



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

As Políticas de Descentralização do Governo Português para Refugiados em Portugal

Eduardo Filipe Pinto Pereira

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Doutora Joana Fonseca França Azevedo, Professora Auxiliar, ISCTE
- Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de História

As Políticas de Descentralização do Governo Português para Refugiados em Portugal

Eduardo Filipe Pinto Pereira

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:

Doutora Joana Fonseca França Azevedo, Professora Auxiliar, ISCTE
- Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022

A todos os refugiados e requerentes de asilo
que tiveram de abandonar o seu país.

Agradecimentos

O meu primeiro agradecimento é direcionado a todos os refugiados com quem tive a oportunidade de aprender, em particular a Ayesha, a Miriam, o Hussein, o Mohammad e o Burghall. As vossas partilhas deram-me uma visão mais real do mundo e é por vocês que entrego esta dissertação.

Agradeço à minha família pelo apoio, em particular aos meus pais, irmão, avós à minha prima Ana.

À Professora Doutora Joana Azevedo por todo o apoio e ajuda prestada, disponibilidade, orientação e motivação ao longo destes dois anos.

A todos os meus amigos que ao longo destes meses me motivaram e partilharam comigo esta caminhada, em especial um grande agradecimento à Mariana e à Francisca.

Aproveito esta oportunidade para também agradecer a todos os profissionais que trabalham diariamente para melhorar o processo de acolhimento e integração de refugiados em Portugal. Apesar de todas as dificuldades e barreiras que enfrentam continuam a lutar por um processo de acolhimento mais justo, digno e eficiente.

Obrigado a todos e a todas.

Resumo

Ao longo da crise dos refugiados, as organizações horizontais de base têm-se tornado uma parte cada vez mais importante da prestação de apoio no acolhimento de refugiados. No entanto, tem sido feita pouca pesquisa sobre as experiências das organizações de acolhimento. A presente dissertação centra-se nas políticas de integração e descentralização de refugiados em Portugal, de modo a compreender de que forma é que os refugiados poderão beneficiar com a não concentração no acolhimento, e investiga as experiências vividas em primeira pessoa pelos responsáveis de instituições de acolhimento no distrito de Braga. É analisado neste trabalho o plano português de acolhimento e integração dos refugiados, tendo como plano de fundo os programas de recolocação e reinstalação da União Europeia. Com recurso a análise documental e entrevistas, nesta investigação, procuro compreender de que forma está a decorrer o processo de acolhimento e integração de refugiados em Portugal na perspetiva dos profissionais envolvidos no seu acolhimento e integração. Recorri à realização de 7 entrevistas com profissionais de instituições de acolhimento de refugiados no distrito de Braga, 1 entrevista ao Alto Comissariado das Migrações e 1 entrevista à Câmara Municipal de Guimarães. Concluimos que o sistema de acolhimento em Portugal é suportado pela sociedade civil através do voluntarismo e é necessária uma maior profissionalização do acolhimento em Portugal assim como um foco na descentralização e integração de proximidade.

Palavras-chave: Refugiados, Descentralização, Acolhimento, Políticas Públicas, Portugal

Abstract

Throughout the refugee crisis, horizontal grassroots organizations have become an increasingly important part of providing refugee hosting support. However, little research has been conducted on the experiences of hosting organizations. This dissertation focuses on integration and decentralization policies for refugees in Portugal, to understand how refugees might benefit from non-concentration in the reception and investigates the first-person experiences of those in charge of the reception institutions in the Braga district. The Portuguese plan for the reception and integration of refugees is analyzed, with the European Union's relocation and resettlement programs as a reference point. In this research, using document analysis and interviews, I seek to understand how the process of reception and integration of refugees in Portugal is happening from the perspective of the professionals involved in their reception and integration. I have conducted 7 interviews with professionals from refugee hosting institutions in the district of Braga, 1 interview with the High Commissioner for Migrations, and 1 interview with the Municipality of Guimarães. We conclude that the reception system in Portugal is supported by civil society through volunteerism and that there is a need for greater professionalization of the reception in Portugal as well as a focus on decentralization and proximity integration.

Keywords: Refugees, Decentralization, Reception, Public Policies, Portugal

Índice

GLOSSÁRIO	1
INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO 1 - A CRISE DE REFUGIADOS NA UNIÃO EUROPEIA	5
1.1. Humanitarismo, sociedade civil e a evolução histórica do acolhimento de refugiados	5
1.2. Crise migratória na UE: Pressão no mediterrâneo e pressão nas fronteiras Schengen	10
1.3. Mecanismos criados pela UE para responder à crise de refugiados	15
CAPÍTULO 2 - O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL	23
2.1. Resposta portuguesa à crise migratória	23
2.2. Processo de acolhimento	24
2.3. Instituições de acolhimento	32
2.4. Remigração	33
2.5. Indeferimentos	35
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA	37
3.1. Introdução	37
3.2. Técnicas de recolha de dados - entrevistas qualitativas	37
3.3. Processamento de dados de entrevistas semi-estruturadas	39
3.4. Questões éticas e limitações do estudo	42
CAPÍTULO 4 - A DESCENTRALIZAÇÃO DO ACOLHIMENTO EM PORTUGAL	43
4.1. A Política de descentralização	43
4.2. Distribuição geográfica em Portugal	45
4.3. Exemplos europeus	47
CAPÍTULO 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	48
5.1. Perfil dos Entrevistados	48
5.2. Preparação das instituições para o acolhimento	49
5.3 Descentralização e impacto da dimensão da cidade no acolhimento	51

5.4 Acesso ao emprego e à habitação	54
5.5 Remigração dos refugiados	58
5.6. Estudo de caso: O projeto “Guimarães Acolhe”	60
REFLEXÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

Glossário

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AEM - Agenda Europeia para as Migrações

CATR - Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados

CE - Comissão Europeia

CLAS - Conselho Local de Ação Social

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CPR – Conselho Português para os Refugiados

CVP – Cruz Vermelha Portuguesa

EASO - European Asylum Support Office

ECHO - Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations

EUAA - Agência da União Europeia para o Asilo

GOU – Grupo Operativo Único

GTEAM - Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia das Migrações

IMAD - Índice dos Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade

ISS – Instituto da Segurança Social

OCHA - Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

OM – Observatório das Migrações

PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados

PMIM - Planos Municipais para a Integração de Migrantes

RDC - República Democrática do Congo

RMAD - Rede de Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade

SECA - Sistema Europeu Comum de Asilo

UMP – União das Misericórdias Portuguesas

Introdução

De acordo com os dados fornecidos pela ACNUR, em 2022, o número de pessoas deslocadas à força em todo o mundo passou os 100 milhões pela primeira vez. Entre os 89,3 milhões globalmente deslocados no ano passado, 27,1 milhões eram refugiados e 53,2 milhões eram pessoas deslocadas internamente. A mesma fonte afirma que 36,5 milhões (41%) dos 89,3 milhões de deslocados à força são crianças com menos de 18 anos de idade, sendo este o maior número alguma vez registado (ACNUR, 2022).

Em outubro de 2017, o jornal Público noticiou que quase metade dos 1500 refugiados que chegaram a Portugal já tinham deixado o país. Nos últimos anos, temos assistido a uma saída de um número significativo de refugiados de Portugal devido à dificuldade de integração no mercado de trabalho e capacidade de serem autónomos após os 18 meses de programa de integração. De acordo com o Conselho Português para os Refugiados (CPR), este valor elevado é justificado pelas reuniões familiares: “Muitas das pessoas que vieram para Portugal decidem juntar-se a familiares que estão noutra parte da Europa.” Em contraste, os refugiados têm afirmado ao longo do tempo que existe uma falta de apoio na sua integração. Neste sentido, tanto Santinho (2017) como Vacchiano (2018) alertaram para a ligação entre o fenómeno do abandono dos refugiados deslocados em Portugal e as situações de exclusão e falta de oportunidades nos seus processos de integração na sociedade local. Estas dificuldades acentuam-se após os 18 meses que correspondem ao período de acolhimento, pois muitos ainda não sabem falar português, não têm forma de pagar a renda e têm dificuldade em encontrar emprego (Público, 2020). É no contexto da crise migratória de 2015 que apresento esta tese com o objetivo de perceber qual a estratégia de acolhimento aplicada pelo governo português e quais os resultados demonstrados. O objetivo deste trabalho é trazer para debate o método existente de integração de refugiados em Portugal. Pretendo explicar qual foi a resposta da União Europeia à crise migratória e analisar o caso de Portugal.

No ano de 2022, e já numa fase posterior à pesquisa, aconteceu a invasão da Rússia à Ucrânia. Assistimos à abertura de fronteiras por todos os países da UE, mas mais surpreendentemente também pelos países que sempre se demonstraram contra o acolhimento de refugiados. Este momento marca uma viragem na política de acolhimento de refugiados na UE que pela primeira vez admitiu manter as fronteiras abertas e acolher um número indeterminado de refugiados. Assim, reconhece-se que Portugal tem uma realidade com mais de 50 mil refugiados da Ucrânia, mas que não serão incluídos na presente pesquisa.

Ser refugiado e deslocar-se para um novo país e cultura é uma crise em si mesma que requer uma adaptação multifacetada e a aprendizagem de coisas novas. As experiências de abandonar a família e os amigos, ou seja, a rede social e o estatuto, e muitas vezes também a carreira e o objetivo da própria vida, são decisões difíceis e penosas. A decisão de partir teve de ser tomada face à necessidade, a fim de assegurar a sobrevivência ou a preservação da liberdade e dos direitos humanos. Em muitos casos, o refugiado teve de sofrer tanto violência física como mental ou tortura. Devido às suas duras experiências,

uma pessoa com um passado de refugiado pode sofrer de stress mais do que o normal: tem frequentemente doenças psicológicas ou físicas. Um refugiado está também propenso ao stress de aculturação porque uma adaptação cultural nova e desconhecida requer uma forte capacidade de tolerar a mudança. A perda de identidade relacionada com o estatuto de refugiado, que está ligada às diferenças entre a própria e a nova cultura, pode causar uma crise constante na vida quotidiana e exigir uma constante reconstrução da identidade. Fatores relacionados com a vida quotidiana, como o vestir, a língua e o ser compreendido, a compreensão dos métodos de funcionamento da sociedade envolvente, o mundo dos valores, e outros fatores culturais, são na sua maioria diferentes dos do país de origem. A interiorização de uma nova cultura e dos seus fatores relacionados, bem como a mudança consciente do mundo psicofísico da experiência ou mudanças inconscientes decorrentes da necessidade das circunstâncias, aumentam o stress. Atingir competência cultural num novo país ao nível do conhecimento, sentimentos e comportamento requer uma forte força psicológica para que uma pessoa possa integrar-se com sucesso no seu novo país (Liebkind & Jasinskaja-Lahti 2000, 74-80).

Burnett (2013), Holt (2007), Griffiths (2001) e Capo Zmergac (2007) afirmam que as identidades dos refugiados são complexas e formadas não só por sentimentos internos, crenças, tradições étnicas e culturais, mas também por fatores externos, tais como práticas de reinstalação, migração forçada, tradições culturais, e as condições económicas, políticas e sociais do seu novo país de acolhimento. Ao longo do tempo, os refugiados passam por um complicado processo de reformulação da sua identidade como resultado da deslocação.

A presente pesquisa quer responder à seguinte questão: Quais os impactos observados a norte de Portugal nas políticas de descentralização de refugiados em Portugal? Usando como caso de estudo o distrito de Braga, pretende-se, acima de tudo, mostrar como está a decorrer o processo acolhimento e integração de refugiados nesta zona do país utilizando as instituições de acolhimento como perspetiva primária, mas comparando também com a narrativa das entidades oficiais. A esta questão à qual se pretende dar uma resposta, o objetivo será contribuir para a produção de conhecimento sobre a área geográfica em estudo, a descentralização e as políticas públicas de acolhimento e integração de refugiados em Portugal.

A dissertação é composta por 5 capítulos, sendo o primeiro capítulo dedicado à resposta europeia dada à crise dos refugiados, onde apresento a evolução do acolhimento na União Europeia ao longo dos últimos anos, qual o enquadramento legal dos refugiados assim como as respostas dadas a nível Europeu para lidar com a crise de refugiados. O segundo capítulo é focado em Portugal, no qual eu analiso a resposta portuguesa, os programas existentes no país para o acolhimento de refugiados assim como as instituições envolvidas neste processo. É também neste capítulo que introduzo o conceito teórico do humanitarismo e sociedade civil, procurando encandeá-los com os vários temas que me ajudaram a descobrir o tema que me propus a tratar. O terceiro capítulo apresenta a metodologia que corresponde a uma das fases mais importantes da pesquisa. Desde a pesquisa bibliográfica até às entrevistas, este capítulo explicita os métodos utilizados na recolha de informação e descreve as etapas utilizadas na

análise das entrevistas. No quarto capítulo apresento um dos pontos centrais desta dissertação: a descentralização. É aqui que exploro a temática da descentralização, procurando entender de que forma é que em Portugal está a ser seguida uma política de descentralização no acolhimento de refugiados. No quinto capítulo, apresento a análise das entrevistas através da apresentação dos temas mais relevantes e dos problemas identificados. São discutidos os resultados da investigação e procura-se responder à questão de investigação através dos dados recolhidos. Neste capítulo, é também apresentado o programa de acolhimento de refugiados do município de Guimarães.

Capítulo 1 - A Crise de Refugiados na União Europeia

1.1. Humanitarismo, sociedade civil e a evolução histórica do acolhimento de refugiados

Historicamente, a política de imigração sempre teve um caráter reacionário (Capelos & Katsanidou, 2018, p.8). A capacidade de um estado de lidar com a imigração (indesejada) depende do desempenho económico doméstico, das pressões migratórias e da relevância da questão (Freeman, 1994). Isto resulta na acumulação de falhas na política migratória e na capacidade de lidar com ela, até que a pressão sobre a mesma exija ação imediata por vontade pública ou a ocorrência de uma crise. Com o tempo, a frequência destas crises e/ou a priorização da migração como questão política aumentaram (Freeman, 1994). Da mesma forma, a quantidade de políticas novas ou ajustadas implementadas visando imigração e asilo aumentou juntamente com os números de pedidos ou taxas de rejeição (Helbling & Kalkum, 2018). Enquanto as políticas de imigração parecem ter se tornado mais liberais, o controlo da imigração intensificou-se (Adepoju et al., 2010).

Após a Primavera Árabe, na qual se incluí a guerra na Síria no início de 2011, o número de pessoas que procuram asilo na Europa aumentou drasticamente atingindo o seu pico em 2015 (Hatton, 2017). Este acontecimento será analisado mais à frente na dissertação. A guerra, no entanto, não é a única causa para estes movimentos migratórios. Durante os últimos dez anos, fatores como insegurança, violência, violações de direitos humanos, secas, fomes, pobreza e desemprego causaram o deslocamento de grandes quantidades de pessoas de diversos países (ACNUR, 2017). O resultado destes fluxos migratórios têm sido a criação de um cenário sem precedentes, muitas vezes referido como a “crise migratória europeia” e, de forma mais geral, a “crise dos refugiados” (Buonanno, 2018:100). 2015 marcou uma importante mudança para a securitização, envolvendo uma politização extremada da migração e a sua apresentação como uma ameaça à segurança da União Europeia. As políticas de segurança estão estreitamente interligadas com políticas humanitárias e tentativas transnacionais para estabilizar e aplicar um sistema de asilo específico e altamente restritivo. Fotaki (2019), considera que isto significa um afastamento dos princípios do humanitarismo universal desenvolvido na Europa após a Segunda Guerra Mundial, e levou a um humanitarismo politicamente ambíguo e profundamente paradoxal, conduzido por considerações morais limitadas e inadequadas para lidar com o iminente aumento da migração. A crise migratória na Europa teve um grande impacto no domínio público devido aos fluxos de migrantes e refugiados e a sua mediatização assim como os vários atentados terroristas. Para além de exacerbar as políticas de segurança, a crise justificou ideológica e politicamente a afirmação das fronteiras humanitárias como zonas onde as práticas de ajuda e salvamento se fundiram com o policiamento e a rejeição. A crise de migração de 2015, por exemplo, não se limitou a tornar explícita a disfuncionalidade do sistema de asilo europeu e da sua arquitetura mais ampla (Hampshire, 2015); também tornou evidente a forma como, através da narrativa do "salvamento", a interdição era uma estratégia sustentável de governação das fronteiras (Moreno-Lax, 2018), combinando a securitização e a humanitarização das fronteiras. No terreno, a segurança dos migrantes continua a ser

minada por políticas que securitizam e militarizam ainda mais as fronteiras (Williams, 2016). É necessária alguma sensatez quando se discute a extensão do desafio dos refugiados na Europa, porque a narrativa política sobre esta questão é definida por suposições sobre a escala do número de refugiados. A afirmação geral é que estes números são objetivamente muito grandes, numa escala não vista desde a Segunda Guerra Mundial e imediatamente após a mesma. Esta narrativa de escala absoluta, sendo chamada de desafio sem precedentes, emergência e crise para a Europa, enquadra o debate político sobre a questão e justifica certas respostas políticas, mas esta narrativa não deve ser aceite sem crítica, segundo Edward Newman (2017). De acordo com o autor, este enquadramento é, de certa forma, uma construção subjetiva, e alguns analistas têm argumentado que embora a questão possa ser uma crise política, não é insustentável em termos de número de refugiados, dada a capacidade dos estados europeus (Newman et al, 2017, p.128).

É neste contexto que importa apresentar o conceito de humanitarismo, como uma forma de compaixão e caridade, que tem estado presente ao longo da história. Desde a sua origem, a prática do humanitarismo tem tido diferentes formas, dependendo das várias inspirações culturais, religiosas ou seculares, filosóficas e filantrópicas do conceito. Embora a ideia de salvar vidas e aliviar o sofrimento tenha estado presente em diferentes contextos culturais e religiosos, as origens do humanitarismo moderno estão localizadas na história ocidental e no pensamento cristão (Barnett & Weiss 2008). O humanitarismo tem cinco componentes principais: os Estados, o sistema das Nações Unidas, as Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, as organizações não-governamentais (ONGs), e os meios de comunicação social. O entendimento de Barnett e Weiss (2008) do humanitarismo ajuda-nos a entender o significado socialmente construído e historicamente incerto do termo. A noção baseia-se na forma como os praticantes têm conceptualizado a esfera humanitária desde os seus primeiros usos. Muitos dentro do sector humanitário tendem a conceber o ato humanitário ideal como motivado por um desejo altruísta de proporcionar alívio que salva-vidas, de honrar os princípios da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, e de fazer mais bem do que mal (Barnett & Weiss, 2008). Mais formalmente, o Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) defende a assistência humanitária como ajuda que procura salvar vidas e aliviar o sofrimento de uma população afetada por uma crise (OCHA, 2003). Apesar do facto de o conceito de ação humanitária ser uma noção bastante complexa, desafiada de diferentes formas por diferentes atores humanitários (Collinson & Elhawary 2012), existe um consenso considerando a neutralidade, imparcialidade e independência como os princípios fundamentais das ações humanitárias.

No humanitarismo clássico, os beneficiários da ajuda - muitas vezes tratados como beneficiários, ou seja, aqueles a quem o bem é doado - são tipicamente retratados como vítimas e essa é a perceção que muitas vezes a população tem sobre os refugiados. Existe um amplo consenso entre os críticos sobre a natureza das mudanças e desafios que o humanitarismo enfrenta. Por exemplo, Joanna Macrae salienta que o humanitarismo é agora visto por alguns como um princípio organizador da intervenção em conflitos internos, um instrumento para a construção da paz e o ponto de partida para enfrentar a pobreza,

assim como um paliativo em tempos de conflito e crise. Hoffman e Weiss apontam de forma semelhante para a existência de solidaristas humanitários que insistem que a ajuda humanitária deve ser melhorada e começar a abordar as causas estruturais das crises humanitárias, e também ser útil em termos de cimentar os processos de paz. Michael N. Barnett afirma que o humanitarismo inclui agora na mente de muitas pessoas os direitos humanos, o acesso à medicina, o desenvolvimento económico, a promoção da democracia, e mesmo a construção de estados responsáveis.

João Arriscado Nunes fala do conceito de sociedade-providência, o qual se relaciona com o comportamento da sociedade portuguesa. O autor define este conceito como "uma configuração de redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreatada baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade" (Nunes, 2015).

Ao longo desta investigação, porei de lado os pressupostos normativos sobre a forma como a ajuda humanitária deve ser prestada e concentrar-me-ei na forma como as instituições de base se dedicam ao seu trabalho diário, daí também ser relevante apresentar o conceito de sociedade civil. Nos últimos anos temos assistido a um aumento da importância das organizações da sociedade civil e no presente estudo, as instituições de acolhimento assumem um papel que se relaciona com o conceito de sociedade civil, que desde o início da crise de refugiados de 2015 se tem tornado cada vez mais relevante. A sociedade civil traduz-se no que é denominado como terceiro setor, um conceito que tem diferentes designações por todo o mundo (Nunes, 2016, p.51). Podemos referir "sociedade civil" como uma densa rede de grupos, comunidades, e laços que existem entre o indivíduo e o Estado moderno (Kenny, 2003) e no caso português funciona como um pilar de apoio que trabalha intensamente para colmatar as falhas estruturais do Estado. Se olharmos para o que diz a constituição portuguesa, podemos verificar que o tecido social é dividido em três setores: em primeiro o setor público; em segundo o setor privado; e em terceiro o setor cooperativo, ou seja, a sociedade civil (Neto, 2017, p.10).

O papel das organizações da sociedade civil em Portugal e, mais amplamente, do "terceiro setor" tem sido objeto de diferentes estudos na literatura, uma vez que constituem um pilar do modelo de bem-estar social português, de acordo com o modelo de bem-estar social do sul da Europa (Henriques, 2003; Fernandes, 2014). De acordo com Corry (2010), organizações da sociedade civil como por exemplo instituições de caridade, ONGs e grupos de autoajuda não podem ser categorizadas como pertencentes ao Estado ou setor privado. O terceiro setor, também conhecido por sociedade civil é o termo usado para organizações que não se enquadrem no setor público nem no setor privado (NAO, 2009, p.5).

Conceito de migrante

De modo geral, os teóricos são claros relativamente ao conceito de migrante (FitzGerald, 2014). A ACNUR descreve um migrante como alguém que faz uma escolha consciente e voluntária de deixar o seu país de origem e que, quando quiser, pode voltar para casa em segurança (ACNUR). Os debates

começam sobre o que é ser refugiado desde que algumas exceções foram criadas para refugiados em leis de imigração. O rótulo de refugiado mistura várias categorias como direito e ciências sociais (Abdelaaty and Hamlin, 2022). A definição é assim, potencialmente uma questão de vida ou morte, quando os governos decidem se admitem certos indivíduos ou grupos sendo que é um estatuto reconhecido pelo direito internacional e/ou nacional. Uma pessoa a quem foi reconhecido o seu estatuto de refugiado aceitará as obrigações e os direitos atribuídos (Silviana, 2019, p.29). Após a Segunda Guerra Mundial, as potências aliadas vitoriosas negociaram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, cujo artigo 1 define refugiado.

ACNUR e o enquadramento legislativo internacional

A Convenção de Genebra de 1951 foi criada pela ACNUR e é uma lei internacional que vincula os Estados-membros da UE. A Convenção e Protocolo de Refugiados de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados é considerada a pedra angular das políticas da ONU. Esta convenção serviu como ponto de partida para futuras ordens executivas da UE relativas ao tratamento de refugiados.

O Artigo 33 estabelece o princípio de não-repulsão, proibindo as nações de enviar de volta migrantes para os quais há uma razão legítima para esperar que estejam ameaçados nos seus países de origem (ACNUR). Além do princípio de não-repulsão, a Convenção de Genebra não oferece muita orientação sobre como um requerente de asilo deve ser tratado à chegada a um país. Não existe nenhuma lei internacional que estabeleça regras específicas sobre como os refugiados podem ser totalmente integrados num estado da UE; as poucas instruções disponíveis sobre como os refugiados devem ser tratados vêm de várias diretivas não vinculativas e regulamentações com pouco poder (Sopariwalla, 2017, p.133).

O Regulamento de Dublin (também conhecido como Dublin III) é uma lei da UE que define qual país é responsável por analisar o pedido de asilo de um indivíduo. O Regulamento de Dublin nasceu em 1990, passou à prática em 1997 e sofreu várias revisões. O Regulamento Dublin II foi adotado em 2003, substituindo a Convenção de Dublin. Em 2013, entrou em vigor o Dublin III baseando-se nos princípios dos dois anteriores, sendo que um dos principais objetivos é garantir que um indivíduo não faça vários pedidos de asilo em vários Estados-membros. O primeiro país deve ser o responsável pela análise do pedido de asilo. O Regulamento de Dublin aplica-se aos Estados-membros da UE e à Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein. De acordo com o Regulamento de Dublin, famílias e parentes separados em diferentes países europeus podem ser reunidos durante o pedido de asilo. Crianças desacompanhadas podem inscrever-se para se juntar a um dos pais, responsável legal ou irmão, tia, tio ou avô que vive na UE. Os adultos podem inscrever-se para se juntarem aos membros da sua família (cônjuge/parceiro ou filhos) em outros países signatários se o membro da família for um solicitante de asilo ou refugiado, ou se tiver recebido proteção subsidiária (SEF, 2021).

Em 2011, a UE criou a Diretiva de Qualificação de 2011 para “estabelecer normas para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional”

(Diretiva do Conselho n.º 2011/95/UE, p.1). Esta diretiva é a peça chave da legislação da UE em que esta se baseia para decidir se deve ou não classificar uma pessoa como refugiada. Portanto, esta diretiva visa estabelecer diretrizes que ajudem a determinar quem pode permanecer na UE e quem será enviado de volta ao seu país de origem. Apesar das decisões acima mencionadas que são baseadas na interpretação deste documento, os requisitos definidos para o status de refugiado são extremamente vagos. Como tal, o documento não fornece muita estrutura ou informação sobre como exatamente os Estados-membros devem processar os pedidos de refugiados que chegam (EUR-Lex).

A Diretiva Condições de Acolhimento atualizada (2013/33/UE) estabelece normas mínimas comuns para o acolhimento de requerentes de proteção internacional nos Estados-membros. Prevê a obrigação legal de os Estados-membros garantirem que os requerentes tenham condições materiais de acolhimento quando solicitarem proteção internacional. Estes incluem o acesso à habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego, bem como cuidados médicos e psicológicos. Também restringe a detenção de pessoas vulneráveis, em particular de menores (EUR-Lex).

Agenda Europeia da Migração

Em maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou uma Agenda Europeia da Migração abrangente destinada a enfrentar os desafios imediatos e permitir que a UE tenha as ferramentas para gerir melhor as migrações a médio e longo prazo nas áreas da migração irregular, fronteiras, asilo e migração legal. Desde então, a Agenda Europeia para a Migração tem guiado o trabalho da Comissão, das agências da UE e dos Estados-membros. Isso levou ao desenvolvimento de uma nova infraestrutura de migração da UE, com novas leis, novos sistemas de coordenação e cooperação e apoio operacional e financeiro direto da UE (Comissão Europeia, 2019).

