

**O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta
das Instituições Europeias às Crises Migratórias no quadro
dos Direitos Humanos**

Ana Catarina Santos Martins

**Relatório
de Estágio do Mestrado em Ciência Política
e Relações Internacionais**

Setembro de 2018

**O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta
das Instituições Europeias às Crises Migratórias no quadro
dos Direitos Humanos**

Ana Catarina Santos Martins

**Relatório
de Estágio do Mestrado em Ciência Política
e Relações Internacionais**

Setembro de 2018

“Freedom is a timeless value. The United Nations Charter calls for encouraging respect for fundamental freedoms. The Universal Declaration of Human Rights mentions freedom more than twenty times. All countries have committed to protecting individual freedoms on paper - but in practice, too many break their pledge.”

Ban Ki-moon

Secretário Geral das Nações Unidas, 2007 - 2017

AGRADECIMENTOS

A realização deste Relatório de Estágio contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais não se teria tornado realidade e aos quais estarei eternamente grata.

Desta forma, gostaria de deixar um agradecimento à Doutora Maria Teresa Tito de Moraes e a toda a equipa do Conselho Português para os Refugiados, por terem acolhido o meu interesse de trabalhar na área dos Direitos Humanos e por me terem dado a oportunidade de participar em projetos de integração de refugiados, em Portugal.

Gostaria de agradecer também aos meus colegas e amigos, pelo companheirismo demonstrado, por me perdoarem as frequentes ausências e por incentivarem o meu trabalho na defesa de um mundo mais justo.

À minha irmã, Marta, e aos meus colegas de casa, pela paciência e atenção que mostraram para com o meu fascínio sobre este tema.

Às minhas orientadoras de Mestrado, as prof^{as} Teresa Ferreira Rodrigues e Ana Isabel Xavier, pela clareza, rigor e disponibilidade que sempre demonstraram no acompanhamento deste Relatório.

Por fim, gostaria de deixar um agradecimento especial à minha mãe, que me incutiu desde cedo a importância de lutar pelos direitos individuais e coletivos da humanidade, e ao meu pai, que sempre mostrou entusiasmo para com as minhas reivindicações sociais e para com os meus progressos académicos.

Este Relatório de Estágio é apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialidade de Estudos Europeus. Assim, serve o presente documento como registo descritivo da prossecução da componente não letiva do mestrado, por via de um Estágio Curricular realizado no Conselho Português para os Refugiados, entre outubro de 2017 e junho de 2018.

Orientação Científica pelas Prof^{as} Doutoras Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH-UNL) e Ana Isabel Xavier (ISCTE- IUL)

RESUMO

O presente Relatório de Estágio descreve duas fases de recolha de informação referente à forma como as instituições europeias responderam aos impactos da 'Primavera Árabe' e da crise migratória, no quadro das suas relações bilaterais de solidariedade, justiça e cumprimentos dos Direitos Humanos.

A primeira parte deste relatório tem por base uma reflexão teórica, que permite a análise das consequências da 'Primavera Árabe' na aplicação de políticas europeias em matéria de asilo e no cumprimento dos mais fundamentais direitos humanos da população que procura refúgio no continente europeu. A segunda parte reflete a atividade desenvolvida no Gabinete de Integração Profissional do Conselho Português para os Refugiados, assim como a participação no projeto de apoio à integração profissional de refugiados chegados a Portugal, ao abrigo do Programa Europeu de Recolocação.

Palavras-Chave: Migração, Refugiados, Asilo, União Europeia, CPR.

ABSTRACT

This Traineeship Report describes two phases of data research on how the European institutions responded to the impacts of the 'Arabic Spring' and the migratory crisis through bilateral relations of solidarity, justice and respect of Human Rights.

The first part of this report is based on a theoretical reflection, which allows an analysis of the consequences of the 'Arab Spring' in the implementation of European asylum policies and the fulfillment of the most fundamental human rights of the population that looks for shelter on the European continent. The second part goes back to the activity carried out in the Office of Professional Integration of the Portuguese Council for Refugees, as well as the participation in a project meant to support the professional integration of refugees arriving in Portugal, under the European Replacement Program.

Keywords: Migration, Refugees, Asylum, European Union, CPR.

