

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

INTEGRAÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS EM PORTUGAL, NO
ÂMBITO DO PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO EUROPEU

ALEXANDRA SILVA RODRIGUES

OUTUBRO-2017

MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO EM COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

INTEGRAÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS EM PORTUGAL, NO
ÂMBITO DO PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO EUROPEU

ALEXANDRA SILVA RODRIGUES

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR JOÃO PEIXOTO

OUTUBRO-2017

Agradecimentos

À minha família e aos meus amigos,
especialmente à Daniela Ferreira e ao José Narciso.

Um grande obrigado ao meu orientador, Prof. João Peixoto
por todo o apoio prestado, disponibilidade e incentivo.

Agradeço também às pessoas entrevistadas no âmbito desta tese,
que têm feito um trabalho extraordinário no acolhimento
e integração das pessoas refugiadas em Portugal.

Resumo

O número de pessoas forçadas a abandonar as suas casas e países de origem aumentou substancialmente nestes últimos anos, particularmente em 2015, ano em que a Europa recebeu um grande número de refugiados. O afluxo maciço de pessoas a pedir refúgio na Europa sobrecarregou os primeiros países de chegada, nomeadamente a Grécia e a Itália, motivo pelo qual a União Europeia acionou um mecanismo de emergência - o programa de recolocação europeu, no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações. Este programa visa reduzir o fardo suportado por estes primeiros países de chegada, ao partilhar as responsabilidades relativas às políticas de asilo e integração dos refugiados com os restantes Estados Membros. É analisado neste trabalho o plano nacional para o acolhimento e integração que Portugal desenvolveu para integrar as pessoas refugiadas no âmbito do programa de recolocação. Com recurso a análise documental e a entrevistas, são identificadas as entidades envolvidas no plano de acolhimento nacional, que são na sua maioria instituições da sociedade civil, e os procedimentos a implementar localmente para a integração. Apesar da resposta política portuguesa ao nível da integração ser bastante positiva e de o Estado Português se ter comprometido a acolher um grande número de refugiados no prazo de dois anos, identificam-se constrangimentos ao nível da capacidade instalada e desafios no processo de integração, sobretudo ao nível da estratégia de descentralização e na gestão das expectativas das pessoas refugiadas.

Palavras-chave: Refugiados, Recolocação, Integração, Portugal, União Europeia

Abstract

The number of forcibly displaced people increased substantially in the past few years, especially in 2015, year in which Europe welcomed a vast number of refugees. The massive influx of people seeking shelter in Europe overwhelmed the first countries of arrival, namely Greece and Italy, reason to which the European Union promoted the emergency mechanism - the European Relocation Programme within the framework of the European Agenda on Migration. This programme aims to reduce the burden of these first countries of arrival, by sharing responsibilities related to asylum policies and refugee integration with the remaining Member States. This paper analyses the national plan for the reception and integration that Portugal developed to host refugee people within the relocation programme. By collecting data from document analysis and interviews, the entities involved in the national plan to host refugees were identified, mostly institutions from civil society, as well as the procedures that should be locally implemented for integration purposes. Although the Portuguese political response to welcome refugees is appreciably positive, and the Portuguese government made a commitment to host a great number of refugees in the length of two years, capacity constraints and challenges in the integration process have been identified, especially in terms of the decentralization strategy and management of refugee expectations.

Key-words: Refugees, Relocation, Integration, Portugal, European Union

Índice

1. Introdução	7
2. Enquadramento.....	9
2.1. Conceitos e contexto atual.....	9
2.2. Enquadramento legislativo internacional e europeu de acolhimento de refugiados.....	13
2.3. Principais dificuldades	17
3. O acolhimento de refugiados em Portugal	20
3.1. Metodologia	20
3.2. Plano Nacional para o acolhimento e integração em Portugal.....	21
3.2.1. Entidades envolvidas no Plano Nacional para o acolhimento e integração	21
3.2.2. Procedimentos a implementar localmente nos vários domínios de acolhimento e integração	25
3.3. Resultados	25
3.3.2. Procedimentos de Integração	27
3.3.3. Dificuldades na integração	29
3.3.4. Avaliação e Monitorização	32
3.3.5. Potencialidades do programa de recolocação	33
4. Conclusões.....	34
Referências bibliográficas.....	38
ANEXOS.....	43

1. Introdução

O aumento das migrações forçadas e do número de pessoas refugiadas registado nos últimos anos tem colocado cada vez mais desafios ao sistema de proteção internacional, expondo as suas fragilidades. O fluxo maciço de pessoas a procurar refúgio na Europa, principalmente no ano de 2015, atingindo valores que não se registavam desde a II Guerra Mundial, expôs algumas dessas fragilidades, pressionando a União Europeia a encontrar soluções. A resposta para a atual crise migratória surgiu em forma de uma Agenda Europeia para as Migrações, na qual se insere o programa de recolocação europeu, um mecanismo de emergência no qual Portugal participa.

O objetivo principal deste trabalho é compreender o processo de integração das pessoas refugiadas em Portugal, no âmbito do programa de recolocação europeu, nomeadamente compreender o papel e a articulação das entidades envolvidas no plano nacional para o acolhimento e integração, iniciado em setembro de 2015, e as potencialidades e limitações existentes.

A questão de partida é a seguinte: no âmbito do programa de recolocação europeu, será o plano nacional para o acolhimento e integração o mais adequado às necessidades de integração dos refugiados? Para responder a esta questão, foi realizada, antes de mais, uma análise da crise migratória atual, especificamente no contexto europeu, para melhor compreender a complexidade deste fenómeno. Em seguida, foi feita uma análise do plano nacional para o acolhimento e integração, através de análise documental e realização de entrevistas a algumas das entidades envolvidas. Estas entrevistas permitiram obter uma visão mais abrangente e concreta do processo de integração português a vários níveis, inclusive dos seus constrangimentos e potencialidades.

Esta dissertação está dividida em duas partes: 1) revisão da literatura sobre a temática dos refugiados e das migrações forçadas, estudando, em particular: a crise migratória no contexto europeu; o enquadramento legislativo da política de asilo vigente ao nível internacional e europeu, incluindo a Agenda Europeia para as Migrações, onde se insere o mecanismo de emergência de recolocação; as principais dificuldades sentidas ao nível do sistema de proteção internacional; 2) estudo empírico, que se foca no plano de acolhimento português, primeiro referindo as entidades envolvidas e os procedimentos de asilo a implementar pelas

entidades portuguesas, seguidamente discutindo os resultados das entrevistas, analisando em detalhe as estratégias adotadas pelas diferentes instituições responsáveis acerca dos seguintes tópicos: fase de preparação para o acolhimento; procedimentos de asilo; obstáculos e dificuldades na integração; avaliação e monitorização; potencialidades.

O termo “refugiado” é aplicado neste trabalho a todas as pessoas requerentes de asilo, mesmo sem ainda terem obtido o estatuto legal de “refugiado” ou de “proteção subsidiária”, dada a complexidade do contexto atual. O termo é utilizado desta forma, tanto no enquadramento teórico, como no estudo empírico.

2. Enquadramento

2.1. Conceitos e contexto atual

O número de refugiados e pessoas deslocadas¹ tem vindo a aumentar substancialmente nestes últimos anos. No ano de 2011 o número de pessoas deslocadas rondava os 35,44 milhões, e quase duplicou em 2016, ao atingir um total de 65,6 milhões, o número mais alto alguma vez registado, de deslocamentos forçados causados por guerra, violência e perseguições (ACNUR, 2016a). Este aumento significativo veio expôr não só as fragilidades do sistema de proteção internacional, como também do sistema e política de asilo da União Europeia (UE) (Newland, 2015). No ano de 2013, António Guterres, na altura Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), classificou esta crise no âmbito das migrações forçadas como "*the most dramatic humanitarian crisis that we (ACNUR) have ever faced*" (Fiddian-Qasmiyeh *et al.*, 2014: 4).

“Migrações forçadas” é o termo que caracteriza “*o movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem*” (OIM, 2009: 41), na qual se englobam as pessoas refugiadas e deslocadas. Esta área de estudos cresceu sobretudo a partir da década de 80 do século XX, permanecendo na academia o debate sobre as diferenças entre migração forçada e outros tipos de migração, nomeadamente a económica (Black, 2001). De uma forma geral utilizamos o termo “refugiado” para designar as pessoas que fogem do seu país devido a perseguição e/ou violência generalizada (ACNUR, 2017); e o termo “migrante” para caracterizar as pessoas que se deslocam para encontrar melhores condições de vida; mas nem sempre é fácil identificar a qual das categorias a pessoa pertence, porque em diversos casos os motivos económicos e humanitários para a migração individual sobrepõem-se, podendo uma pessoa encaixar-se nas duas categorias em simultâneo (Bordignon, *et al.*, 2016). Enquanto a maioria dos autores, como Goodwin-Gill, Milner e Gibney 2014 apontam para a importância de se reconhecer a diferença entre estes dois conceitos, essencial para a defesa dos direitos humanos, alguns autores argumentam que as

¹O termo “refugiados” inclui todas as “*peçoas obrigadas a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos*” e “*peçoas deslocadas*” - peçoas forçadas a abandonar suas casas pelas mesmas razões que os refugiados, mas sem atravessar a fronteira. Termos definidos pelo ACNUR (<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>) consultado em 12 de Julho, 2017.

duas áreas de estudo – migrações e migrações forçadas – estão interrelacionadas, não se devendo separar inteiramente os dois conceitos (Fiddian-Qasmiyeh *et al*, 2014).

O próprio conceito de “migrante” varia de país para país, não existindo uma definição única e vigente a nível internacional, mas que de uma forma geral se aplique a qualquer pessoa que decida migrar de forma voluntária por razões de “conveniência pessoal” (OIM, 2009). O conceito de “refugiado” é alvo de um maior debate na academia, pelas razões que veremos a seguir. Segundo o artigo 2º da Convenção de Genebra, um refugiado é uma pessoa que teme ser *“perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que se encontra fora do país de sua nacionalidade (...) e que não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”* (Convenção de Genebra, 1951). Taran (2000) critica o facto de não existir um mecanismo de proteção para pessoas que são obrigadas a sair do seu país de origem devido à sequência de violação de direitos económicos, sociais e/ou culturais, em que os indivíduos sintam a sua vida em risco, embora sobrevivendo dentro das condições mínimas. Adicionalmente, o direito de pedir asilo implica a chegada da pessoa a um outro território, mas sem estabelecer medidas legais para que os refugiados entrem noutro país (Aleinikoff & Doyle, 2017). Este exercício é cada vez mais difícil num momento em que os países tendem a fortalecer as regras de segurança nas suas fronteiras, e em que existem muitas restrições a nível de concessão de vistos. Podemos considerar esta uma das causas pelas quais os refugiados optam pela ajuda de contrabandistas para chegar à Europa e a outros destinos (Banulescu-Bogdan & Fratzke, 2015). São estes os motivos que levam vários autores, entre eles Shacknove (1985), a defender que aquela definição deveria ser expandida, de modo a incluir não só as pessoas vítimas de perseguição, mas também as que sofrem de violência generalizada, fome, catástrofes naturais ou pobreza, e aquelas que não atravessam a fronteira (Gibney, 2014).

O número de pessoas refugiadas tende a aumentar, mas também os motivos que levam as pessoas a deslocar-se são cada vez mais complexos e diversificados. Por exemplo, devido ao fenómeno das alterações climáticas, estima-se que até 2050 cerca de 162 milhões de pessoas ficarão vulneráveis ao aumento do nível do mar, e outras 50 milhões aos efeitos da desertificação, correndo o risco de se tornarem refugiados climáticos. Uma parte significativa desta população não terá possibilidades financeiras de migrar para zonas mais seguras, colocando-as numa posição ainda mais fragilizada (Black, *et al*, 2011). Apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, afirmar que todas as pessoas têm o

direito a deixar o seu país de origem (Aleinikoff & Doyle, 2017), na realidade nem todas as pessoas têm capacidade financeira para tal (King, 2012).

Um panorama em que se complexificam os motivos e fatores pelos quais as pessoas são forçadas a deixar os seus países, e o facto de nem todas as pessoas se enquadrarem no estatuto de “refugiado”, mesmo fugindo da constante violação de direitos humanos (King, 2012), são aspetos a considerar quando avaliamos as consequências desta crise migratória – o que tem levado muitos autores a pedir uma reforma do sistema de proteção internacional. A nível europeu, este novo contexto de afluência maciça de refugiados, do qual emerge um panorama de fluxos mistos resultante da mistura de migrantes de várias nacionalidades e com diferentes características e motivações (OCDE, 2015), torna difícil não só a distinção entre refugiados e migrantes económicos (Castles, *et al*, 2014), como também a aplicação de políticas de integração coerentes, tendo em conta a heterogeneidade da população refugiada. Segundo a OCDE (2015: 15), *“the flows are more mixed in terms of migration routes, countries of origin and education profile of migrants. This poses significant challenges to asylum systems and for integration policies for those who remain”*.