Em conformidade com a sua Agenda sobre Migração, a UE implementou um vasto conjunto de medidas jurídicas, financeiras e operacionais para fazer face aos desafios do afluxo maciço de refugiados no seu território. Algumas destas medidas visam responder ao que foi classificado como o dever mais urgente de salvar vidas no Mediterrâneo e de reforçar as fronteiras externas da UE. A resposta apresentada foi baseada em diferentes pilares, nomeadamente salvar vidas no mar: a UE comprometeu-se a enviar mais esforços de busca e salvamento, aumentar o orçamento assim como a área geográfica das operações. O segundo pilar é o desmantelar das redes criminosas de introdução clandestina de migrantes, através do aumento da cooperação entre as diferentes agências europeias e na aposta no combate às redes ilegais que exploram migrantes. O terceiro pilar é a realocação, criando um sistema temporário de distribuição de pessoas com necessidade de proteção internacional entre os Estados-membros. O quarto pilar é a reinstalação, criando um mecanismo de proteção internacional para ajudar as pessoas deslocadas em países terceiros (Comissão Europeia, 2015). A Agenda Europeia da Migração contribuiu com soluções a curto e médio prazo para a resolução da crise migratória, mas foi considerada por muitos como insuficiente e pouco ambiciosa.

Novo Pacto sobre Migração e Asilo

Na sequência da crise dos refugiados de 2015, a União Europeia alterou a sua legislação com o objetivo de melhorar a proteção dos refugiados, bem como das crianças e menores não acompanhados. Com estas mudanças, a Comissão Europeia propôs o Novo Pacto sobre Migração e Asilo, que altera a Política Europeia Comum de Asilo. O Novo Pacto sobre Migração e Asilo prevê procedimentos a realizar nas fronteiras externas da UE e isenta crianças não acompanhadas e menores de doze anos juntamente com as suas famílias dos procedimentos nas fronteiras. Em setembro de 2020, a UE adotou o Novo Pacto sobre Migração e Asilo que estabelece que nenhum Estado-Membro deve assumir responsabilidades de forma desproporcionada, mas que todos devem participar. Aborda também a gestão das fronteiras e visa integrar as dimensões interna e externa das políticas de migração. De acordo com o Comitê Internacional de Resgate, desde que o Pacto foi apresentado, as negociações permanecem em grande parte paralisadas e ainda não foram alcançados progressos em questões vitais, como o estabelecimento de um sistema justo para que os Estados da UE compartilhem a responsabilidade por recém-chegados às fronteiras da UE.

O novo pacto visa melhorar a implementação da política de asilo na UE, através da transformação do atual Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) numa agência de pleno direito. Esta agência terá como responsabilidade melhorar o funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo, através de um maior apoio operacional e técnico aos Estados-membros e contribuindo para uma maior convergência na análise dos pedidos de proteção internacional (Conselho da União Europeia).

1.2. Crise migratória na UE: Pressão no mediterrâneo e pressão nas fronteiras Schengen

A entrada de requerentes de asilo na UE é geralmente irregular, quer seja devido à falta de documentos ou à utilização de pontos de passagem de fronteira não autorizados. O conceito de fluxos mistos surge no sentido de definir os movimentos que incluem potenciais requerentes de asilo e imigrantes irregulares. A este respeito, os fluxos mistos constituem um desafio para as autoridades fronteiriças, pois devem distinguir entre aqueles a quem não pode ser recusada a entrada num Estado-membro e outros migrantes que não podem entrar em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen (European Parliament, 2019). A OIM definiu que a Migração Irregular é "alguém que, devido a uma entrada ilegal ou um visto fora do prazo de validade, não tem estatuto legal no país de trânsito ou de acolhimento" (OIM, 2009). A Frontex, a agência de vigilância das fronteiras da UE, recolhe dados relativos às entradas irregulares nas fronteiras externas da UE junto das autoridades nacionais de controlo das fronteiras. É com estes dados que podemos analisar o aumento das entradas irregulares na UE assim como as rotas utilizadas.

Pressão no Mediterrâneo

O início da pressão no Mediterrâneo não foi uma surpresa, isto se considerarmos o contexto geopolítico no Médio Oriente e Norte de África. A turbulência no Norte de África, provocada por protestos

antigovernamentais durante a Primavera Árabe de 2011 e a subsequente intervenção militar da NATO na Líbia para derrubar o ditador Muammar Gaddafi, gerou um elevado fluxo migratório. Aliado à escalada da guerra civil na Síria, o surgimento e rápida expansão do Estado Islâmico no Iraque e na Síria, os prolongados conflitos internos no Iraque e no Afeganistão e a contínua instabilidade em África foram fatores adicionais que contribuíram para a intensificação dos fluxos migratórios em direção à Europa. Apesar de já existirem rotas migratórias através do mediterrâneo antes de 2013, foi a partir deste ano que a pressão no mediterrâneo se intensificou, mas só em 2015 houve uma maior atenção e preocupação dos líderes europeus sobre as migrações (Gruszczak, 2017, p.30).

Podemos identificar diversas rotas usadas pelos migrantes para chegar à Europa através do Mediterrâneo:

1. Rota do Mediterrâneo Oriental

A rota do Mediterrâneo Oriental refere-se a chegadas irregulares na Grécia, Chipre e Bulgária.

2. Rota do Mediterrâneo Central

A rota do Mediterrâneo Central refere-se à rota utilizada desde o Norte de África, maioritariamente Líbia e Tunísia, para chegar à Itália atravessando o Mediterrâneo. Tem sido uma das rotas mais ativas e perigosas para as pessoas que cruzam a Europa por mar.

3. Rota do Mediterrâneo Ocidental / Atlântico

A rota do Mediterrâneo Ocidental refere-se a chegadas irregulares na Espanha, tanto através do mar Mediterrâneo para a Espanha continental, por terra para os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla no norte da África assim como nas ilhas Canárias. (FRONTEX).

Ao analisar as rotas migratórias verificamos que em 2015 o aumento das chegadas no Mar Mediterrâneo foi sentido principalmente na Itália. Ao longo de 2014, recebeu mais de 75% de todos os refugiados e migrantes marítimos (170.000). No mesmo ano, 43.500 pessoas chegaram à Grécia, menos de 20% do total. Em 2015, esta situação mudou. Durante os primeiros seis meses de 2015, 67.500 pessoas chegaram à Itália, enquanto 68.000 chegaram às ilhas de Grécia, ultrapassando assim a Itália como o principal ponto de chegada, e ultrapassando os números de todo o ano de 2014 (Pew Research Center, 2016). Esta mudança atraiu cada vez mais a atenção dos media à medida que os turistas se dirigiam às ilhas gregas para as férias de verão, e foi exposta a falta de preparação e capacidade de receção de migrantes, nomeadamente a falta de infraestruturas. Embora as rotas do Mar Mediterrâneo central e oriental tenham se tornado comparáveis em tamanho, o perfil dos migrantes que faziam essas rotas diverge significativamente. Os principais países de origem que chegaram à Itália foram Eritreia (25%), Nigéria (10%) e Somália (10%), seguidos pela Síria (7%) e Gâmbia (6%). Os principais países de origem dos refugiados e migrantes que chegaram à Grécia foram a Síria (57%), seguida do Afeganistão (22%) e do Iraque (5%). No geral, a maioria das chegadas eram refugiados (ACNUR, 2015).

Entre 2017 e 2018 houve uma redução de 23%, que foi quase exclusivamente devido ao menor número de chegadas pelo Mediterrâneo Central. Ao longo de 2018, observamos uma tendência clara de a maioria das chegadas estar concentrada no Mediterrâneo Ocidental, com diminuição do número de refugiados e requerentes de asilo da Síria ou países asiáticos, e aumento do número com outro perfil de migração, proveniente do Magrebe e países subsaarianos (IEMed, 2019). Entre 2018 e 2019 houve uma diminuição de 12%, devido a menos chegadas através do Mediterrâneo Central e Ocidental. Em 2019, o número de chegadas caiu significativamente, chegando a um total de 121.897 entradas através do Mediterrâneo. A situação migratória das rotas migratórias através do mediterrâneo voltou aos níveis anteriores à crise, as chegadas em setembro de 2019 foram 90% mais baixas do que em setembro de 2015 (Eurostat, 2020).

Desde meados de março de 2020, a maioria dos países da região do Mediterrâneo começou a implementar várias medidas para conter a pandemia COVID-19, incluindo o encerramento de fronteiras e controlos restritos em pontos de fronteiras terrestres e marítimas. Embora as tendências na rota do Mediterrâneo Oriental para a Europa tenham diminuído sensivelmente entre março e abril, as chegadas pela rota do Mediterrâneo Ocidental e Central aumentaram ou mantiveram um nível anterior à pandemia COVID-19. No geral, chegaram à Europa no final de abril de 2020 20.299 migrantes, menos 14% do que as registadas no mesmo período do ano passado, em que chegaram 31.881 migrantes (OIM, 2020, p.4). A busca e o salvamento continuam a ser uma questão preocupante na UE. Muitos políticos dizem que atua como um "fator de atração" encorajando as pessoas a cruzar o mar, uma afirmação que não é apoiada por dados, enquanto grupos de direitos humanos e ativistas de migração dizem que a Europa ignorou os requerentes de asilo e migrantes, permitindo que eles se afogassem (The New Humanitarian, 2021).

Pressão nas fronteiras Schengen

Em 2011, o fecho da fronteira entre a França e a Itália, decidido unilateralmente pela França em resposta à chegada de migrantes da Tunísia que haviam recebido uma residência temporária em Itália foi apenas o início da crise nas fronteiras terrestres da União Europeia. Em 2015, a 'crise dos refugiados' levou um Estado-Membro após outro a restabelecer os controlos nas suas fronteiras internas. Muitos destes controlos mantiveram-se em vigor até hoje, apesar dos prazos claros estabelecidos na lei, com os Estados-membros a invocar o fluxo de migrantes como justificação para controlar os movimentos secundários (Rijpma, 2021).

Os primeiros Estados-membros começaram a introduzir controlos de fronteira no verão de 2015, para evitar a entrada de um elevado número de refugiados. A Alemanha estabeleceu controlos na sua fronteira terrestre com a Áustria devido à pressão política interna para controlar a vaga de migração. Seguiu-se a Áustria e a Eslováquia em Setembro de 2015. Entre Outubro e Dezembro de 2015, França, Hungria, Suécia e Noruega também introduziram controlos na fronteira. Dinamarca e Bélgica seguiram-se no início de 2016, levando a um total de nove países com controlos de fronteira reintroduzidos

naquela época. Desde então, seis desses nove países continuaram a prolongar os controlos: Alemanha, França, Áustria, Noruega, Suécia e Dinamarca (Somer et al, 2020, p.10).

A legislação relativa às fronteiras dos Estados-membros está presente na secção 4.4 do Pacto sobre o bom funcionamento do espaço Schengen. A Comissão salienta que quanto mais os controlos nas fronteiras internas continuam, "mais questões são levantadas sobre o seu carácter temporário e a sua proporcionalidade" (European Commission, 2021). O período máximo de reintrodução de postos de controlo ao abrigo do Regulamento do Código das Fronteiras Schengen (UE) 2016/399 é de dois anos, e apenas em circunstâncias excepcionais de problemas graves na gestão das fronteiras externas que conduzam a um perigo para a ordem pública e por questões de segurança (Official Journal of the European Union, 2016). No entanto, a reintrodução de controlos fronteiriços pelos Estados-membros para evitar a entrada de migrantes no seu território foi e continua a ser alvo de muita controvérsia. A falta de coordenação entre os Estados-membros foi alvo de críticas, pois cada estado introduziu controlos unilateralmente e por longos períodos de tempo. A Comissão Europeia fez vários apelos no sentido de apelar à coordenação e pedir aos Estados-membros para remover os controlos fronteiriços (Nielsen and Eriksson, 2017). Os estados-membros ignoraram os apelos e reagiram ao aumento dos fluxos de migração irregular através do aumento da securitização das fronteiras e da construção da 'Fortaleza Europa' (De Haas & Czaika, 2013). No entanto, como tem sido continuamente afirmado por vários autores, nomeadamente De Haas (2014), "o aumento dos controlos nas fronteiras não impede a migração".

Podemos identificar duas rotas usadas pelos migrantes para chegar à Europa:

- Rota das Fronteiras Orientais

É a rota utilizada para entrar na UE através da fronteira terrestre de 6.000 quilómetros da União Europeia entre a Bielorrússia, a Moldávia, a Ucrânia, a Federação Russa e seus Estados-membros orientais (Estónia, Finlândia, Hungria, Letónia, Lituânia, Noruega, Polónia, Eslováquia, Bulgária e Roménia) apresenta desafios significativos para controlo de fronteira.

- Rota dos Balcãs Ocidentais

Esta rota teve grande destaque em 2015, durante a chamada 'crise de refugiados', quando milhares de pessoas da Síria, Iraque e Afeganistão - mas também do Norte, Oeste e Leste da África - tentaram chegar ao Norte e Oeste da Europa via Turquia, Grécia, Macedónia do Norte, Sérvia, Croácia e Hungria (FRONTEX).

A rota dos Balcãs Ocidentais tem sido uma das principais vias migratórias para a Europa, refletindo o fluxo na rota do Mediterrâneo Oriental. No entanto, após o número recorde de chegadas à União Europeia em 2015, o número de entradas ilegais nas fronteiras nesta rota tem diminuído de forma constante (FRONTEX, 2020, p.7). Diferentes países nesta rota - Grécia, Macedónia do Norte, Croácia, Eslovénia, Hungria, Áustria, Sérvia e Eslováquia - tomaram medidas para impedir a entrada de pessoas

nos seus territórios, incluindo a construção de muros. A Bulgária foi um dos primeiros países europeus a construir uma cerca na sua fronteira, neste caso na fronteira com a Turquia em 2013. Também enviou forças armadas para ajudar a polícia na fronteira. Em 2011, a Grécia decidiu construir uma cerca com um sistema de vigilância na sua fronteira com a Turquia, no nordeste da Grécia, que começou e foi concluído em 2012. O muro grego levou as pessoas a desviarem-se para a Bulgária, que também é membro da União Europeia, mas ainda não é membro do espaço Schengen. O governo da Hungria de Viktor Orban tem promovido a política de construção de muros nas suas fronteiras, associando a sua construção à proteção de toda a União Europeia. Em outubro de 2015, a Áustria anunciou a primeira construção de uma cerca na fronteira com a Eslovénia, num dos pontos mais usados por refugiados e migrantes no seu caminho pelos Balcãs. A Eslovénia também construiu um muro contra a Croácia em 2015 e no mesmo ano aprovou o destacamento do exército na mesma fronteira. Os países bálticos também começaram a construir muros e cercas nas suas fronteiras devido à possível chegada de refugiados, com o objetivo de controlar o contrabando na fronteira e por causa das tensões territoriais com a Rússia com a qual fazem fronteira. No total, com a fortificação das fronteiras terrestres, estima-se que a construção de muros fronteiriços pelos Estados-membros da UE e pelos países do espaço Schengen totalizou 957,4 km, muros erguidos com o objetivo de evitar a entrada de pessoas deslocadas e migradas à força (Benedicto & Brunet, 2018, p.25-29).

Em 2015, o número recorde de migrantes que chegaram à Grécia teve um efeito indireto que afetou significativamente a rota dos Balcãs Ocidentais, já que as pessoas que entraram na UE através da Grécia tentaram fazer o seu caminho através da Macedónia do Norte seguindo para a Sérvia, depois Hungria e/ou Croácia e depois para a Europa Ocidental. Esta rota migratória levou a um número sem precedentes de migrantes que tentavam entrar novamente na UE através das fronteiras da Hungria com a Sérvia. Em todo o ano de 2015, a região registou 764 033 casos de travessias irregulares de fronteira por migrantes, um aumento de 16 vezes em relação a 2014, maioritariamente de sírios, iraquianos e afegãos. Em 2016, o número de entradas irregulares de migrantes detetadas em pontos de passagem de fronteira ascendeu a 130 325. Na sequência das medidas de restrição coordenadas entre os Estados-membros e países terceiros implementadas em toda a região, o fluxo migratório não regional que transitava pelos Balcãs Ocidentais diminuiu consideravelmente, diminuindo quase todos os meses, de 128 000 passagens irregulares de fronteira em Janeiro de 2016 para cerca de 3 000 em Dezembro do mesmo ano (FRONTEX, 2020, p.16-17).

Em 2015, uma rota temporária de migração irregular foi aberta entre outubro e dezembro: a chamada rota ártica através da Rússia que cruzava as fronteiras terrestres com a Noruega e a Finlândia. Cerca de 6.000 requerentes de asilo foram registados entre outubro e dezembro. A maioria era originária do Afeganistão e da Síria. O principal ponto de passagem foi Storskog, a única passagem legal da fronteira terrestre entre a Noruega e a Rússia, que recebeu 5.200 pedidos de asilo em 2015, em 2014 tinham sido menos de 10. No final de dezembro de 2015, as autoridades russas começaram a recusar

aos viajantes a permissão de trânsito em território russo sem vistos Schengen, interrompendo assim o fluxo (The New York Times, 2015).

Apesar de exigir que os Estados-membros devolvam os requerentes de asilo ao primeiro ponto de chegada, o Regulamento de Dublin foi suspenso pela Alemanha para permitir o processamento de pedidos de asilo. A política de portas abertas da Alemanha encorajou os migrantes a seguirem para a Alemanha usando a rota dos Balcãs e da Turquia. Os Estados-membros começaram a fechar unilateralmente as suas fronteiras em reação ao fracasso da UE em enfrentar a crise, tornando a Alemanha o único estado com fronteiras abertas e deixando a entidade responsável pela migração e refugiados severamente sobrecarregada (Zaun & Servent, 2021, p.168).

1.3. Mecanismos criados pela UE para responder à crise de refugiados

Mecanismo de Recolocação

Em 2015, cerca de um milhão de refugiados cruzaram o Mediterrâneo na esperança de segurança e asilo. Vindos de países como a Síria, Afeganistão ou Sudão, os migrantes fugiram de guerras civis, perseguições ou terrorismo (ACNUR, 2015). Só em 2015, 3 771 pessoas morreram ao tentar cruzar o Mar Mediterrâneo. Começando com o naufrágio de Lampedusa em 2013, que matou mais de 360 migrantes, o Mediterrâneo começou a contar milhares de mortos.

O ponto de viragem foi uma cobertura intensiva dos media após 19 de Abril de 2015, depois de um trágico incidente no Mediterrâneo que ocorreu um dia antes de uma reunião regular dos ministros dos Negócios Estrangeiros da UE. Quase 800 pessoas morreram afogadas quando um barco de pesca sobrelotado virou na costa da Líbia a caminho da Europa (The Guardian, 2015). O encontro foi ofuscado pelas cenas de corpos a boiar no mar. A vontade ou capacidade de receber migrantes vinha a descer vertiginosamente, quase na mesma escala que a pressão migratória aumentava. As nações europeias passaram a temer a migração (Šabić, 2017, p.4). Um outro momento que importa recordar no âmbito da cobertura dos media foi a imagem de um menino sírio morto, Aylan Kurdi, numa praia turca, que se afogou junto com o seu irmão e a sua mãe enquanto tentava cruzar da Turquia para a Grécia. Esta imagem correu o mundo e parece ter desempenhado um papel em forçar uma resposta mais significativa dos países europeus para resolver esta crise, que foi descrita como a pior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial (Robinson, 2016, p. 45).

Este momento pode ser considerado um *CNN effect*, uma teoria da ciência política que afirma que a cobertura contínua de grandes eventos pelos media pode influenciar as agendas de política interna e externa (Robinson, 1999, p. 6). Como os media fornecem cobertura contínua de um determinado evento ou assunto, a atenção dos telespectadores fica exclusivamente focada por períodos de tempo, potencialmente prolongados, nesse evento ou assunto. A imagem poderosa de Aylan Kurdi lançou um holofote global sobre a crise dos refugiados, aumentou a indignação global sobre a falta de ajuda das

nações desenvolvidas para os refugiados e forçou os líderes globais a tomarem ações para resolver esta questão (The Wall Street Journal, 2015).

Desde 2011 até Junho de 2021, estima-se que 22 046 migrantes morreram durante a travessia do Mar Mediterrâneo. No entanto, o número exato de mortes registradas no Mar Mediterrâneo não pode ser determinado. Entre 2014 e 2018, por exemplo, nunca foram encontradas cerca de 12 000 pessoas que se afogaram (STATISTA). A OIM documentou seis relatos não verificáveis de barcos desaparecidos no Mediterrâneo entre 2014 e 2018. Além do Mediterrâneo, acredita-se que muitos mais barcos tenham sido perdidos em rotas no exterior, principalmente na rota da África Ocidental para as Ilhas Canárias da Espanha.

Neste contexto, a UE sentiu a necessidade de dar uma resposta mais estruturada a esta crise, apresentando a Agenda Europeia da Migração, que introduziu um esquema de recolocação como medida para aliviar parte da carga dos estados da linha de frente, Grécia e Itália, que sofreram crescente pressão migratória. A recolocação significa a distribuição entre os Estados-membros de pessoas com clara necessidade de proteção internacional. A CE apresentou a chave de distribuição baseada em “critérios objetivos, quantificáveis e verificáveis que refletem a capacidade dos Estados-membros de absorver e integrar refugiados” (Comissão Europeia, 2015). De 2015 a 2018, foi implementado um regime de recolocação de emergência em toda a UE. Quatro elementos foram levados em consideração para a definição da quota de refugiados a acolher por cada estado-membro:

- O tamanho da população (40%)
- PIB total (40%)
- O número de pedidos de asilo e o número de refugiados recolocados por 1 milhão habitantes no período 2010-2014 (10%)
- A taxa de desemprego (10%).

Os refugiados que se qualificam para recolocação seriam pessoas de países com uma taxa de reconhecimento de asilo de pelo menos 75%, como a Síria, Eritreia, Iraque, República Centro-Africana, Suazilândia, Iêmen e Bahrein. As regiões prioritárias são identificadas como Norte de África, Médio Oriente e o Sudeste Africano (Šabić, 2017, p.4-5).

Em julho de 2015, é tomada a decisão de realocar 40.000 refugiados e em setembro de 2015 é decidido realocar mais 120.000 refugiados. A decisão foi adotada com maioria dos votos, mas com a Hungria, Eslováquia, República Checa e Roménia a votar contra e com a abstenção da Finlândia. A Finlândia absteve-se, explicando que acreditava que qualquer plano de refugiados deveria ser voluntário e não obrigatório (Šabić, 2017, p.8). Apesar de se abster, a Finlândia assumiu a responsabilidade pela implementação das decisões da UE.

A decisão era obrigatória, significando que todos os Estados-membros da UE, incluindo os Estados contra, teriam de implementá-la. O Reino Unido optou por não participar, mas prometeu contribuir com €1.2 bilhões em ajuda para a Síria e receber 20.000 refugiados dos campos da Turquia e do norte de África dentro do esquema de reinstalação, um programa que prevê a transferência de refugiados

vulneráveis de um país terceiro de acolhimento para um Estado-membro da UE. A Dinamarca também optou por não receber refugiados através deste programa, mas concordou em participar em programas de reinstalação e assistência de ajuda com países terceiros fora da UE. A Hungria viria, no último trimestre de 2015 a declarar não querer participar ou beneficiar do programa de emergência de recolocação. Para este programa de emergência de recolocação, a Comissão Europeia disponibilizou um financiamento de apoio aos Estados-membros participantes no programa de 780 milhões de euros, definindo que cada Estado-membro receberia 6 000€ por cada pessoa recolocada no seu território e a Itália e a Grécia receberiam 500€ por cada pessoa que saísse do seu território para cobrir despesas de transporte (Oliveira, 2021).

Ao analisar os números totais do programa de recolocação, verificamos que os países com maior percentagem de recolocações efetuadas, por comparação aos seus compromissos legais, foram a Irlanda (170% em outubro, 1.022 recebidas face ao compromisso de 600 recolocações) e Malta (128%, compromisso de receber 131 recolocações) que procederam a mais recolocações do que os seus compromissos legais estabeleciam. Também com percentagens elevadas encontra-se o Luxemburgo (99% de recolocações face aos compromissos assumidos), a Finlândia (95%), a Suécia (81%). Portugal procedeu a 52% das recolocações a que se tinha comprometido (o correspondente a 1.532 recolocações face a um compromisso de 2.951). Por contraste, a Alemanha teve uma taxa de execução de 39% e a França de 26%, embora, tenham sido na realidade os países que, receberam mais recolocados: 10.837 de um compromisso de 27.536 no caso da Alemanha e 5.030 de um compromisso de 19.714 no caso da França (Statista, 2018). O caso da Alemanha é particular porque apesar de não ter cumprido a quota de acolhimento no programa de recolocação foi de longe o país que acolheu mais refugiados na UE, através da sua política de “portas abertas” (Oliveira, 2021, p.2).

O terceiro país que em números absolutos recebeu mais recolocados foi a Suécia (3.047 de um compromisso de 3.766), sendo um dos países que apresenta também uma das mais elevadas taxas de execução (81%) (Oliveira, 2021, p. 65). A Polónia e a Hungria são os únicos países que não recolocaram refugiados. A República Checa não admitiu nenhum novo refugiado desde meados de 2016, enquanto só no final do verão de 2017 a Áustria aceitou seus primeiros refugiados.

Tal como podemos observar nos dados do Anexo A, e de acordo com os dados dos Relatórios de Progresso da Implementação da Agenda Europeia para as Migrações da Comissão Europeia, “a maioria dos Estados-membros ficou aquém do cumprimento dos seus compromissos legais em matéria de recolocação” (Oliveira, 2021).

Mecanismo de Recolocação Voluntária de Menores Não Acompanhados

Quando muitos migrantes se aproximaram das fronteiras gregas vindos da Turquia em 2020 e a violência eclodiu, a Comissão Europeia criou, em abril de 2020, um projeto de assistência de emergência para recolocar voluntariamente refugiados e requerentes de asilo vulneráveis dos campos já superlotados da Grécia e em particular dos acampamentos nas ilhas gregas (Council of Europe, 2021).

Nesta altura, a Grécia tinha cerca de 5 mil crianças e jovens não acompanhados. Foi neste âmbito que foi lançado este mecanismo voluntário que visa recolocar 1.600 crianças migrantes desacompanhadas e as suas famílias. Isto inclui requerentes e beneficiários de proteção internacional, incluindo crianças com condições médicas graves ou outras vulnerabilidades acompanhadas pelos seus membros da família (ACNUR, 2020). Dezasseis países mostraram disponibilidade de participar neste programa tendo estabelecido compromissos de recolocação e iniciado as transferências de menores em 2020 (Oliveira, 2021). Em consequência da pandemia COVID-19 e de atrasos administrativos, este programa foi prolongado até 2021 visto que nenhum país tinha cumprido os objetivos de recolocação.

Ao analisar os dados da OIM Grécia, verificamos que até 21 de dezembro de 2021 tinham sido recolocados 1.176 menores, o que representa 74% do compromisso assumido. 204 menores tinham sido recolocados na Alemanha, 491 na França, 199 em Portugal, 111 na Finlândia, 36 na Irlanda, 30 na Bélgica, 28 na Bulgária, 25 na Itália, 20 na Suíça, 16 no Luxemburgo, 13 na Holanda e os restantes distribuídos por outros Estados-membros com compromissos de recolocação para este programa. Portugal assumiu-se como segundo país no número de menores não acompanhados disposto a acolher, mas na prática cumpriu menos de 40% do compromisso assumido (Oliveira, 2022, p. 75).