Índice

Resumo	5
Acrónimos e Siglas	7
Introdução	9
 PARTE I	 12
A ‘Primavera Árabe’ e o Escalar dos Movimentos Migratórios.....	12
A Crise Migratória na UE	14
A Resposta da UE a uma Crise Migratória sem precedentes	18
A Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)	23
A Intervenção Humanitária da UE em contexto de Crise	29
O Acordo UE-Turquia	34
 Parte II.....	 39
O Conselho Português para os Refugiados.....	39
Áreas de Intervenção.....	41
O Gabinete de Inserção Profissional (GIP).....	44
O Programa de Recolocação.....	48
O “Phasing Out” do Programa de Recolocação.....	51
O Projeto “Começar de Novo”	54
Polivalências do Projeto para a Integração e Vida em Autonomia.....	58
Apresentação de Outputs-----	64
 Validação da Atividade e Análise Crítica:.....	 69
Conclusão:.....	74
Bibliografia:	78
ANEXOS	84

ACRÓNIMOS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AI	Amnistia Internacional
ARP	Autorização de Residência Provisória
CACR	Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas
CAR	Centro de Acolhimento para Refugiados
CE	Comissão Europeia
CEPSA	Centro de Formação Profissional para o Sector Alimentar
CERE	Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CIG	Conferência Intergovernamental
CNAIM	Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes
COREPER	Comité de Representantes Permanente
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CPSA	<i>Centro di Primo Sccorso e Accoglienza</i>
DGERT	Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
DGESTE	Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares
ELENA	Rede Legal Europeia de Asilo
EURODAC	Banco de Dados Europeu da Dactiloscopia de Asilo
EUROSTAT	Gabinete de Estatística da União Europeia
FER	Fundo Europeu para Refugiados
GAS	Gabinete de Apoio Social
GIP	Gabinete de Inserção Profissional
GTAEM	Grupo de Trabalho da Agenda Europeia

	para as Migrações
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IPO	Países de Origem Comuns
ISS	Instituto de Solidariedade Social
MAI	Ministério da Administração Interna
MENA	Região do Médio Oriente e Norte de África
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONGD	Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
PLE	Português Língua Estrangeira
PTT	(Programa) Português para Todos
QECR	Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas
RSI	Rendimento Social de Inserção
SCEP	Rede Programa Europeu para as Crianças Separadas
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SS	Segurança Social
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia

INTRODUÇÃO

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), também conhecida por Convenção de Genebra, veio a consolidar um conjunto de instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e forneceu uma das mais detalhadas codificações dos direitos dos refugiados ao nível internacional. Enquanto Convenção, este documento estabeleceu padrões básicos para o tratamento de refugiados e discriminou que os pressupostos defendidos deveriam ser aplicados sem discriminação por raça, religião, sexo ou país de origem.

A transformação das instituições europeias e a evolução das relações entre os diferentes Estados Membros e os seus parceiros internacionais veio a salientar, contudo, algumas disparidades na sua aplicabilidade. No que se refere aos movimentos migratórios e à crise migratória que atingiu o território europeu no decorrer dos conflitos da “Primavera Árabe”, tem-se verificado uma preocupante ausência de resposta da comunidade europeia em coordenar esforços que amenizem o impacto da pressão migratória nos “hotspots” de chegada ao espaço europeu e de, ao mesmo tempo, salvaguardar os direitos de todos aqueles que fogem do seu país de origem em busca de segurança e de melhores condições de vida.

O debate relativo à ação da União Europeia neste contexto migratório tem sido bastante extenso e, apesar das mais recentes reformas implementadas em mecanismos como o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), do alargamento da esfera de ação das operações FRONTEX e *Mare Nostrum* e da implementação de um Acordo entre a UE e a Turquia para redução dos fluxos migratórios com destino à Europa, persistem ainda graves desequilíbrios na atuação dos diferentes Estados Membros no acolhimento e apoio prestado a estas pessoas que se encontram em contextos de especial vulnerabilidade. Com o agravar da pressão demográfica nos países de fronteira da UE – como a Grécia, Itália e Malta – e com a ausência de uma ação concertada de partilha de responsabilidades no acolhimento de migrantes e refugiados e na análise dos pedidos de asilo, a Europa assiste a um acentuar das tensões entre os diferentes Estados Membros, a um agravar do número de

movimentos populistas de carácter nacionalista e, consequentemente, a um multiplicar das violações dos Direitos Humanos dos migrantes e refugiados que chegam ao espaço europeu.