A “crise dos refugiados” atual é assim chamada para designar a maior tragédia humanitária vivida na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Esta crise não é apenas humanitária, mas também uma crise política e de valores europeus, que se tem vindo a refletir nas falhas de funcionamento do sistema de asilo, na falta de solidariedade entre Estados Membros e na inadequação da legislação comunitária e internacional, como veremos nos pontos seguintes (Carrera, *et al*, 2015).

Identificamo-la como uma crise humanitária pelo sofrimento humano que temos testemunhado ao longo destes últimos cinco anos (2012-2017), particularmente no ano 2015, em que mais de três mil pessoas morreram a cruzar o mar Mediterrâneo (OIM, 2016). Refugiados e migrantes optam por correr risco de vida para chegar à Europa, na esperança de encontrar melhores condições de vida e/ou pedir refúgio, pagando muitas vezes grandes quantidades de dinheiro a contrabandistas para os ajudarem a fazer a travessia. Algumas destas pessoas tornam-se vítimas de tráfico humano, e as que sobrevivem acabam muitas vezes por ficar longos períodos de tempo em asilos provisórios, aguardando por soluções mais sustentáveis. Estas pessoas nem sempre têm as condições mínimas asseguradas, como é o caso de alguns países que, apesar de acolherem um grande número de refugiados, como o

Líbano (1 012 969 refugiados), a Jordânia (685 197 refugiados) e a Turquia (com o maior número de refugiados acolhidos a nível global – 2 869 421), nem sempre têm condições para proporcionar a estas pessoas a assistência humanitária ou jurídica devida (Arango, 2016; ACNUR, 2016b). Os valores da UE, como o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade e respeito pelos direitos humanos, estão a ser questionados pela comunidade internacional e pelos europeus (Goodwin-Gill, 2011).

O aumento significativo de pedidos de asilo na União Europeia no ano 2015 (1 255 600 pedidos) maioritariamente nacionais da Síria (362 800), seguindo-se o Afeganistão (178 200) e o Iraque (121 500) (Eurostat, 2015), faz desta uma crise de grande magnitude. Tem sido destacada a sua complexidade e heterogeneidade, bem como o facto de ser a primeira grande crise deste tipo desde a criação da UE e de difícil resolução (Arango, 2016). Além dos desafios internos já existentes, como o conflito da Crimeia, o Brexit e a crise financeira, a discordância entre Estados Membros sobre matéria de asilo dá azo a um conflito interno. A abertura da Alemanha relativamente à entrada de refugiados contrasta com a posição hostil de alguns países do leste europeu, particularmente da Hungria (Postelnicescu, 2016), que além de ter recusado a entrada de pessoas refugiadas, através do uso da força e da violência, e de ter erguido uma vedação na fronteira com a Sérvia para impedir a passagem destas pessoas em Setembro de 2015, gastou milhões de euros em campanhas xenófobas contra a entrada de refugiados (Amnistia Internacional, 2017). As iniciativas coordenadas pela Comissão Europeia e pelo governo alemão para agilizar a situação não tiveram o efeito desejado, devido à falta de união entre os Estados Membros, que em vez de providenciarem uma resposta uniforme na resolução dos problemas, optaram por resolvê-los de forma unilateral, e contrária aos valores da UE, como é o caso dos países que proibiram a entrada de refugiados, bloqueando diversas rotas, como a rota das Balcãs, e construindo vedações (Arango, 2016).

A ascensão dos sentimentos de xenofobia e antiimigração deve-se também ao medo dos cidadãos europeus, em resultado dos atentados terroristas na Europa (Novembro de 2015 em Paris, Janeiro de 2016 em Bruxelas, seguindo-se os atentados registados em Nice, Istanbul, Munique, Wuzburg e Ansbach). Os valores da Europa estão assim em jogo num novo clima político dominado pelo medo e insegurança (Postelnicescu, 2016). Segundo o Pew Research Center (2016), em *“Oito em cada dez países europeus, a metade ou mais da população acredita que a entrada de refugiados aumenta a probabilidade de terrorismo no seu país”*. Daí a importância do papel conjunto dos Estados Membros de explicar aos cidadãos europeus

a dimensão deste fenómeno, e os possíveis benefícios futuros resultantes da integração dos migrantes e refugiados na comunidade, não só a nível demográfico, dado o envelhecimento das sociedades europeias, mas também a nível económico, nomeadamente no apoio às finanças públicas (Bordignon, *et al*, 2016).

Testemunhamos também as falhas do sistema de asilo europeu, que se revelou ineficaz e insuficiente na resposta aos pedidos de asilo. Esta incapacidade é resultante não só da legislação inadequada e da falta de procedimentos legais comuns entre Estados Membros, como também da falta de solidariedade e partilha de responsabilidades entre Estados Membros (Postelnicescu, 2016), assunto que será desenvolvido nos pontos seguintes.

2.2. Enquadramento legislativo internacional e europeu de acolhimento de refugiados

São várias as instituições e os instrumentos legais que regulam os direitos dos refugiados e das pessoas que procuram asilo, a nível internacional e nacional (Goodwin-Gill, 2014). No contexto deste trabalho iremos debruçar-nos sobre a legislação a nível internacional e a nível da União Europeia.

A nível internacional, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, (ACNUR, 2017)² é a agência de referência internacional, que coordena as ações de proteção internacional de refugiados. O mesmo rege-se pela Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com a finalidade de assegurar e defender os direitos destas pessoas, o que engloba não só o direito a um asilo seguro, mas também defesa dos seus direitos civis básicos, incluindo o direito à assistência médica, ao trabalho e à educação. Esta Convenção, largamente influenciada pelos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, foi o primeiro instrumento legal criado para proteger os direitos das pessoas refugiadas e requerentes de asilo. Foi depois complementada com o Protocolo de 1967, para assim abranger todas as pessoas sem limitação geográfica, e não apenas as vítimas dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951. Estes dois instrumentos constituem até hoje a principal base do sistema internacional de proteção (ACNUR, 2010).

O princípio do *non-refoulement*³ ou “*não devolução*” é um dos princípios internacionais mais importantes. O mesmo refere que a pessoa que pede asilo não deve ser devolvida ao seu país

² ACNUR <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/> consultado em 12 /07/2017

³ Princípio referido no Artigo 33º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e nos artigos 17º e 21º da Convenção de Genebra.

de origem ou de residência habitual, se demonstrar receio fundado de regressar (Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, 2016).

A nível da UE, a Direção Geral das Migrações e Assuntos Internos, da Comissão Europeia, é a responsável pela políticas relativas às regras de asilo, migrações, controlo de fronteiras, crime organizado e terrorismo. A Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA) é um organismo independente da UE que também promove ações em matéria de direitos humanos, ajudando os Estados-Membros a implementarem legislação comunitária no que diz respeito aos direitos fundamentais. Mais recentemente interviu também no âmbito da legislação europeia sobre asilo, com base na atual situação de crise migratória (Observatório das Migrações, 2016).

A principal legislação sobre asilo na UE baseia-se sobretudo no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), desde 1999, sendo o seu principal instrumento o Regulamento de Dublin: um conjunto de diretivas europeias criadas para regulamentar os pedidos de asilo nos Estados Membros. O mesmo define que o requerente deve efetuar o pedido no país de chegada, restringindo assim a sua circulação e proteção nesse mesmo país, cabendo ao EM a responsabilidade de examinar o seu pedido de asilo (Comissão Europeia, 2014). A SECA é ainda é constituída pelo regulamento Eurodac e pelas seguintes diretivas: Procedimentos de Asilo, Qualificação e Condições de Acolhimento. Posteriormente, foi criado o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO), em 2011, com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os EM a respeito do sistema de asilo e de acolhimento, de modo a cumprirem com as suas obrigações (Observatório das Migrações, 2016).

Ainda a nível legislativo, o tipo de asilo concedido também varia, havendo Estados que garantem mais direitos do que outros, pois nem sempre a Convenção de Genebra se traduz na legislação nacional (ACNUR, 2012). São vários os Estados que atribuem proteção internacional a pessoas que não se enquadram no estatuto de “refugiado” definido pela Convenção de Genebra. Este tipo de proteção define-se por proteção complementar. Por exemplo, no Canadá, este tipo de proteção denomina-se “*persons in need of protection*”, enquanto na União Europeia tem o nome de “proteção subsidiária” (McAdam, 2006). Iremos focar-nos nesta última para um melhor entendimento do processo de asilo na UE. O estatuto conferido pela proteção subsidiária ficou definido na Diretiva de Qualificação (2004/83/CE

do Conselho)⁴ do Conselho Europeu (2004), para assim abranger também as pessoas de países terceiros ou apátridas cujas motivações não qualificam para obter estatuto de refugiado, mas que também sentem receio fundado de regressar ao seu país de origem ou de residência habitual. A concessão de proteção subsidiária respeita assim o princípio da “não–devolução”, sendo de natureza temporária, dando uma permissão de residência menor comparativamente à do estatuto de “refugiado” (McAdam, 2006).

Agenda Europeia para as Migrações

A Agenda Europeia para as Migrações foi apresentada no dia 13 de Maio de 2015, pela Comissão Europeia, com o objetivo de dar uma resposta à crise migratória, visando a partilha de responsabilidades por todos os Estados Membros. Esta agenda consiste num conjunto de medidas e recomendações para a recolocação e reinstalação de refugiados pelos diferentes Estados Membros, assim como, também, um plano de ação contra o contrabando de migrantes e melhoria das operações de busca e salvamento no mar Mediterrâneo (EASO, 2015; Diário da República, 2015). A agenda estipula seis ações imediatas: 1) Salvar vidas no mar, com o objetivo de realizar mais esforços de busca e salvamento; 2) Desmantelar as redes criminosas de introdução clandestina de migrantes, através de operações de Política Comum de Segurança e Defesa, com a colaboração da Frontex e da Europol; 3) Reinstalação – um mecanismo utilizado para as pessoas consideradas mais vulneráveis, permitindo a sua transferência diretamente do país de origem, ou de residência habitual, para um Estado Membro da UE por meios seguros, sendo-lhes concedido o direito de asilo. Ficou acordado entre o ACNUR e a UE a reinstalação de 20 000 pessoas até ao ano 2029; 4) Trabalhar em parceria com os países terceiros para gerir a migração a montante – a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa comprometeram-se a trabalhar em conjunto com os países terceiros para evitar viagens perigosas, reforçar a gestão de fronteiras e promover a estabilidade e tentativa de resolução de conflitos em alguns países cujos conflitos perduram e onde as condições continuam a deteriorar-se, como é o caso da Líbia e da Síria; 5) desenvolver instrumentos da UE para ajudar os Estados Membros da primeira linha (Grécia e Itália), concedendo-lhes um maior apoio financeiro e técnico através da criação dos “pontos de acesso” ou “hotspots”, em articulação com a EASO, a Frontex e a Europol, com o objetivo de facilitar o processo de identificação, registo e recolha das impressões digitais dos

⁴ Diretiva disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>, consultado em 12/07/2017

migrantes; 6) Recolocação - um mecanismo temporário de emergência, o qual analisamos em seguida (Comissão Europeia, 2015).

O mecanismo de recolocação consiste num “*sistema de distribuição temporária de pessoas com necessidade evidente de proteção internacional, de modo a garantir uma participação equitativa e equilibrada de todos os EM neste esforço comum*” (Comissão Europeia, 2015: 5). Este sistema foi oficialmente adotado no dia 14 de Setembro de 2015 pelo Conselho Europeu, (2015) através da Decisão 2015/1523⁵ – tendo como base jurídica os artigos 78º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (2010)⁶, que permite a adoção de medidas provisórias no domínio da proteção internacional em caso de súbito afluxo de nacionais de países terceiros. O acionamento deste mecanismo implica uma derrogação temporária de certas disposições do Regulamento de Dublin e propõe a recolocação de 24 000 pessoas a partir da Itália e 16 000 pessoas a partir da Grécia, no período de dois anos, concedendo apoio operacional à Itália e à Grécia, e também assistência financeira de emergência, através do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). A quota foi expandida para um total de 160 000 pessoas pelo Conselho Europeu, (2015b). A decisão visava inicialmente incluir também a Hungria como beneficiário deste mecanismo, mas a mesma não aceitou e a sua quota foi realocada entre a Grécia e a Itália (Amnistia Internacional, 2017).