Mecanismo de Reinstalação

A reinstalação na União Europeia é a transferência de refugiados vulneráveis de um país terceiro de acolhimento para um Estado membro da UE, onde serão admitidos e concedidos o direito de permanência e quaisquer outros direitos comparáveis aos concedidos aos beneficiários de proteção internacional. É uma alternativa segura e legal às viagens irregulares e uma demonstração da solidariedade europeia com países terceiros que acolhem um grande número de pessoas que fogem de guerras ou perseguições (EASO, 2020). A ACNUR definiu a reinstalação como o processo que:

“envolve a seleção e transferência de refugiados de um país no qual procuram proteção para um terceiro país que concordou em admiti-los – como refugiados – com status de residência permanente. O estatuto assegura proteção e proporciona ao refugiado reinstalado e à sua família ou dependentes o acesso a direitos semelhantes aos dos nacionais. Este programa traz consigo a oportunidade de eventualmente se tornar um cidadão naturalizado do país de acolhimento.” (ACNUR, 2015)

Embora antes de 2015 a maioria dos Estados-membros já assumisse compromissos nacionais de reinstalação com o ACNUR, foi a partir de 2015, que a Comissão Europeia definiu pela primeira vez as bases de um mecanismo europeu de reinstalação através de 2 programas com o apoio financeiro da Comissão Europeia: Acordo UE/Turquia 1x1 e Reinstalação Esquema 50.000 (Oliveira, 2021, p.14).

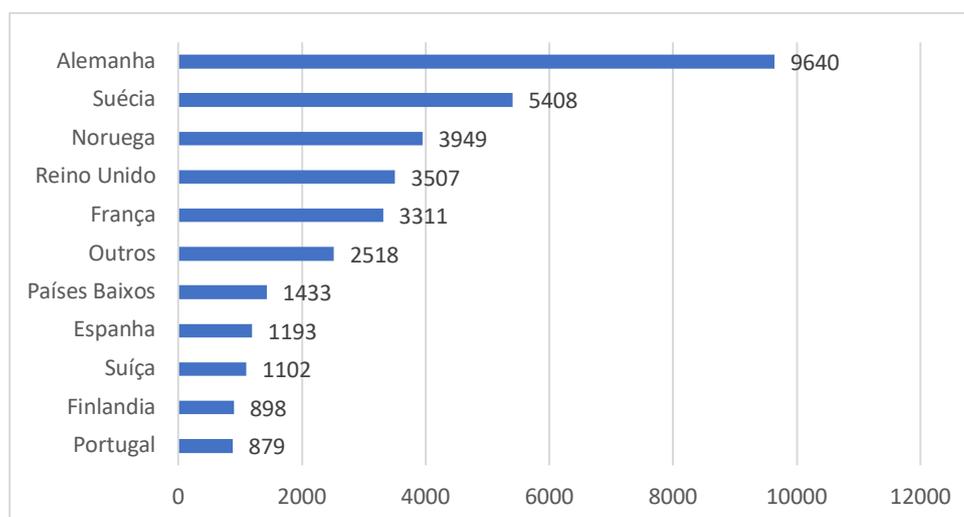
Em junho de 2015, a Comissão apresentou uma recomendação aos Estados-membros sobre um regime europeu de reinstalação destinado a reinstalar 20.000 pessoas com necessidade de proteção internacional durante um período de dois anos. Os Estados-membros concordaram em reinstalar 22.504 pessoas com clara necessidade de proteção internacional, em conformidade com os números apresentados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A Islândia,

Liechtenstein, Noruega e Suíça participam no programa de reinstalação através de programas multilaterais e nacionais.

No universo dos Estados-membros da UE27 verifica-se um aumento anual do número de refugiados reinstalados. Em 2019, foi atingido um recorde com 21.295 reinstalações realizadas pelos 27 países da UE. O ano de 2020 ficou marcado por uma queda acentuada do número de reinstalações causada pela pandemia COVID-19, reduzindo o número de chegadas para menos de metade comparativamente com o ano anterior.

Gráfico 2. Número de refugiados reinstalados ao abrigo do Programa de Reinstalação.

Fonte: ACNUR, 2019



Se analisarmos em mais detalhe o ano de 2019, verificamos que cinco países da Europa, Alemanha, Suécia, Noruega, Reino Unido e França, receberam 76% de todos os refugiados reinstalados. Dos 20 países da Europa que receberam refugiados através deste programa em 2019, 11 países reinstalaram pelo menos 90% de sírios. Apenas a Suécia, Noruega, França, Alemanha, Reino Unido, Holanda, Portugal e Finlândia reinstalaram um número substancial de outras nacionalidades de refugiados, incluindo do Sudão, República Democrática do Congo (RDC), Somália, Eritreia, Sudão do Sul e Iraque¹ (ACNUR, 2019).

(1) Acordo UE/Turquia 1x1

Tendo inicialmente acolhido mais de um milhão de refugiados e migrantes forçados a entrar na Europa entre 2015 e 2016, a política da União Europeia (UE) mudou no sentido de externalizar o controlo da migração para a Turquia e o Norte da África. Esta externalização refere-se à adoção de políticas fora

¹ Os números de chegada publicados pela ACNUR podem não corresponder às estatísticas de reinstalação publicadas pelos países, porque os números dos governos podem incluir refugiados de países terceiros recebidos fora dos processos de reinstalação da ACNUR.

das fronteiras da UE para impedir que os migrantes tenham acesso à “Europa fortaleza” através de ferramentas multilaterais. A externalização da migração passa por adotar ferramentas com países de forma que estes reforcem o seu controlo nas fronteiras com a UE (Apaydin and Müftüleri-Baç, 2021, p.5).

Em resposta à chegada de quase um milhão de migrantes e refugiados do Médio Oriente e de África através da rota do Mediterrâneo Oriental no segundo semestre de 2015 e nos primeiros três meses de 2016, a União Europeia (UE) e a Turquia estabeleceram um plano para acabar com os fluxos de migração irregular da Turquia para a UE em 18 de março de 2016. O documento afirma que a partir de 20 de março de 2016 todas as pessoas que não têm direito à proteção internacional na Grécia serão devolvidas à Turquia, com base no Acordo de Readmissão de 2016 assinado entre os países. Ao mesmo tempo, foi acordado facilitar a reinstalação de refugiados sírios da Turquia para os países da UE. (OIM, 2020). O comunicado afirma que as medidas são “temporárias e extraordinárias”, acrescentando que são necessárias para acabar com “o sofrimento humano e restaurar a ordem pública.” (European Council, 2016) Este acordo foi concebido para impedir que as pessoas viajassem da Grécia para o resto da Europa diminuindo assim a pressão sobre a UE. A Turquia prometeu tomar medidas mais duras para evitar novas rotas marítimas e terrestres de migração irregular da Turquia para a UE. Em troca, a Turquia receberia 6 biliões de euros para melhorar a situação humanitária enfrentada pelos refugiados no país, e os cidadãos turcos teriam permissão para viajar sem visto para a Europa.

Organizações de direitos humanos em todo o mundo protestam contra o acordo UE-Turquia e as condições dos refugiados na Europa. Como resultado deste acordo, os requerentes de asilo que chegam depois de 20 de março de 2016 estão sujeitos a um procedimento acelerado na fronteira. O procedimento de admissibilidade destina-se a examinar se os pedidos de requerentes de asilo podem ser indeferidos com o fundamento de que a Turquia é um país terceiro seguro ou um primeiro país de asilo. Os procedimentos de asilo decorrem nos chamados “hotspots” das ilhas gregas e os requerentes de asilo têm de permanecer nas ilhas até que o seu pedido de asilo seja concluído ou até que o Serviço de Asilo grego diga que podem mudar-se para a Grécia continental. No âmbito do procedimento “fast track” na fronteira, as entrevistas são conduzidas pela EASO, atual Agência da União Europeia para o Asilo, bem como pelo Serviço de Asilo grego. Os requerentes de asilo que cheguem após 20 de março de 2016 não têm acesso à recolocação para outro país, no entanto, algumas pessoas podem ter direito ao reagrupamento familiar se tiverem família noutra país da UE. Os procedimentos Fast Track e de admissibilidade não se aplicam atualmente a pessoas elegíveis para o reagrupamento familiar ao abrigo da Convenção de Dublin, casos vulneráveis incluindo menores assim como algumas nacionalidades.

Este acordo tem sido amplamente criticado por vários segmentos da população, alegam que impedir os refugiados de se candidatarem a asilo assim que chegam à UE é contra a lei humanitária internacional (The Conversation, 2016). A Amnistia Internacional alega que os pedidos de asilo estavam a ser rejeitados através de um procedimento rápido com base no pressuposto de que a Turquia era um país seguro para onde regressar. Um comité grego suspendeu anteriormente as deportações de sírios com

base em violações do princípio de não repulsão, julgando a Turquia como insegura e bloqueando o acordo UE-Turquia de 18 de março de 2016 que visa conter o fluxo de migrantes em trânsito para a Europa através da Turquia.

Por outro lado, a República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia não se juntaram a outros Estados-membros na recolocação de migrantes da Itália e da Grécia, violando as suas obrigações ao abrigo das decisões do Conselho adotadas em 2015 antes do acordo UE-Turquia. A Hungria, a Polónia e a República Checa enfrentam ações judiciais da Comissão por negligência e, em 2017, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) rejeitou as objeções da Hungria e da Eslováquia às quotas obrigatórias da Comissão. Em 2016, a UE permitiu que os Estados-membros suspendessem seu regime de isenção de visto por seis meses devido a um aumento nos pedidos de asilo de cidadãos turcos após a tentativa de golpe de Estado em julho daquele ano.

Desde março de 2016, mais de 28.000 sírios foram reinstalados em países da UE (Parlamento Europeu, 2022). Enquanto cerca de 15.000 pessoas permanecem retidas nas ilhas gregas, apenas 2.140 pessoas foram devolvidas da Grécia para a Turquia sob o acordo nos últimos cinco anos. Isso deve-se principalmente a um longo e complexo procedimento de asilo que inclui critérios de admissibilidade e também ao facto de, em alguns casos, os tribunais gregos reconhecerem que a Turquia não é um país seguro para enviar pessoas de volta (Comitê Internacional de Resgate, 2022).

O acordo UE-Turquia não é o único responsável pela queda drástica nas chegadas totais. Os países dos Balcãs Ocidentais também fecharam o acesso aos migrantes, impedindo uma rota terrestre bem conhecida para a Europa. Ainda assim, o acordo UE-Turquia foi o símbolo mais visível de uma ação concertada para limitar a migração.

A Turquia acolhe atualmente a maior população de refugiados do mundo com mais de 4 milhões de pessoas. Cerca de 3,7 milhões deles são sírios que fugiram do conflito em curso que assola o seu país há mais de 11 anos. (ECHO, 2022) O acordo UE-Turquia foi notável pela forma como transferiu para a Turquia responsabilidade significativa da gestão da migração europeia. Foi também uma das primeiras instâncias da União Europeia a se posicionar sobre a migração como um bloco. Embora os Estados-membros tivessem respostas desarticuladas a fluxos anteriores provocados pela Primavera Árabe, este acordo teve uma aceitação uniforme entre os Estados-membros (Terry, 2021).

Passados vários anos após a declaração de 18 de Março, acordada sob os principais objetivos de dismantelar a migração irregular e melhorar a cooperação UE-Turquia, as expectativas de Ancara de reforçar a sua ligação com a UE falharam drasticamente. A migração mudou o seu status quo e mudou o seu âmbito, deixando de ser o principal ponto fulcral do acordo para se tornar uma espécie de "arma de pressão" para a Europa. (Ianni et al, 2021, p.34)

(2) Reinstalação Esquema 50.000

Seguindo a recomendação da Comissão Europeia para que os Estados-membros da UE ofereçam pelo menos 50.000 lugares de reinstalação para pessoas com necessidade de proteção internacional até o final

de 2019, 16 Estados-membros ofereceram mais de 50 000 lugares no total, tornando-se o maior envolvimento coletivo da UE na reinstalação até à data. Em novembro de 2019, os países europeus atingiram cerca de 70% da meta do programa.

Em linha com os outros programas de acolhimentos, também neste destacam-se a Suécia, França, Reino Unido e Alemanha. Estes 4 países foram responsáveis pelo acolhimento de 78% dos refugiados que foram recolocados através deste programa. À luz dos impactos da pandemia o programa de reinstalação 2020-21 que iria substituir este programa de reinstalação viria a ser cancelado, a pedido de vários Estados-membros, estendendo-se a execução do programa de reinstalação 2018/2019 até ao fim de 2021 e definindo-se um novo compromisso para os Estados-membros a partir de 2022, situação que ainda não ocorreu. (Oliveira, 2022, p.65)

Capítulo 2 - O Acolhimento de refugiados em Portugal

2.1. Resposta portuguesa à crise migratória

O Alto Comissariado para as Migrações (ACM) do Ministério da Presidência e Modernização Administrativa é responsável pelo acolhimento e integração dos refugiados na sociedade portuguesa (ACNUR Resettlement Handbook 2019). No contexto da criação da Agenda Europeia para as Migrações (AEM), o governo português criou em 2015 através do despacho n.º 10041-A/2015 o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia das Migrações (GTEAM). Este grupo de trabalho teve como objetivo dar resposta ao aumento do fluxo de refugiados na Europa e consequentemente em Portugal definindo um modelo de acolhimento para os reinstalados e recolocados (Diário da República, 2015). Este grupo de trabalho é coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e possui uma representação multidisciplinar, tendo representantes da Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Instituto da Segurança Social, do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, da Direção-Geral da Educação e do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, 2015). Ficou definido que seriam consultados, sempre que necessário, representantes de autarquias locais e de organizações não governamentais. Estes participantes foram responsáveis pela definição de várias etapas no processo de acolhimento e integração de refugiados: mapeamento e proposta de um plano nacional, criar as condições para um acolhimento imediato em território nacional, integração descentralizada, monitorização e avaliação (Oliveira, 2020, p.150). O Modelo de acolhimento e integração em Portugal é descentralizado, onde participam mais de 100 municípios e que envolve mais de 300 entidades. Este modelo de acolhimento, decorre de uma parceria entre o ACM e a sociedade civil. Para auxiliar na integração, existe a Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes do ACM que apoia a integração de proximidade através de 3 Centros Nacionais e 125 Centros Locais dispersos pelo país (Discurso da Alta-Comissária para as Migrações, 18 de junho de 2021). Em 2019 é criado pelo Governo o cargo de Secretário de Estado para a Integração e as Migrações, que se autonomiza com o reconhecimento da necessidade de um Secretário de Estado para esta área. Em 2022, o cargo passa a designar-se Secretário de Estado da Igualdade e Migrações.

O fenómeno de estudo abordado nesta dissertação, que se centra no período entre 2015 e 2021, tem um carácter relativamente novo o que se traduz na escassez de produções científico-académicas que analisam o problema de uma perspetiva do acolhimento. Isto apresenta uma escassez ainda maior quando se procura perspetivas fora dos grandes centros urbanos. Nos últimos anos, as obras de Costa e Teles (2017), bem como as dissertações de mestrado de Coelho (2016), Ribeiro (2017), Carvalho (2017), Gonçalves Souza (2017), e Hermann-Jung (2017), descreveram o desempenho das organizações portuguesas de acolhimento, mas sem considerar o ponto de vista dos refugiados, os principais destinatários de tais ações de acolhimento. Enquanto Santinho (2016) centrou-se na questão dos refugiados e requerentes de asilo em Portugal, tomando como ponto de partida as condições políticas que regulam o seu acolhimento, estadia e mobilidade, centrando-se no campo do acesso à Saúde.

É possível encontrar diversos relatórios divulgados pelo Estado português assim como pela União Europeia em que enaltecem as medidas tomadas na integração de refugiados, mas na realidade não demonstram a parte prática destas medidas e de que forma está a impactar positiva ou negativamente o processo de integração dos refugiados. Os relatórios publicados permitem, no entanto, perceber as medidas criadas pelas estruturas estatais e se de acordo com o Estado estas medidas tiveram ou não sucesso.

No artigo “A Política de Acolhimento de Refugiados” é evidenciado que apesar da vontade do governo de acolher o dobro da quota de refugiados, “existe uma morosidade do processo de distribuição dos refugiados ao abrigo do programa europeu de recolocação tem impedido o cumprimento efetivo das quotas atribuídas a Portugal” (Costa & Teles, p.44, 2017). Aliada a esta situação os autores apontam ainda para a falta de interesse dos refugiados em virem para Portugal, procurando países do centro e norte da Europa nos quais já exista uma comunidade residente.

Através do artigo “Welcoming refugees in Portugal: preliminary assessment through the voices of refugee families” os refugiados falam na primeira pessoa sobre a sua experiência de integração. Através de entrevistas foi possível concluir que apesar dos resultados positivos gerais do Programa de Famílias PAR, este modelo de hospedagem ainda apresenta alguns obstáculos para uma integração bem-sucedida como por exemplo isolamento social e mobilidade reduzida, dificuldades em combinar habilidades anteriores com novas oportunidades de emprego, falta de interação com indivíduos do mesma cultura / religião / nacionalidade, dificuldade de acesso a cursos de língua portuguesa, falta de conhecimento ou preconceito da sociedade portuguesa sobre a religião muçulmana, podendo conduzir a mal-entendidos ou discriminação. As autoras apontam que somente combatendo a exclusão social dos refugiados decorrente da criação de comunidades fechadas ou guetos, reunindo refugiados e comunidades locais, será possível promover sua inclusão social (Barbosa et al. 2019).

Num artigo da Universidade Aberta é explicado que face à ausência de tradição histórica de acolhimento de refugiados, este processo ocorre com o forte apoio de instituições locais (Costa, Sousa, Bäckström, Magano & Albuquerque. 2019). Os autores afirmaram que a integração de refugiados gerou uma forte mobilização social e institucional assim foi possível que Portugal expressasse a disponibilidade para receber mais refugiados além da quota estabelecida pela União Europeia. É salientado neste artigo (e em muitos outros) a dificuldade que os refugiados têm na aprendizagem da língua e como essa barreira linguística dificulta o processo de integração.

2.2. Processo de acolhimento

Portugal nunca tinha recebido tantos refugiados como nos últimos anos, e apesar da vontade política de recebê-los, o país não tinha estruturas suficientes para aumentar a capacidade de receção. A sociedade civil mostrou-se como pilar essencial neste processo, permitindo assim aumentar os recursos disponíveis e possibilidades de receção e integração (Costa et al, 2019).

O SEF é a entidade responsável pela análise, instrução e decisão sobre a aceitação ou recusa de pedidos de proteção internacional. Os estatutos de proteção são concedidos ou recusados com base em três pilares jurídicos correspondentes à Convenção de Genebra de 1951, regional (Sistema Europeu Comum de Asilo) e nacional (Constituição da República, Lei de Asilo e Lei de Imigração) (SEF, 2020). Ao analisar o processo de acolhimento até 2020, verificamos que Portugal tinha vários processos paralelos de acolhimento de requerentes de asilo que variam de acordo com a programa em que se enquadra, uma característica que torna o processo burocrático ainda mais complexo. Para os requerentes de asilo que chegam a Portugal através de mecanismos da UE, existe um programa de integração estruturado, mas o mesmo não acontece com requerentes de asilo espontâneos. Para compreender melhor o processo de receção de requerentes de asilo que existia em Portugal até 2020, e no qual incide a fase das entrevistas desta dissertação, vou categorizar e explicar os diferentes tipos de requerentes de asilo que chegam a Portugal.

Requerentes de asilo espontâneos

A responsabilidade de acolhimento dos requerentes de asilo espontâneos é partilhada entre o Instituto da Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Conselho Português para os Refugiados com base em memorandos de entendimento. O processo de integração é coordenado pelo Instituto da Segurança Social, mas neste caso de integração não existem medidas específicas com vista ao apoio no acolhimento e integração do refugiado (Helbling and Kalkum, 2019, p. 7-8). O pedido de admissibilidade pode demorar até 30 dias, sendo que se o pedido for efetuado num aeroporto é neste local que permanecem até o SEF decidir sobre o pedido de asilo. Caso o pedido seja admitido, inicia-se a fase de instrução do processo que pode demorar entre 6 a 9 meses, sendo que neste período os requerentes de asilo possuem uma autorização de residência provisória durante este período (Oliveira, 2021, p.118).

Vários críticos têm alertado para a discrepância de acolhimento e integração comparativamente com os refugiados que chegam através de programas da UE. São referidos vários problemas enfrentados pelos refugiados instantâneos, nomeadamente:

“centros de acolhimento em permanente sobrelotação; aumento exponencial de pedidos de asilo; escassez de recursos especializados e infraestruturas para acompanhar estes fluxos; centenas de requerentes de asilo alojados em hostels e unidades hoteleiras; e por fim uma resposta lenta, excessivamente processual dos organismos públicos na tramitação dos processos de regularização do estatuto dos refugiados e consequentes atrasos nos processos de autonomização.” (Observador, 2020)

Ao longo dos anos observamos um aumento constante do número de refugiados instantâneos, mas a capacidade dos centros de acolhimento do CPR continua muito reduzida e incapaz de receber todos os requerentes, sendo que a alternativa tem sido alojá-los em hostels.

Programa de Recolocação

Relativamente ao programa de recolocação, este é gerido por um quadro de coordenação especial: o Grupo de Trabalho para a Agenda das Migrações. Com a criação deste grupo de trabalho, o ACM criou uma base de dados de potenciais entidades de acolhimento que se candidatam a receber requerentes de asilo; depois o ACM envia uma lista de requerentes de asilo à entidade de acolhimento que avalia a sua capacidade de receber pessoas na instituição, sendo que neste caso o SEF trata da transferência (Entrevista ACM²). Os requerentes de asilo recolocados em Portugal beneficiam de um programa de apoio de 18 meses e os principais prestadores de serviços de acolhimento incluem a Plataforma de Acolhimento de Refugiados (PAR), seguida do Conselho Português para os Refugiados em parceria com municípios, Câmara Municipal de Lisboa, União de Misericórdias, a Cruz Vermelha Portuguesa e outros municípios autónomos. No caso da PAR, o programa de apoio inicial tem duração de 24 meses. Na maioria dos casos, as pessoas realocadas beneficiaram de alojamento alugado (OECD, 2019, p.23). O processo de phase-out é coordenado pelo ACM e consiste em entrevistas 6 meses antes do final do programa, 3 meses antes e quando o programa é completo (Ecre, 2018). Apesar de Portugal receber 6.000 euros por cada refugiado através do programa de recolocação, não é o valor total que chega às instituições de acolhimento. Destes fundos, os adultos têm direito a 150 euros por mês e 75 euros por criança. Uma família de quatro pessoas, por exemplo, recebe assim menos do que o salário mínimo português. No entanto, as famílias não têm de pagar a renda, pois o alojamento é fornecido gratuitamente e as contas são pagas com os fundos (Challinor, 2018, p.101).

Ao analisar os números de pessoas realocadas em Portugal, verificamos que em entre 2015 e 2018 foram recolocados 1.550 requerentes de asilo, ao abrigo do mecanismo de recolocação 2015/2018. Portugal foi o 6º Estado-Membro da UE que mais pessoas refugiadas acolheu no programa de Recolocação, acolhendo refugiados maioritariamente cidadãos nacionais da Síria, Eritreia e Iraque (Discurso da Alta-Comissária para as migrações, 18 de junho de 2021).

Recolocação ad-hoc (barcos humanitários)

A partir de 2018, Portugal demonstrou a sua disponibilidade para participar ativamente na recolocação de barcos humanitários, firmando assim um compromisso de solidariedade e de cooperação com Malta e Itália para a transferência para Portugal cidadãos estrangeiros provenientes de barcos humanitários. Antes de 2018, Portugal já acolhia refugiados vindos de barcos humanitários, mas através do mecanismo de recolocação europeu. A recolocação para Portugal é geralmente mais rápida comparativamente com outros países, uma vez que Portugal não envia nenhuma delegação permitindo que o EASO realize entrevistas em seu nome e, portanto, não é necessário um terceiro passo (Borderline Europe, 2020).

² Entrevista realizada a um representante do ACM, no contexto do trabalho de investigação para esta dissertação.

Mecanismo de Recolocação Voluntária de Menores Não Acompanhados

A Grécia tomou a iniciativa de propor este programa no final de 2019, no contexto da sobrelotação dos campos de refugiados e instituições de acolhimento. Neste âmbito, a Comissão lançou em 2020 um Programa de Recolocação, de base voluntária, para menores não acompanhados da Grécia para outro Estado-membro.

Portugal comprometeu-se a receber 500 menores não acompanhados até 2021, de forma faseada e gradual, mas apenas 199 jovens chegaram a Portugal até ao final de 2021. De acordo com o Observatório das Migrações:

“a maioria desses menores não acompanhados transferidos para Portugal até ao final de 2021 é do sexo masculino, sendo que 63 são nacionais do Afeganistão, 46 do Paquistão, 15 do Bangladesh, 12 da Síria, 12 do Egipto, 5 da República Democrática do Congo, e os restantes de outras nacionalidades.” (Oliveira, 2022, p.75)

No contexto deste programa, foi criado um guia de acolhimento para menores não acompanhados como uma ferramenta de apoio às escolas e docentes “tendo em vista o acolhimento e a inclusão destas crianças e jovens no sistema educativo português” (Direção Geral da Educação, 2020).

Programa de Admissão Humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão

Os afegãos têm sido consistentemente um dos maiores grupos de refugiados que chegam à Europa, com mais de 600.000 pedidos de asilo nos países europeus nos últimos dez anos. Desde que os Talibãs capturaram o poder no Afeganistão em Agosto de 2021, pessoas de todos os sectores da sociedade afegã começaram a fugir do país para escapar à repressão dos Talibãs (Crawley & Kaytaz, 2022, p. 5).

Neste contexto de emergência humanitária, Portugal assumiu compromissos de apoio a afegãos em risco. De acordo com o Observatório das Migrações, “O processo de acolhimento de cidadãos afegãos, chegados a Portugal a partir de agosto de 2021 através do programa de admissão humanitária, foi definido como atípico por se inscrever no quadro da emergência humanitária” (Oliveira, 2022). Os procedimentos tiveram de ser alterados, sendo que as pessoas eram inicialmente recebidas em unidades de acolhimento para só depois as entrevistas serem feitas, ao contrário do que ocorre com os restantes programas de acolhimento. Entre Agosto e Dezembro de 2021, Portugal recebeu 768 afegãos ao abrigo deste programa de emergência humanitária, sendo que cerca de 49,2% são do sexo feminino, 41,8% tinham menos de 18 anos e 54,6% estavam em idade ativa. Face ao compromisso nacional de acolher 800 afegãos, no final do ano de 2021, Portugal tinha uma taxa de execução deste programa de admissão humanitária de 96% (Oliveira, 2022, p.79-80).