Partindo deste contexto, importa refletir sobre os contextos regionais, nacionais e europeus que têm contribuído para o perdurar e intensificar dos fluxos migratórios que atingem o território europeu, ponderar sobre as formas de atuação implementadas ao nível comunitário e observar as consequências que estas tiveram na preservação ou descrédito dos direitos dos refugiados.

Nesse sentido, este Relatório conta com uma descrição detalhada dos eventos precursores da “Primavera Árabe” na Região do Médio Oriente e Norte de África (MENA) e das consequências destes impactos na fuga de milhares de pessoas para países do litoral europeu – como Itália, Grécia e Malta. A partir desta descrição, é analisada a forma como as instituições europeias e os diferentes Estados-Membros responderam a esta crise migratória sem precedentes, tanto num quadro de solidariedade entre Estados, como no quadro de respeito (ou violação) dos direitos da população de migrantes e de refugiados.

O trabalho desenvolvido baseia-se também na análise crítica de descritores institucionais como as Diretivas «*Procedimentos de asilo*», «*Condições de acolhimento*» e «*Estatuto de refugiado*», do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Nesta fase são abordadas as reformas aplicadas a estas diretivas no sentido de tornar a política de asilo europeia mais coesa, sem esquecer, no entanto, de referir a ausência de reformas aplicadas a um dos mecanismos fundamentais deste sistema de asilo, o Regulamento de Dublin – regulamento que permite graves desequilíbrios na distribuições de responsabilidades no acolhimento de migrantes e refugiados.

Quanto ao Acordo assinado entre a União Europeia e a Turquia para gestão dos fluxos migratórios em direção à Europa, é feita uma descrição dos seus principais objetivos e a forma como, uma vez aplicado, este acordo tem consistido num mecanismo de medida de forças entre os seus assinantes, na maioria das vezes à custa da segurança de milhares de pessoas.

No que se refere à experiência desenvolvida em contexto de estágio, no Conselho Português para os Refugiados, a abordagem selecionada permite analisar a forma como as políticas europeias em matéria de asilo têm sido aplicadas em Portugal.

A descrição das atividades realizadas no âmbito da integração no Gabinete de Integração Profissional (GIP), contribui para identificar importantes mecanismos de integração de refugiados na sociedade portuguesa e, em especial, no mercado de trabalho português. Por sua vez, a descrição das características do Programa Nacional de Recolocação – implementados ao abrigo da Agenda Europeia para as Migrações, em 2015 – e a apresentação do Projeto “Começar de Novo”, no qual tive a oportunidade de participar, possibilitam identificar de que forma Portugal e as suas entidades governativas se têm posicionado num contexto europeu com graves dificuldades em partilhar responsabilidades em matéria de acolhimento e asilo.

Por fim, este relatório conta com uma avaliação crítica da experiência de estágio e identifica um conjunto de pontos que poderão ser melhorados, em contexto nacional e europeu, para aperfeiçoar as condições de acolhimento de requerentes de asilo, migrantes e refugiados.

PARTE I

A 'PRIMAVERA ÁRABE' E O ESCALAR DOS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS

Os acontecimentos denominados de 'Primavera Árabe' tiveram início a 17 de dezembro de 2010, com a autoimolação de Mohamed Bouazizi, em protesto contra a corrupção policial e a indiferença governamental na Tunísia. A partir desse momento, assistiu-se ao propagar de uma onda de protestos¹ que rapidamente se alastrou a toda a região do Médio Oriente e Norte de África (MENA²), em contestação aos regimes autocráticos vigentes e em prol da implementação de governos democráticos, eleitos pelos seus cidadãos.

Estas revoltas populares contribuíram para o derrube de regimes autocráticos na Tunísia, Egito e Líbia. Na Síria, os protestos pró-democracia explodiram em março de 2011 na cidade de Deraa, no sul do país, em resultado da prisão e tortura de um grupo de adolescentes que haviam pintado slogans revolucionários na parede de uma escola. Depois das forças de segurança abrirem fogo contra um grupo de manifestantes, a agitação popular desencadeou protestos a nível nacional que exigiam a demissão do Presidente, Bashar al-Assad.