Este mecanismo aplica-se, portanto, apenas aos requerentes de asilo que tenham feito o seu pedido de proteção internacional na Itália ou na Grécia, e a nacionalidades cuja taxa média de reconhecimento da necessidade de proteção internacional ao nível da UE seja igual ou superior a 75%, uma taxa baseada nos dados do Eurostat e que é atualizada trimestralmente (Comissão Europeia, 2016)⁷. Em 2015, os países cujos cidadãos podiam ser elegíveis para o programa de recolocação incluíam a Síria, a Eritreia, o Iraque, entre outros e apátridas (OCDE, 2015; Eurostat, 2015). Atualmente, segundo os dados mais recentes publicados pelo Eurostat, no segundo trimestre de 2017, os países cujos cidadãos se inserem nesta taxa de reconhecimento são a Eritreia, Omã, Síria e Yemen (Eurostat, 2017).

O Estado Membro de acolhimento fica assim responsável por analisar os pedidos de asilo, em conformidade com as regras estabelecidas. Assim que a pessoa é recolocada noutro país da UE, tem o dever de ficar a residir nesse país legalmente, não podendo deslocar-se para outro

⁵Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=PT>. Consultado em 12/07/2017.

⁶ Disponível em: http://www.concorrencia.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Europeia/Tratado_Funcionamento_U_E.pdf, consultado em 12/07/2017.

⁷ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0480>

país (Comissão Europeia, 2015). A quota de refugiados a atribuir a cada Estado é definida por uma chave de repartição⁸ baseada em quatro critérios específicos e quantificáveis, que servem como fatores de ponderação na estipulação do número de refugiados a acolher por cada Estado (Comissão Europeia, 2015).

Até ao final de 2016, apenas 8.000 pessoas tinham sido recolocadas (Amnistia Internacional, 2017). Mas nos últimos meses registou-se um aumento no número de pessoas recolocadas pelos EM e mais de 24.600 pessoas foram recolocadas até 24 Julho 2017. Contudo, para se cumprir com o objetivo, a Comissão Europeia (2017) reforça a necessidade de uma maior cooperação por parte de todos os EM e agências envolvidas para acelerar o ritmo de recolocação, inclusive Portugal, que tem tido limitações ao nível da capacidade instalada. Esta dificuldade, identificada pela Comissão Europeia, leva ao pedido de medidas urgentes por parte de Portugal para aumentar a capacidade de receção de pessoas refugiadas, e possibilitar a recolocação relativamente a todos os casos pendentes até Setembro de 2017.

2.3.Principais dificuldades

Após a análise dos diferentes instrumentos legais, iremos agora debruçarmo-nos sobre as principais dificuldades sentidas ao nível do regime de proteção internacional e política de asilo europeia. Começamos por fazer uma breve análise das soluções e abordagens utilizadas como resposta à crise migratória atual, referindo a seguir as fragilidades do sistema de asilo e por fim as críticas ao programa de recolocação europeu.

Segundo o ACNUR, existem três tipos de soluções duradouras possíveis para resolver a situação dos refugiados: a primeira consiste no retorno voluntário do refugiado ao seu país de origem, ou de residência habitual; a segunda na integração local, quando o refugiado permanece no primeiro país de chegada; e a terceira na reinstalação, quando o refugiado é recolocado num país terceiro. Infelizmente para muitos refugiados estas soluções não estão disponíveis (ACNUR, 2012). Para estas soluções de longo prazo resultarem é necessário um ajuste entre as necessidades dos refugiados e as medidas da comunidade internacional. Isto inclui dar prioridade à reunificação familiar, já que os refugiados tendem a tomar decisões ao nível familiar e não individual, envolvê-los na comunidade, e demonstrar mais vontade

⁸ Critérios da chave de repartição: 1) a dimensão da população (40%); 2) o PIB total (40%); 3) o número médio de pedidos de asilo espontâneos e o número de refugiados reinstalados por um milhão de habitantes no período de 2010-2014 (10%); 4) a taxa de desemprego (10%).

política para diminuir obstáculos burocráticos e jurídicos, evitando o repatriamento involuntário (ACNUR, 2012).

Como vimos anteriormente, são vários os fatores que têm contribuído para a ineficácia do regime de proteção internacional atual, desde o requerimento da presença física do refugiado no país onde pede asilo; a complexidade dos fluxos mistos; as dificuldades económicas que os primeiros países de asilo têm, ao serem sobrecarregados com um elevado número de requerentes de asilo; o tempo prolongado de espera dos refugiados por uma resposta ao seu pedido de asilo, entre outros. Estes motivos são enumerados por Newland (2015), que defende a criação de uma nova abordagem, que deve ir para além da assistência humanitária, proporcionando soluções de longo prazo, focadas no desenvolvimento, e que facilitem a mobilidade legal destas pessoas. Fargues (2015) também defende a tomada de medidas no âmbito da mobilidade legal, com o objetivo de melhorar a segurança dos refugiados em movimento, sugerindo a concessão de vistos humanitários nos países de trânsito. Este tipo de vistos ajudaria não só os refugiados, ao evitar pedir ajuda a contrabandistas, mas também contribuiria para uma maior segurança dentro da Europa, evitando a chegada de grandes grupos, onde se escondem mais facilmente terroristas. Os hotspots deveriam também ser instalados em países como o Líbano, a Jordânia e a Turquia, para facilitar o processo de reconhecimento das pessoas com necessidade de proteção internacional e aí concederem-lhe vistos humanitários. Se os Estados identificarem os refugiados não apenas como um desafio ou uma “crise”, mas como uma oportunidade para o desenvolvimento, poderão criar soluções a longo prazo, mais sustentáveis para estas pessoas, do qual os Estados também beneficiarão (Betts & Collier, 2015).

Uma reunião convocada pela ONU sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes realizou-se em Setembro de 2016, com o objetivo de melhorar os mecanismos de proteção, visando um maior compromisso para a integração destas pessoas nas comunidades. A reunião resultou na assinatura da Declaração de Nova York, por 193 países, que enfatiza sobretudo a necessidade de soluções mais sustentáveis, complementares à assistência humanitária, e soluções de longo-prazo que incentivem a autonomia das pessoas refugiadas, através do acesso às escolas para as crianças e jovens, e mais oportunidades de emprego, com o apoio das comunidades de acolhimento, uma maior cooperação internacional e responsabilidade partilhada entre Estados (ACNUR, 2016). Apesar destes esforços, nenhum plano concreto foi

estipulado, sendo que mais de metade dos refugiados continuam a viver em apenas 10 dos 193 países que assinaram esta declaração (Amnistia Internacional, 2016).

A nível da UE, o sistema de Dublin tem sido alvo de muito debate, por muitos autores e pela própria UE, que pretende a reforma do mesmo. Ainda antes da mais recente crise humanitária, as inconsistências e a falta de harmonização entre as políticas e legislação nacional dos vários Estados Membros já era evidente. Atualmente os problemas são ainda mais, com os resultados a comprovar desigualdades entre os países (King & Lulle, 2016). O sistema de asilo, que atribui a responsabilidade de acolher o refugiado e analisar o respetivo processo de asilo ao primeiro país de chegada do requerente, acabou por sobrecarregar demasiado os países do sul e leste da Europa, que se encontram mais próximos do Norte de África e Médio Oriente, de onde provêm os maiores fluxos de refugiados e migrantes. Esta realidade afeta sobretudo a Itália (153 842 chegadas em 2015) e a Grécia (857 363 chegadas em 2015) (OIM, 2016), demonstrando ser um sistema insustentável (Lehne, 2015).

A reforma do sistema de asilo europeu é necessária para melhor gerir a entrada dos migrantes e refugiados à Europa. Estes continuarão a chegar até as causas profundas desaparecerem, causas essas que se encontram de momento sem resolução – a guerra da Síria, a violência no Iraque, Afeganistão e Somália, a ditadura da Eritreia, a instabilidade no Mali e em outros países africanos (Arango, 2016) .

Apesar da cooperação internacional englobar cada vez mais atores a nível local, regional e global, bilateral e multilateralmente, através de sistemas formais e informais, existem ainda incoerências relativamente à política das migrações (Betts, 2010). Aleinkoff e Doyle (2017) apontam para uma crise de governação, no sentido em que os Estados europeus não têm conseguido gerir nem partilhar responsabilidades no acolhimento deste grande número de refugiados, falhando assim no compromisso do respeito pelos direitos e dignidade humana, um dos valores comuns da UE.

3. O acolhimento de refugiados em Portugal

3.1. Metodologia

Esta dissertação foi realizada com base num conjunto de métodos diversos: análise documental e revisão da literatura, através da leitura de artigos, estudos, documentação relevante, dissertações escritas sobre a mesma temática; e investigação no terreno, através da realização de contactos exploratórios e entrevistas semi-estruturadas a representantes de algumas organizações da sociedade civil envolvidas no programa de recolocação. Foram entrevistados, especificamente, o Dr. Rui Marques, da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR); a Dra. Cátia Feijão, diretora técnica do Lar de Alemirim - uma das valências da Associação Cristã de Reinserção e Apoio Social (ACRAS), entidade de acolhimento de uma família de refugiados sírios, colaborante da PAR; dois técnicos do Conselho Português para os Refugiados: a Dra Filipa Silvestre e Dr. Luís Bernardo; e a Dra. Joana Rodrigues, da área de Desenvolvimento Social da Cruz Vermelha Portuguesa (detalhes das entrevistas estão anexo juntamente com os respetivos guiões). Além destas instituições, tive também a oportunidade de falar com um refugiado sírio, acolhido pela instituição ACRAS e conhecer o seu espaço de trabalho. Todos os contactos ocorreram entre Maio e Agosto de 2017.

O objetivo inicial consistia em entrevistar as várias redes de instituições reponsáveis pelo programa de recolocação, assim como também outras entidades e académicos, mas tal não foi possível, em alguns casos por falta de resposta das entidades, noutros casos por restrições de tempo para entrar em contacto. Apesar disso, acreditamos que as entrevistas realizadas permitiram reunir material suficiente para entender o processo de integração no contexto português, contribuindo para uma visão mais clara e abrangente do programa de recolocação. Os resultados encontrados podem ser considerados válidos, dadas as grandes dificuldades em encontrar informação sobre este tema e o facto de poucas análises terem ainda sido feitas sobre o assunto.

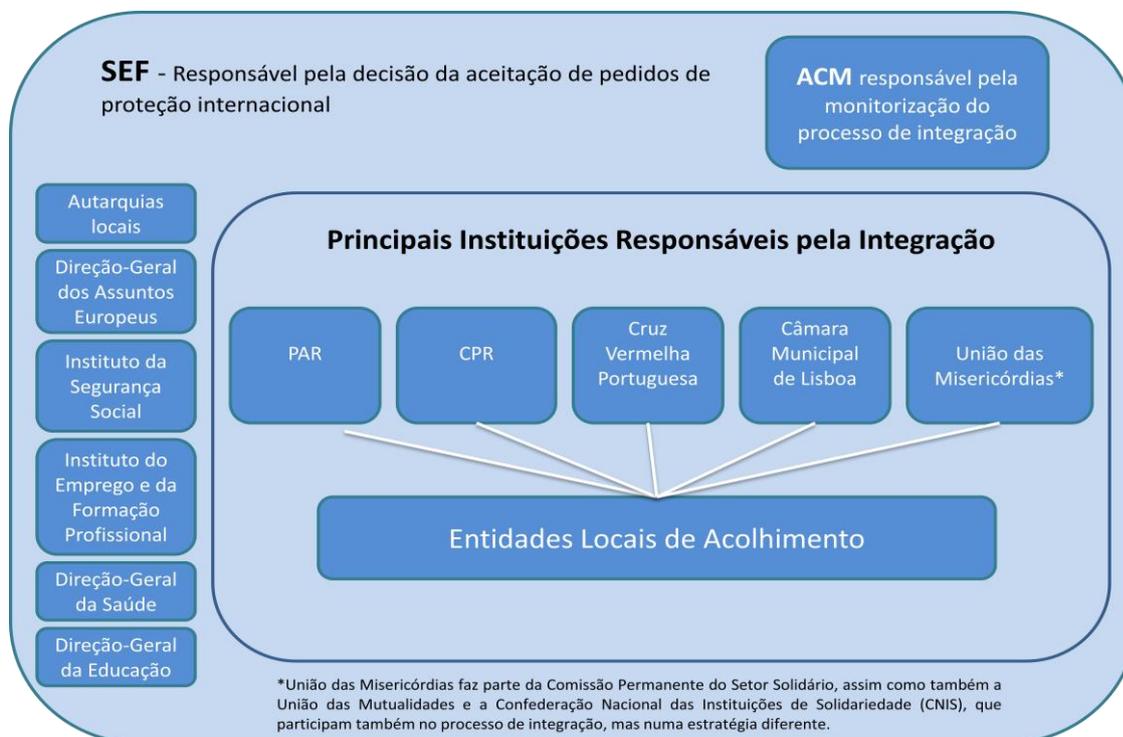
Na realidade, a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) é a instituição que mais informação tem disponibilizada para o público, talvez por ter sido uma plataforma destinada unicamente para ajuda aos refugiados. Por seu lado, as outras instituições têm objetivos mais diversificados, sendo o programa de recolocação para elas mais uma vertente e não o seu único foco. Daí que algumas instituições não divulguem informação e nem mencionem o programa de recolocação nas suas publicações oficiais. A disponibilidade dos entrevistados

foi o que tornou este trabalho possível. Espero conseguir expressar as suas visões e opiniões sobre o programa de forma clara e objetiva, no qual se têm empenhado de forma tão dedicada.