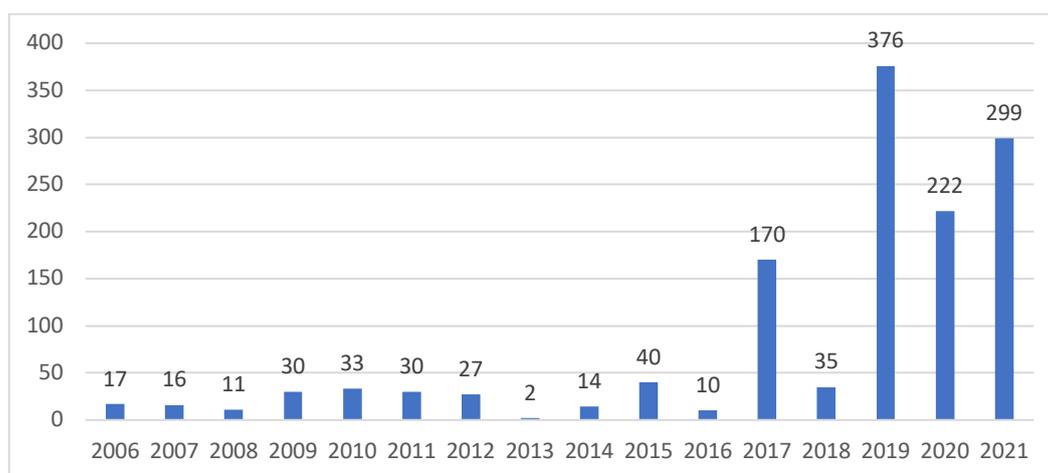
Programa de Reinstalação

Após consultas com o ACNUR, Portugal, por Decisão Governamental, iniciou um programa de reinstalação com uma quota anual de 30 refugiados. A implementação do programa começou em 2007. Em 2014, 2015 e 2016, a quota anual de Portugal passou para 45 pessoas. Em 2017, com a Agenda

Europeia para as Migrações, o número passou para 190 pessoas por ano. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do Ministério do Interior é responsável pelo fornecimento e implementação do programa de reinstalação português, e ao Estado português são atribuídos 10.000€ por cada refugiado acolhido ao abrigo deste programa (Secretário Geral Adjunto do Ministério da Administração Interna, 2021³).

No biénio 2018-2019, Portugal, em linha com as prioridades determinadas pela Comissão Europeia, comprometeu-se a reinstalar 1.010 refugiados presentes em países terceiros: 606 da Turquia e 404 do Egito. Foram agendadas três missões portuguesas ao Egito e quatro à Turquia de forma a seleccionar os refugiados a serem acolhidos. De acordo com a entrevista realizada ao ACM, estas missões de seleção ocorrem em formato de um dia sendo que o SEF faz uma entrevista de segurança e o ACM entrevista o agregado familiar ou pessoas isoladas a transferir, sendo que o principal objetivo é conhecer em detalhe aquilo que são as características sociais, económicas, emocionais, profissionais e físicas de um determinado agregado familiar. Além de ser apresentado o processo de acolhimento em Portugal, é dada a possibilidade aos refugiados de colocarem questões sobre o país (Entrevista ACM).

Gráfico 4. Número de refugiados reinstalados em Portugal, ao abrigo do mecanismo de reinstalação, entre 2006 e 2021. Fonte: OM, 2022



Ao analisar os dados disponibilizados pelo Observatório das Migrações em 2022, verificamos que 932 pessoas foram reinstaladas desde 2018, correspondendo a 92,1% do objetivo. É importante mencionar que este objetivo tinha sido definido para o programa de 2018-2019, mas tendo em conta que o Programa de Reinstalação 2020/2021 foi cancelado (SEF, 2021), o mesmo objetivo definido em 2018 foi prolongado até ao momento.

A primeira missão de seleção no Egito ocorreu em julho de 2018, e 138 pessoas foram aceites e receberam o Estatuto de Refugiado por Ordem Ministerial. A 1ª missão de seleção na Turquia decorreu de 12 a 16 de novembro de 2018 envolvendo 174 pessoas. A segunda missão de seleção no Egito ocorreu de 25 a 29 de novembro de 2018, envolvendo 147 pessoas. Os dados de 2022 indicam que foram

³ Ricardo Carrilho, Secretário Geral Adjunto do Ministério da Administração Interna, numa entrevista ao programa “Em Nome da Lei” da rádio Renascença.

reinstalados 369 refugiados do Egito e 561 da Turquia. Entre as chegadas de reinstalados em Portugal em 2021 destacam-se as nacionalidades da Síria, 81 reinstalados do Egito e 131 da Turquia. Em segundo do Iraque, com 52 reinstalados da Turquia. Seguem-se outras nacionalidades com menor expressão vindas do Egito, com 14 nacionais do Sudão, 8 da Etiópia, 7 do Sudão do Sul e 6 da Somália. (SEF, 2022, p.65).

Alterações ao processo de acolhimento

Como mencionado anteriormente, o processo de acolhimento em Portugal não era homogêneo, sendo que entre 2015 e 2020 existia um modelo de encaminhamento e acolhimento de pedidos espontâneos e um modelo diferente para refugiados chegados a Portugal através dos mecanismos europeus. Nos pedidos espontâneos, os requerentes espontâneos têm de aguardar entre 1 e 5 meses para ter a autorização de residência provisória concedida pelo SEF, no Centro de Acolhimento gerido pelo CPR em Lisboa, para só depois serem distribuídos pelo país. Por outro lado, os refugiados chegados através de mecanismos de proteção europeus são imediatamente distribuídos para uma das entidades de acolhimento que têm de, durante 18 meses, promover um plano de integração (Oliveira, 2020). No sentido de homogeneizar e simplificar os processos foi criado um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional através da Resolução do Conselho de Ministros no 103/2020. Conforme destacado na própria resolução, pretende-se:

“garantir uma maior eficácia e eficiência no âmbito do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, incluindo crianças não acompanhadas, reinstalados ou recolocados, (...) bem como os requerentes de proteção internacional retomados a cargo e beneficiários de proteção internacional readmitidos no país.” (Diário da República, 2020)

Esta resolução cria o Grupo Operativo Único, que opera em formação restrita com funções de coordenação como ACM, SEF e ISS. O ACM fica responsável pela elaboração de um modelo de acolhimento e integração único para requerentes e beneficiários de proteção internacional, assim como coordenar os processos de acolhimento e integração. O SEF ficou responsável por garantir apoio aos requerentes de proteção internacional até à decisão de admissão do pedido, em articulação com o ACM. O ISS fica responsável pela área de apoio social, nomeadamente prestar apoio social aos requerentes de proteção internacional titulares de autorização de residência provisória e beneficiários de proteção internacional, em situação de carência socioeconómica, após a cessação dos apoios financeiros garantidos na fase inicial de admissibilidade ou findos os programas de apoio e integração em território nacional (Diário da República, 2020). Neste momento não há informação disponível sobre os impactos do GOU e a sua evolução, não sendo por isso possível afirmar o seu impacto no acolhimento de refugiados em Portugal.

Na sequência da reestruturação do SEF, será criada a Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo que estará concluída até ao final do ano de 2022 e irá alterar a lei orgânica de funcionamento do ACM. O objetivo é uma aprofundação da articulação entre as medidas e os serviços públicos (Expresso, 2022).

Evolução dos pedidos de asilo

Ao analisar os pedidos de asilo a nível europeu fica claro que Portugal não é um dos principais destinos de asilo, mas é visível que na última década aumentaram o número de pedidos de proteção internacional (Costa et al, 2019).

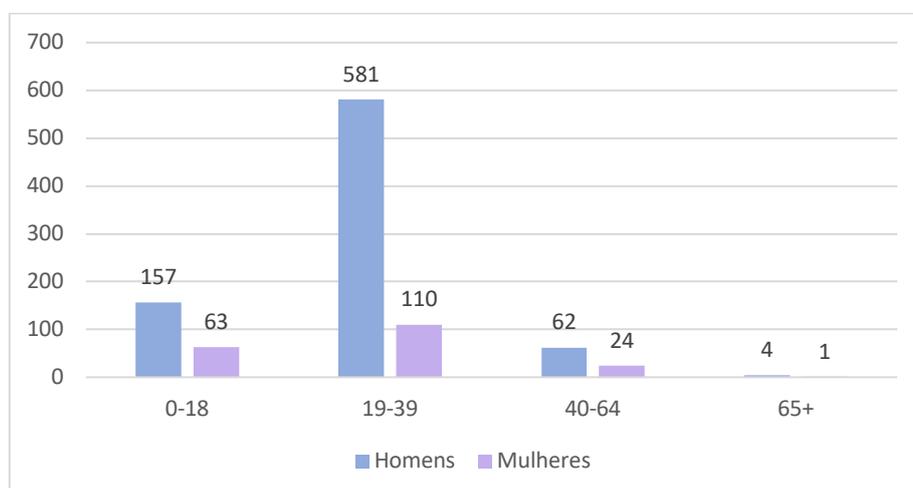
Os dados entre 2007 e 2012 mostram que o fluxo de refugiados era constante, com uma média de 208 entradas por ano (ver anexo B). Se até 2015 os pedidos de proteção internacional eram maioritariamente efetuados em território nacional, por via de pedidos espontâneos, esta situação alterou-se com a participação de Portugal nos mecanismos europeus. Ao analisar os pedidos de asilo verificamos que em 2020, no contexto da pandemia COVID-19, os pedidos de asilo diminuíram 45,8% face a 2019, totalizando 1002 pedidos em território nacional mais 222 requerentes de asilo que chegaram a Portugal através do mecanismo de recolocação no âmbito dos compromissos nacionais assumidos com a UE (SEF, 2020, p.61). O ACM afirma que a pandemia provocou um atraso de 6 meses no acolhimento de refugiados em Portugal, sendo que entre março e agosto de 2020 não houve nenhum refugiado a entrar em Portugal através dos mecanismos da UE. (Entrevista ao ACM)

É importante mencionar que sendo a reinstalação um mecanismo de proteção internacional no qual as pessoas chegam da Turquia ou do Egipto já com estatuto de refugiado, as estatísticas não contabilizam estas chegadas no número anual de pedidos de proteção internacional em território nacional, daí aparecerem separadas do número total de pedidos de proteção de asilo em Portugal como demonstra o gráfico acima. O mesmo não ocorre com o mecanismo de recolocação, os requerentes de asilo neste caso procedem à instrução do processo de concessão de proteção internacional já em território português e junto do SEF, estando por isso o seu número anual de chegadas integrado no valor global de pedidos de proteção internacional anualmente a Portugal (Oliveira, 2021, p. 76).

A análise dos dados de 2020 divulgados pelo SEF, podemos olhar mais concretamente para o perfil dos requerentes de proteção internacional em Portugal.

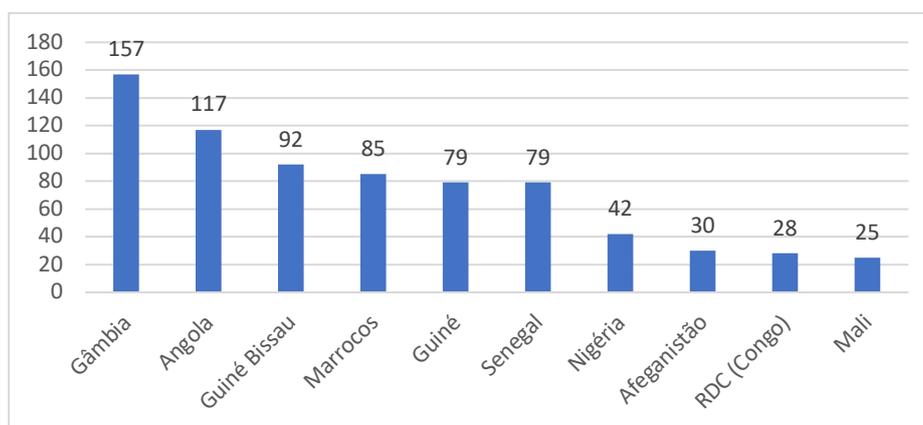
Gráfico 6. Pedidos de proteção internacional por género e idade em 2020 em Portugal.

Fonte: SEF, 2021



Relativamente ao género e idade, 80,2% dos pedidos foram apresentados por indivíduos do sexo masculino, maioritariamente na casa dos 19-39 anos. 90,9% dos requerentes de asilo tinham menos de 40 anos de idade. Os indivíduos que migram sozinhos tendem a ser jovens e homens, fazendo com que a maioria dos requerentes de asilo sejam consequentemente jovens do sexo masculino. Um em cada cinco requerentes de asilo deslocados está a migrar sozinho e 88% destes são homens (OECD, 2019). Importa salientar novamente que estes dados não incluem o programa de reinstalação que está mais associado à reinstalação famílias daí esta disparidade entre sexo masculino e feminino.

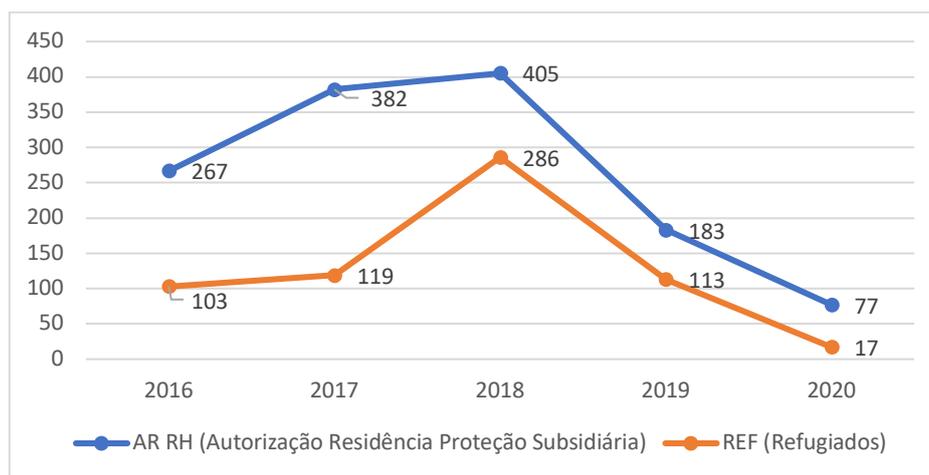
Gráfico 7. Pedidos de proteção internacional por nacionalidade em 2020 em Portugal. Fonte: SEF, 2021



A realidade de asilo é diferente em cada país da UE, identificando-se uma procura maior de determinada nacionalidade com um Estado-membro que varia dependendo de vários fatores. Estes fatores podem ser familiares anteriormente estabelecidos no país ou características culturais específicas, nomeadamente a língua e relações históricas.

Observamos que maioritariamente Portugal recebeu em 2020 requerentes de asilo provenientes de África. Estes dados são justificados com a receção de requerentes de asilo através do programa Recolocação ad hoc de barcos humanitários que são maioritariamente originários de países africanos, mas também pela escolha de Portugal por parte de requerentes de asilo provenientes de países de língua oficial portuguesa (Oliveira, 2020).

Gráfico 8. Beneficiários de Proteção Internacional em 2020 em Portugal. Fonte: SEF, 2021



Analisando o reconhecimento de estatuto e proteção internacional em 2020, foram deferidos 77 pedidos (183 em 2019), estes pedidos foram deferidos predominantemente a nacionais de países asiáticos. Foram concedidos 17 títulos de autorização de residência por proteção subsidiária (113 em 2019), estes também foram atribuídos a nacionais de países asiáticos maioritariamente (SEF, 2021, p.62).

2.3. Instituições de acolhimento

Atualmente existem cinco principais instituições responsáveis pelo acolhimento de refugiados em Portugal: Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), Conselho Português para os Refugiados (CPR), Cruz Vermelha Portuguesa, Câmara Municipal de Lisboa e a União das Misericórdias Portuguesas, sendo estas instituições responsáveis por um conjunto de entidades locais de acolhimento. São as entidades locais que submetem as suas propostas de integração diretamente à instituição, ou através do ACM. Por vezes, as entidades locais são também contactadas diretamente pelas instituições e convidadas a participar nos programas de acolhimento (OECD, 2019, p.20-21).

Ao analisar os requerentes de asilo que chegaram a Portugal através dos diferentes programas de acolhimento antes de 2018, nomeadamente através do Acordo UE/Turquia 1x1, Recolocação, Reinstalação e Recolocação ad hoc de barcos humanitários, verificamos que a PAR/JRS foi o principal consórcio de acolhimento nos mecanismos europeus até 2018. Analisando o período de 2018 até 2020, verificamos uma diminuição significativa do acolhimento por este consórcio. Esta alteração é justificada pelos moldes de acolhimento deste consórcio que se focam no acolhimento de famílias e consequentemente não acolher requerentes de asilo isolados. Os requerentes de asilo isolados são prevalentes na recolocação ad hoc de barcos humanitários, que representam um número cada vez mais elevado de acolhimentos em Portugal. Uma outra justificação para esta alteração é o facto de a PAR/JRS ter desenvolvido um programa de acolhimento para famílias em 24 meses, em vez dos 18 meses das restantes entidades de acolhimento, esgotando assim a capacidade de acolhimento com o programa de recolocação de emergência 2015/2018 e o Acordo UE/Turquia 1x1 (Oliveira, 2021, p.134). O CPR é a instituição que mais refugiados acolheu no âmbito do programa de Reinstalação, sendo que entre 2018

e 2020 os acolhimentos feitos pelo CPR representaram 37.1%, seguindo-se a CVP com 20.5%. Relativamente à recolocação ad hoc de barcos humanitários, as Autarquias foram o Consórcio de Entidades com maior número de acolhimentos representando 43.2% dos acolhimentos, seguindo-se o CPR com 28.6% (Oliveira, 2021, p.133)

2.4. Remigração

O uso da palavra abandono tem sido generalizado quando se faz referência aos movimentos migratórios que levam refugiados a sair de Portugal. Devido à conotação negativa associada a esse termo, refiro-me à saída de refugiados de Portugal como remigração.

Caso um refugiado saia de Portugal e peça asilo num outro país da União Europeia, este é enviado para Portugal. No caso de regresso, o refugiado terá de começar novamente o programa de integração (OECD, 2019, p.39). Dos refugiados que chegam a Portugal através de programas da UE, as estatísticas disponibilizadas pelo SEF revelam que existe um número significativo de requerentes de asilo que deixam Portugal. O pico de saídas foi atingido no final de 2017, em que a percentagem foi de 54%, podendo variar de acordo com a nacionalidade e o programa com o qual chegaram. A decisão de saída pode ser tomada mesmo antes da chegada a Portugal, visto que alguns refugiados vêem Portugal como um país de trânsito. Por outro lado, pode também acontecer durante o processo de integração em que os refugiados vêem melhores perspectivas num outro país. Quase metade dos requerentes de asilo que deixam o país, fazem-no no primeiro mês de chegada a Portugal. Esta rápida saída sugere que Portugal não era o país final e mostra também que não é causado por algum problema no programa de integração (OECD, 2019, p.39-40). De acordo com dados da PAR, a migração de famílias ou individuais não está relacionada com a localização das entidades de acolhimento/requerentes de asilo. Apesar da percentagem de requerentes de asilo que deixam o país ser maior em distritos menos populosos, seria necessário estudar esta questão a fundo para haver dados específicos sobre esta matéria (OECD, 2019, p.41).

O Jornal Público, avançou em Agosto de 2022 que 26% das pessoas deslocadas do Afeganistão tinham saído do país. Segundo a mesma fonte:

“os motivos das saídas podem ser vários - terem familiares noutros países, os salários médios versus custo de vida serem melhores, receberem mais apoios financeiros ou terem processos de regularização mais rápidos.” (Público, 2022)

O ACM afirma que a principal razão de saída de refugiados do país está relacionada com o facto de Portugal não ser o destino final para muitos dos refugiados, mas sim mais um ponto de passagem, admitindo também que dificuldades de articulação com a entidade de acolhimento possam potenciar saídas do país (Entrevista ACM).

Ao analisar dados até 2021, verificamos que ao abrigo do Programa de Recolocação 65% dos refugiados abandonaram o país, sendo que no Programa de Reinstalação a taxa de remigração é de 8% (Discurso da Alta-Comissária para as migrações, 18 de junho 2021). De acordo com o ACM, a taxa de

remigração do programa de recolocação está relacionada com a interrupção dos percursos, isto porque muitas famílias são recolocadas em Portugal após meses ou anos em campos de refugiados, sendo que as famílias desses refugiados já foram recolocadas em países diferentes. Adicionalmente, o ACM explica que:

“Portugal não é um país particularmente atrativo no que diz respeito aos apoios sociais disponibilizados às pessoas refugiadas, da mesma forma que não é particularmente atrativo para receber o salário mínimo nacional ou para receber o subsídio de desemprego, portanto é óbvio que tal como um conjunto de outros cidadãos portugueses pensa que face a isto consegue melhores condições de vida na Alemanha, na Bélgica e no Luxemburgo, há pessoas refugiadas que têm exatamente o mesmo pensamento.” (Entrevista ACM).

Muitos dos refugiados acolhidos através do Programa de recolocação não tinham escolhido Portugal como destino, mas não lhes foi dada outra escolha. Muitos deles tinham família noutros locais na Europa. 65,4% dos refugiados que passaram por este programa acabaram por se deslocar para outros países europeus, (Oliveira, 2020) o que mostra a sua insatisfação e da forte atração de outros países (Sacramento et al, 2022).

Por outro lado, o programa de reinstalação tem características próprias que fazem com que a taxa de abandono seja menor, nomeadamente a vinda de países terceiros e um conhecimento pré-partida das condições do país de acolhimento.

Se por um lado as instituições governamentais afirmam que as razões de saída são meramente relacionadas com a melhor procura de vida, por outro, a nível académico, podemos encontrar estudos que demonstram que as condições precárias e a falta de apoio são fatores importantes que levam à saída de refugiados do território português. A excessiva burocracia e atrasos fazem demorar a aprovação do pedido de proteção internacional que pode demorar até 2 anos e, consequentemente, impede a possibilidade de reagrupamento familiar durante esse período (Rebelo, 2020, 166).

A nível académico, por um lado, é afirmado que a localização geográfica de Portugal, bem como as melhores contrapartidas sociais e financeiras associadas ao estatuto de refugiado concedidas por outros Estados colocam Portugal no final da lista das preferências dos refugiados. Por outro, o reduzido conhecimento sobre a realidade portuguesa por parte da maioria dos refugiados implica um esforço adicional na apresentação das potencialidades e características do país (Costa & Teles, 2017, p.42). Santinho (2017) questiona como se pode garantir que os refugiados permaneçam num lugar quando existem falhas à chegada, nomeadamente no ensino da língua portuguesa. Os baixos apoios financeiros que perpetuam a precariedade estrutural é outro dos motivos apontados por Santinho, acrescentando que o isolamento e o desespero aumentam, assim como a falta de perspetivas em relação ao futuro no país. Simultaneamente, o desejo de reatar as relações familiares com familiares e amigos que se encontram noutros países da Europa são um dos motivos que levam à saída do país (Santinho 2017, p.8).

2.5. Indeferimentos

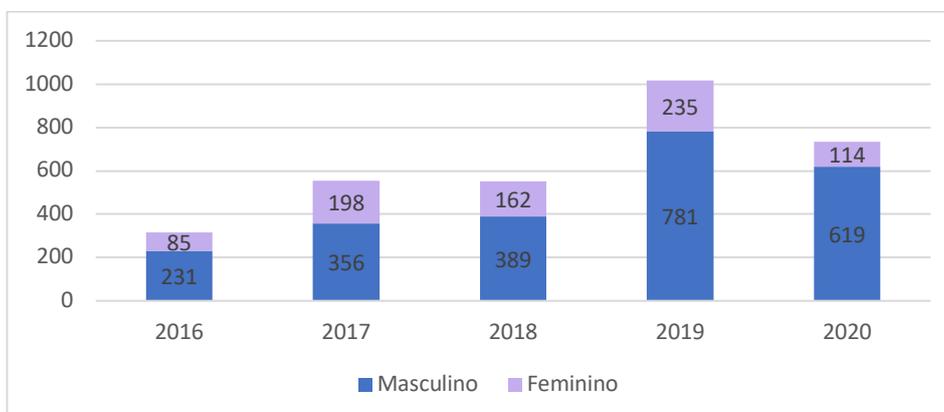
Ao analisar os dados do SEF sobre a taxa de recusa a pedidos de proteção internacional, verificamos um acentuado aumento nos últimos anos. Em 2018, a taxa de recusas era de 40% enquanto em 2019 e 2020 a percentagem de recusas aumentou para 77%. Nos últimos dois anos nota-se uma progressão acentuada, sendo que em 2019 registou-se 1016 indeferimentos, o maior número alguma vez processado por Portugal. O aumento dos indeferimentos é contracorrente ao observado nos deferimentos, uma vez que de 2018 para 2019 tinham diminuído (de 369 deferimentos passaram a 120 deferimentos, ou seja, -67,5%), mas segue o aumento que ocorreu nos pedidos de proteção internacional (de 1273 pedidos em 2018 passa-se a 1834 pedidos em 2019, ou seja, +44,1%), isto significa +40,3% nos indeferimentos que o observado no crescimento dos pedidos (Oliveira, 2021, p. 94).

O SEF explica o aumento dos indeferimentos afirmando que:

“os fundamentos do indeferimento do Estatuto de Refugiado resultam do facto de não ser notória qualquer medida de natureza persecutória, de que estes requerentes tenham sido vítimas em consequência de atividade por eles exercida. De igual modo, também não foi invocado receio de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em determinado grupo social, nem foi exercida qualquer atividade individual suscetível de provocar um fundado receio de perseguição, na aceção do artigo 3.º da Lei de Asilo.” (Oliveira, 2020:113-114).

O SEF acrescenta que relativamente à Proteção Subsidiária, muitas das vezes não é possível provar “um risco individual de ofensa grave (pena de morte ou execução, tortura ou tratamento desumano ou degradante), em caso de regresso ao país de origem, na aceção do artigo 7º da Lei de Asilo”, tendo como consequência o indeferimento do pedido de Proteção Subsidiária. Isto significa que o aumento dos indeferimentos nos últimos dois anos é justificado pelo aumento de pedidos infundados assim como um crescimento de pedidos inadmissíveis que levam ao SEF a indeferir de imediato o pedido feito (SEF, 2021, p.94-95).

Gráfico 9. Indeferimentos de proteção internacional em Portugal, por sexo do requerente, entre 2016 e 2020. Fonte: OM, 2021



Ao analisar os dados divulgados pelo SEF, verificamos que dos 1016 pedidos indeferidos em 2019, 43,7% destes pedidos foram considerados inadmissíveis e 56,3% infundados. Em 2020 foram

indeferidos 733 pedidos, sendo que 53,6% foram inadmissíveis e 46,4% infundados. Relativamente ao sexo do requerente, verifica-se que o incremento dos indeferimentos está mais associado ao sexo masculino sendo que de 2016 até 2020 foram indeferidos 3170 pedidos, 25% mulheres e 75% homens. Relativamente à nacionalidade, destacam-se algumas nacionalidades que se associam às mais baixas taxas de reconhecimento de necessidade de proteção internacional, nomeadamente Angola que viu 30,1% dos pedidos de cidadãos angolanos serem indeferidos em 2019 e 30,9% em 2020. Em 2019 também se destaca a República do Congo com 10% de indeferimentos dos seus nacionais e em 2020 os nacionais de Marrocos viram 16,8% dos seus pedidos indeferidos.

Ao analisar estes dados num contexto UE27, verificamos que os pedidos de proteção internacionais requeridos por nacionais de países como a Guiné, Nigéria, Senegal e a Ucrânia têm obtido taxas relativamente elevadas de recusa nos últimos dois anos, o que significa que Portugal não é exceção no aumento das taxas de recusa (SEF, 2021, p.98). No ano de 2022, a situação específica da Ucrânia alterou-se. Sendo que 2022 não está incluído no período em análise desta dissertação, não irei explorar os novos dados referentes aos indeferimentos de proteção internacional em Portugal de cidadãos ucranianos. Após analisar os dados UE27, não podemos afirmar que este aumento de indeferimentos que se registou em Portugal e também na UE foi consequência de uma maior restrição à proteção internacional, mas foi sim uma consequência das alterações das vagas migratórias e consequentemente a nacionalidade de origem dos requerentes de asilo que chegam à Europa.