O recurso a forças militares pelo governo de Bashar al-Assad, com o objetivo de esmagar a dissidência popular, simplesmente endureceu a determinação dos manifestantes por uma alteração de regime e, em julho de 2011, centenas de milhares de protestantes manifestaram-se nas ruas, em praticamente todo o país. Como consequência, a violência aumentou e o país acabou por caminhar rumo a uma guerra

¹ Estes movimentos de protesto, iniciados em 2011, tinham como centro uma expressão de profundo ressentimento para com as antigas ditaduras árabes, a raiva dirigida contra a brutalidade do aparelho de segurança destes regimes, o desemprego, o aumento dos preços de bens e serviços e a corrupção que se seguiu à privatização de ativos estatais de alguns destes países.

² A região do Médio Oriente e Norte da África (MENA) é uma região que abrange aproximadamente 22 países no Oriente Médio e Norte da África. A região MENA abrange aproximadamente 6% da população mundial, 60% das reservas mundiais de petróleo e 45% das reservas mundiais de gás natural. Devido às substanciais reservas de petróleo e gás natural da região, o MENA é uma importante fonte de estabilidade económica global.

civil. No ano de 2012, o agravar dos confrontos entre as forças militares de Bashar al-Assad e os grupos rebeldes, acabou por atingir as cidades de Aleppo e Damasco e obrigar à fuga de milhares dos seus habitantes.

Em junho de 2013, a ONU denunciou que 90 mil pessoas teriam morrido no decorrer do conflito na Síria. Em comparação, em agosto de 2015, estes números escalaram para um total de 250 mil mortos (ACNUR, 2015). No seu conjunto, este clima de violência e instabilidade contribuiu para o desbloquear de uma vaga de migração constante na região do Médio Oriente e Norte de África, definida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como a maior onda de migrações registada desde o fim da Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2015).

Os primeiros fluxos migratórios registados no decorrer da “Primavera Árabe”, foram realizados a nível inter-regional, com as pessoas a deslocarem-se maioritariamente entre os países da região. A percentagem mais significativa dos indivíduos que compunham estes fluxos migratórios advinha da Líbia, com mais de 1 milhão³ de pessoas a abandonar o país, entre a primavera e o verão de 2011 (Fargues, 2014). O Líbano tornou-se no país de maior acolhimento de refugiados da região, tendo registado, até ao ano de 2014, um total de 900,000 refugiados pelo ACNUR. Ao mesmo tempo, a Turquia e a Jordânia detiveram cerca de 600,000 refugiados e o Iraque albergou cerca de 220,000 pessoas (Fargues, 2014).

No que concerne a chegada de migrantes e requerentes de asilo ao Continente europeu, a queda dos regimes vigentes na Tunísia, Líbia e Egito, e o prolongar da guerra civil na Síria, contribuíram para o fim dos acordos alcançados pela UE e os seus Estados-Membros com países da região do MENA, no que respeitava à gestão de fluxos migratórios dirigidos à Europa. Por conseguinte, averigua-se um decréscimo do controlo fronteiriço no Mediterrâneo e um acentuar das chegadas de migrantes e refugiados a países europeus como a Grécia, Itália, Malta e Espanha ⁴ (Rijo, 2017).

³ Cerca de 400,000 dessas pessoas eram de nacionalidade líbia e cerca de 700,000 eram indivíduos de nacionalidade estrangeira que haviam fugido maioritariamente para a Tunísia e o Egito, onde a estabilidade destes países também se encontrava fragilizada devido às suas revoluções (Carrera, Hertog, Parkin, 2012).

⁴ Verifica-se também um acréscimo na chegada de requerentes de asilo à Hungria, através de rotas terrestres de imigração.

O impacto da chegada deste fluxo de migrantes e refugiados é inicialmente sentido na costa italiana (Rijo, 2017). Centenas de migrantes provenientes da Tunísia⁵ procuraram chegar à ilha italiana de Lampedusa e, embora o governo italiano tenha minimizado inicialmente a magnitude destes fluxos migratórios optando, por exemplo, por não reabrir o CPSA - Centro di Primo Soccorso e Accoglienza - que se encontrava encerrado desde 2009, essa abordagem rapidamente se alterou face à onda crescente de migrantes que veio a atingir as suas fronteiras (Rijo, 2017).