3.2. Plano Nacional para o acolhimento e integração em Portugal

No seguimento da Agenda Europeia para as Migrações Migração e do respetivo mecanismo de recolocação acionado em Setembro de 2015, foi criado em Portugal um Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM) através do Despacho nº 10041-A/2015 publicado a 3 de Setembro, (Diário da República, 2015). Este grupo, de natureza pluridisciplinar, teve por objetivo aferir a capacidade instalada em Portugal para o acolhimento de requerentes de asilo, e elaborar um plano de ação e resposta nacional para a integração destas pessoas no âmbito do programa de recolocação. A estratégia de acolhimento nacional teve por base os seguintes princípios: o acolhimento devia ser institucional, descentralizado, articulado, integrado e autónomo. Com base neles Portugal assumiu o compromisso de alocar 4574 indivíduos num prazo de dois anos (Observatório das Migrações, 2016; ACM, 2015). Em seguida analisamos as entidades envolvidas no plano nacional e os procedimentos a implementar localmente nos vários domínios de acolhimento e integração.

3.2.1. Entidades envolvidas no Plano Nacional para o acolhimento e integração



Quadro 1: Elaborado pela autora (o quadro tem por base informação recolhida das entrevistas e dos documentos disponíveis sobre o plano nacional para o acolhimento e integração)

O GTAEM é coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), responsável pela decisão da aceitação de proteção internacional. O SEF dispõe de um Gabinete de Asilo e Refugiados, responsável por organizar os processos de asilo e emitir pareceres sobre pedidos de recolocação, entre outros. O GTAEM é constituído por representantes de vários organismos públicos, entre os quais destaca-se o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), responsável pela monitorização do processo de integração. O ACM dispõe de um Gabinete de Apoio à Integração do Refugiado (GAIR) desde Março de 2016, bem como do Programa Mentores, que já existia para os migrantes, mas que passou a incluir também as pessoas refugiadas que necessitam de apoio para a integração. O GTAEM é constituído também por representantes da Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE; do Instituto da Segurança Social; do Instituto do Emprego e da Formação Profissional; da Direção-Geral da Saúde e da Direção-Geral da Educação. Podendo solicitar a participação de representantes das autarquias locais e de organizações não-governamentais, que desempenham um papel central na integração dos refugiados, como iremos analisar em detalhe nas próximas secções. Atualmente existem cinco as principais instituições responsáveis pelo acolhimento de refugiados em Portugal são: 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. Cada uma destas instituições é responsável por um conjunto de entidades locais de acolhimento, que submetem propostas de integração diretamente à instituição, ou através do ACM; ou que são contactadas diretamente pelas instituições e convidadas a participar no programa de recolocação. Analisamos em seguida, em detalhe, o papel de cada uma das instituições (Observatório das Migrações, 2016; ACM, 2015). A informação apresentada resulta dos poucos documentos disponíveis sobre o tema e das entrevistas realizadas.

- Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR)

Esta plataforma, coordenada pelo Instituto Padre António Vieira (IPAV), foi criada em Setembro de 2015, para permitir a participação de todas as instituições da sociedade civil que se mobilizaram para apoiar a integração de pessoas refugiadas em Portugal, através de um modelo colaborativo. Este organismo congrega cerca de 350 organizações, que colaboram no programa de recolocação, e engloba não só representantes da sociedade civil, mas também organizações como a Caritas, o CPR, a UNICEF, entre outros. Destacamos os seus três eixos de intervenção: PAR - Famílias (projeto de acolhimento e de integração de famílias refugiadas); PAR - Sensibilização (que engloba ações de sensibilização, ações de formação,

seminários e conferências, entre outros, destinadas à Sociedade Civil Portuguesa sobre a temática dos refugiados em Portugal); PAR - Linha da Frente (apoio paralelamente prestado aos projetos da Caritas e da JRS - *Jesuit Refugee Service*, já presentes no terreno, no Líbano e na Grécia). (PAR, 2016). Até Maio de 2017, cerca de 700 pessoas foram acolhidas por esta instituição e integradas nas respetivas “instituições anfitriãs” - designação da PAR para as entidades de acolhimento com as quais coopera. Da população refugiada, a PAR acolhe somente famílias refugiadas, no projeto que tituló de “PAR famílias”. (PAR, 2017)⁹

- Conselho Português para os Refugiados (CPR)

O CPR é o principal representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Portugal. Esta organização não governamental foi criada em 1991, com o objetivo de promover uma política de asilo justa, capaz de acolher e integrar refugiados em Portugal. Tem protocolos assinados com o governo português e também com o SEF. Até ao acionamento do programa de recolocação, o CPR era a única organização em Portugal responsável por integrar os requerentes de asilo, assegurando este apoio através do funcionamento do Centro de Acolhimento para Refugiados e Centro para Crianças Refugiadas (CPR, 2017)¹⁰. No âmbito do Plano nacional para o acolhimento e integração, o CPR mantém um contacto muito próximo com o ACM) prestando apoio jurídico sempre que necessário. Até Agosto de 2017, o CPR acolheu cerca de 350 pessoas, entre elas famílias e menores não acompanhados, tendo sido estes últimos integrados em municípios com experiência ao nível do acompanhamento de menores.

- Cruz Vermelha Portuguesa

A Cruz Vermelha Portuguesa é uma organização não governamental de carácter voluntário que presta assistência humanitária e social. O programa de recolocação de refugiados é uma das muitas componentes desenvolvidas por esta instituição (Cruz Vermelha Portuguesa, 2017)¹¹. Neste âmbito, cerca de 115 pessoas foram, até Agosto de 2017, acolhidas, com agregados familiares diferentes: por exemplo, pessoas sozinhas, principalmente adultos do sexo masculino, assim como também apenas o pai e filho. A instituição diferencia-se assim de outras, que na sua maioria acolhem famílias. A Cruz Vermelha acolheu, na sua maioria, pessoas provenientes da Síria e da Eritreia, e também alguns apátridas.

⁹ Disponível em: <http://www.refugiados.pt/>, consultado em 20/05/2017

¹⁰ Disponível em: <http://refugiados.net/1cpr/www/apresentacao.php> consultado em 20/05/2017

¹¹ Disponível em: <http://www.cruzvermelha.pt/cvp.html> consultado em 20/05/2017

- Câmara Municipal de Lisboa, União das Misericórdias Portuguesas e outras instituições

Relativamente à Câmara Municipal de Lisboa e à União das Misericórdias Portuguesas, foram referidas acima como duas das principais instituições no processo de integração por terem sido desta forma destacadas durante as entrevistas. Contudo, como não houve oportunidade de entrevistar os respetivos coordenadores, não existem muitos dados disponíveis. No entanto, importa referir que um Memorando de Entendimento foi assinado entre a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)¹² e o SEF em 2015, com o objetivo de reforçar a resposta do Estado Português no acolhimento e integração dos refugiados, sendo que a Câmara Municipal de Sintra é uma das Câmaras que também tem um plano para o acolhimento e integração de refugiados (Observatório das Migrações, 2016).

O *website* oficial da Câmara Municipal de Lisboa¹³ refere que o programa municipal de acolhimento de refugiados conta com a colaboração de 50 parceiros. Tem por objetivo integrar cerca de 500 refugiados e dispõe de um centro de acolhimento temporário desde 2016, com a função de receber os refugiados numa fase inicial.

O *website* oficial da União das Misericórdias Portuguesas¹⁴ refere, de uma forma resumida, que o acolhimento dos requerentes será assegurado pelas Santas Casas da Misericórdia. Mas também é importante referir que um memorando foi assinado entre o SEF e a Comissão Permanente do Setor Solidário (CPSS) em 2015, do qual faz parte não só a União das Misericórdias, mas também a União das Mutualidades e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), que também participam na integração de refugiados. A CNIS assegura o acolhimento através das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), utilizando a plataforma da PAR, excepto para a integração de menores não acompanhados, para o qual desenvolveu um modelo de acolhimento particular (proposta submetida ao Governo Português em 2016, mas sobre o qual *site* oficial não tem informações adicionais)¹⁵. Relativamente à União das Mutualidades, a informação é ainda mais escassa no

¹² Disponível em: <http://www.anmp.pt/index.php/protocolos> consultado em 25/07/2017.

¹³ Disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/pt/noticias/detalhe/article/integracao-de-refugiados-e-compromisso-politico-da-camara-de-lisboa> consultado em 25/07/2017.

¹⁴ Disponível em: <https://www.ump.pt/inicio/noticias/refugiados-ump-e-sef-assinam-memorando-de-entendimento> consultado em 25/07/2017.

¹⁵ Disponível em: <https://cnis.pt/refugiados/> consultado em 25/07/2017

website oficial, que refere apenas a ocasião em que o memorando foi assinado entre o SEF e a CPSS¹⁶.

3.2.2. Procedimentos a implementar localmente nos vários domínios de acolhimento e integração

Segundo o Manual de Procedimentos para as entidades de acolhimento (ACM, 2015), as entidades locais são responsáveis pelo seguinte: fomentar parcerias, nomeadamente com os respetivos municípios; dar formação para os parceiros e técnicos envolvidos na integração; realizar planeamento a nível da preparação para o acolhimento; sensibilizar a comunidade local; e assegurar todas as áreas de integração descritas no manual, ou seja, a capacidade de providenciar: 1) alojamento autónomo; 2) apoio alimentar; 3) acesso à saúde e educação; 4) aprendizagem da língua portuguesa; 5) acesso ao mercado de trabalho; 6) apoio no domínio da saúde mental, quando necessário. Estas condições devem ser asseguradas por um período total de 18 meses, à exceção da PAR, que prolonga o plano nacional de acolhimento por dois anos. O sistema de acompanhamento e avaliação do plano nacional de acolhimento consiste, entre outras atividades, na realização de reuniões regulares do Grupo de Trabalho, de modo a proporcionar apoio e cobertura institucional às entidades de acolhimento. Relativamente às áreas de integração, os dados mais recentes mostram que todos os requerentes têm acesso à saúde, 94% estão a aprender Português, 94% das crianças estão inscritas nas escolas e 38% estão a trabalhar ou em formação profissional (ACM, 2017)¹⁷.

3.3. Resultados

Nas secções seguintes será analisado o processo de integração das pessoas refugiadas em Portugal, no âmbito do programa de recolocação. À medida que se forem analisando os dados recolhidos nas entrevistas, serão discutidos os mesmos com base nos objetivos traçados pelo plano de acolhimento nacional referido acima.

3.3.1 Fase de Preparação para o Acolhimento

- **Estratégias de Acolhimento**

¹⁶ Disponível em: <http://www.mutualismo.pt/portal/index.php/pt/item/1011-ump-assina-memorandos-para-preparar-o-acolhimento-de-refugiados> consultado em 25/07/2017

¹⁷ Infografia disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=b05edd92-6214-417d-baa0-fb420dc0d929> consultado em 25/07/2017

Cada instituição responsável tem a sua estratégia de acolhimento. No caso da PAR, qualquer entidade que queira participar no programa de recolocação e reúna as condições exigidas, pode submeter a sua proposta através da plataforma. Depois de analisar as propostas e as considerar elegíveis para o acolhimento, um ou mais técnicos da PAR desloca-se até ao local, para assegurar a adequada preparação para o acolhimento. O CPR adotou uma estratégia de acolhimento diferente no âmbito do programa de recolocação. Estabeleceu protocolos de cooperação com cerca de 14 câmaras municipais e com o INATEL Oeiras e Santa Maria da Feira, que se responsabilizam por providenciar as condições de acolhimento com o apoio de uma rede de instituições e associações locais, assegurando as várias áreas de integração. A Cruz Vermelha integra os refugiados nas suas estruturas locais, (cerca de 19) de Norte a Sul do país, entendendo-se por estruturas locais as delegações e centros humanitários com direção própria. A responsabilidade fica ao cargo destas equipas locais que, em colaboração com outras entidades, asseguram as condições para a integração dos refugiados.