Capítulo 3 - Metodologia

3.1. Introdução

A fim de descobrir possíveis respostas à pergunta de investigação, é necessário planear e conceber uma estratégia de pesquisa. Assim, a estratégia deve conter diversos tipos de métodos e ferramentas que são relevantes para a realização da pesquisa. Além disso, é de importância significativa utilizar ferramentas e métodos de pesquisa que realcem a fiabilidade e validade do material e dos dados recolhidos. É também essencial que todo o material e os dados recolhidos sejam analisados e observados criticamente. A estratégia de investigação para esta dissertação começou por reunir e estudar informação base sobre o contexto atual do acolhimento e integração de refugiados em Portugal. Depois, as questões de investigação foram decididas. As perguntas para as entrevistas são estruturadas com base na investigação da literatura existente dentro deste tema. Os resultados dos dados recolhidos serão analisados e discutidos a fim de identificar os resultados mais importantes. Além disso, algumas conclusões serão tiradas com base nos resultados associados à questão da investigação. Esta tese faz uso de um método de pesquisa qualitativa, utilizando entrevistas semi-estruturadas.

3.2. Técnicas de recolha de dados - entrevistas qualitativas

Este estudo adotou uma orientação qualitativa através de entrevistas em profundidade, que é uma técnica de pesquisa qualitativa que envolve a condução intensiva de entrevistas individuais com um pequeno número de entrevistados para explorar as suas perspetivas sobre uma ideia, programa ou situação particular (Boyce & Neale, 2006). A investigação qualitativa é o método adequado para esta investigação, particularmente porque é usada em campos onde há pouco conhecimento existente (Mullen, 1995). Uma característica que define a pesquisa qualitativa é a visão de que as pessoas constroem a sua realidade nas interações com o seu mundo social (Merriam & Tisdell, 2016). Tenta responder à compreensão dos participantes sobre as suas próprias experiências. Na pesquisa qualitativa básica, os dados são frequentemente recolhidos através de entrevistas que permitem uma exploração aprofundada dos tópicos (Merriam & Tisdell, 2016). Na investigação qualitativa, o objetivo é o de se envolverem no estudo.

O método de pesquisa escolhido nesta dissertação é a realização de entrevistas semi-estruturadas. Foi preferido em relação a outros porque, por um lado, dá aos entrevistados a possibilidade de responder amplamente a perguntas abertas e de incluir alguns exemplos ou histórias específicas sobre essa questão. Por outro lado, os temas que devem ser investigados estão escritos num guião de entrevista para ter a certeza de que todos os aspetos são cobertos. São utilizadas perguntas abertas para obter respostas detalhadas e ricas, bem como perguntas de seguimento, e ir além do previsto pode ser visto como uma boa oportunidade para adquirir ainda mais conhecimento sobre o ponto de vista do entrevistado (Bryman, 2008). Ao contrário das entrevistas estruturadas que contêm uma sequência definida de perguntas a serem feitas de forma semelhante a todos os entrevistados, a característica distintiva das

entrevistas semi-estruturadas é que elas têm uma estrutura flexível e fluida. As entrevistas semi-estruturadas são geralmente preparadas em torno de um guião de entrevistas de apoio que inclui áreas, tópicos ou temas a serem cobertos durante a entrevista, em vez de uma lista sequenciada de perguntas padronizadas. O objetivo é normalmente de garantir flexibilidade em como e em que ordem as perguntas são feitas, e se e como certos tópicos podem ser seguidos e avançados com outros entrevistados. Isto é de forma a moldar a entrevista com base nos conhecimentos do entrevistado, bem como nos interesses do pesquisador (Mason, 2004).

Assentes neste método, dediquei-me a duas técnicas de investigação: a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. Pensando, em primeiro lugar, na análise documental, esta serviu para explorar a evolução do acolhimento de refugiados na Europa e em Portugal, assim como as políticas que têm vindo a ser adotadas ao longo dos anos. Fiz uma revisão documental dos documentos existentes como fontes secundárias de dados, que me permitiu compreender os constrangimentos e possibilidades legais dos refugiados, bem como os recursos disponíveis para o seu acolhimento e integração. Tive algumas dificuldades em encontrar informação em documentos, literatura, e relatórios, particularmente no tópico da descentralização, sendo que a informação existente sobre migrações e refugiados não explora este aspeto. Foram realizadas 9 entrevistas individuais – 7 do sexo feminino e 2 do sexo masculino – a técnicos de 4 instituições de acolhimento em Braga, de 3 instituições de acolhimento em Guimarães, 1 entrevista à Câmara Municipal de Guimarães e 1 entrevista ao ACM. Foi seguida a metodologia de entrevistas semi-estruturadas de forma a ter a flexibilidade de adaptar as perguntas ao longo da entrevista. As 9 entrevistas semi-estruturadas foram feitas via zoom devido à impossibilidade de entrevistar pessoalmente os participantes como resultado dos regulamentos de encerramento durante a pandemia COVID-19. Foram criados 3 guiões de entrevista: para as instituições de acolhimento, para a Câmara Municipal de Guimarães e para o ACM (ver anexo, D, E, F) que me ajudaram a conduzir as entrevistas semi-estruturadas. O guião das entrevistas foi estruturado seguindo as etapas de acolhimento e integração numa perspetiva das instituições, dividindo-se em 2 blocos contextuais principais estando estes 2 blocos subdivididos em temáticas específicas.

1. Acolhimento Local
 - a. Políticas locais para apoiar o acolhimento
 - b. Descentralização do acolhimento
2. Integração Local
 - a. Aprendizagem do português
 - b. Entrada no mercado de trabalho
 - c. Impacto da dimensão do contexto geográfico na integração

A principal questão de pesquisa que o estudo procurou responder foi: Quais os impactos observados a norte de Portugal nas políticas de descentralização de refugiados em Portugal? Para responder a esta pergunta, o estudo procurou identificar os problemas específicos que os refugiados e as instituições de

acolhimento enfrentam em Portugal. Usei entrevistas individuais em vez de entrevistas em grupo porque o meu objetivo era compreender as experiências individuais dos entrevistados no seu contacto com o sistema de acolhimento e a sua perspetiva sobre o que pode ser melhorado. Gravei as entrevistas via Zoom com recurso a um gravador de voz para registar todas a informação, com o consentimento do entrevistado, o que foi útil para preservar a exatidão dos dados. Comecei cada entrevista fornecendo uma breve informação sobre mim, os objetivos da pesquisa que estava a ser feita, o porquê da escolha da instituição para a entrevista e informações sobre os seus direitos de participação. O consentimento escrito do participante foi obtido e registado no dia da realização da entrevista. Como sujeito de pesquisa, o facto de ter vivido em Braga e ser da região norte do país proporcionou-me a possibilidade de manter um tipo de relação de maior empatia e confiança mútua durante a recolha de dados, tornando possível a recolha de informação de qualidade que seria mais difícil sem o conhecimento do meio local. Como resultado, foi possível obter da parte das instituições de acolhimento um testemunho importante sobre o acolhimento e integração de refugiados no distrito de Braga, sempre numa perspetiva de descentralização.

Como o meu estudo procura explorar as perspetivas dos responsáveis pelo acolhimento e integração de refugiados, as entrevistas semiestruturadas foram consideradas uma ferramenta apropriada para compreender a opinião dos entrevistados. Por exemplo, o guião de entrevistas que desenvolvi para conduzir as entrevistas perguntou aos inquiridos,

Qual a perceção que tem em relação à integração dos refugiados no mercado de trabalho no contexto da zona geográfica?

Tal pergunta, portanto, proporciona suficiente flexibilidade ao entrevistado para detalhar a sua experiência pessoal. Além disso, desenvolvi uma lista de perguntas para facilitar a discussão e, se necessário, para orientar a discussão para os campos que queria obter informação, encorajando o entrevistado a elaborar.

3.3. Processamento de dados de entrevistas semi-estruturadas

A análise temática foi escolhida como método de extração do discurso a partir dos dados porque fornece uma forma de procurar padrões nos dados e tentar ligá-los em grupos e temas significativos que capturam o sujeito a ser investigado (Braun & Clarke, 2006). A análise temática visa resumir os dados em temas que, por sua vez, são explicados, em vez de tentar desenvolver hipóteses e teorias em relação aos dados (Ryan & Bernard, 2000). A análise temática proporciona maior flexibilidade e não está ligada a qualquer estrutura teórica pré-existente (Braun & Clarke, 2006), mas pode ser aplicada através de uma série de abordagens epistemológicas e teóricas. Braun e Clarke (2006) elaboraram um guia de seis fases que utilizei no meu estudo como base para a realização de análises temáticas.

A primeira fase foi a familiarização com os dados, focar na leitura e releitura dos dados, anotando as ideias iniciais. Para garantir que completei esta fase de análise e submergi nos dados, transcrevi as

sessões de entrevista de cada participante, reli as transcrições pelo menos duas vezes para começar a identificar padrões e significados, tomando notas à medida que ia avançando (Braun & Clarke, 2006).

A segunda fase foi a geração de códigos iniciais, com a descodificação de características interessantes dos dados de forma sistemática em todo o conjunto de dados, anotando os dados importantes (Braun & Clarke, 2006). Esta fase foi centrada na redução dos dados e na produção dos códigos iniciais (Attride-Stirling, 2001; Braun & Clarke, 2006). Os dados foram codificados em partes de texto úteis e manejáveis, tais como passagens, citações, palavras únicas (Attride-Stirling, 2001, p. 391). Esta fase foi centrada no desenvolvimento de temas; é o primeiro e mais básico nível de análise que é usado como uma ferramenta organizacional (Braun & Clarke, 2006). Um extrato do processo de codificação pode ser encontrado na Tabela 1.

A fase três consistiu na procura de temas (Anexo C), com a recolha de toda a informação relevante para cada tema potencial (Braun & Clarke, 2006). Os temas são normalmente algo que capta a atenção do investigador, e podem ser abstratos ou descritivos desde que captem o conceito de que os inquiridos disseram sobre as suas experiências e a sua realidade (Boyatzis, 1998). Depois de vários temas abrangentes e importantes terem sido observados, os dados foram relidos novamente para ver como eles se encaixam em cada experiência individual. À medida que novos temas foram surgindo, eles foram integrados nos dados.

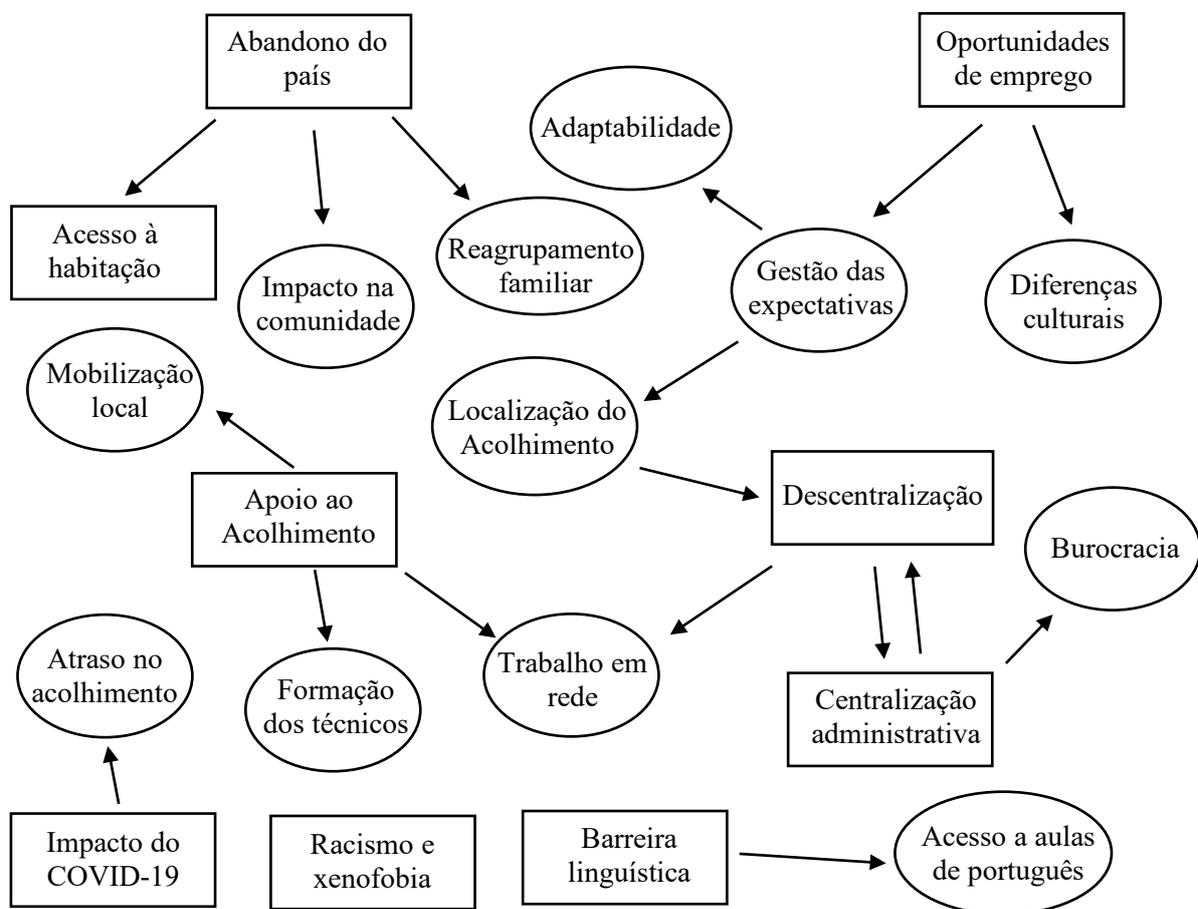


Figura 1. Visão geral de temas abrangentes e temas subordinados.

A fase quatro consistiu na revisão dos temas, verificando se os temas funcionam em relação aos extratos codificados (Nível 1) e a todo o conjunto de dados (Nível 2), gerando um mapa temático da análise.

A fase cinco foi uma fase de definição e nomeação de temas, que consiste na análise em curso para aperfeiçoar as especificidades de cada tema, e a história geral que a análise conta, gerando definições e nomes claros para cada tema. Para atingir este objetivo, concentrei-me em definir cada tema, identificar a essência do tema e determinar em que aspeto dos dados e das questões de pesquisa o tema se enquadra (Braun & Clarke, 2006).

Tabela 2. Temas e subtemas identificados a partir da análise de dados.

Temas	Subtemas
Preparação das instituições para o acolhimento	-Formação e profissionalização do acolhimento -Diferenças culturais e barreira linguística
Descentralização e impacto do acolhimento em cidades de média dimensão	-Acolhimento de proximidade -Centralização das instituições -Burocracia e acesso aos serviços
Acesso ao Emprego e à habitação	-Emprego como ferramenta de integração -Dificuldade em transitar para a independência com a falta de habitação
Remigração	-Motivos da saída do país -Impacto nas instituições e na comunidade

A fase seis é a fase final que se centrou na análise dos dados e na escrita de uma narrativa sobre os dados que vai além da descrição dos dados, e faz um argumento em relação às suas questões de pesquisa, enquanto também fornece um relato conciso, coerente, lógico, não repetitivo e interessante da história que os dados contam (Braun & Clarke, 2006).

Braun e Clarke (2006) chamam a atenção do investigador para algumas potenciais armadilhas que precisam de ser evitadas. Para a análise temática, não é suficiente recolher citações e pedaços de dados das transcrições das entrevistas, mas eles precisam de ser analisados em profundidade. Isto inclui não considerar as perguntas da entrevista formuladas pelo pesquisador como temas. Isto representaria o risco de tornar a análise frágil e pouco convincente. Além disso, a interpretação dos dados precisa de ser logicamente desviada das transcrições. Um desajuste entre os dados e a análise, assim como entre a questão da pesquisa e a forma de análise temática, interferiria com a qualidade dos resultados da pesquisa.

3.4. Questões éticas e limitações do estudo

Foi feito um pedido à Comissão de Ética do ISCTE no sentido de obter a aprovação para o estudo em causa, assim como explicar a metodologia utilizada, a população alvo e os objetivos deste estudo. Após terem sido clarificadas todas as questões necessárias e garantido a proteção dos entrevistados, o parecer 43/2021 mostrou uma posição favorável à realização da investigação. As principais limitações do estudo foram a impossibilidade de realizar as entrevistas pessoalmente devido às restrições causadas pela pandemia COVID-19, a falta de informação disponível sobre a descentralização a nível académico e governamental em Portugal. Apesar de haver alguma investigação académica sobre a integração de refugiados em Portugal, a problemática da descentralização não tem sido foco de estudo. Por outro lado, a informação disponível a nível governamental não é clara sobre as diretrizes para a descentralização de refugiados em Portugal.

Capítulo 4 - A Descentralização do acolhimento em Portugal

4.1. A Política de descentralização

Até meados dos anos 90, o acolhimento de refugiados a nível global ocorreu quase exclusivamente em áreas metropolitanas, com base na ideia política dominante de que a cidade oferecia o contexto mais apropriado para a prestação de serviços, oportunidades de emprego e apoio sociocultural entre os refugiados (McDonald-Wilmsen et al., 2009; Mungai, 2013). Contudo, em muitos casos, o resultado foi uma concentração espacial indiscutivelmente excessiva em áreas urbanas degradadas e marginalizadas (Gilhooly & Lee, 2017). Os esforços para corrigir esta situação basearam-se na política de dispersão geográfica, que consistia na não concentração de refugiados na mesma zona geográfica.

Para contextualizar a política de dispersão existente em Portugal relativamente à distribuição de refugiados dentro do território nacional, é importante falar nas políticas locais para o acolhimento e integração de migrantes que são desenvolvidas em Portugal e que apesar de não estarem focadas na integração de refugiados, têm como foco principal o apoio aos migrantes nos quais se incluem os pedidos de proteção internacional. Estas políticas remontam ao período pré-crise migratória e têm uma lógica de continuidade, sendo que desde 2003 existe uma evolução positiva (ACM, 2021), quer no âmbito das políticas, quer das práticas de acolhimento e integração de imigrantes, sendo que a razão principal para este sucesso é o papel das autarquias, das organizações da sociedade civil e das próprias comunidades de imigrantes, de acordo com o ACM. Os Planos Municipais para a Integração de Migrantes (PMIM) são um desses exemplos, contando atualmente com 52 PMIM ativos em 32 municípios de Portugal Continental (ACM, 2022). Estes têm como objetivos definir estratégias na área das migrações, a nível local, e são um pilar importante na integração de migrantes na sociedade portuguesa, nos quais se incluem os refugiados. Uma outra ferramenta criada no sentido de apoiar a caracterização das políticas locais de acolhimento e integração de imigrantes assim como perceber as fragilidades deste processo de forma a melhorá-lo foi o Índice dos Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade (IMAD), um inquérito por questionário que cobre todas as áreas associadas com o processo de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa (IMAD, n.d). Foi também criada a Rede de Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade (RMAD), uma rede pioneira na criação, implementação e avaliação de políticas locais estruturantes e sustentáveis tendo por base planos municipais transversais ao processo de acolhimento e integração de imigrantes ao nível local, focados no diagnóstico real das suas necessidades (ACM, 2021). O ACM adotou um manual de procedimentos para as entidades de acolhimento, no qual introduz a estratégia nacional para a integração de refugiados seguindo 5 princípios orientadores: institucional, descentralizado, articulado, integrado e autónomo. É também indicado que o acolhimento deverá estar a cargo de instituições com articulação das instituições locais, em territórios de baixa e média densidade. O manual incluiu orientações para várias dimensões de integração, como a educação, habitação e saúde (Costa e Sousa, 2021, p.44).

Portugal é um dos países europeus em que a integração acontece a nível local e que o país promove políticas de integração locais, seguindo os objetivos previstos na Agenda Comum para a Integração de Nacionais de Países Terceiros. São duas as características principais que caracterizam o acolhimento em Portugal e que foram o resultado do trabalho desenvolvido pelo GTEAM com base nas diretivas europeias e nacionais: a política de dispersão ou integração descentralizada que tem como objetivo valorizar o potencial de acolhimento através de territórios de média e baixa densidade e, por outro lado, a diversidade institucional das estruturas que acolheram os refugiados (Sousa, et al, 2019, p.11). Deste modo, e seguindo a estratégia nacional de integração, até 2018, 99 dos 308 concelhos portugueses acolheram refugiados (NIEM, 2018, p.52). A escolha da localização é decidida através de uma ponderação do perfil do requerente de asilo: através de laços familiares, possibilidade de emprego, disponibilidade de habitação e a política de acolhimento que afirma que os refugiados terão de ser dispersos pelo território nacional, tal como mencionado anteriormente (OECD, 2019, p. 18). De forma a compreender melhor de que forma é feita a distribuição de refugiados pelo território nacional entrevistei o ACM. Em primeiro lugar, o ACM procede ao mapeamento das disponibilidades das entidades que por histórico acolhem ou que se disponibilizam a acolher, sendo esta a grande condicionante para depois proceder à distribuição. Depois do mapeamento é necessário analisar o perfil das pessoas que têm a intenção de vir para Portugal. Com a mapeamento das disponibilidades e a listagem de pessoas disponíveis para virem para Portugal é feito um processo de match de forma a encontrar o agregado ou indivíduo que melhor se enquadra nas características do local. A instituição de acolhimento também pode dizer ao ACM o perfil ideal numa perspetiva de potencial integração. De acordo com o ACM, é feito um esforço na captação de entidades, nomeadamente com municípios do interior e com a Secretária de Estado da Valorização do Interior de forma a valorização e coesão do interior para identificar os territórios que podem beneficiar da presença de refugiados, sendo esta a forma de garantir a dispersão pelo território (Entrevista ao ACM). Para ser possível uma integração a nível local eficaz, a Agenda Comum para a Integração de Nacionais de Países Terceiros recomenda a integração local através da cooperação entre os diferentes níveis de governança (nacional, regional e local) e a promoção da supervisão dos serviços e políticas desenvolvidas nesses diferentes níveis (ACM, n.d, p.2).

Apesar desta narrativa oficial, o espaço de intervenção dos municípios é limitado. As autoridades locais não têm intervenção na gestão dos fluxos migratórios e não podem determinar o número de pessoas a receber, não tendo também intervenção no processo legal de reconhecimento de estatutos de proteção para as pessoas (Costa & Sousa, 2021, p.34). As políticas locais centram-se então em aspetos práticos como o ingresso no mercado de trabalho, o acesso a cuidados de saúde, o apoio social, ou o acesso à educação e à habitação (Soltész et all, 2021, p. 3).

4.2. Distribuição geográfica em Portugal

A descentralização de refugiados em Portugal apenas aconteceu com o início dos mecanismos europeus, isto porque no acordo que Portugal assinou em 2006 em que assumia o compromisso de acolher 30 refugiados por ano, esse acolhimento era feito no Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR). O aumento de refugiados a chegarem ao país levou à dispersão de requerentes de asilo e refugiados abrangendo todos os distritos, incluindo as regiões interiores de baixa densidade que enfrentam um maior declínio demográfico (Sacramento et al, 2022, p.7). Em 2015 os primeiros refugiados a serem recebidos por Portugal no âmbito do programa de recolocação foram distribuídos pelos 18 distritos de Portugal Continental, seguindo a lógica de uma descentralização igualitária pelo território português, mas também como forma de enfrentar o défice de estruturas de acolhimento face ao número mais elevado de pessoas refugiadas a receber (Costa & Sousa, 2021, p.34). Ao longo das 4 vagas de receção de refugiados em Portugal é visível uma variação na dispersão do acolhimento, não tendo esta distribuição ocorrido de forma constante. (Oliveira, 2020, p.160).

O ACM vê a chegada de refugiados a aldeias do interior como uma mais-valia, nomeadamente com o povoamento de alguns locais do interior, presença de crianças e mão de obra disponível podendo assim desenvolver zonas mais despovoadas. É acrescentado que num primeiro momento os refugiados querem ficar em Lisboa, mas depois percebem as vantagens que existem no interior, nomeadamente o nível de atenção que têm, possibilidade de arrendamento de casa, entre outros fatores, que são inevitavelmente mais simples numa localidade do interior do que nas grandes cidades (Entrevista ACM). No entanto, esta é uma questão complexa e só um estudo mais aprofundado é que poderia dar respostas claras a esta questão.

A distribuição descentralizada dos refugiados pelo país foi pensada, também, com o intuito de incentivar os requerentes de asilo a falar a língua portuguesa. O programa português para todos (PPT) do IEFP disponibiliza aos requerentes de asilo a possibilidade de terem acesso a um programa de aprendizagem de português. Contudo, a abertura de um curso de português, financiado pela UE, apenas é possível com um mínimo de 12 participantes. Se olharmos para uma perspetiva de integração descentralizada, isto poderá ser um fator negativo, tendo em conta que em muitos municípios não existem o mínimo necessário de refugiados/imigrantes para o funcionamento do curso. Assim, apenas alguns requerentes de asilo poderão vir a beneficiar deste programa (OECD, 2019, p.35). Esta é uma das inconsistências no acolhimento de refugiados referida a nível académico. As pequenas localidades rurais são frequentemente incapazes de fornecer aulas de português financiadas pelo Estado por não ser possível ter o número mínimo de participantes (Sacramento et al, 2022, p.90). De forma a combater este problema, foi lançado a possibilidade de este curso ser feito online. É importante mencionar que os requerentes de asilo espontâneos apenas têm acesso a este programa como forma de aprenderem português. Por outro lado, os requerentes de asilo que chegam a Portugal através de programas da UE têm normalmente um apoio adicional da instituição de acolhimento na aprendizagem da língua.

A composição do agregado familiar acaba por ser o fator decisivo na distribuição geográfica das famílias por Portugal e não as suas habilitações ou competências profissionais, devido à limitação da capacidade instalada. As dificuldades sentidas pelos refugiados, não só ao nível do isolamento, quando são recolocados em zonas mais remotas do país, mas também as barreiras linguísticas e culturais, podem ser consideradas fatores de exclusão social que, entre outros, contribuem para o aumento da remigração de refugiados em Portugal, cuja taxa ronda os 40% (OECD, 2017). A estratégia de descentralização tem sido um desafio para as entidades e os refugiados, que enfrentam várias dificuldades. Um dos pontos apontados no relatório da OECD em 2019 é a inexistência de programas fiscais de apoio às empresas que contratem refugiados, esta medida é vista como uma forma de reduzir a taxa de desemprego entre os refugiados.

Ao analisar a estratégia de descentralização de refugiados em Portugal, há diferentes perspetivas a favor ou contra esta medida. A estratégia de descentralização é criticada por vários autores que acreditam que afeta negativamente a integração de refugiados, afirmando que muitas famílias que viveram toda a vida em zonas urbanas são instaladas em zonas rurais o que aumenta a dificuldade em se adaptar. Elizabeth Challinor defende que a descentralização pode não ser a melhor solução devido a algumas condicionantes. Segunda a autora, na abordagem descentralizada adotada para a receção dos refugiados em Portugal, nem todos os serviços do Estado estavam suficientemente preparados para acomodar as necessidades dos refugiados. O Instituto de Emprego e Formação Profissional, por exemplo, responsável pela assistência aos refugiados na sua procura de emprego, era demasiado burocrático e nem sequer capaz de responder às necessidades de emprego da população. A falta de conhecimento da língua portuguesa constitui mais um impedimento para encontrar trabalho em localidades mais pequenas (Challinor, 2018, p.7). Adicionalmente, podemos defender que a integração de refugiados em zonas do interior pode combater a crise demográfica e a falta de mão de obra em diversos setores, sendo que é preciso equacionar se no caso português o interesse de repovoar o interior do país através da descentralização do acolhimento se sobrepõe ao superior interesse dos refugiados, principalmente ao nível das efetivas oportunidades de integração disponibilizadas nos grandes centros urbanos. (Costa & Teles, 2017, p.42).