A CRISE MIGRATÓRIA NA UE

A deposição dos regimes autoritários na Tunísia e no Egito, em janeiro e fevereiro de 2011, provocou a evacuação de milhares de cidadãos e, consequentemente um agravar do número de movimentos migratórios em direção à Europa. Neste quadro, no decorrer do ano de 2011, chegaram a Itália cerca de 63,000 migrantes e refugiados (Rijo, 2017).

Deste total, cerca de 5,000 pessoas chegaram ao território italiano no espaço de dias, em fevereiro de 2011 (Marcelino, 2012). Face a esta situação de contingência, o então Ministro do Interior, Roberto Moroni, requer uma autorização à Tunísia para que a polícia italiana tentasse evitar, em terreno tunisino, a saída de milhares de pessoas deste país, com destino à ilha italiana no Mediterrâneo, Lampedusa (Marcelino, 2012).

Nos dias subsequentes a estas chegadas, o agravar da pressão migratória, contrastante com a reduzida capacidade de resposta das autoridades e infraestruturas nacionais, contribuiu para o determinar do estado de emergência através de um decreto presidencial do Conselho de Ministros, a 12 de fevereiro de 2011. O Primeiro-Ministro italiano, Sílvio Berlusconi, afirmou que o país passava por uma grave emergência humanitária provocada pela pressão dos fluxos migratórios provenientes

⁵ Com a queda dos controlos fronteiriços na região, o fluxo migratório para a Europa aumentou significativamente, com cerca de 20,000 migrantes provenientes da Tunísia a chegar às costas europeias, apenas no primeiro trimestre de 2011.

do Norte de África e do Médio Oriente, alertando então para a necessidade de ativação de medidas excecionais que contribuíssem para o estabelecer de estruturas adequadas e, ao mesmo tempo, à importância de se proceder a uma luta eficaz contra a migração ilegal e à identificação de indivíduos que pudessem representar um potencial perigo à ordem e segurança nacional.

Face a este panorama, a Itália pediu à UE um reforço de 100 milhões de euros em fundos de apoio de emergência, bem como o alargamento do papel da FRONTEX⁶ na gestão da movimentação exacerbada de imigrantes ilegais que alcançavam os seus territórios (Rijo, 2017). Esta operação, desenvolvida com o apoio de outros Estados-Membros⁷, tinha como prioridades detetar e prevenir a chegada de embarcações ilegais às Ilhas Pelágicas, Sicília e Itália Continental e abranger o processo de pré-triagem de migrantes intercetados pela FRONTEX, ao mesmo tempo que recolhia informação relacionada com as rotas mais frequentes e procedia à análise dos riscos e impactos destas travessias (Frontex, 2011).

Tal como Itália, a Grécia veio a sofrer significativamente com as consequências causadas pelas pressões migratórias no seu território. Desde 2011, o país registou um rápido aumento do número de migrantes e refugiados que chegam às suas costas, provenientes, na sua maioria, de países com maior proximidade geográfica às ilhas de Samos, Kos, Chios e Lesbos (Marcelino, 2012). Estimativas do ACNUR apontam que com o agravar da crise de refugiados em território europeu, somente no mês de julho de 2015, cerca de 50 mil imigrantes e requerentes de asilo haviam entrado em território grego, de forma ilegal⁸ (Rijo, 2017).

Face aos problemas financeiros enfrentados pelo país desde a eclosão da crise económica de 2008, e devido ao receio das autoridades nacionais em requerer um

⁶ A FRONTEX, ou Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, foi criada em outubro de 2004 com o objectivo de coordenar a cooperação dos Estados-Membros no que se refere à gestão das suas fronteiras externas. Enquanto agência europeia, tem sido responsável pela coordenação de operações marítimas no Mar Mediterrâneo e nas fronteiras terrestres de países como a Bulgária, a Roménia, a Polónia e a Eslováquia, e está também presente em diversos aeroportos internacionais por toda a Europa. Também enquanto agência europeia, possui vários domínios de competência, definidos na sua base jurídica.

⁷ Espanha, França, Alemanha, Malta e Holanda.