▪ **Formação**

A formação é essencial para os técnicos e voluntários envolvidos na integração dos refugiados entenderem a complexidade deste desafio e aprenderem sobre as dificuldades do seu dia-a-dia. Este é um trabalho que exige conhecimentos, como o diálogo intercultural e a capacidade de perceber o impacto psicológico em termos da experiência de ser refugiado. A formação das entidades locais é assegurada pelas respetivas instituições responsáveis, englobando sessões informativas sobre migrações, legislação, gestão multicultural, entre outras temáticas. Para além das formações disponibilizadas pelo CPR, em parceria com o ACM, e os cursos *online* que a PAR disponibiliza, também em parceria com o ACM, cada instituição cria a sua própria estratégia formativa. Por exemplo, a Cruz Vermelha providencia formação adicional a nível dos primeiros socorros psicológicos para ajuda no domínio da saúde mental.

▪ **Apoio técnico**

As entidades locais recebem um apoio contínuo da respetiva instituição responsável, que as ajudam a resolver os problemas que vão surgindo e facilitam o diálogo com outras entidades, como por exemplo o SEF e o ACM, entre outros. Geralmente, as instituições responsáveis realizam reuniões periódicas com as instituições locais, para esclarecimento de dúvidas e, também, para fornecer novas informações sobre o plano nacional de acolhimento.

3.3.2. Procedimentos de Integração

▪ **Situação jurídica**

Os requerentes de asilo que são convidados a participar no programa de recolocação, e que são transferidos para o território nacional, têm primeiro aprovação do Estado Português, que autoriza a sua entrada, concedendo-lhes proteção internacional sob forma de uma declaração comprovativa. Esta declaração é dada pelo SEF logo no dia da chegada ao aeroporto, assim como uma autorização de residência provisória, até que lhes seja posteriormente atribuído o estatuto de “refugiado” ou de “proteção subsidiária”. Contudo, este estatuto pode demorar de seis meses a um ano a ser atribuído, tempo durante o qual a autorização de residência provisória vai sendo renovada.

▪ **Receção, avaliação e transporte**

Assim que chegam a Portugal, os requerentes de asilo são recebidos pelo SEF no aeroporto, onde são informados sobre os seus direitos e deveres numa sessão colectiva, recebendo também o *welcome kit*, um documento de boas-vindas com mais informações sobre Portugal. Das instituições responsáveis, apenas a Câmara Municipal de Lisboa dispõe de um centro de receção para refugiados para a fase de integração inicial. No caso das restantes, os refugiados são transportados para o local designado no próprio dia. O transporte é geralmente preparado pela instituição ou entidade de acolhimento, que se desloca até ao aeroporto para receber os requerentes e os transporta para a nova localização, logo após a sessão de receção. Contudo, não existe um procedimento uniforme e cada instituição adota a sua própria estratégia. Por exemplo, a Cruz Vermelha providencia alojamento na zona metropolitana de Lisboa para os requerentes que são recolocados em regiões muito distantes, para que os mesmos possam descansar e realizar a viagem só no dia seguinte; para além disso, devido aos recursos de que dispõe, faz uma avaliação de saúde no dia em que chegam.

▪ **Aprendizagem da língua portuguesa**

A distribuição descentralizada dos refugiados pelo país foi pensada, também, com o intuito de os incentivar a falar a língua portuguesa. A aprendizagem da língua é assegurada por uma de três formas: por formadores da instituição responsável, como por exemplo o CPR; através da inscrição nos cursos de língua portuguesa para estrangeiros, disponível para os imigrantes e requerentes de asilo, seja pelo IEF, seja pelo ACM; por voluntários recrutados pela entidade local, que se disponibilizam para dar aulas de língua portuguesa. Como os cursos presenciais

só abrem se existir um número mínimo de formandos e os refugiados estão distribuídos de forma descentralizada pelo país, torna-se muitas vezes difícil reunir o número suficiente de indivíduos para abertura destes cursos. O ensino da língua portuguesa fica, muitas vezes, sob responsabilidade de voluntários da comunidade local.

▪ Alojamento e alimentação

O alojamento, incluindo despesas associadas, é assegurado pela instituição responsável ou entidade local, conforme a estratégia. Por exemplo, no caso do CPR são os municípios que agilizam este processo através de parcerias. A Cruz Vermelha arrenda localmente, no mercado imobiliário, alojamento para os refugiados. No caso da PAR, são as entidades locais que asseguram o alojamento, com o apoio de parcerias e por vezes de voluntários. Tal sucedeu, por exemplo, no caso da entidade local entrevistada, em que uma casa foi remodelada e restaurada por um grupo de voluntários para garantir alojamento a uma família síria. Geralmente, os refugiados também recebem apoio da entidade local ao nível da alimentação, transporte e em alguns casos vestuário, e adicionalmente uma bolsa mensal de 150 euros para os adultos, 75 euros para as crianças. Contudo, esta bolsa é também considerada uma responsabilidade da entidade local, porque a bolsa é entregue pela mesma. O apoio financeiro é transferido pela Comissão Europeia para o SEF, que por sua vez o distribui pelas entidades locais, por vezes com atrasos. Tal obriga as entidades locais a pagarem a bolsa como estipulado, mesmo sem ainda terem recebido esse apoio financeiro. Não ficou claro se o atraso é da responsabilidade da Comissão Europeia ou do SEF.

▪ Acesso à saúde

Todos os requerentes de asilo têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). Isto inclui não só apoio à saúde física, mas também apoio psicológico, quando necessário. Este último deve ser assegurado pelo SNS, quando a instituição não tem recursos adicionais ou técnicos especializados para os apoiar psicologicamente. Nem todos os refugiados precisam deste tipo de apoio e as suas necessidades são muito diversas. Como referiu a entrevistada do CPR, *“Nem todos precisam de acompanhamento psicológico e é isso que caracteriza a população refugiada, é a grande diversidade e a forma também como enfrentam os desafios de forma particular”*. Para além disso, nem todos os refugiados aceitam receber ajuda psicológica, mesmo necessitando, e muitas vezes quem acaba por prestar este apoio, direta ou indiretamente, são os técnicos responsáveis pelo seu acolhimento. Isto sucede, talvez, por

estes serem as primeiras pessoas com quem estabelecem contacto e com quem criam uma relação de confiança.

- **Acesso à educação**

Quase todas as crianças em idade escolar estão inscritas nas escolas e estas são normalmente sensibilizadas para as ajudar no processo de integração, ao nível da aprendizagem em sala de aula, entre outros aspetos¹⁸. A maior dificuldade parece ser ao nível do acesso ao ensino superior¹⁹, pois para o processo de inscrição são necessários documentos escolares reconhecidos em Portugal. Nem todos os refugiados dispõem destes documentos.

- **Acesso ao emprego**

Este é um dos objetivos que as entidades de acolhimento sentem mais dificuldades em concretizar, por vários motivos: os níveis de desemprego que ainda se registam em Portugal, representando um obstáculo até mesmo para os próprios portugueses; e a renitência de alguns empregadores em contratar refugiados e requerentes de asilo, alguns por não considerarem a autorização de residência provisória um documento de identificação válido, outros por já terem contratado refugiados e os mesmos terem abandonado o local. Neste aspeto, é difícil convencer novamente um empregador a empregar um refugiado depois de enfrentar um ou mais abandonos. Apesar das dificuldades, por vezes com a ajuda de parcerias, é possível encontrar emprego, como é o caso da entidade local entrevistada, em que um casal sírio está atualmente a trabalhar, ele numa barbearia social aberta pela Associação ProAbraçar, parceira da entidade local, e ela no Lar de Almeirim, sendo este o seu primeiro emprego.

3.3.3. Dificuldades na integração

- **O estado emocional**

Podemos considerar esta a primeira grande dificuldade do refugiado, devido à experiência traumática que viveu, por ter deixado involuntariamente o seu país, mas também pelo sofrimento e preocupação contínua que sente pelos familiares que continuam longe. Segundo

¹⁸ Por exemplo no caso da família acolhida pela entidade local, a técnica responsável pelo acolhimento escreveu uma nota à escola para esta ter atenção à alimentação servida às crianças, que têm hábitos alimentares diferentes.

¹⁹ Apesar das dificuldades no acesso ao ensino superior, existem alguns programas de apoio para os refugiados. O mais recente, consiste na atribuição de bolsas de estudo para o ano letivo 2017/2018 pelo Alto Comissariado para as Migrações, em parceria com a Associação Plataforma Global para Estudantes Sírios (Plataforma lançada por Jorge Sampaio em 2013, que atribui bolsas de estudo a estudantes sírios desde esse ano) <http://www.acm.gov.pt/-/acm-e-associacao-plataforma-global-para-estudantes-sirios-unidos-em-protocolo-estudantes-refugiados-recevem-12-bolsas-de-estudo> .

um dos entrevistados, *“Isto pode incluir limites muito altos de trauma significativos, de dramas vividos, desde perdas familiares, riscos na viagem, abusos e violações, mortes nas travessias de pessoas próximas”*. O estado emocional pode interferir no cumprimento de algumas tarefas e compromissos. Segundo outro entrevistado, o refugiado é o *“principal interveniente no seu processo de integração, mas deve haver um período de adaptação, durante o qual se deve trabalhar com eles a nível das expetativas, códigos sociais e culturais, para que a pessoa tenha abertura suficiente e disponibilidade também mental suficiente para encontrar outras respostas, outras soluções”*.

▪ **Diferenças linguísticas e culturais**

A aprendizagem da língua portuguesa é um desafio para os refugiados em idade adulta, que são obrigados a aprender uma língua com a qual contactam pela primeira vez e cujo alfabeto é diferente para algumas nacionalidades. A aprendizagem da língua é mais fácil para as crianças que aprendem na escola. A língua pode ser uma barreira na comunicação, quando a informação transferida para os refugiados não é corretamente entendida ou bem percecionada, além de que nem todos os requerentes falam inglês. A falta de intérpretes em muitas zonas do país também constitui um obstáculo neste processo de integração. Culturalmente a integração também é um desafio, mas os refugiados que decidem permanecer em Portugal tendem a adaptar-se melhor à cultura portuguesa.

▪ **Localização geográfica**

Alguns refugiados são colocados em regiões mais remotas e isoladas de Portugal, dificultando a sua socialização, principalmente se os mesmos não falarem inglês e não houver nenhum intérprete na região para traduzir. Este é um dos motivos pelos quais os refugiados optam por sair do local designado. Alguns abandonam o local simplesmente para se deslocarem para outras zonas de Portugal onde se sentem melhor, na maioria dos casos a região metropolitana de Lisboa, pela sua diversidade cultural, maior proximidade com a cultura e língua árabe, e existência de uma mesquita.

▪ **Expetativas do refugiado**

Estas expetativas devem ser geridas logo desde o início pelos técnicos responsáveis para a integração, pois existe uma grande diferença entre os requerentes de proteção internacional espontâneos e os recolocados. Os refugiados recolocados têm por norma expetativas mais elevadas do que os restantes, não só por este ser um programa com um plano de integração

numa perspetiva a longo prazo, mas também porque tendem a comparar as condições de acolhimento entre os vários países, geralmente preferindo países como a Alemanha e outros países nórdicos. Muitos refugiados, principalmente os de nacionalidade síria, têm também mais competências profissionais e mais habilitações literárias, o que dificulta a sua integração, ao terem que se adaptar a um estilo de vida diferente. Na expressão de um dos entrevistados, “*Indicamos aos técnicos a importância de ser paciente e persistente e de colocar-se na pele do outro.*”²⁰ Apesar do papel dos técnicos ser essencial na gestão das expectativas, destaca-se aqui também o papel do refugiado, que, perante as novas circunstâncias, tem uma escolha a fazer - a de aceitar ou não a ajuda para enfrentar a sua nova realidade.²¹

▪ **Retomas a cargo**

Esta é a designação dada aos refugiados que, após abandono da instituição local, decidem regressar, ou quando são obrigados a regressar depois de cruzarem as fronteiras ilegalmente. A Cruz Vermelha é uma das instituições que aceita estas pessoas (pois nem todas as instituições responsáveis aceitam de novo o refugiado após abandono do local), aceitando também retornos de pessoas que antes estavam ao abrigo de outras instituições. Esta situação leva a um constrangimento do número de vagas, que dentro das limitações se devem estender também a estas pessoas. O número de pedidos de retoma a cargo até ao mês de Maio de 2017 era de 179 (2017)²².