Se por um lado a distribuição geográfica em zonas do interior pode disponibilizar maior oferta à habitação, facilitar os laços interpessoais entre as comunidades locais e receber mais apoio de toda a comunidade (Plug, 2016: 25), por outro pode privar os refugiados de redes sociais de apoio (Bloch & Schuster, 2005, p. 493; Wren, 2003, p. 67), limitar as oportunidades de que os refugiados podem beneficiar, por exemplo, em matéria de emprego (Martin et al, 2005, p. 106), havendo autores que defendem que os refugiados são duplamente vitimizados - são obrigados a fugir do seu país e enviados para locais menos atrativos de asilo (Schech, 2014, p. 602). É importante salientar que a política de acolhimento descentralizada de refugiados apenas é direcionada às chegadas através dos programas da União Europeia. Por isso, verificamos que 70% dos requerentes de asilo espontâneos que são apoiados pela Segurança Social vivem nos distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal. Em comparação, na média

dos programas de recolocados e reinstalados é visível uma diferença significativa, apenas 47% dos acolhidos através destes programas vivem nestes distritos (OECD, 2019, p.28). Há duas organizações que se destacam na descentralização do acolhimento: a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) e a União das Misericórdias Portuguesas (UMP). Isto é consequência da sua rede de representações locais em Portugal que faz com que estas organizações consigam aproveitar os programas existentes, recursos e atividades para complementar a ajuda dada aos requerentes de asilo (OECD, 2019, p.21).

4.3. Exemplos europeus

Tal como Portugal, outros países europeus usam uma estratégia de distribuição dos refugiados pelo seu território. A França adotou uma estratégia de descentralização dos refugiados devido à sobrelotação dos centros de acolhimento. A quota para cada região que tem como objetivo a descentralização é calculada através de 4 variáveis: população da região, esforços já feitos na integração de refugiados, pressão no mercado imobiliário e o PIB da região. Ocorreu uma regionalização do esquema de distribuição, em que as prefeituras passaram a ser responsáveis pelo processo de coordenação da integração na sua região. Além das quotas impostas nas regiões, os departamentos (divisões dentro das regiões) devem voluntariar-se para receber refugiados e isso é necessário para atingir as quotas francesas, mas neste momento há muitos departamentos que não o fazem, e isso é considerado uma desvantagem desta regionalização (Tardis, 2019, p.37-39). Os refugiados são acolhidos por uma determinada região e não podem sair desta sem a autorização do gabinete francês para Imigração e Integração de forma a evitar a concentração de refugiados numa determinada zona geográfica. Podemos considerar o caso francês como sendo um modelo idêntico à descentralização existente em Portugal daí fazer referência ao mesmo. No caso francês o modelo de integração já se encontra numa fase mais avançada, isto se considerarmos que a distribuição de refugiados é feita a nível regional e não nacional, desta forma os poderes locais têm mais poder para planear o processo de acolhimento e integração, assim como gerir os recursos disponíveis.

A Suécia e os Países Baixos têm uma estratégia de distribuição de refugiados de acordo com o número de habitantes em cada cidade, ou seja, as cidades maiores acolhem maior número de refugiados. A política nacional de imigração de ambos os países a nível nacional são proporcionais ao tamanho das comunidades existentes, mas cada vez mais é dada atenção especial a uma maior inclusão rural. Nas áreas rurais, a integração pode ser mais bem-sucedida devido às comunidades coesas em pequena escala e à tranquilidade e relativa alta segurança. Os refugiados podem ser uma fonte de revitalização para as comunidades rurais. Na Suécia, uma alta prioridade foi dada à inclusão de refugiados nos planos de integração rural. A política atual gira em torno de investimentos na economia rural, cursos de línguas e a criação de novos empregos e aumento do emprego. A correspondência do tipo de trabalho no mercado de trabalho é uma parte importante da política de refugiados rurais e a Suécia usa uma abordagem única no sentido de que o trabalho é uma das primeiras fases ao apoiar refugiados, em contraste com a Holanda (Plug, 2016).

Capítulo 5. Resultados e discussão

Este capítulo irá apresentar e analisar os resultados que se originaram dos dados recolhidos através da análise de documentos e entrevistas semi-estruturadas, articulados com a abordagem teórica. O método qualitativo é usado para apresentar os resultados da entrevista onde o método de pesquisa segue a análise temática. Considerando o objetivo principal da pesquisa, a análise dos dados identificou nove temas, que foram agrupados em quatro temas abrangentes. Os resultados apresentados dizem respeito ao panorama do distrito de Braga na integração de refugiados e as principais práticas e os resultados associados ao projeto “Guimarães Acolhe”, sendo que a perspetiva apresentada parte da visão das instituições de acolhimento e governamentais. A integração revelou-se como um processo multidimensional que é constituída por diversos fatores, o que vai ao encontro à da literatura.

Globalmente, e no contexto deste estudo, podemos observar que o existe um centralismo crónico das entidades públicas portuguesas, tanto a nível governamental como de serviços, mas isto não faz com que o acolhimento descentralizado não possa ser bem-sucedido. A integração de proximidade e a coordenação institucional são apresentados como 2 elementos essenciais para o sucesso dos programas.

5.1. Perfil dos Entrevistados

De forma que os entrevistados se sentissem confortáveis com todas as questões e que pudessem responder sem receios, o nome dos mesmos será mantido anónimo e apenas revelada a instituição de acolhimento, género e idade do entrevistado. No interesse da confidencialidade, eu sou responsável pelo anonimato dos entrevistados, por isso na análise de dados não será mencionado o nome do entrevistado, mas sim da instituição. O leitor poderá através deste quadro identificar algumas informações sobre o entrevistado, mas a sua identidade manter-se-á anónima.

Entrevistado	Idade	Género	Instituição	Tipo de instituição	Município
Entrevistado 1	30-40	Feminino	Cruz Vermelha Portuguesa	Instituição de acolhimento	Braga
Entrevistado 2	40-50	Feminino	Colégio Luso Internacional de Braga	Instituição de acolhimento	Braga
Entrevistado 3	50-60	Feminino	Irmãs Hospitaleiras de Braga	Instituição de acolhimento	Braga
Entrevistado 4	40-50	Masculino	Paróquia de São Miguel de Gualtar	Instituição de acolhimento	Braga
Entrevistado 5	30-40	Feminino	Lar de Santa Estefânia	Instituição de acolhimento	Guimarães

Entrevistado 6	30-40	Masculino	Centro Juvenil de S. José	Instituição de acolhimento	Guimarães
Entrevistado 7	30-40	Feminino	Santa Casa da Misericórdia de Guimarães	Instituição de acolhimento	Guimarães
Entrevistado 8	40-50	Feminino	Alto Comissariado para as Migrações	Instituto público	Porto
Entrevistado 9	50-60	Feminino	Câmara Municipal de Guimarães	Órgão executivo/ organização pública	Guimarães

5.2. Preparação das instituições para o acolhimento

As instituições de acolhimento receberam, sempre que possível, formação para que pudessem estar preparadas para o acolhimento de refugiados. Neste tema, exploro a questão da formação e profissionalização do acolhimento de refugiados em Portugal assim como a barreira linguística e as diferenças culturais, numa perspetiva das instituições de acolhimento.

Formação e profissionalização do acolhimento

Várias questões sobre a preparação do acolhimento e apoio que tiveram foram feitas às instituições de acolhimento que afirmaram, de modo geral, que o conhecimento que adquiriram aconteceu de forma prática, no momento da chegada dos refugiados. 3 das 7 instituições entrevistadas não tiveram formação de forma oficial antes do início do programa de acolhimento.

“Uma das responsáveis de Lisboa deu-nos uma formação muito informal. Eu acho que foi mais a nossa experiência no terreno de aprender a lidar com as situações. Formamos um pequeno grupo de trabalho para definir quem vai ajudar quem”. (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

A falta de formação foi vista como uma consequência da urgência no acolhimento. O apoio de instituições locais que já tinham acolhido previamente foi mencionado em algumas entrevistas, em que dizem que a troca de experiências é muito vantajosa na preparação do primeiro acolhimento.

“Nós tivemos formação com o Colégio Luso Internacional de Braga [...] conversei muito com ela sobre aquilo que significava acolher e o que iríamos fazer”. (Paróquia de São Miguel de Gualtar)

A Câmara Municipal de Guimarães afirma que é necessário um investimento na profissionalização, com equipas competentes e multidisciplinares para que seja garantido um acompanhamento de qualidade que leve à autonomia do refugiado. Algumas instituições destacam uma evolução positiva no programa de acolhimento, nomeadamente uma maior consciencialização dos refugiados sobre as condições oferecidas em Portugal, o contribui para uma maior facilidade na gestão de expectativas à chegada. No entanto, realçam que o acolhimento em Portugal é feito à base da boa-vontade dos portugueses e do voluntarismo e lamentam a falta de aposta na profissionalização do acolhimento.

“O Estado se continua com intenções de querer acolher refugiados, eu acho que deveria haver mais instituições para os preparar.” (Lar de Santa Estefânia)

Ao longo das entrevistas é possível perceber que as instituições não têm muito conhecimento sobre os programas de acolhimento. Quando referi os programas de reinstalação e recolocação, alguns entrevistados não conheciam as características de cada um dos programas nem conseguiam indicar quais os refugiados recebidos através de cada um dos programas.

Diferenças culturais e barreira linguística

Segundo as instituições, a falta de formação impactou maioritariamente na questão cultural, algumas instituições mencionam que sentiram alguma dificuldade em lidar com a diversidade cultural.

“O que eu senti mais dificuldade foi que por mais experiência que tenha a questão cultural é fundamental, porque eles têm uma maneira de estar completamente diferente em relação, por exemplo, ao trabalho. A maior parte deles não pensa como nós e mesmo em relação à maneira de estar na vida são maneiras totalmente diferentes e acho que ninguém estava verdadeiramente preparado para isso.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

A barreira linguística é apontada como um entrave inicial. Muitas das organizações recorrem a meios próprios para disponibilizar aulas de português aos refugiados. A comunicação é feita quando possível em inglês, através de voluntários ou em muito dos casos recorrendo a aplicações de tradução que facilitam a comunicação diária. Se por um lado há instituições que criticam a falta de apoio da Câmara Municipal, por outro há instituições que mencionam que os programas disponibilizados pela Câmara Municipal são úteis:

“Nunca houve programas assim. Aqui em Braga há mais do instituto de emprego ou algumas escolas que têm cursos de português para adultos, pelo menos que eu saiba a Câmara não tem.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

“Eles começaram a ter aulas de português, que também faz parte do consórcio [projeto da CM de Guimarães de apoio aos refugiados] e havia aqui uma professora que era voluntária e que dava aulas de português aos refugiados. As aulas foram planeadas pelo consórcio.” (Lar de Santa Estefânia)

Todas as instituições de acolhimento afirmaram que há pouca receptividade por parte dos refugiados na aprendizagem da língua, e que é um dos aspetos mais difíceis de implementar e que dão bastantes faltas às aulas. Contudo, acrescentam que não há uma fórmula única de ensino e que, de forma geral, conseguem ir ensinando a língua. Para colmatar esta situação, as organizações tendem a recorrer a formas mais informais de ensino da língua para seja adaptado às necessidades dos refugiados:

“Como ela não queria sair de casa lembrei-me de criar uma forma de ensinar os refugiados em casa, com base no facto de gostarem imenso de ter visitas. Assim, as pessoas iam visitá-los e como não quer a coisa iam ensinando algum português e os voluntários iam registando o que ensinavam num caderno que tínhamos.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

“O irmão acabou por participar num curso Babelium, a esposa foi um processo mais demorado, mas depois com as crianças a irem para a escola e também com o apoio dos vizinhos acabou por também estar

integrados na língua portuguesa e já não é uma barreira na comunicação.” (Paróquia de São Miguel de Gualtar)

Há também quem afirme que a forma mais eficaz de aprendizagem da língua foi a inserção no mercado de trabalho e que o facto de não falarem português não foi um entrave:

“Tentamos sempre encorajar os refugiados nesse sentido porque se a pessoa não domina a língua, a integração à partida é mais difícil, mas também nunca ninguém deixou de ter emprego por causa da língua.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

“Os refugiados dizem que rapidamente aprendem começando a trabalhar, e é assim que os homens têm aprendido.” (Centro Juvenil de S. José)

As entrevistas mostram que a língua não é entrave no acesso ao mercado de trabalho, visto que alguns dos empregos que são tipicamente realizados pela população migrante não obrigam ao domínio da língua portuguesa. As instituições de acolhimento têm sentido dificuldades no acolhimento, mas de forma geral afirmam que essas dificuldades fazem parte de um processo de aprendizagem e notam uma evolução positiva ao longo do tempo.

5.3 Descentralização e impacto da dimensão da cidade no acolhimento

Um dos principais temas abordados nesta dissertação é a política de descentralização do acolhimento de refugiados. Algumas das perguntas feitas às instituições procuraram compreender qual a vantagem de o acolhimento ser feito em cidades de média dimensão. Uma classificação de centros urbanos da Comissão Europeia define como “cidades médias” as que possuem entre os 100 000 e os 250 000 habitantes (Datarm 1999), caso de Braga com 193 349 habitantes e Guimarães com 156 849 habitantes (INE, 2021).

Acolhimento de proximidade

É unânime entre todos os entrevistados que o acolhimento em cidades de média dimensão permite um acolhimento de proximidade, em que o refugiado se sente mais acompanhado durante o processo de integração. Algumas instituições mencionam que os refugiados viam Braga como uma cidade muito pequena para terem oportunidades de emprego e preferiam estar integrados em Lisboa ou Porto. Apesar da opinião inicial, as instituições de acolhimento afirmaram que os refugiados rapidamente reconheceram a vantagem de estarem numa cidade mais pequena. Por exemplo:

“O ponto positivo é sobretudo Braga não ser a maior cidade do país nem a mais isolada, dá aqui algum equilíbrio entre o ambiente de uma vida familiar, o suporte que existe em comunidades médias e conseguem encontrar respostas nos diferentes âmbitos. [...] É uma grande vantagem estarmos numa grande cidade, mas não tão grande ao ponto de destruir estes laços, redes de comunicação e proximidade.” (Paróquia de São Miguel de Gualtar)

“Por ser uma cidade pequena o acolhimento pode ser mais concentrado e a circulação pela cidade mais facilitada. [...] Uma cidade pequena em que tudo é mais concentrado pode ser mais facilitadora de integração” (Cruz Vermelha Portuguesa)

Estas mesmas instituições de acolhimento citadas, estabeleceram uma interessante ligação entre o forte catolicismo de Braga e a vontade em receber de braços abertos. Afirmam que Braga, sendo uma cidade predominantemente católica, tende a facilitar a aceitação do outro. Esta ligação ao catolicismo é notada em várias situações:

“... a nossa motivação não é uma finalidade religiosa, mas sim a vivência da nossa espiritualidade ao rosto de Jesus, não colocando pré-condições, mas sim abertura total com quem te vais encontrar.” (Paróquia de São Miguel de Gualtar)

“... o facto de [Braga] ser uma cidade predominantemente católica e do cristianismo muito acentuado com muitas igrejas, mas, acima de tudo, com pensamento cristão de acolhimento e respeito pelo próximo, secalhar até aqui numa aceitação mais forte, eu julgo que também facilita.” (Cruz Vermelha Portuguesa)

As instituições afirmam que as cidades também ganharam muito com este movimento, destacando a maior multiculturalidade, nomeadamente a possibilidade de conviver com pessoas de outras etnias e religiões:

“Quando as crianças começaram a frequentar as aulas tive muitos pais que vinham ter comigo e demonstravam a satisfação com a experiência dos filhos em conviver com a criança refugiada, conhecer a criança, privar com ela.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

O acolhimento de proximidade que é possível em cidades de média dimensão, é, de acordo com as instituições de acolhimento, fruto de um trabalho em rede que envolve os principais atores deste processo:

“Quando se trabalha em rede é sempre uma mais-valia e um ponto positivo.” (Lar de Santa Estefânia)

Foram apresentadas diversas vantagens para defender o acolhimento no distrito de Braga, sendo que apenas um entrevistado apresentou desvantagens, nomeadamente a existência de menos oportunidades de trabalho comparativamente com uma grande cidade, e a possibilidade de uma cidade mais pequena e fechada poder ter a tendência de ser mais xenófoba.

Centralização das instituições

O tema da centralização das instituições governamentais em Portugal tem mais relevo quando as entrevistas são feitas a instituições que não são de Lisboa, como é o caso. As instituições afirmam que a elevada centralização na capital gera uma falta de conhecimento da realidade do país, assim como uma maior dificuldade de coordenação com algumas entidades.

“...sinto que por cada região ou por cada distrito deveria haver um interlocutor do CPR com um local físico de trabalho, que estivessem cá no terreno e que não estivessem apenas centralizados em Lisboa e que estivessem mais vezes cá para poderem acompanhar mais de perto a nossa realidade. Acho que o Estado poderia melhorar este aspeto.” (Centro Juvenil de S. José)

São feitas duras críticas à narrativa do governo e da imagem que passa de que Portugal tem as portas abertas para acolher, sendo descrito como um discurso centralista e que não reflete a realidade nacional:

“É muito bom que Portugal diga que é acolhedor de refugiados e que estabeleça quotas, mas que se prepare para isso porque não estamos minimamente preparados” (Colégio Luso Internacional de Braga)

“... os políticos vão para a televisão e dizem “ah sim Portugal está disponível, somos supersimpáticos, podem vir não sei quantos mil” e andamos há 6 anos a ouvir falar nestes números, e depois nada está preparado, organizado, não é feito nenhum trabalho em termos da sociedade para aceitar estas pessoas.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

“O Estado diz que está disposto a receber famílias de refugiados, mas é preciso criar condições porque estas equipas fazem tudo e mais alguma coisa para conseguirem acolher, mas, não podemos substituir o Estado, que às vezes falha.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

O ACM afirma que existe um esforço de apoiar as instituições e manter uma relação de proximidade:

“Queremos garantir nesta relação de proximidade que somos capazes de apoiar” (ACM)

Burocracia e acessos aos serviços

A palavra burocracia vai surgindo ao longo das entrevistas de forma espontânea por parte dos entrevistados, como já sendo uma característica inerente ao processo de integração. A burocracia é vista pelas instituições de acolhimento como a demora na resolução de determinados assuntos, mas também da incapacidade das instituições públicas reconhecerem os direitos associados aos refugiados. Um dos problemas apontados é a falta de conhecimento sobre o estatuto de refugiado e os seus direitos em instituições como a segurança social, hospitais, finanças e juntas de freguesia.

“Nos primeiros casos que tivemos foi muito difícil porque havia um desconhecimento das instituições de como deviam enquadrá-los a nível legal.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

“Por vezes há falta de informação de quem está no atendimento ao público, que precisa de capacitação para saberem que documento é.” (Cruz Vermelha Portuguesa)

No acesso à saúde, apesar do ACM explicar que todos os refugiados que entram em Portugal, sem exceções, têm número de utente que permite o acesso ao SNS, a realidade é que uma das instituições de acolhimento mencionou o caso de uma refugiada que esteve bastante tempo sem número de utente.

“No ano passado tive um problema com uma refugiada camaronesa que continuava sem número de utente. Como esteve com suspeita de coronavírus e não tinha número da segurança social queriam que ela pagasse o teste. Fiz chegar a uma deputada aqui de Braga o caso. Depois do barulho que fizemos e até de nos virem entrevistar, a senhora acabou por conseguir e fez o teste sem pagar.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

Apesar de situações pontuais, o ACM afirma que:

“Há um trabalho que tem vindo a ser desenvolvido com a direção geral da saúde, ARS e com as Administrações de Saúde para formar nas questões de acesso à saúde por parte de migrantes e refugiados e este é um processo que tem vindo a ser feito.” (ACM)

O acesso à educação também é mencionado como um constrangimento quando as escolas têm as turmas completas. Num caso em específico, a instituição de acolhimento afirma que há discriminação das escolas públicas, que “empurram” as crianças e relata um caso específico em que só com

envolvimento político foi possível resolver a situação. O ACM garante que há sempre forma de garantir o acesso imediato de crianças refugiadas à escola, independentemente de o número de alunos ser muito elevado nas turmas.

A relação com o SEF é mencionada por todos os entrevistados, sendo que a opinião tende a ser negativa. Uma das situações apontadas é o atraso na concessão de estatuto. Caso seja concedido o estatuto de refugiado é emitida uma autorização de residência válida por 5 anos, renovável. Caso seja concedida proteção subsidiária é emitida uma autorização de residência válida por 3 anos, renovável (SEF, 2021).

“O processo mais demorado foi o reconhecimento da parte do SEF que acabou por criar tensão por incompreensão. Se são 4 meses porque é que ao fim de 6 ou 8 meses ainda não temos?” (Paróquia de São Miguel de Gualtar).

Esta demora, de acordo com as instituições de acolhimento, leva à apreensão por parte dos refugiados que aguardam vários meses para saberem qual o seu futuro no país. Outras instituições salientam que a renovação da autorização provisória de residência é muito demorada e que é comum que os refugiados tenham os seus documentos caducados:

“É vergonhoso que nunca há uma família destas que tenha a sua autorização provisória de residência renovada a tempo, elas estão caducadas meses a fio até serem renovadas.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

Sendo que o estatuto mais atribuído é o da proteção subsidiária, isto reforça a ideia de que para alguns refugiados esta proteção é temporária.

5.4 Acesso ao emprego e à habitação

Dois tópicos que são referidos como essenciais no processo de integração e como sendo um dos pontos que poderá garantir o sucesso do programa de acolhimento é o acesso ao emprego e à habitação. Todas as instituições mencionaram que é muito fácil arranjar emprego, que é maioritariamente conseguido através das redes informais existentes na comunidade. Por outro lado, o elevado valor das rendas é considerado o maior problema enfrentado pelo programa de acolhimento e é o assunto mais mencionado em todas as entrevistas.

Emprego como ferramenta de integração

De acordo com as instituições de acolhimento, sempre que há vontade da parte dos refugiados, é feito um esforço para encontrar um emprego logo no início do programa. Muitas das instituições mencionam que demora cerca de um mês até que pelo menos um dos elementos do agregado familiar comece a trabalhar:

“Todos estavam inscritos no Instituto de emprego e uma família recebeu cerca de um mês depois uma oportunidade para trabalhar em estufas aqui em Braga.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

“Eu digo que é muito rapidamente, ao final de um mês quase todos já estão a trabalhar.” (Centro Juvenil de S. José)

“Nós conseguimos logo emprego no primeiro mês para o chefe de família, e como ele dominava bem o inglês foi fazendo essa transição.” (Paróquia de São Miguel de Gualtar)

O facto de Portugal ter uma grande necessidade de mão de obra é visto pelas instituições como uma vantagem: se por um lado não há o discurso de que os refugiados vêm tirar o emprego aos portugueses, por outro há mais possibilidades de trabalho assim como áreas nas quais podem trabalhar. Isto também se traduz na facilidade em encontrar emprego. As redes informais são utilizadas pelas instituições de acolhimento para encontrar emprego que mais se adequa ao perfil.

“Recentemente, uma amiga que faz apoio domiciliário falou comigo e disse que precisava de alguém. Eu não tinha ninguém nesse momento, mas falei com uma colega da câmara e ela tinham uma senhora refugiada que se encaixava perfeitamente no perfil.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

Um dos aspetos mencionado é que há alguma dificuldade em perceber qual será o seu futuro profissional, em particular quando são refugiados com estudos superiores e carreiras em áreas qualificadas. Os profissionais qualificados acabam por trabalhar em áreas não qualificadas devido à dificuldade no reconhecimento das qualificações.

“O Ahmed⁴ é uma pessoa autónoma, era um professor universitário no Iraque e tem uma cultura muito vasta. Quando foi para trabalhar com ele na questão do emprego, aqui ele teve alguma dificuldade em perceber o que é que ele queria para o futuro dele.” (Lar de Santa Estefânia)

O emprego é visto como uma forma de integração na comunidade e uma das formas de criar laços de amizade e esta é uma das razões pela qual as instituições tentam integrar os refugiados assim que possível no mercado de trabalho.

“A questão do emprego ajuda, porque sei que alguns fizeram amizades e sei que os portugueses de uma maneira geral são um povo afável, acolhedor e quer sempre ajudar.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

Dificuldade em transitar para a independência com a falta de habitação

A habitação é um tema destacado em todas as entrevistas, porque é um dos principais problemas enfrentados pelas instituições: na impossibilidade de acolher mais porque os refugiados acolhidos no momento não conseguem habitação, ou no impacto que a falta de habitação tem na transição para a sua independência. É apontado que há uma falta de respostas para que o direito à habitação seja garantido aos refugiados. Após o final do programa de acolhimento, os refugiados, maioritariamente com salário mínimo, têm muita dificuldade em alugar casa:

“A parte que falha mais a nível do Estado é quando chegamos à parte habitacional. As coisas são mais complicadas porque depois é difícil a autonomia das famílias porque não é fácil arrendar ou comprar.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

Uma das soluções passa por partilhar casa com outras pessoas de forma a conseguirem suportar os elevados custos:

⁴ Nome fictício.

“Saem da instituição e vão viver para casas e apartamentos, muitas das vezes em conjunto com outros refugiados que estão em situações semelhantes” (Centro Juvenil de S. José)

“O que acontece às vezes é que se juntam 2 ou 3 e partilham uma renda maior, mas partilham um apartamento” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

As instituições mencionam que há claramente uma discriminação relativamente aos refugiados quando se fala de habitação. Afirmam que é complicado que os senhorios aceitem fazer contratos a refugiados devido aos vários estereótipos associados:

“Muitos senhorios não querem alugar se for refugiado, já tive imensas pessoas a negarem-me embora essa parte agora esteja melhor.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

Uma instituição de acolhimento relata um caso em particular de um banco que recusou conceder crédito habitação por se tratar de uma família de refugiados:

“Quando esta família começou à procura de crédito habitação, nenhum banco lhes queria dar crédito. Alguns bancos foram muito xenófobos, nomeadamente o Bankinter, que disserem que não aceitam nem ciganos nem refugiados para abrir conta.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

A falta de retaguarda familiar coloca os refugiados numa situação mais frágil, necessitando apoio das instituições para terem acesso à habitação. Mesmo que tenham capacidades financeiras para alugar, as instituições mencionam que a falta de fiador é um entrave:

“É muito complicado para os refugiados poderem alugar casa, que é outro dos problemas. Apesar de terem contrato de trabalho, têm de ter um fiador e eles não têm e por isso não conseguem alugar uma casa.” (Lar de Santa Estefânia)

“Sozinhos, eles não conseguem arranjar casa por eles mesmo. Eles não têm fiador e é complicado.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

De modo a solucionar a questão do fiador, a Câmara Municipal de Guimarães assume um papel de interlocutor entre o senhorio e o refugiado para tentar ultrapassar as dificuldades:

“Muitas vezes somos também os interlocutores com os senhorios no sentido de os sensibilizar para o arrendamento a esta população, que por parte dos senhorios às vezes há algum receio. De alguma forma temos de fazer aqui um trabalho com os senhorios para permitir aos refugiados aceder às habitações sem precisar de fiador.” (Câmara Municipal de Guimarães)

As organizações recorrem à Câmara Municipal no fim do programa de acolhimento no caso em que as famílias não conseguem suportar o arrendamento. Nem sempre os programas, devido às condições de acesso, estão adequados aos refugiados tal como relatam duas instituições de Braga:

“Nós tivemos uma família aqui que depois precisamos de apoio porque estávamos na fase final e era preciso integração habitacional. Fui à Bragahabit, uma empresa municipal habitacional, expor a situação e explicar que o programa estava quase a acabar e tinham de sair da nossa casa e era importante uma habitação social. Foi-me dito que tinham de ir para a lista de espera de cerca de 2-3 anos.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

“Em termos dos municípios não há propriamente um apoio direto [...] acesso à habitação não há. As pessoas precisam de estar a viver em Braga há 4 anos para terem direito a uma casa do Bragahabit.” (Colégio Luso Internacional de Braga)

O ACM afirma que reconhece a existência de condicionantes legais, como residir no concelho mais de 3 ou 4, mas que por uma questão de igualdade social também é necessário compreender que há outras famílias a aguardar há mais tempo pela disponibilização de uma habitação social, e os processos não podem ser ultrapassados, sendo que uma família refugiada tem de cumprir os mesmos pressupostos. Foi visível neste tema uma diferença entre as instituições de Braga e as de Guimarães. Se por um lado em Braga as instituições criticam a falta de apoio à habitação por parte da autarquia, por outro, as instituições de Guimarães mencionam que receberam apoio da câmara, que facilitou o diálogo com os senhorios:

“O município tenta junto de senhorios e de pessoas particulares tentar obter rendas mais baratas para que os refugiados se possam integrar de forma autónoma na própria comunidade.” (Centro Juvenil de S. José)

“Aqui a Câmara tem um papel fundamental porque consegue através de outros técnicos e conhecimentos dar um jeitinho, ao conseguir alguma coisa para eles nesse sentido.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

A Câmara Municipal de Guimarães reconhece a dificuldade em aceder ao mercado habitacional, mesmo que os refugiados tenham emprego. Nos termos do acordo de cooperação, a Câmara indica logo que não tem disponibilidade ao nível de habitações sociais para os refugiados, mas permite que acedam ao subsídio mensal de arrendamento caso cumpram os critérios. Adicionalmente, podem receber um apoio para pagar despesas como gás e eletricidade.