⁸ Na sua maioria, originários do Afeganistão, Iraque e Síria.

novo pacote de ajuda financeira, a maioria destas pessoas refugiadas viram-se sem acesso a condições de alojamento adequado, água potável ou infraestruturas sanitárias (Women's Refugee Commission, 2016). O governo grego, liderado por Alexis Tsipras, afirmou, neste contexto, não conseguir conter a onda de migrantes que chegava ao seu território e pediu ajuda à União Europeia para que os Estados-Membros trabalhassem em conjunto na procura de mecanismos de retenção destes fluxos migratórios e no assegurar de condições de segurança para aqueles que viajavam e eram acolhidos pelos países do litoral europeu (Marcelino, 2012).

Apesar desta diligência para partilha de responsabilidades, em janeiro de 2016, a Grécia havia gasto cerca de 350 milhões de euros na gestão deste fluxo migratório⁹ - apenas Mytilene, a capital de Lesbos, tinha destinado 3 milhões de euros, de um orçamento anual de 10 milhões, destinado à gestão desta crise de emergência humanitária. Paralelamente, apenas uma centena de refugiados haviam sido recolocados em outros Estados da UE, em esforços para redução da pressão migratória sentida nos países com os principais 'hotspots' de acolhimento de refugiados (Marcelino, 2012).

Neste seguimento, Dimitris Papadimoulis, eurodeputado do partido Syriza, afirmou que os europeus, os Estados-Membros e a Comissão Europeia deviam entender que a crise não era um problema grego, mas sim "um problema europeu" (Papadimoulis, 2016). Acrescentou que a Grécia necessitava de uma urgente ação de solidariedade europeia e que, por isso, deveria ser feita uma distribuição eficaz, coletiva e decidida dos refugiados entre os Estados - Membros de forma a contornar a retórica xenófoba e racista que continuava a crescer e a ascender a posições de responsabilidade governativa em vários Estados, dentro da UE (Marcelino, 2012).

Também o governo e a opinião pública em Malta apelaram para a tomada de uma ação coesa e solidária entre os Estados-Membros na gestão desta crise. No que se refere a este Estado europeu, o impacto da pressão migratória tornou-se visível através do aumento populacional de cerca de 16 606 habitantes, entre os anos de

⁹ O que correspondia a 0,18% do PIB nacional.

2011 e 2015¹⁰(Eurostat, 2015). Devido à desmedida pressão social e económica causada por estes fluxos migratórios, o primeiro ministro, Lawrence Gonzi, alertou para a necessidade de partilha de responsabilidades entre Estados-Membros, em matéria de acolhimento e asilo (Rijo, 2017).

Esta partilha de responsabilidades entre Estados-Membros não se veio a realizar, contudo, através de uma cooperação estreita, baseada nos valores europeus de solidariedade e de respeito pelos Direitos Humanos. Pelo contrário, à medida que o fluxo migratório em direção à Europa se foi agravando, muitos Estados europeus recusaram abrir as suas fronteiras às multidões de refugiados que requeriam proteção internacional. Em alternativa, propunham apoiar financeira e administrativamente, aqueles Estados que vinham a sofrer mais significativamente com a pressão migratória sentida no seu território.

A ausência de uma partilha equitativa de responsabilidades europeias em matéria de acolhimento e de asilo, veio a salientar as diferenças sociais, políticas e económicas, assim como uma importante discrepância nas relações de poder entre os vários Estados Membros no contexto comunitário. Assim, apesar do agravar da crise migratória na Europa e da emergência de uma intervenção conjunta, os principais países de receção de migrantes e refugiados continuaram a sentir-se, em grande parte, abandonados na gestão de uma crise sem precedentes e sem um fim possível a determinar.

No decorrer das dificuldades enfrentadas pelos países de acolhimento no litoral europeu, e face à insuficiência de mecanismos europeus para partilha de responsabilidades, no ano de 2018, a Europa assistiu a uma grave crise humanitária, com países como Itália e Malta a recusarem acolher migrantes e refugiados a bordo do navio Aquarius. Nesta situação, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Comissão Europeia apelaram a Itália e a Malta para autorizarem o desembarque dos 629 migrantes a bordo. Contudo, face à já elevada pressão migratória sentida nestes países, e devido às políticas de direita vigentes em Itália,

¹⁰ Este país banhado pelo Mediterrâneo, tinha, no ano de 2011, uma população total de apenas 416 268 habitantes, tendo, contudo, verificado um acréscimo populacional de 16 606 habitantes - correspondente a um total de 431 874 habitantes - no ano de 2015.

estes pedidos de ação humanitária acabaram por ser recusados. No caso italiano, as autoridades locais não só recusaram o desembarque no país, como encaminhou o navio em direção a Malta.