▪ **Os abandonos**

Quando um refugiado ou família de refugiados abandona a entidade local, a instituição responsável tem dificuldade em gerir as emoções dos técnicos que, depois de todos os esforços e recursos investidos na integração, enfrentam o abandono. A dificuldade não se centra apenas na gestão emocional dos técnicos, que após o abandono se devem preparar logo para receber novos refugiados. Ocorre também ao nível das parcerias locais, como por exemplo no acesso ao emprego, pois este fenómeno gera uma quebra de confiança entre a comunidade e o requerente de asilo. Apesar de todos os refugiados serem diferentes e os seus perfis serem muito diversificados, a tarefa de disponibilizar os mesmos recursos para uma

²⁰ Por exemplo, no caso da família acolhida pela entidade local entrevistada, um dos elementos geria o seu próprio supermercado e a família não tinha dificuldades financeiras antes da deslocação.

²¹ Focamos aqui o exemplo da mesma família referida na nota anterior. A técnica responsável afirma que, além do envolvimento positivo da comunidade local, foi também a atitude e abertura da família que fez com que “a integração tenha corrido muito bem”.

²² Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=b05edd92-6214-417d-baa0-fb420dc0d929> consultado em 3 de Outubro de 2017

nova família e dar uma nova oportunidade não é um desafio fácil, o que pode interferir na dinâmica da integração. Até ao mês de Maio de 2017, 555 abandonos tinham sido comunicados ao SEF, (2017)²³

▪ **Reduzida capacidade instalada**

Idealmente deveria ser realizado um *matching* entre o perfil dos requerentes e a comunidade acolhedora, para se avaliar não só a composição do agregado familiar, mas também as suas necessidades específicas e competências profissionais, para os integrar na comunidade mais “compatível”. No entanto, na maioria das vezes, 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 às limitações da capacidade instalada.

▪ **Falta de conhecimento prévio sobre os refugiados a acolher**

A informação disponibilizada sobre o perfil do refugiado providenciada à instituição responsável contém apenas dados como a idade, sexo, agregado familiar e situação profissional. Esta informação nem sempre corresponde à realidade, o que dificulta ainda mais o trabalho desenvolvido pelas entidades que, após preparação do acolhimento, têm que se readaptar e proporcionar novas condições. Sem um conhecimento completo e rigoroso prévio do perfil destas pessoas, torna-se mais difícil integrá-los no local mais adequado, mesmo havendo instalações suficientes.

3.3.4. Avaliação e Monitorização

O SEF, o ACM e outras organizações do Estado português acompanham o processo de integração através de reuniões com as redes de instituições responsáveis, mas também com as entidades de acolhimento, que necessitam de esclarecer dúvidas e de pedir apoio administrativo e jurídico quando necessário. Geralmente, estas reuniões realizam-se com regularidade entre as entidades locais e as instituições responsáveis, como por exemplo a PAR, que também recebe das instituições anfitriãs relatórios trimestrais sobre o acolhimento, com *feedback* sobre todos os domínios da integração e tarefas desenvolvidas. Este relatório, por sua vez, é enviado pela PAR ao SEF. As reuniões entre as instituições responsáveis e os restantes representantes do Grupo de Trabalho realizaram-se periodicamente em 2015 e 2016,

23 Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=b05edd92-6214-417d-baa0-fb420dc0d929> consultado em 3 de Outubro de 2017

mas nenhuma tinha sido ainda realizada desde o início do ano até à data de 8 de Agosto de 2017. As instituições são obrigadas a colocar as suas questões diretamente aos interlocutores (Segurança Social, IEFP, etc), ou então ao ACM, que, além de monitorizar o processo, também dá apoio nesta área funcionando como mediador.

3.3.5. Potencialidades do programa de recolocação

Apesar das dificuldades e obstáculos identificados, é importante sublinhar os pontos fortes deste programa, começando pela solidariedade e capacidade de organização da sociedade civil portuguesa. A PAR teve um papel muito forte e determinante no início deste processo, ao criar a plataforma que reuniu todas as instituições que já se tinham mobilizado para o acolhimento de refugiados, e outras que posteriormente se juntaram a esta causa. A resposta da sociedade civil estimulou assim a colaboração entre organizações de base local, bem como entre entidades governamentais e não-governamentais, o que levou a uma gradual adaptação dos mecanismos às necessidades identificadas. Segundo um dos entrevistados, *“Todas as dificuldades que estamos a ver agora já existiam antes, e com a recolocação essas dificuldades tiveram uma nova luz e entidades que podiam responder finalmente tiveram a motivação, inclusive política, para dar essa resposta. A problemática dos refugiados está finalmente em cima da mesa e estão a ser procuradas soluções no terreno para resolver as dificuldades que surgem”*.

O segundo ponto forte e talvez o mais positivo deste programa tem sido o trabalho em rede. Destacamos aqui o papel das câmaras municipais, que são um parceiro fundamental no processo de integração, pelo conhecimento que têm dos recursos locais, providenciando um grande apoio. A nível local cada entidade dá o seu contributo, seja a nível de recursos, seja a nível de conhecimentos, responsabilizando-se por diferentes tarefas dentro da integração. Este tipo de apoio e cooperação entre as várias entidades, trabalhando para um mesmo propósito, acaba por ser benéfico não só para os refugiados, mas também para toda a comunidade. Em suma, verificamos um grande empenho e esforço por parte da sociedade civil, que às vezes vai para além do que é recomendado, de modo a garantir o bom funcionamento do modelo de integração português e o bem-estar dos refugiados.

4. Conclusões

O mecanismo de recolocação, considerado pela Comissão Europeia como “*o primeiro passo no domínio de soluções de longo prazo*” (Comissão Europeia, 2015: 5), é de facto uma das soluções encontradas pela União Europeia para integrar um grande número de pessoas refugiadas. Contudo, as estratégias de acolhimento diferem entre Estados-Membros, algumas sendo mais eficientes do que outras. Por exemplo, segundo Bordignon, *et al*, (2016), a Alemanha e a Suécia são dois dos países que analisam cuidadosamente os perfis dos requerentes de asilo, principalmente a nível da experiência profissional, para melhor os integrar, sendo esta uma das suas mais valias. Os autores denominam as políticas de integração dos países mediterrânicos “*menos visionárias*”, comparativamente às dos países nórdicos, citando como exemplo a política implementada pela Itália, que se assemelha à política de acolhimento portuguesa – “*após uma atribuição inicial de refugiados realizada pelo governo central, as políticas de integração são deixadas à sensibilidade e aos recursos das comunidades locais*” (2016: 94) Esta abordagem é denominada pelo próprio relatório como “*muito arriscada*”, por depender demasiado das autoridades locais. Apela-se, assim, à importância da responsabilidade do Estado no planeamento social.

Podemos considerar esta política de integração semelhante à desenvolvida por Portugal, devido aos resultados descritos acima, que nos permitem concluir que o plano de acolhimento nacional está a ser desenvolvido maioritariamente por instituições da sociedade civil. Das instituições mencionadas neste trabalho, apenas a Câmara Municipal de Lisboa é um órgão público. Segundo a PAR, esta realidade reflete o bom entendimento e colaboração entre o Estado português e os representantes da sociedade civil. Na entrevista com esta entidade referiu-se que “*Uma das coisas que também é muito elogiada em termos internacionais é o entendimento que existe em Portugal entre o Estado e a sociedade civil, numa lógica muito colaborante*”. Contudo, como verificámos, o modelo acaba por incutir demasiadas responsabilidades às instituições da sociedade civil. Não listando todas as funções e tarefas atribuídas às entidades de acolhimento, podemos resumi-las numa só frase, referida pela técnica da entidade local entrevistada: “*Foi como dar à luz cinco novas pessoas*”. Isso ocorre devido à falta de documentos e à responsabilidade de tratar de toda a documentação relevante; como nos foi dito na entrevista, até as crianças tiveram de ser vacinadas novamente, “*como se tivessem nascido no momento em que chegaram a Portugal*”.

Talvez seja assim também que os próprios refugiados se sentem, ao iniciar uma nova vida num novo país, em que têm o direito a manter a sua identidade, mas o dever de recomeçar do zero. Esta pode ser uma oportunidade para os refugiados que estão dispostos a encarar a nova realidade e a adaptar-se, mas pode significar um problema para os refugiados que se sentem frustrados com as condições de vida que foram forçados a abandonar. Essa dificuldade resulta da complexidade destes indivíduos, que provêm de contextos muito diferentes e com competências profissionais e habilitações literárias muito diferenciadas, como se referiu acerca da gestão das expectativas dos refugiados. Apesar do impacto positivo que o envolvimento da comunidade tem no acolhimento dos refugiados, e do trabalho em rede contribuir para uma melhor integração, a dependência de voluntários e de parcerias locais para assegurar (quase) todas as áreas de integração do plano de acolhimento nacional faz com que o funcionamento deste modelo dependa demasiado das iniciativas da sociedade civil, inculcando-lhes demasiadas responsabilidades e pressão.

Identificamos, em seguida, algumas das estratégias que podem ajudar a melhorar o processo de integração em Portugal, tendo por base os resultados deste estudo e as sugestões e recomendações partilhadas pelos entrevistados.

- 1) Abertura de mais cursos para aprendizagem da língua portuguesa - Esta iniciativa ajudaria a diminuir o fardo das entidades de acolhimento, anulando a responsabilidade de encontrar voluntários qualificados para o ensino da língua portuguesa, tarefa que nem sempre é fácil ou concretizável. Para a abertura de mais cursos seria necessária uma revisão dos cursos já existentes, como, por exemplo, permitir o ensino a um número menor de formandos do que está estipulado, e estendendo os cursos a mais regiões do país. A aprendizagem da língua ajudaria a melhorar também a comunicação entre os refugiados e a comunidade local, e facilitando o acesso ao mercado de trabalho. Segundo Bordignon, *et al*, (2016), os países nórdicos têm um guia de acolhimento mais planeado do que os restantes países europeus. É dado o exemplo da Noruega, que disponibiliza até 250 horas de formação linguística aos requerentes de asilo, quando ainda se encontram nos centros de receção. Não só é o governo que se responsabiliza pelo ensino da língua, como também providencia centros de receção, o que nos leva ao ponto seguinte.

- 2) Permanência inicial dos refugiados em centros de receção - A Câmara Municipal de Lisboa é a única instituição que dispõe de um centro de receção. A criação de mais centros de receção para as restantes instituições responsáveis, não só evitaria a deslocalização imediata dos refugiados assim que chegam a Portugal, como também ajudaria a reduzir três das dificuldades mais sentidas: 1) informação incompleta que as entidades obtêm previamente sobre os refugiados - o centro pode oferecer a oportunidade para as entidades traçarem um perfil mais completo das pessoas antes de as realizarem; 2) informação incompleta que os refugiados obtêm sobre Portugal - esta é também uma oportunidade para os refugiados conhecerem melhor a realidade portuguesa; 3) gestão das expectativas dos refugiados, que, como vimos anteriormente, são por vezes muito elevadas e desajustadas da realidade – cria-se uma oportunidade para as instituições responsáveis informá-los sobre as condições de acolhimento, no âmbito do programa de recolocação.

- 3) Realização de reuniões periódicas entre o grupo de trabalho e as instituições responsáveis - As instituições responsáveis precisam de obter respostas e esclarecimentos sobre as várias dificuldades que vão surgindo ao longo do processo de integração, preferencialmente através da comunicação direta com os restantes representantes do Grupo de Trabalho. É necessário dar continuidade a estas reuniões e dar um maior apoio às instituições responsáveis e entidades locais. Estas reuniões podem ser também importantes para o Grupo de Trabalho identificar mais facilmente os problemas e constrangimentos do plano nacional para o acolhimento e integração.

- 4) Aumentar a capacidade instalada - O aumento da capacidade instalada é uma das medidas urgentes recomendadas pela Comissão Europeia, (2017) no seu 14º relatório sobre recolocação e reinstalação para Portugal. No mesmo relatório, é referido que, apesar de Portugal se esforçar no sentido de ultrapassar as suas dificuldades, tem tido limitações ao nível da capacitação, não conseguindo disponibilizar vagas suficientes para o acolhimento de acordo com o compromisso. Talvez a concretização deste objetivo dependa não só de uma contínua sensibilização da opinião pública, mas também de uma maior intervenção do Estado, através de uma maior partilha de responsabilidades.