As instituições afirmam que com o aproximar do fim do programa de acolhimento, o acesso a uma habitação é um fator essencial para assegurar uma boa transição para o período pós acolhimento. No entanto há muitas situações em que os refugiados, mesmo estando a trabalhar, não conseguem ter rendimentos suficientes para alugar uma casa. Sem respostas do Estado, as instituições não têm outra solução senão permitir que os refugiados permaneçam na instituição ou nas casas alugadas pelas mesmas. Esta situação, de acordo com as instituições, provoca o atraso no processo de acolhimento de mais refugiados porque as instituições não têm capacidade financeira de alugar mais habitações para acolher novos refugiados.

“Nós neste momento podíamos estar a acolher uma outra família, mas há esta dificuldade da especulação imobiliária que torna impossível”. (Paróquia de São Miguel de Gualtar)

A renda de uma casa é extremamente cara e por isso é que as instituições não têm muitas vezes esta capacidade de resposta”. (Cruz Vermelha Portuguesa)

As soluções apresentadas pelas instituições de acolhimento passam sobretudo pelo apoio na fase final do programa para que ocorra uma transição mais digna para a independência total. É mencionado que é preciso apoio habitacional, mas que este não pode ser uma forma de segregar os refugiados em determinadas zonas da cidade, mas sim uma forma de aumentar ainda mais a integração.

“...que não seja um bairro só para estas pessoas, mas sim habitações que estejam espalhadas por toda a cidade e mesmo na periferia desde que tenham ligações de autocarro”. (Cruz Vermelha Portuguesa)

5.5 Remigração dos refugiados

A remigração dos refugiados, vulgarmente denominada de “abandono do país”, tem sido um dos temas debatidos na sociedade, e é muito comum ouvir a sociedade civil a acusarem os refugiados de hipócritas e mal-agraçados por terem saído do país. É por isso importante explorar os motivos de remigração por parte dos refugiados e perceber se se trata de fenómenos isolados ou se é uma situação recorrente no acolhimento em Portugal.

Motivos da saída do país

A saída do país é uma situação que foi enfrentada por todas as instituições de acolhimento que entrevistei, sendo que em alguns casos as organizações não receberam qualquer aviso da parte dos refugiados. Por outro lado, há situações em que os refugiados disseram às instituições que iam abandonar o país e explicaram o motivo, sendo que nestes casos consideram que saíram de forma “pacífica”.

As instituições apontam 3 motivos principais que levam os refugiados a abandonar o país: reunificação com a família noutro país, procura de melhores condições de vida, falhas no processo de acolhimento (que inclui acesso à habitação e gestão de expectativas). A reunificação com a família noutro país é uma das razões apontadas, sendo que as instituições afirmam que muitas vezes Portugal não é o país de destino, mas apenas uma passagem. Para o ACM, na maioria das situações a remigração acontece porque Portugal não era o destino de eleição. No entanto, também reconhece que dificuldades de articulação entre as entidades de acolhimento e os refugiados podem potenciar a saída do país.

O facto de Portugal ser um país com salários baixos comparativamente com outros países europeus, faz tomar a decisão de abandonar o país. Esta decisão, de acordo com as instituições, acontece nos primeiros meses do programa de acolhimento, mas também no final, quando percebem que o salário não é suficiente para sustentarem a família.

“Tivemos situações de refugiados que abandonaram a cidade de Guimarães e Portugal para irem para outros países porque sabiam que lá iam receber mais dinheiro ao final do mês”. (Centro Juvenil de S. José)

“Esta família começou a perceber os obstáculos 2-3 meses antes de o programa acabar e por isso acabaram por ir para a Alemanha.” (Irmãs Hospitaleiras de Braga)

A gestão de expectativas é um dos pontos essenciais em todo o processo de acolhimento e deve começar no primeiro contacto com os refugiados, quer seja na Grécia e Itália ou nos países terceiros. As elevadas expectativas causam, segundo as instituições, a remigração devido às promessas que foram feitas.

“As pessoas caíam aqui de paraquedas, as expectativas não eram esperadas e vinham com uma imagem da Europa e Portugal como uma espécie de Europa dourada que não era a nossa realidade. Para os primeiros que vieram, Portugal foi apenas uma porta de passagem para outros países como a Alemanha.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

“Devemos ser muito verdadeiros com as pessoas e não prometer aquilo que não sabemos que é possível que venha a acontecer ou não. [...]Não podemos dar falsas expectativas às pessoas porque senão depois há um choque.” (Cruz Vermelha Portuguesa)

De modo geral, as instituições de acolhimento reconhecem que a remigração é cada vez menor e isto está associado a uma maior informação sobre o que poderão encontrar em Portugal e à gestão das expectativas.

“Também noto que os que vêm são para ficar, é isso que eu noto. Enquanto no início os que vinham para cá vinham com outras ideias, o que eles encontravam aqui não era o expectável. Agora os que vêm já têm uma ideia de ficar e de se integrarem.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães).

A diminuição da taxa de remigração é o exemplo apresentado pelo ACM para afirmar que a maioria dos refugiados que deixam o país apenas o fazem porque falamos de percursos que foram interrompidos de alguma forma e não necessariamente por problemas no programa de acolhimento. Quando um refugiado foge do seu país e procura um lugar seguro, muitas vezes já tem um destino final em mente que costuma estar associado a melhores condições de vida no país final ou já ter família nesse país. Tendo em conta que os refugiados redistribuídos pelo programa de recolocação não tiveram a oportunidade de escolher o destino final, muitos viram o seu percurso migratório interrompido e isso gerou maior taxa de remigração.

“O melhor exemplo que lhe posso dar é comparar a taxa de abandono do programa de recolocação 2015-2018 com a taxa de abandono do programa reinstalação 2018-2020. Temos uma taxa de abandono do programa de recolocação que ronda os 56% e temos uma taxa de abandono no programa de reinstalação que ronda os 6%, isto porque falamos da interrupção dos percursos.” (ACM)

O ACM acrescenta que o facto de Portugal não ser particularmente atrativo a nível salarial e de apoios também é um dos fatores que leva à saída do país, especialmente quando já têm família em outros países. Estes dados vão de encontro ao que já foi apresentado anteriormente sobre a remigração.

Impacto na comunidade e nas instituições de acolhimento

As instituições de acolhimento sentem o impacto da saída dos refugiados, mas reconhecem que ao longo do tempo souberam lidar melhor com a situação e a compreender os motivos. Nenhuma das instituições entrevistadas afirmou que a saída de refugiados levou a que a deixassem de acolher novamente.

“Os refugiados não sou nossos, eles estão cá e têm objetivos tal como nós temos. Se este não for o melhor local para eles para conseguir atingir esses objetivos nós nem sequer julgamos isso.” (Centro Juvenil de S. José)

As instituições de acolhimento afirmam que o a primeira vez que um refugiado deixa a instituição e remigra é sempre mais chocante e leva a que os funcionários tenham de aprender a lidar com isso. Ao longo do tempo vão criando ferramentas que lhes permitem lidar melhor com este tipo de situações, como um certo distanciamento emocional. A comunidade local tem mais dificuldades a compreender a remigração, especialmente quando está envolvida na sua integração:

“Isto para a comunidade não foi bom. Nós estamos a fazer o nosso trabalho e temos de aceitar, mas a comunidade com todo o esforço que para dar um futuro a estas pessoas, porque fizeram o que podiam e às vezes mais do que podiam.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

5.6. Estudo de caso: O projeto “Guimarães Acolhe”

O projeto “Guimarães Acolhe” foi criado pelo município de Guimarães em 2016, com a colaboração de 17 instituições locais e o CPR com o objetivo de promover o acolhimento de pessoas com necessidade de proteção internacional, no município de Guimarães, tendo em conta os compromissos definidos pelo Estado português (DN, 2017). Até ao final de 2021, o município acolheu um total de 140 refugiados através deste programa. De acordo com o Departamento de Intervenção Social e Educação da Câmara Municipal de Guimarães a ideia surgiu em finais de 2015, no âmbito de um conjunto de notícias que começaram a surgir nos meios de comunicação sobre a crise de refugiados, em que houve um movimento de instituições locais que exigiram à Câmara Municipal uma ação comum para responder a esta crise migratória. Desta forma, o município traçou um plano de ação para o acolhimento de refugiados *“de forma a proporcionar aos refugiados acolhimentos em condições dignas, de bem-estar e de segurança”* (Município de Guimarães, 2016).

Com a vontade de criar um mecanismo de coordenação entre as organizações governamentais, organizações não governamentais e instituições de acolhimento, foi construído um plano de ação para o acolhimento que levou à criação de um consórcio. Foi definido a forma de funcionamento, as responsabilidades que cabiam a cada um dos membros deste consórcio e o protocolo foi posteriormente assinado pela ministra das migrações. O modelo de governança foi definido da seguinte forma:

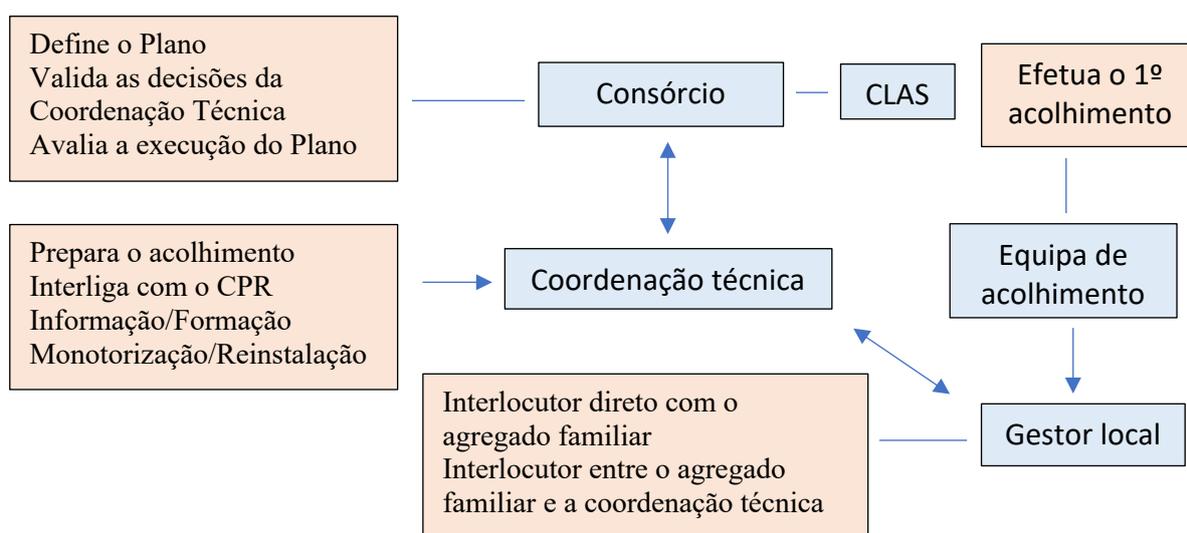


Figura 2 – Modelo de Governança do programa “Guimarães Acolhe” (Câmara Municipal de Guimarães, 2016)

Ao longo das entrevistas que realizei às instituições de acolhimento no distrito de Braga, as instituições pertencentes ao concelho de Guimarães apresentaram um feedback positivo sobre o programa “Guimarães Acolhe” e afirmaram que tem um papel estruturante no bom funcionamento do acolhimento e integração de refugiados, decidindo então explorar melhor de que forma tem este programa impactado o acolhimento e integração de refugiados no concelho. O município definiu 4 objetivos deste programa: 1) criar condições para o acolhimento e integração de pessoas com necessidade de proteção através de um forte envolvimento da rede social, de forma integrada e articulada entre todos os integrantes e as comunidades locais; 2) planear e organizar o processo de acolhimento a nível local, tornando-o célere, eficaz e convergente, garantindo assim uma otimização dos recursos e uma resposta integrada; 3) salvaguardar o respeito pela cultura, individualidade e autonomia dos refugiados, tornando-o num processo que promove e preserve a sua dignidade, enquanto cidadãos; 4) tornar o Município de Guimarães numa referência na assunção de boas práticas no processo de acolhimento e de integração de pessoas com necessidade de proteção internacional (Município de Guimarães, 2016).

A Câmara Municipal identifica-se como a mediadora entre as diversas instituições presentes no programa e tenta criar pontes entre todos. As instituições de acolhimento mencionam que o papel de mediação que a Câmara desempenha facilita a resolução de problemas:

“Guimarães acolhe é isso mesmo, temos pessoas chave que ajudam nisto tudo senão também seria tudo muito mais complicado.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

Para as instituições de acolhimento, este consórcio é a principal razão para que o processo tenha decorrido de forma positiva. O trabalho em rede é visto como a fórmula essencial para superar os principais obstáculos que vão surgindo e conseguir comunicar de forma eficiente com todos as instituições:

“Esta união e parceria facilita muito, o funcionamento em rede é um ponto positivo, eu já trabalhei noutros municípios e reconheço esta diferença. Guimarães trabalha muito, muito bem na sua rede social.” (Centro Juvenil de S. José)

“...trabalhamos muito bem e rede. Quando se trabalha em rede é sempre uma mais-valia e um ponto positivo.” (Lar de Santa Estefânia)

“A rede em si é muito boa e tentamos sempre ajudar uns aos outros. Eu acho que o facto de trabalharmos na mesma direção para o bem-estar deles é um ponto fundamental.” (Santa Casa da Misericórdia de Guimarães)

A nível de articulação com as entidades, as instituições do concelho de Guimarães mencionam a facilidade em contactarem com os diferentes serviços. A ideia de que a articulação é um dos principais fatores de sucesso dos programas de acolhimento tem sido defendida a nível académico e é reforçado neste estudo. O sucesso do programa de acolhimento em Guimarães está muito associado às redes de apoio do município, coordenadas pela Câmara Municipal.

Reflexões Finais

Na fase final deste trabalho, pretende-se realçar alguns dos aspetos que mais se destacaram e as principais reflexões que considero relevantes em relação à temática em análise. Concretamente, pretendo dar resposta à questão base lançada, ou seja, perceber quais os impactos observados a norte de Portugal nas políticas de descentralização de refugiados. Importa assim, ainda de que forma muito sucinta, retomar o quadro conceptual proposto para retirar as devidas conclusões da investigação realizada. Todas as temáticas estão conectadas, assim a discussão será apresentada de forma contínua. Se olharmos para o caso português, é visível o papel que tem sido desempenhado pela sociedade civil no apoio ao acolhimento e integração de refugiados, sendo que todas as instituições de acolhimento que entrevistei só começaram a acolher refugiados a partir de 2015 devido à necessidade urgente de apoiar estas pessoas, demonstrando aqui a importância da sociedade civil no acolhimento de refugiados e assim como o humanitarismo, visam garantir o bem-estar dos seres humanos.

Tal como afirmam Salamon e Sokolowski, uma das formas mais consensuais de descrever sociedade civil é afirmar que servem para preencher lacunas do Estado e é esse o sentimento das instituições de acolhimento. O terceiro sector tem sido amplamente reconhecido como crucial para a prestação de assistência e integração dos migrantes. Na Itália os académicos afirmam que, em geral, existe um fosso entre a retórica política e a realidade da imigração (Collini, 2022). Através das entrevistas realizadas foi possível perceber que as instituições de acolhimento em Portugal sentem que esse fosso também existe e que servem para preencher uma lacuna. O papel do Estado em relação aos refugiados acaba por ser contraditório, porque se por um lado tem um discurso de abertura à receção e acolhimento de um elevado número de refugiados, por outro não cria as condições necessárias para que esse acolhimento seja feito com sucesso. Isto vai de encontro ao que é defendido pelos autores, que afirmam que uma crise generalizada do Estado na prestação de assistência e proteção leva ao desenvolvimento da sociedade civil, considerada como um terceiro setor (De Lauri, 2020). Alguns autores vêem a sociedade civil como sendo um ator humanitário em nome próprio, o que é essencial para reclamar o direito à assistência humanitária (Miglinaité, 2015). A transferência para a sociedade civil das funções de proteção atribuídas ao estado na área da integração de refugiados é uma consequência da incapacidade de resposta do Estado Português. O conceito de sociedade-providência apresentado no início desta dissertação, está muito associado à integração de refugiados em Portugal e é uma das razões que permitiu a que o acolhimento em Portugal tivesse algum sucesso, graças ao apoio das comunidades através da formação de pequenos grupos de apoio.

Na análise feita no capítulo final, foi possível estudar em detalhe os principais problemas no programa de acolhimento que são apontados pelas instituições em Portugal. Agora, vamos olhar para essa análise de forma geral para retirar conclusões concretas sobre a investigação feita.

Ao observar o impacto que as políticas de descentralização têm tido no distrito de Braga, podemos concluir que o Estado português está excessivamente centralizado e há uma falta de conhecimento do território português e das suas potencialidades no acolhimento de refugiados. Apesar da efetiva

descentralização dos refugiados pelo país, é visível a centralidade dos decisores políticos na capital. É esta centralidade que impede um desenvolvimento sustentável do programa de acolhimento e, por isso, é urgente que os centros de tomada de decisão sejam dispersos pelo país, conseguindo assim melhorar os programas existentes com o conhecimento efetivo dos técnicos locais. Se olharmos para os problemas apresentados, nomeadamente a falta de formação, burocracia, falta de serviços, incapacidade de aceder à habitação e saída do país, podemos afirmar que um acolhimento de proximidade associado à descentralização dos serviços e em que os municípios detêm mais competências permitirá desenvolver um novo modelo de acolhimento em Portugal. Cada território tem potencialidades e limitações, e se for seguida uma abordagem de proximidade é possível aproveitar o melhor que temos em cada região do país. Observamos que a excessiva centralização das decisões podem levar a falhas no programa de acolhimento dada a distância entre o processo de decisão e o terreno.

Uma maior descentralização dos vários serviços estatais permitirá em primeiro lugar aproximar os decisores políticos das instituições de acolhimento que são afetadas diretamente por essas decisões. O modelo holandês já foi referido anteriormente, mas importa trazê-lo novamente para a discussão porque a sua implementação em Portugal poderá ajudar a colmatar muitos dos problemas identificados. Na Holanda, as câmaras municipais têm um papel central no acolhimento de refugiados que está associada a um maior nível de competências e poderes comparativamente com Portugal. Desde 2022 os municípios na Holanda são responsáveis pela integração dos refugiados recém-chegados, o que aprofundou ainda mais o papel central dos municípios em todo o processo. Muitos académicos apelam a um maior envolvimento dos atores locais, enfatizando que o processo de integração de refugiados é uma questão local (Doomernik & Ardon, 2018). Também é visível que a nível local, as autarquias querem ter um papel mais ativo na integração, mas as suas competências não permitem ir além do trabalho já desenvolvido.

A descentralização tem de ser acompanhada com a transferência de competências para os municípios portugueses e o respetivo valor monetário para que tenham capacidade de apoio aos refugiados. O objetivo é fazer com que o papel dos municípios não seja unicamente a nível de apoio financeiro, o que muitas vezes pode levar à dependência crónica dos apoios, mas que consiga aplicar reformas estruturais a nível local que possam ir de encontro às especificidades do município.

No contexto desta dissertação, não posso deixar de fazer um desafio a toda a sociedade civil e ao governo português para que continuem o esforço no acolhimento e integração digna dos refugiados, esperando que esta dissertação tenha sido útil para criação de novo conhecimento sobre este tema. Em termos de desenvolvimentos futuros, seria interessante assistir a uma descentralização gradual que permita a criação de um sistema de acolhimento coordenado a nível local em coordenação com as entidades nacionais.

Referências bibliográficas

- Abdelaaty, L and Hamlin, R. (2022). Introduction: The Politics of the Migrant/Refugee Binary. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 20(3):1-7
- ACM. (2015). Constituição e Ação do Grupo de Trabalho dos Refugiados. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/-/foi-publicado-despacho-relativo-a-criacao-do-grupo-de-trabalho-para-a-agenda-europeia-para-as-migracoes>
- ACNUR. (2017). 2017 Relatório de Impacto. ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/07/RelatorioDeImpacto_2017.pdf
- ACNUR. (2020). Mediterranean Situation: Greece. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>
- ACNUR. 2015. Um milhão de refugiados e migrantes fugiram para a Europa em 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/12/22/um-milhao-de-refugiados-e-migrantes-fugiram-para-a-europa-em-2015/>
- Adepoju, A, Noorloos, F, Zoomers, A. (2010). Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review. *International migration*, 48(3), 42-75. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2009.00529.x>
- Apaydın, S, Müftüler-Baç, M. (2021). The Syrian refugee crisis through the lenses of Turkish political discourses: An analysis of deliberations in the Turkish Parliament.
- Aragall, X. (2019). 2018: Migration in the Mediterranean; Situation, Context and Evolution. European Institute of the Mediterranean (IEMed), Barcelona. Disponível em: <https://www.iemed.org/publication/2018-migration-in-the-mediterranean-situation-context-and-evolution/>
- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: An analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, 1(3), 385-405.
- Barbosa, M., Santos, M., Veiga, E., Martins, F., Ribeiro, M. T., Faria, J. (2017). Welcoming refugees in Portugal: Preliminary assessment through the voices of refugee families. Doi:<https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1678752>
- Barnett, M, and Weiss, T. (2008). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Published by Cornell University Press. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7v7ms>
- Benedicto, A and Brunet, P. (2018). Building walls: Fear and Securitization in the European Union. Centre Delàs d'Estudis per la Pau. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/building-walls>
- Bloch, A. and Schuster, L. (2005). "At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal", *Ethnic and Racial Studies*, 28(3), 491-512.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Sage Publications, Inc.
- Boyce, C and Neale, P. (2006). *Conducting In-Depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input*.

Braun, V and Clark, V. (2008). Using thematic analysis in psychology. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235356393_Using_thematic_analysis_in_psychology

Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Buonanno, L. (2017). The European Migration Crisis. In: Dinan, D., Nugent, N., Paterson, W.E. (2017). *The European Union in crisis*. Palgrave, Macmillan education. Annalisa. 100-130.

Burnett, K. (2013), Feeling like an outsider: a case study of refugee identity in the Czech Republic. Research Paper No. 251. UNHCR. African American Studies and Anthropology Department: Chicago State University. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/working/510947989/feeling-outsider-case-study-refugee-identity-czech-republic-kari-burnett.html>

Capelos, T and Katsanidou, A. (2018). Reactionary Politics: Explaining the Psychological Roots of Anti Preferences in European Integration and Immigration Debates. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/pops.12540>

Capo Zmegac, J. (2007). *Strangers Either Way: The Lives of Croatian Refugees in their New Home*. New York: Berghahn Books.

Carvalho, S. (2017). *O acolhimento e a inserção de refugiados em Portugal: procedimentos e práticas de intervenção* (Master's degree thesis). Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.

Challinor, E. (2018). "Refugee Hospitality Encounters in Northern Portugal". *Migration and Society*. 96-110. <http://dx.doi.org/10.3167/arms.2017.010109>.

Collini, M. (2022). The Role of Civil Society Organisations in the Integration of Migrants, Refugees and Asylum Seekers in the Italian Labour Market. Volume 33, 897–909. <https://doi.org/10.1007/s11266-022-00489-0>

Collinson, S and Elhawary, S. (2012). Humanitarian space : a review of trends and issues.

Comissão Europeia. (2015). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=PT>

Connor, P. (2016). Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015. Pew Research Center. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>

Corry, O. (2010). Defining and Theorizing the Third Sector. In R. Taylor (Ed.), *Third*

Costa, B, Teles, G. (2017). A política de acolhimento de refugiados - considerações sobre o caso Português. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* , 25(51), 29-46. Doi: <https://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005103>

Costa, P., Sousa, L., Bäckström, B., Magano, O., Albuquerque, R. (2019). *O acolhimento de refugiados recolocados em Portugal: A intervenção das instituições locais*.

Council of Europe. (2021). *Young Refugees*. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/youth/young-refugees>

Crawley, H., & Kaytaz, E. (2022). Between a Rock and a Hard Place: Afghan Migration to Europe From Iran. *Social Inclusion*, 10(3), 4-14. doi:<https://doi.org/10.17645/si.v10i3.5234>

De Lauri, A. (2020). Civil Society. In *Humanitarianism: Keywords* pp. 28–29.

Diário da República. (2015). Presidência do Conselho de Ministros e Ministros dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Saúde, da Educação e Ciência e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/70181480>.

Direção Geral da Educação. (2020). Menores Estrangeiros Não Acompanhados (MENA) Guia de Acolhimento: Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Criancas_jovens_refugiados/guia_acolhimento_mena_agosto2020.pdf

Doomernik, J., and Ardon, D. (2018). The City as an Agent of Refugee Integration. Vol 3, No 4 (2018): *European Cities Planning for Asylum*. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1646>

EASO. (2020). Relatório Geral Anual 2019. European Asylum Support Office. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b7aff844-3e84-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF/source-189711183f>

Eiró-Gomes, M. e Neto, C. (2017). “O Estatuto da ‘Comunicação’ nas OSC em Portugal: um primeiro retrato”. Disponível em: https://issuu.com/plataformaongd/docs/livro_comunicacao_osc_conhecimentoe

Estrela, J, Lopes, S, Menezes, A, Sousa, P, Machado, R. (2022). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021. SEF. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalhe.aspx?nID=92>

European Commission. (2021). Impact Assessment Report. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0462&from=EN>

European Council. (2016). EU-Turkey statement, 18 March 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Eurostat. (2020). EU granted protection to almost 300 000 asylum seekers in 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774018/3-27042020-AP-EN.pdf>

FitzGerald, J, Leblang, D, Teets, J. (2014). Defying the law of gravity: The Political Economy of International Migration. Vol. 66, No. 3, pp. 406-445. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24577524>

Fotaki, M. (2019). Entrepreneurship and the integration of refugees and migrants: A case study of Syrian refugees in Egypt. *International Journal of Health Policy and Management (IJHPM)* 8(6):321-324. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332942830_A_Crisis_of_Humanitarianism_Refugees_at_the_Gates_of_Europe

Freeman, G. (1994). ‘Can liberal states control unwanted migration?’, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534: 17–30. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1048495>

FRONTEX. (2020). Risk Analysis for 2020. Relatório disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf

Gilhooly, D., & Lee, E. (2017). Rethinking urban refugee resettlement. *International Migration*, 55(6), 37-55. <https://doi.org/10.1111/imig.12341>

Gonçalves Souza, G. (2017). O Acolhimento de Refugiados / Recolocados em Portugal – Modos de Organização e Prática das Instituições (Master's degree thesis). Universidade de Porto, Porto.