Neste panorama, o Governo português chegou a um acordo com França e Espanha para receber 30 dos migrantes a bordo do navio Aquarius. Através desta ação, Portugal mostrou responder não só aos valores de solidariedade e de respeito para com os Direitos Humanos destes migrantes, como se mostrou mais uma vez disponível para cooperar ativamente na partilha de responsabilidades no acolhimento de migrantes e refugiados.

A RESPOSTA DA UE A UMA CRISE MIGRATÓRIA SEM PRECEDENTES

Face ao agravar da pressão migratória nos Estados Europeus, Cecilia Malmström, Comissária dos Assuntos Internos na UE, afirmou em 2011, a sua preocupação para com os desenvolvimentos observados na região da MENA, sugerindo que a principal preocupação da UE nesse quadro seria a de proteger aqueles que se encontravam vulneráveis e necessitavam de apoio.

No sentido de proteger as vidas daqueles que atravessavam o Mediterrâneo de garantir, ao mesmo tempo, a segurança dos cidadãos europeus que residiam nas proximidades dos principais locais de acolhimento de migrantes e refugiados, uma delegação da Europol é destacada para o Sul de Itália com o objetivo de providenciar auxílio às autoridades italianas na identificação de possíveis criminosos entre os migrantes irregulares que chegavam ao território italiano. Contudo, esta missão acabou por ser fortemente criticada pelo seu forte cariz policial, que se focava principalmente na prevenção das entradas irregulares no espaço europeu ao invés de dirigir recursos que antecipassem acidentes com resultados catastróficos nas travessias do Mediterrâneo (Human Rights Watch, 2011).

No decorrer destes eventos, a intervenção da UE passou por levar as autoridades governamentais na região da MENA a cooperar no sentido de uma mais eficaz gestão da migração ilegal (Rijo, 2017). O governo italiano é dos primeiros a agir

neste sentido, oferecendo 200 milhões de euros em auxílio e crédito à Tunísia em troca da sua cooperação na prevenção dos fluxos migratórios que chegavam a Itália¹¹ (Carrera, Hertong e Parkin, 2012).

Numa primeira fase, a insistência do governo de Roma em repatriar cidadãos tunisinos que chegavam ao seu território, provocou a reação de diversos líderes e entidades europeias. Enquanto que Itália acusava a União Europeia de agir lentamente face ao aglomerado de imigrantes e requerentes de asilo que chegavam ao litoral europeu, também o Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, reprovava a despreocupação do governo italiano face às violações dos Direitos Humanos ocorridas na Líbia. No seguimento desta troca de acusações, também a imprensa internacional começou a acusar a UE de dar uma atenção obsessiva à imigração ilegal, com desvalorização do respeito pelos mais fundamentais direitos desta população (Marcelino, 2012).

De forma a afastar estas críticas e tentar reduzir as chegadas de pessoas ao continente europeu, a UE passou então seguir o exemplo de Itália, com o estabelecer de novos acordos de cooperação com os países da MENA. Nesta continuidade, em abril de 2011, Durão Barroso propôs a atribuição de 400 milhões de euros para a democratização estável da Tunísia (Marcelino, 2012), com a condição de que este país colaborasse com a UE na contenção dos fluxos de migração ilegal que chegavam à Europa.

Após fortalecer os controlos sobre as suas fronteiras externas e intensificar a pressão sobre as autoridades da região do MENA na gestão dos fluxos migratórios, a intervenção da UE na gestão dos fluxos migratórios que chegavam ao seu território, concretizou-se através da suspensão provisória da liberdade de circulação, com a implementação de cláusulas - da legislação europeia - que impunham restrições à mobilidade dentro das fronteiras do Espaço Schengen (Rijo, 2017).