- 5) Reavaliação da estratégia de descentralização - 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 dos abandonos em Portugal, cuja taxa ronda os 40% (2017)²⁴. O grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (2017) entregou, recentemente, um projeto de resolução ao Governo Português, recomendando a publicação de um relatório de avaliação do plano nacional de acolhimento, de forma a apurar os constrangimentos e dificuldades do processo de integração. O deputado José Manuel Pureza referiu, nessa altura, que *“apesar da boa vontade que tem havido no seu acolhimento em todo o país, existem situações de isolamento desadequadas, em que o descontentamento, as dificuldades de inserção e a desilusão são potenciadas”* (Bloco de Esquerda, 2017).²⁵

Conclui-se que o plano nacional de acolhimento deve ser reavaliado, particularmente a estratégia de descentralização que tem sido um desafio para as entidades e os refugiados, que enfrentam várias dificuldades. O facto dos refugiados inseridos no programa de recolocação terem características muito diversas, e no geral expectativas mais elevadas sobre o acolhimento comparativamente aos restantes, representa também um desafio para as entidades locais, que devem gerir estas mesmas expectativas. Estas e outras dificuldades vão sendo resolvidas maioritariamente pela sociedade civil, que têm conseguido ultrapassar os obstáculos devido a uma grande colaboração e ao trabalho em rede que tem sido desenvolvido, desde que se iniciou o plano de acolhimento e integração em Portugal.

²⁴ Disponível em: <http://sicnoticias.sapo.pt/especiais/crise-migratoria/2017-04-24-Mais-de-40-dos-refugiados-acolhidos-por-Portugal-ja-abandonaram-o-pais>. Consultado em 25/07/2017.

²⁵ Disponível em: <http://www.esquerda.net/artigo/40-dos-refugiados-abandona-portugal/48360>. Consultado em 25/07/2017.

Referências bibliográficas

ACM (2015). Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações, Acolhimento e integração de refugiados - Manual de Procedimentos para as entidades de acolhimento. Alto Comissariado para as Migrações.

ACNUR (2010). Convention and Protocol relating to the Status of Refugees. UNCHR: Geneva.

ACNUR (2012). Chapter 2 “Keeping Asylum Meaningful”. In the The state of the World refugees In search of solidarity. UNHCR The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

ACNUR (2016a). UNHCR Statistics. The World in Numbers. Population Statistics. Disponível em: http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.120024264.1500111156.1507642841-1265998918.1495879354. Consultado em 14/07/2017.

ACNUR (2016b). UNHCR Statistics. The World in Numbers. Population Statistics. Disponível em: http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.120024264.1500111156.1507642841-1265998918.1495879354. Consultado em 14/07/2017.

ACNUR (2016c). “Reunião da ONU reforça compromisso para proteger refugiados e assegurar direitos dos migrantes ”. Notícia publicada em 19 de Setembro 2016. ACNUR. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/reuniao-da-onu-reforca-compromisso-para-protoger-refugiados-e-assegurar-direitos-dos-migrantes/>

ACNUR (2017). ACNUR - Agência das Nações Unidas para os Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/> consultado em 12 /07/2017.

Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (2016). European Union Agency for Fundamental Rights. “Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law”. European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg. Disponível em: http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/FRA-2016-scope-non-refoulement_en.pdf. Consultado em 10/07/2017.

Amnistia Internacional (2016). Tackling the Global Refugee Crisis. From shirking to sharing responsibility. Amnesty International, London.

Amnistia Internacional (2017). Amnesty International Report 2016/17 - The State of the World's Human Rights. London, United Kingdom p. 41-42. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/POL1048002017ENGLISH.PDF>, consultado em 10/06/2017.

ANMP (2017). ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses. Disponível em: <http://www.anmp.pt/index.php/protocolos>. Consultado em 25/07/2017.

Arango, Joaquin (2016). Europa: El Año de los Refugiados. A Través del Mediterráneo: Tragedia de los Refugiados y Crisis de la UE. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016.

Banulescu-Bogdan, Natalia & Fratzke, Susan (2015). “Europe's Migration Crisis in Context: Why now and what's next?”. Migration Policy Institute.

Betts, Alexander (2010). Global Migration Governance - the Emergence of a New Debate. Department of Politics and International Relations. University of Oxford.

Betts, Alexander & Collier, Paul (2015). Help Refugees Help Themselves. Foreign Affairs <https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves> consultado em 12/04/2017.

Black, Richard (2001). Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. International Migration Review, Vol. 35, No. 1, pp.57-78.

Black, Richard et al (2011) “Future Challenges and Opportunities” Foresight: Migration and Global Environmental Change. Final Project Report. The Government Office for Science, London

Bloco de Esquerda (2017). “40% dos refugiados abandona Portugal”. Publicado pela esquerda.net em 26 de Abril, 2017. Disponível em: <http://www.esquerda.net/artigo/40-dos-refugiados-abandona-portugal/48360>.

Bordignon et al (2016). “Melhorar as Respostas à Crise Migratória e de Refugiados na Europa”. In Vision Europe. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 76-99

Câmara Municipal de Lisboa (2017). Câmara Municipal de Lisboa. Disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/pt/noticias/detalhe/article/integracao-de-refugiados-e-compromisso-politico-da-camara-de-lisboa> consultado em 25/09/2017.

Carrera, Sergio et al (2015). The EU's response to the refugee crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities. Centre for European Policy Studies.

Castles et al (2014). The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World. 5º Ed. The Palgrave Macmillan, UK

CNIS (2017). CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. Disponível em: <https://cnis.pt/refugiados/> consultado em 25/07/2017.

Comissão Europeia (2014). Sistema europeu comum de asilo. Assuntos Internos. União Europeia. Disponível em: <http://www.fngis.pt/wp-content/uploads/Sistema-Europeu-Comum-de-Asilo.pdf>.

Comissão Europeia (2015) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. Comissão Europeia, Bruxelas.

Comissão Europeia (2016). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - Quinto relatório sobre a recolocação e a reinstalação. Comissão Europeia, Bruxelas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0480>

Comissão Europeia (2017). Report from the Commission to the European parliament, the European Council and the Council. Fourteenth report on relocation and resettlement. European Commission, Brussels.

Conselho Europeu (2004). Diretiva (2004/83/CE) do Conselho de 29 de Abril de 2004, “que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida”. Jornal oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>. Consultado em 12/07/2017.

Conselho Europeu (2015a). Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho de 14 de Setembro de 2015, “que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da protecção internacional”. Jornal oficial da União Europeia.

Conselho Europeu (2015b). Decisão UE 2015/1601 do Conselho de 22 de Setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da protecção internacional a favor da Itália e da Grécia. Jornal Oficial da União Europeia.

Convenção de Genebra (1951). Convenção relativa ao estatuto dos refugiados 1951. ACNUR. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convenc ao relativa ao Estatuto dos Refugiados](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convenc%20ao%20relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados). Consultado em 12/04/2017

Costa, Paulo Manuel; Sousa, Lúcio (2017) "Portugal's Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense". Universidade Aberta. Refugees Deeply. Disponível em: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense>.

CPR (2015). Relatório de actividades de 2015 . Disponível em <http://refugiados.net/1cpr/www/RelatorioCPR2015.pdf>. Consultado em 20/05/2017.

CPR (2017). CPR - Conselho Português para os Refugiados. Disponível em: <http://refugiados.net/1cpr/www/apresentacao.php> consultado em 20/05/2017.

Cruz Vermelha Portuguesa (2017). Cruz Vermelha Portuguesa. Disponível em: <http://www.cruzvermelha.pt/cvp.html>. Consultado em 01/07/2017

Diário da República (2015). Despacho n.º 10041-A/2015. Diário da República, 2.ª série — N.º 172 — 3 de setembro de 2015. Portugal.

Doyle, Michael & Aleinikoff, Alex (2017). “Global Refugee Crisis”. Forced Migration Forum. https://forcedmigrationforum.com/2017/02/13/global-refugee-crisis/#_ftn1

Eurostat (2015) Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. News release. Eurostat. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> , consultado em 21/07/2017.

Eurostat (2017). 2017 Recognition rates and first instance decisions by outcome in the EU-28, 2nd quarter 2017. Eurostat. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Rates+of+Recognition+-+EU28+Q2+2017.pdf/a17434e7-0f5d-45f2-ac38-3c4d38321619>

Fargues, Philippe (2015). "The year we mistook refugees for invaders". Migration Policy centre. European University Institute.

Fiddian-Qasmiyeh et al (2014) Introduction: Refugee and Forced Migration Studies in Transition In: Fiddian-Qasmiyeh, E et al The Oxford Handbook of Refugees and Forced Migration Studies: 1st Edition. Oxford: Oxford University Press, pp 1-19.

EASO (2015). Annual General Report 2015. EASO - European Asylum Support Office.

Gibney, Matthew et al (2014). Chapter 4 "Political theory, ethics, and forced migration" In: Fiddian-Qasmiyeh, E et al The Oxford Handbook of Refugees and Forced Migration Studies: 1st Edition. Oxford: Oxford University Press, pp.48-50.

Goodwin-Gill, Guy (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. International Journal of Refugee Law Vol. 23 No. 3 pp. 443-457. Oxford University Press.

Goodwin-Gill, Guy (2014). The International Law of Refugee Protection. In Fiddian-Qasmiyeh, E et al (Eds) The Oxford Handbook of Refugees and Forced Migration Studies. 1ª Ed. Oxford University Press, pp. 36-47.

King, Russell (2012). Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer (Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/12). Malmo University: Malmo Institute for studies of migration, diversity and welfare. Sweden.

King, Russel & Lulle, Aija (2016). Research on Migration: Facing Realities and Maximizing Opportunities. A policy review. European Commission.

Lehne, Stefan (2016). "How the Refugee Crisis Will Reshape the EU". Carnegie Europe. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650>. Consultado em 20/08/2017.

McAdam, Jane (2006). Complementary Protection and Beyond: How States Deal with Human Rights Protection. Legal Studies Research Paper No. 06/18. Sydney Law School. The University of Sydney.

Newland, Kathleen (2015). Rethinking Global Protection New Channels, New Tools. Migration Policy Institute.

Observatório das Migrações (2016). "A atualidade de Refugiados em Portugal e na União Europeia". Newsletter nº7. Observatório das Migrações.

OCDE (2015). "Is this humanitarian migration crisis different". Migration Policy Debates, N°7 Setembro de 2015.

OIM (2009). Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração N°22. Organização Internacional para as Migrações, Suíça.

OIM (2016). Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond - Compilation of Available Data and Information. Organização Internacional para as Migrações.

PAR (2016). Relatório de Atividades da PAR - Plataforma de Apoio aos Refugiados de Set 2015-Nov 2016.

PAR (2017). PAR - Plataforma de Apoio aos Refugiados. Disponível em: <http://www.refugiados.pt>. Consultado em 20/05/2017.

Pew Research Center (2016), Wike, Richard, et al. Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. Disponível em: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs> consultado em 14/07/2017.

Postelnicescu, Claudia (2016). "Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism". Europe's Journal of Psychology, 2016, Vol. 12(2). University of Tübingen, Tübingen, Germany. Disponível em: <https://ejop.psychopen.eu/index.php/ejop/article/view/1191/html>

Shacknove, Andrew (1985). "Who is a refugee?" Ethics, Vol. 95, No. 2, pp.274-284.

Sic notícias (2017). "Mais de 40% dos refugiados acolhidos por Portugal já abandonaram o país". Crise migratória na Europa. Notícia publicada em 24.04.2017. Consultado em 25/07/2017.

Taran, P (2000). Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade. International Migration, Vol. 38, No. 6, pp. 7-51.

União das Misericórdias Portuguesas (2017). União das Misericórdias Portuguesas. Disponível em: <https://www.ump.pt/inicio/noticias/refugiados-ump-e-sef-assinam-memorando-de-entendimento> consultado em 25/07/2017.

União das Mutualidades (2017). União das Mutualidades. Disponível em: <http://www.mutualismo.pt/portal/index.php/pt/item/1011-ump-assina-memorandos-para-preparar-o-acolhimento-de-refugiados> consultado em 25/07/2017

União Europeia (2010) Versão consolidada do Tratado sobre o funcionamento da UE. Jornal oficial da União Europeia. Disponível em: http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Europeia/Tratado_Funcionamento_U_E.pdf , consultado em 12/07/2017.