Griffiths, P. (2001). Counseling asylum seekers and refugees: a study of Kurds in early and

Gruszczak, A. (2017). European Borders in Turbulent Times: The case of the central mediterranean Extended Borderland. DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.50.02>

Haas, H and Czaika, M. (2013). Measuring Migration Policies: Some Conceptual and Methodological Reflections. *Migration and Citizenship Newsletter of the American Political Science Association*. Volume 1, No. 2.

Hampshire, J. (2015). “Europe’s Migration Crisis.” *Political Insight* 6 (3): 8–11. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1111/2041-9066.12106>

Hatton, T. (2017). Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy. *Economic Policy*, 32(91), 447-496. Disponível em: https://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2016/10/992_Refugees-and-Asylum-Seekers.pdf

Helbling, M., & Kalkum, D. (2018). Migration policy trends in OECD countries. *Journal of European Public Policy*, 25(12), 1779-1797

Helbling, M., and Kalkum, D. (2018). Migration policy trends in OECD countries. *Journal of European Public Policy*, 25(12), 1779-1797. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2017.1361466>

Henriques, M. (2003). “Que há de Novo na Sociedade Civil?”. In *Nação e Defesa*. Outono-Inverno, n.º 106 - 2.ª Série, 135-151.

Hermann-Jung, S. (2017). Relocation of refugees. The Lisbon model (Master's degree thesis). Universidade Nova de Lisboa, Lisbon.

Hoffman, P and Weiss, T. (2017). Humanitarianism, War, and Politics. Disponível em: <https://rowman.com/ISBN/9781442266124/Humanitarianism-War-and-Politics-Solferino-to-Syria-and-Beyond>

Holt, M. (2007). The Wives and Mothers of Heroes: Evolving Identities of Palestinian Refugee Women in Lebanon. *Journal of Development Studies*, 43(2), 245-264. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220380601125073>

IMAD. (nd). Índice dos Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade (IMAD).

INE. (2021). Censos 2021. Disponível em: https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html

International Rescue Committee. (2022). What is the EU-Turkey deal?. Disponível em: <https://eu.rescue.org/article/what-eu-turkey-deal>

Jornal Oficial da União Europeia. (2011). Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:pt:PDF>

Jornal Oficial da União Europeia. (2013). Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>

Kenny, M. (2003). *Global Civil Society: A Liberal-Republican Argument*. Vol. 29, *Governance and Resistance in World Politics* (Dec., 2003), pp. 119-143.

later stages of exile. *European Journal of Psychotherapy, Counseling & Health*, 4(2),

Liebkind, K and Jasinskaja-Lahti, I. (2000). Acculturation and Psychological Well-Being among Immigrant Adolescents in Finland: A Comparative Study of Adolescents From Different Cultural Backgrounds. *Journal of Adolescent Research*. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0743558400154002>

Macrae, J. (1998). The death of humanitarianism? An anatomy of the attack. Vol. 17, No. 1 (1998), pp. 24-32. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45054672>

Mantu, S. (2021). Schengen, Free Movement and Crises: Links, Effects and Challenges. *European Journal of Migration and Law*. Disponível em: https://brill.com/view/journals/emil/23/4/article-p377_1.xml?language=en

Martin, S., Schoenholtz, A. & Fisher, D. (2005). The impact of asylum on receiving countries. In G. J. Borjas & J. Crisp (Eds.), *Poverty, international migration, and asylum* (pp. 99-120). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Mason, J. (2004). Personal narratives, relational selves: Residential histories in the living and telling. *The Sociological Review*, 52, 162–179

McDonald-Wilmsen, B., Gifford, S., Webster, K., Wiseman, J., & Casey, S. (2009). Resettling refugees in rural and regional Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 68(1), 97-111. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00611.x>

Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative research: A Guide to Design and Implementation* (4 ed.). San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.

Miglinaité, R. (2015) *Global Civil Society as a Humanitarian Actor: Constituting a Right of Humanitarian Assistance*. In: P. Gibbons and H.J. Heintze (eds.), *The Humanitarian Challenge*. Springer.

Moreno-Lax, V. (2018). “The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The ‘Rescuethrough-Interdiction/Rescue-without-Protection’ Paradigm.” *Journal of Common Market* 56 (1): 40-119. Disponível em: https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/Moreno-Lax-2017-JCMS%253A_Journal_of_Common_Market_Studies.pdf

Mullen, E. (1995). Pursuing knowledge through qualitative research. 19(1):29-32.

Mungai, N. (2013). Resettling refugees in rural areas: Africans, Burmese, Bhutanese and Afghans in the Riverina NSW, Australia. In A. Ragusa (ed.), *Rural lifestyles, community well-being and social change* (pp. 145-205). Bentham.

Município de Guimarães. (2016). Guimarães Acolhe. Disponível em: <https://www.cm-guimaraes.pt/municipio/camara-municipal/servicos/acao-social/area-do-desenvolvimento-e-recursos-sociais/rede-social/guimaraes-acolhe>

Município de Guimarães. (2016). Plano de Ação do Município de Guimarães para o Acolhimento de Refugiados. Disponível em: https://www.cm-guimaraes.pt/cmguimaraes/uploads/writer_file/document/6223/Plano_A_o_Acolhimento_Refugiados.pdf

NAO. (2009). *Building the Capacity of the Third Sector*. National Audit Office. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/02/0809132.pdf>

Newman, A, Nielson, I, Smyth, R, Hirst, G. (2017). Mediating Role of Psychological Capital in the Relationship between Social Support and Wellbeing of Refugees. *International Migration* Vol. 56 (2) 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/imig.12415>

Nunes, J. (1995). *Com mal ou com be, aos teus te até: As solidariedades primárias e os limites da sociedade-providência*. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/144017056.pdf>

Nunes, T. (2016). *Estratégias de Comunicação de Organizações do Terceiro Sector: Doença de Alzheimer e outras Demências em Portugal*. Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciências da Comunicação no ISCTE-IUL.

OCHA. (2003). *Annual Report 2003*. United Nations. Disponível em: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/ocha_ar2003.pdf

OECD (2021), *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/29f23e9d-en>.

OECD. (2019). *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c3e35eec-en>.

Official Journal of the European Union. (2016). Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=PT>

OIM. (2009). *Glossary on Migration*. Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

OIM. (2020). *Relatório Mundial sobre Migração 2020*. Disponível em: <https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr-2020-po-ch-2.pdf>

Oliveira, A, Duarte, M, Ribeiro, T. (2018). *Relatório Nacional Portugal*. NIEM National Report 2018. Disponível em: https://ces.uc.pt/projectos/pdf/NIEM_National_Report_Portugal_2018.pdf

Oliveira, C. R. (2020). *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, Relatório Estatístico do Asilo 2020*. Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

Oliveira, C. R. (2021). *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, Relatório Estatístico do Asilo 2021*. Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

Oliveira, C. R. (2022). *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2022*. Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

Plug, L. (2016). *Refugees and rural development: Towards a merged and mobile approach*. [Tese de licenciatura] Faculty of Rural Sociology.

Rebelo, D. (2020). *Mobilidades e Resistências. Solidariedade informal e atos de cidadania com refugiados, requerentes de asilo e outras categorias moventes, na Europa pós-2015*. Tese de doutoramento, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. Repositório Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/22457>

Reis, S, Sousa, P, Machado, R. (2021). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020*. SEF. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf>

Robinson, P. (1999). *The CNN Effect: Can the News Media Drive Foreign Policy? Review of International Studies*, 25(2), 301-309. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20097596>

Robinson, P. (2016). *The CNN effect and humanitarian action*. Routledge Handbook of Media, Conflict and Security. 1st Edition.

Sabic, S. (2017). *The Impact of the Refugee Crisis in the Balkans: A Drift Towards Security*. *Journal of Regional Security* 12(1):51-74.

Sacramento, O and Silva, P. (2018). *Entre direitos consagrados e constrangimentos operacionais: dissonâncias estruturais no sistema português de acolhimento de refugiados*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331407568_Entre_direitos_consagrados_e_constrangimentos_operacionais_dissonancias_estruturais_no_sistema_portugues_de_acolhimento_de_refugiados

Sacramento, O, Challinor, E, Silva, P. (2022). *Here and elsewhere: multi-cited destinations and refugee place-making in rural and peri-urban Portugal*. Disponível em: http://ruralager.org/wp-content/uploads/03_Ager-34-Sacramento-et-al.pdf

Salamon, M.L. and Sokolowski, W. (2016). *The Size and Scope of the European Third Sector*, TSI Working Paper No. 12, Seventh Framework Programme (Grant agreement 613034), European Union. Brussels: Third Sector Impact., p. 2-3.

Santinho, C. (2016). *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde*. Lisboa: ACM.

Santinho, C. (2017). “Fugir” de Portugal, ou deficiência na integração? Refugiados em trânsito. *Revista da Plataforma Portuguesa das ongd*, (11), 7-8. Disponível em: https://issuu.com/plataformaongd/docs/revista_plataformaongd_migracoes_ja

Santinho, M. C. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege? 5-29. Doi:<https://doi.org/10.4000/etnografica.2522>

Santinho, M. C. (2017). “Fugir” de Portugal, ou deficiência na integração? Refugiados em trânsito. Revista da Plataforma Portuguesa das ongd, (11), 7-8. https://issuu.com/plataformaongd/docs/revista_plataformaongd_migracoes_ja

Schech, S. (2014). Silent bargain or rural cosmopolitanism? Refugee settlement in regional Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(4), 601-618. DOI: 10.1080/1369183X.2013.830882

Sector Research. New York, NY: Springer New York. p. 11-21.

Silviana, R. (2019). The Role of the European Union in Handling Syrian Refugees". DOI:

Soltész, B, Kaličinská, E, Novotný, O, Vadasi, V, Homel, K, Vargová, J. (2021). The role of local governments in the integration of refugees in the V4 countries. NIEM Comparative Analysis 2021.

Somer, M, Tekin, F, Meissner, V. (2020). Schengen under Pressure: Differentiation or Disintegration?. Disponível em: https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/09/euidea_pp_7.pdf

Sopariwalla, R. (2017). The Evolution of the European Union's Asylum Policy Through the 2015 Migrant Crisis. Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2017, Article 12.

Spindler, W. (2015). 2015: The year of Europe's refugee crisis. UNHCR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>

STATISTA. (2021). Number of recorded deaths of migrants in the Mediterranean Sea from 2014 to 2021. Published by Statista Research Department.

Tardis, M. (2019). Another Story from the "Refugee Crisis". Resettlement in Small Towns and Rural Areas in France. *Études de l'Ifri, Ifri*.

Terry, K. (2021). The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint. Migration Policy Institute. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>

UNHCR. (2022). Global Report 2021. Geneva. Disponível em: https://reporting.unhcr.org/globalreport2021/pdf#_ga=2.152692924.402161239.1669111512-232789106.1664535043

Vacchiano, F. (2018). On Marginal Inclusion: Refugees at the Fringes of Citizenship in Portugal. En S. Aboim, P. Granjo & A. Ramos (Eds.), *Changing Societies: Legacies and Challenges. Ambiguous Inclusions: Inside Out, Outside In* (pp. 99-112). Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/35589/1/ICS_FVacchiano_On.pdf

Williams, J. (2016). “The Safety/Security Nexus and the Humanitarianisation of Border Enforcement.” *The Geographical Journal* 182 (1): 27–37. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/43868681?seq=3#metadata_info_tab_contents

Wren, K. (2003). Refugee dispersal in Denmark: from macro- to micro-scale analysis. *International Journal of Population Geography*, 9, 57-75. DOI: 10.1002/ijpg.273

Zaun, N and Servent, A. (2021). One step forward, two steps back: the ambiguous role of Germany in EU Asylum policies. *Journal of European Integration*, 43:2, 157-174. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1877692>

Notícias de Imprensa

Bonomolo, A. (2015). UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre>

Cordeiro, A. (2020). Refugiados sem casa estão a deixar Portugal. Público. Consultado a 9 de Novembro de 2020, em <https://www.publico.pt/2020/09/14/sociedade/noticia/refugiados-casa-estao-deixar-portugal-1931445>

Diário de Notícias. (2017). Guimarães acolhe 30 refugiados yazidi na segunda-feira. *Diário de Notícias*. Disponível em: <https://www.dn.pt/sociedade/guimaraes-recebe-30refugiados-yazidi-na-segunda-feira-5702559.html>

Expresso. (2022). Agência Portuguesa para as Migrações concluída até ao final do ano, garante Ana Catarina Mendes. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2022-09-21-Agencia-Portuguesa-para-as-Migracoes-concluida-ate-ao-final-do-ano-garante-Ana-Catarina-Mendes-54286dbf>

Higgins, A. (2015). Avoiding Risky Seas, Migrants Reach Europe With an Arctic Bike Ride. *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/10/10/world/europe/bypassing-the-risky-sea-refugees-reach-europe-through-the-arctic.html>

Mucznik, M. (2020). Os requerentes de asilo espontâneos: os refugiados de que ninguém fala. *Observador*. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/os-requerentes-de-asilo-espontaneos-os-refugiados-de-que-ninguem-fala/>

Nikolaj, N and Eriksson, A. (2017). “Internal Border Controls to End in Six Months, Says EU”, in *EUobserver*. Disponível em: <https://euobserver.com/rule-of-law/137748>

Parkinson, J and Geroage-Cosh, D. (2015). Image of drowned Syrian boy echoes around the world. *The Wall Street Journal*, 3 September. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/image-of-syrian-boy-washed-up-on-beach-hits-hard-1441282847>.

Rodrigues, R. 2021. *Esta Manhã*. TVI.

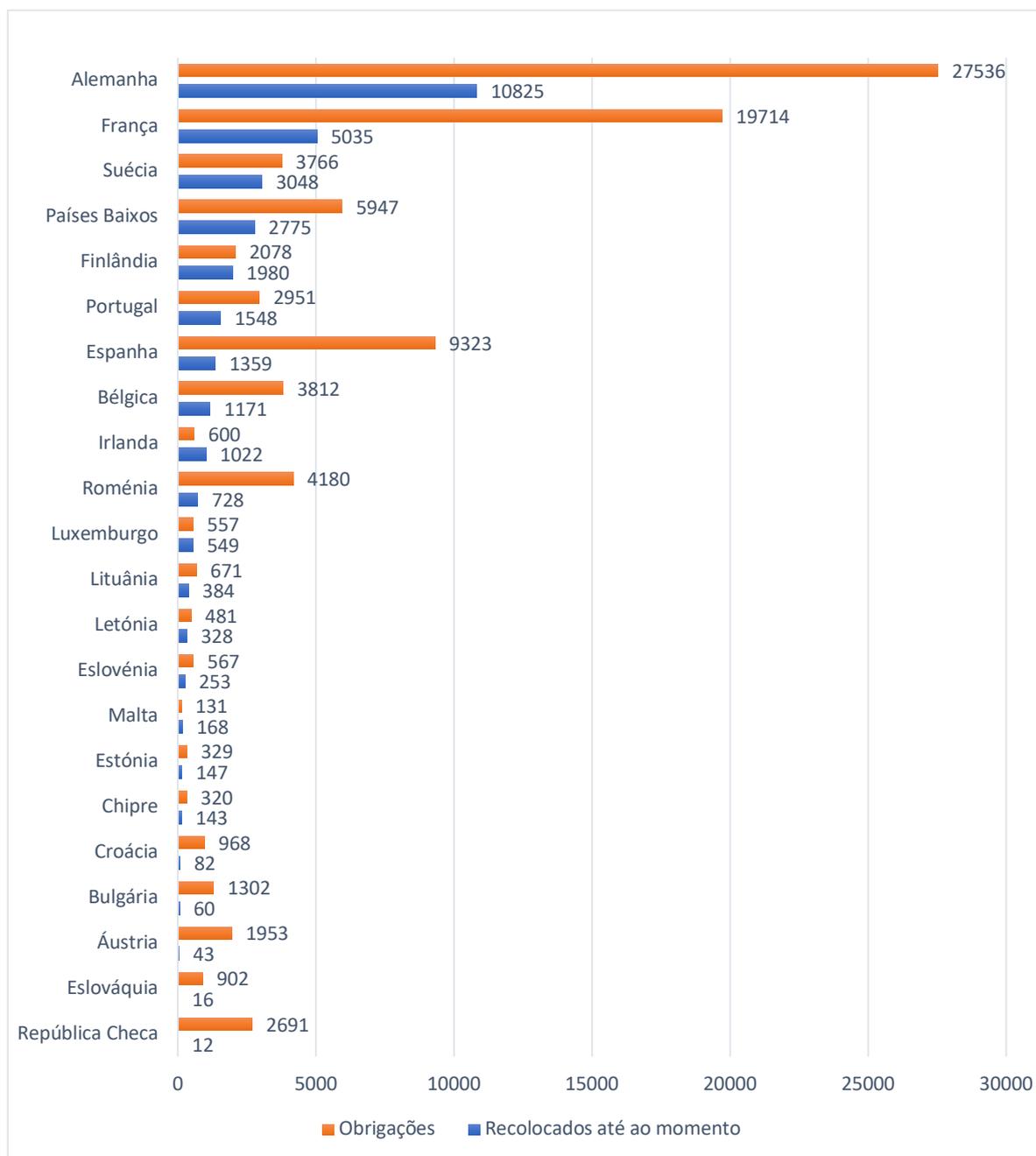
Sauer, N. (2018). Refugees out of sight, out of mind two years on from EU-Turkey deal. *The Conversation*. Disponível em: <https://theconversation.com/refugees-out-of-sight-out-of-mind-two-years-on-from-eu-turkey-deal-93451>

Spaggari, O. (2021). When a migrant drowns, a whole community feels the loss. *The New Humanitarian*. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/3/23/When-a-migrant-drowns-a-whole-community-feels-the-loss>

ANEXOS

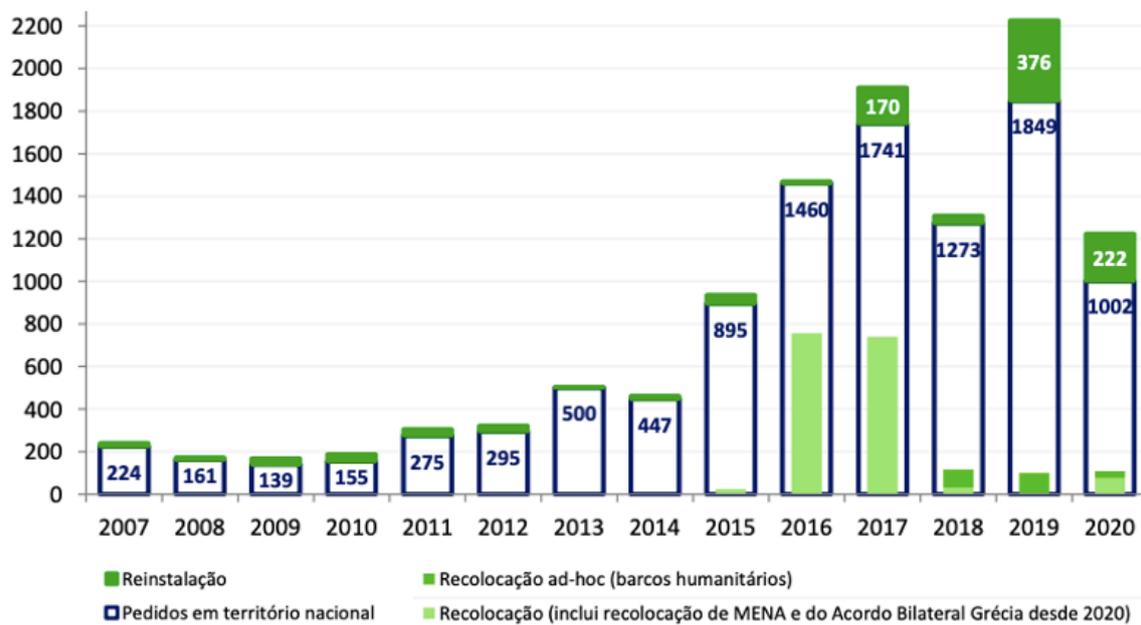
ANEXO A

Gráfico 1. Número de refugiados recolocados da Grécia e Itália por Estados-membros da União Europeia sob o Esquema de Realocação da UE em abril de 2018. Fonte: Statista



ANEXO B

Gráfico 5. Pedidos de proteção internacional a Portugal em território nacional e entradas de refugiados em reinstalação, entre 2007 e 2020. Fonte: OM, 2021



ANEXO C

Tabela 1. Extratos e códigos do processo analítico.

Transcrição	Códigos
<p>Entrevistado: <i>“Ao fim de 18 meses temos de ter os miúdos integrados na escola, temos de ter emprego para os pais e é muito difícil porque os 18 meses passam muito rápido. Daí a importância de aumentar as sinergias entre a PAR, o governo e as autarquias, devia haver mais articulação e maior receptividade em ultrapassar as dificuldades porque às vezes a burocracia atrapalha. Depois acabam por sair de Portugal e saem de cá, mais para a Alemanha, para já o salário mínimo deles é maior que o nosso e cá com o salário não vão longe.”</i></p>	<p>Duração do programa de acolhimento Integração no sistema de ensino A necessidade de um emprego Fatores importantes para a qualidade de vida A importância da resolução de problemas Coordenação entre instituições Burocracia como limitação Remigração</p>

ANEXO D

Guião das entrevistas às entidades de acolhimento

1. Qual o papel da instituição no acolhimento e integração de refugiados?
2. Quando teve início a área de trabalho com os refugiados? De onde partiu a ideia de acolher refugiados?
3. Qual o perfil dos refugiados acolhidos?
4. Número de refugiados acolhidos desde 2015, número de funcionários na instituição, breve descrição da instituição.
5. Existe formação dos funcionários da instituição para o acolhimento? Se sim, teve apoio nessa formação?
6. Quanto tempo demorou desde o momento em que a instituição se disponibilizou a acolher até ao momento do acolhimento?
 - a. Quais os fatores que determinaram esse período de intervalo?
 - b. A burocracia foi uma das causas desse tempo de espera?
7. Qual foi o papel da comunidade local no processo de integração da família? Diria que o facto de estarmos numa cidade de média dimensão aumentou a mobilização local?
8. Os refugiados tiveram aulas de português desde o momento da chegada?
 - a. Foi financiado pela instituição ou pela Câmara Municipal?
9. Quais os pontos positivos da integração ter acontecido numa cidade de média dimensão?
10. Quais os pontos negativos da integração ter acontecido numa cidade de média dimensão?
11. Qual a perceção que tem em relação à integração dos refugiados no mercado de trabalho no contexto da zona geográfica?
12. De que forma é que a instituição podia ter sido mais apoiada pelo Estado neste processo?
 - a. O apoio da Câmara Municipal foi suficiente?
13. Como foi a articulação entre as várias entidades envolvidas?
 - a. De que forma esta articulação poderia ter sido mais fácil?
14. Quais são as maiores dificuldades?
15. Considera que o match entre a instituição e o refugiado foi o adequado?
16. Quais são os pontos positivos e negativos do programa de acolhimento?
17. Que medidas poderiam ser implementadas pelo governo português para melhorar o acolhimento/integração de refugiados?
18. Que medidas poderiam ser implementadas a nível local para melhorar o acolhimento/integração de refugiados?
19. Existem organismos de articulação entre as instituições?
 - a. Existem esferas em que o trabalho se articule formalmente, por exemplo reuniões regulares com várias instituições?

20. De que forma é que a COVID-19 veio afetar o acolhimento e integração?

ANEXO E

Guião de entrevista à Câmara Municipal de Guimarães

1. Portugal está preparado para o acolhimento?
2. A Câmara Municipal sente que tem um papel ativo na integração dos refugiados? Se sim, como medem esse impacto?
3. A CM sente-se incluída ou excluída do processo de integração?
4. Quais as maiores dificuldades sentidas pela CM neste processo?
5. Foi criado algum programa de apoio à integração ou projetos com os refugiados?
6. A Câmara Municipal disponibiliza cursos de português aos refugiados?
7. Relativamente à procura de emprego ou apoio, a câmara municipal disponibiliza alguma ajuda aos refugiados?
8. Foi criado algum programa de consciencialização para a população relativamente à integração de refugiados neste município?
9. Os refugiados são consultados no contexto da criação de novos programas de apoio por parte do município?
10. O Alto Comissariado das Migrações disponibiliza o financiamento necessário para que a CM possa apoiar as instituições de acolhimento e os refugiados durante o processo?
11. Quais os pontos positivos da integração ter acontecido numa cidade de média dimensão?
12. Quais os pontos negativos da integração ter acontecido numa cidade de média dimensão?
13. De que forma é que a integração de refugiados pode impactar o concelho?
14. De que forma é que a COVID-19 veio afetar o acolhimento e integração?
15. O que mudaria no programa de integração?

ANEXO F

Guião da entrevista ao ACM

1. Como descreve o seu papel enquanto coordenadora do núcleo e quais os maiores desafios e dificuldades que encontra neste cargo?
2. Como é que o Alto Comissariado das Migrações se preparou para o fluxo de refugiados que começou em 2015?
3. Qual o papel do ACM no processo de receção e distribuição dos refugiados pelas instituições de acolhimento em Portugal?
4. Como avalia o trabalho e o papel do núcleo neste processo? 5. Existem mecanismos de articulação entre as instituições?
5. Que tipo de apoio o núcleo dá às diversas instituições de acolhimento no país (em termos de formação, parcerias, burocracia...)?
6. Os refugiados e os migrantes participam no processo junto do núcleo? a. Se sim, de que forma é posta em prática essa participação?
7. Dão a conhecer, previamente, às instituições de acolhimento o perfil dos refugiados?
8. De que forma é feita a distribuição de refugiados dentro de Portugal? Existe uma distribuição equitativa entre os distritos?
9. Considera que as necessidades dos refugiados são satisfeitas com sucesso? 11. Como é feita a articulação com o governo?
10. Quais as principais razões para a não permanência dos refugiados em Portugal assim como o abandono durante o programa de acolhimento?
11. O acompanhamento do Estado através dos programas de acolhimento (durante 18 ou 24 meses) é suficiente para tornar um refugiado autónomo?
12. Num contexto de inflação imobiliária, que medidas foram implementadas ao nível da habitação para garantir que os refugiados conseguem habitação digna após o programa de acolhimento?
13. Foram criados mecanismos para prevenir a discriminação de refugiados no acesso ao mercado de trabalho, saúde, educação e habitação?
14. Como vê o papel da sociedade civil em todo este processo (organização, mobilização, voluntariado...) e como percebe a ausência da ação da sociedade civil?
15. Portugal está preparado para o acolhimento?
16. De que forma é que a COVID-19 afetou a receção de refugiados em Portugal?
 - a. A queda no número de acolhimentos em 2020 será compensada nos anos seguintes?