ANEXOS**Anexo 1** - Lista das entidades entrevistadas, entrevistados, respetivas datas e locais.

Entidade Entrevistada	Nome	Cargo	Data	Local
PAR	Rui Marques	Presidente do Instituto Padre António Vieira, e mentor da iniciativa PAR	31 Maio 2017	Instalações do IPAV (Instituto Padre António Vieira), Lisboa
Lar Almeirim (ACRAS- associação cristã de reinserção e apoio social)	Cátia Feijão	Diretora técnica do Lar de Almeirim	5 de Julho 2017	Lar, Almeirim
CPR	Filipa Silvestre	Técnica do GIP (Gabinete de Inserção Profissional)	20 de Julho 2017	Centro de Acolhimento para Refugiados, Bobadela
CPR	Luís Bernardo	Técnico de Projeto	8 de Agosto 2017	Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas, Lisboa
Cruz Vermelha Portuguesa	Joana Rodrigues	Responsável pela Área de Desenvolvimento Social	8 de Agosto 2017	Sede da Cruz Vermelha, Lisboa

Anexo 2 - Quadro resumido com a descrição das principais instituições entrevistadas, e respetivos dados.

Instituição responsável	Descrição	Número estimado de pessoas acolhidas (contabilizando também as pessoas que abandonaram o local)
PAR	Esta plataforma foi criada para permitir a participação de todas as instituições da sociedade civil que se mobilizaram para apoiar a integração de pessoas refugiadas em Portugal. Este organismo congrega cerca de 350 organizações, que colaboram no programa de recolocação, e engloba não só representantes da Sociedade Civil, mas também organizações como a Caritas, o CPR, a UNICEF entre outros.	Cerca de 700 pessoas (Cerca de 137 famílias no âmbito do projeto “PAR Famílias”) à data da entrevista. O número de famílias foi calculado com base nos dados oficiais presentes no website da PAR também no mesmo mês em que foi realizada a entrevista - Maio de 2017.
CPR	O principal representante do ACNUR em Portugal. Esta organização não governamental foi criada em 1991 com o objetivo de promover uma política de asilo justa, na integração de refugiados em Portugal. Até ao acionamento do programa de recolocação, o CPR era a única organização em Portugal responsável por integrar os requerentes de asilo, assegurando este apoio através do funcionamento do Centro de Acolhimento para Refugiados, e o Centro para Crianças Refugiadas.	Cerca de 350 pessoas (Famílias e menores não acompanhados - estes são integrados em municípios com experiência ao nível de acompanhamento de menores) à data da segunda entrevista com o CPR em Agosto de 2017.
Cruz Vermelha	Uma organização não-governamental de carácter voluntário que presta assistência humanitária e social. O programa de recolocação é mais uma das muitas componentes desenvolvidas por esta Instituição.	Cerca de 115 pessoas (Agregados familiares muito diversificados, como por exemplo pessoas sozinhas, principalmente adultos do sexo masculino; ou apenas pai e filho. A Cruz Vermelha acolheu na sua maioria, pessoas provenientes da Síria e da Eritreia, e também alguns apátridas) à data da entrevista em Agosto de 2017.

Anexo 3 - Guião da Entrevista Semi-estruturada efetuada a PAR (Plataforma de Apoio aos Refugiados)

1. Papel da PAR – relativamente às instituições anfitriãs
 - Contacto com as instituições – como é feito e com que regularidade?
 - O número de propostas recebidas por entidades locais para o acolhimento tem sido superior ou inferior às expectativas?
 - Existe uma necessidade de formação/preparação das instituições anfitriãs, como é feita essa formação? Que tipo de apoio técnico é prestado a estas instituições?
2. Papel da PAR – relativamente a outras entidades e a sua articulação, nomeadamente com o SEF, CPR e o ACM.
3. Processo de integração parece focar-se em 5 objetivos (abaixo) Confirma? Como é que estes objetivos são alcançados?
 - Alojamento e alimentação
 - Acesso à Saúde,
 - Acesso à educação
 - Acesso ao Mercado de trabalho
 - Aprendizagem da língua portuguesa
4. Quais as maiores dificuldades/obstáculos?
5. Tendo em conta que Portugal recebeu os primeiros refugiados em Dezembro de 2015, e estamos agora a completar dezoito meses, já temos famílias completamente autónomas e integradas?
6. Casos de maior sucesso e de menos sucesso (a nível de acolhimento)
7. Além das necessidades básicas, estas pessoas têm também outras ambições e objetivos de vida, que obviamente variam, mas o que tem sido mais comum ouvir?
8. Concorda que o programa de recolocação europeu, no contexto português, tem procurado integrar os refugiados numa lógica de desenvolvimento participativo e não com uma abordagem assistencialista?
9. O que mais tem surpreendido de positivo e de negativo, durante o programa de recolocação europeu, desde que se iniciou?
10. O que pode/deve ser ainda melhorado para uma integração mais eficaz dos refugiados em Portugal? (também tendo em conta o número de refugiados que já abandonaram o país).

Anexo 4 - Guião da Entrevista Semi-estruturada efetuada ao Lar de Almeirim (entidade local que acolheu uma família de refugiados com o apoio da Plataforma de Apoio aos Refugiados)

1. Como surgiu a iniciativa de acolher pessoas refugiadas?
 - Processo de submissão da proposta
2. Como foi feita a preparação para o acolhimento?
 - Preparação, formação, sensibilização
 - Tipo de Apoio recebido pela Instituição Responsável
3. Como é feita a comunicação e articulação com as restantes entidades envolvidas no processo de integração?
 - ACM, SEF, mas também com a Segurança Social, escolas, centro de saúde
 - Existe partilha de experiências com outras entidades locais que também acolheram pessoas refugiadas?
4. O processo de integração foca-se em 5 objetivos (abaixo). Como é que estes objetivos estão/foram alcançados para a família acolhida?
 - Alojamento e alimentação
 - Acesso à Saúde (foi necessário prestar também apoio psicológico à família?)
 - Acesso à educação
 - Acesso ao Mercado de trabalho
 - Aprendizagem da língua portuguesa
5. Quais as maiores dificuldades/obstáculos no processo de integração?
6. A família acolhida já obteve o estatuto legal de “refugiado” ou “proteção subsidiária”?
7. Quais são as maiores dificuldades que a família enfrentou no período inicial de adaptação e as que ainda enfrenta no seu dia a dia?
8. Qual o papel da comunidade no processo de integração da família.
9. O que mais tem surpreendido de positivo, ao nível do processo de integração no âmbito do programa de recolocação?
10. Existem obstáculos já ultrapassados? O que pode/deve ser ainda melhorado para uma integração mais eficaz dos refugiados em Portugal? A nível local, nacional e/ou europeu.

Anexo 5 - Guião da Entrevista Semi-estruturada efetuada ao CPR (Conselho Português para os Refugiados)

O guião foi utilizado apenas para a primeira entrevista com a Dra. Filipa Silvestre. A segunda entrevista com o Dr. Luís Bernardo serviu para aprofundar algumas das questões que já tinham sido colocadas, nomeadamente ao nível da estratégia de integração adotada pelo CPR no âmbito do programa de recolocação, dados sobre o número de pessoas acolhidas e de entidades envolvidas, constrangimentos e potencialidades do plano nacional para o acolhimento e integração.

1. Quantas pessoas refugiadas foram integrados até ao momento pelo CPR?
2. Como é feita a articulação do CPR com as entidades representativas do Estado SEF e o ACM.

Que tipo de apoio recebem destes órgãos?

Têm reuniões com que regularidade?

Também têm reuniões com as outras instituições responsáveis pelo acolhimento? (Cruz Vermelha, União das Misericórdias, PAR, Câmara Municipal de Lisboa)

3. Qual é a estratégia de acolhimento adotada pelo CPR na integração dos refugiados do programa de recolocação?

Os refugiados recolocados são todos acolhidos no centro do CPR em Bobadela, ou estão distribuídos por outros centros? E como é feita essa distribuição?

O CPR sempre teve diversas parcerias –sendo a instituição mais antiga a acolher, para integrar um maior número de pessoas refugiadas, criou novas parcerias? Como está a ser organizada a integração?

Como é feita a preparação para receber estas famílias?

Recebem também crianças desacompanhadas, ou apenas famílias?

4. E a nível do acolhimento nas cinco vertentes – nas quais se tem centrado o modelo de acolhimento português, como tem sido desenvolvido?

Alojamento,

Acesso à Saúde,

Acesso à educação,

Acesso ao mercado de trabalho,

Aprendizagem da língua portuguesa

5. Quais as maiores dificuldades e obstáculos?

6. Pedido de esclarecimento ao nível do estatuto legal dos requerentes de asilo - Todos os refugiados que são reoclocados em Portugal no âmbito deste programa da UE têm maior probabilidade de obter o estatuto de proteção internacional. Quando é atribuído o estatuto de “refugiado” ou de “proteção subsidiária”?
7. Uma das funções do CPR é precisamente prestar apoio jurídico – nomeadamente na realização de entrevistas de elegibilidade para determinar o estatuto de refugiados – e outras funções que, atualmente no âmbito deste programa as entidades de acolhimento passaram a desenvolver também (nomeadamente ao nível da documentação, são exemplos os documentos de viagem e vistos, emprego e formação, títulos de condução estrangeira, saúde, traduções, segurança social, entre outros) ainda assim, o CPR continua a prestar este tipo de apoio às instituições também?
8. O programa visa a autonomia dos refugiados com apoio financeiro para 18 meses e/ou 2 anos conforme a instituição. Tendo em conta que Portugal recebeu os primeiros refugiados em Dezembro de 2015, e estamos agora a completar dezoito meses, já temos famílias completamente autónomas e integradas?
9. O que mais a tem surpreendido de positivo no programa de recolocação europeu, desde que se iniciou?
10. O que pode/deve ser ainda melhorado para uma integração mais eficaz dos refugiados em Portugal? Seja a nível local e/ou nacional ou europeu.

Anexo 6 - Guião da Entrevista Semi-estruturada efetuada à Cruz Vermelha Portuguesa

1. Dados relativos ao acolhimento.
 - Quantas pessoas no total foram acolhidas pela Cruz Vermelha desde que se iniciou o programa de recolocação? (Número de famílias/ agregados familiares)
2. Quais as entidades locais de acolhimento ?
3. Como são escolhidas estas entidades? Têm recebido propostas de acolhimento?
4. Como é que as entidades se preparam para a integração, recebem formação?
5. Que tipo de apoio lhes é providenciado pela Cruz Vermelha?
6. As entidades locais responsabilizam-se por sensibilizar a comunidade para o acolhimento e integração das pessoas refugiadas? (No sentido de esclarecerem as pessoas sobre o programa de recolocação, os seus objetivos e as pessoas que vão acolher).
7. A Cruz Vermelha tem reuniões com estas instituições e com outras entidades como o SEF e o ACM e com que regularidade?
8. Foi atribuído algum guia de acolhimento pelo Grupo de Trabalho, com os objetivos específicos do programa de recolocação, ou a Cruz Vermelha adotou o seu próprio guia/estratégia?
9. Quais os maiores obstáculos encontrados?
10. O que mais a tem surpreendido de positivo neste programa de acolhimento?
11. O que deve ser ainda melhorado? Seja a nível local e/ou nacional, seja a nível europeu.

Anexo 7 - Quadro da OIM com o número de pessoas recolocadas por país desde que o programa de recolocação europeu se iniciou até 30 de Setembro, 2017.

Member State	From Greece	From Italy	Total
Austria	-	15	15
Belgium	698	299	997
Bulgaria	50	-	50
Croatia	60	18	78
Cyprus	96	47	143
Czech Republic	12	-	12
Estonia	141	-	141
Finland	1 196	779	1 975
France	4 097	377	4 474
Germany	4 838	3 641	8 479
Hungary	-	-	0
Ireland	552	-	552
Latvia	294	27	321
Lithuania	355	27	382
Luxembourg	271	159	430
Malta	101	47	148
Netherlands	1 680	807	2 487
Poland	-	-	0
Portugal	1 172	299	1 471
Romania	683	45	728
Slovakia	16	-	16
Slovenia	172	45	217
Spain	1 089	190	1 279
Sweden	1 619	802	2 421
Liechtenstein	10	-	10
Norway	693	815	1 508
Switzerland	473	828	1 301
Total	20 368	9 267	29 635

Fonte: IOM (2017). IOM's activities in the EU relocation scheme. OIM

Disponível em: <http://eea.iom.int/images/Download/Relocation%20Info%20Sheet%20-%20September%202017.pdf>.