Esta intervenção surge como consequência das dificuldades nacionais e europeias em cooperar e aplicar, eficazmente, mecanismos de resposta ao agravar do

¹¹ Posteriormente, é estabelecido um acordo entre Itália e a Líbia com o objetivo de combater a migração ilegal e agilizar o retorno dos migrantes ilegais.

número migrantes e refugiados que chegavam à Europa. Assim, face à ausência de consensos e de uma estratégia coletiva para resolução da crise migratória na Europa, os Estados mais afetados pela pressão migratória começaram agir de forma unilateral, com a adoção de comportamentos que colocam em causa os princípios e valores europeus de justiça, solidariedade e respeito pelos Direitos Humanos – como foram exemplo, a Itália, a Grécia e a Hungria.

Neste quadro, a Grécia procurou travar a chegada de migrantes e refugiados ao seu território, ao reconstruir um muro na sua fronteira com a Turquia, contudo, esta medida provocou apenas uma alteração da rota de entrada no país, que passou a efetuar-se a partir do Mar Egeu. Ao mesmo tempo, a Hungria ergueu uma barreira de arame farpado ao longo da sua fronteira sul como a Sérvia, de forma a travar o fluxo de migrantes e refugiados que atravessavam o país em direção à Alemanha e a outros países europeus, através da “Rota dos Balcãs Ocidentais” (Rijo, 2017). Por sua vez, a Bulgária construiu uma barreira de arame farpado que se estendia ao longo de 33 km, ao longo da sua fronteira com a Turquia. Em Calais, o governo britânico autorizou o investimento de cerca de 10 milhões de dólares (Rijo, 2017) para dificultar o acesso de migrantes ao Túnel da Mancha e nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, em Marrocos, verificou-se um aumento e reforço das barreiras perto das fronteiras¹².

Perante o continuo fluxo de migrantes que chegava às suas fronteiras e devido à incapacidade de continuar a sustentar uma crise migratória no seu território, o governo italiano acabou por permitir à população de refugiados, o acesso à livre circulação dentro do Espaço Schengen. Esta medida teve um malogrado impacto nas relações com os países vizinhos, como o foi o caso da França, que acabou por reintroduzir controlos fronteiriços na sua fronteira com Itália (Ferreira, 2016).

Este incidente conduziu ao envio de uma carta conjunta, assinada pelo presidente francês, Nicolas Sarkozy, e pelo primeiro-ministro italiano, Silvio Berlusconi, ao Conselho Europeu, a solicitar a introdução provisória de controlos fronteiriços dentro do Espaço Schengen. Como resultado, foi implementada uma revisão ao Código

¹² Contudo, estas medidas não foram suficientes para evitar que mais de 19 mil pessoas tenham tentado entrar em Melilla, em 2014 e 2015.

de Fronteiras Schengen - através do artigo 23.º do Código das Fronteiras Schengen - que assegura que sob condições excecionais de pressão migratória sobre as fronteiras externas, poderá ser justificada a reintrodução imediata de algumas das fronteiras internas dos Estados assinantes deste acordo.

Outro ponto de atuação da UE neste quadro de gestão da crise migratória, prendeu-se com a necessidade de alívio da crise de refugiados no Norte de África. Numa conferência organizada em maio de 2011, a Comissão Europeia (CE) apelou à solidariedade entre os Estados-Membros, de forma a aliviar a pressão demográfica e económica enfrentada pelos países da região da MENA e também em países europeus como Itália, Grécia e Malta, no contexto desta crise migratória.

Neste contexto, os Estados europeus acordaram em recolocar no seu território cerca de 300 indivíduos que se encontravam em Malta, ao mesmo tempo, apenas oito dos vinte e oito Estados-Membros da UE disponibilizaram cerca de 700 vagas para o acolhimento de refugiados provenientes da Líbia, Tunísia e outros países vizinhos (Rijo, 2017). Esta resposta comunitária comparada à necessidade, segundo o ACNUR, de acolher cerca de 7,000 refugiados no espaço europeu, originou várias críticas por parte de diversas organizações de direitos humanos, como foi o caso da Amnistia Internacional (AI), em relação à atuação da UE e dos seus Estados-Membros no contexto desta crise humanitária (Rijo, 2017).

Perante as críticas dirigidas à atuação da União Europeia e face ao sofrimento e frustração dos refugiados e as graves dificuldades sentidas pelos países de chegada face ao número de migrantes e refugiados no seu território (Cierco, 2017), a Comissão Europeia procurou então definir estratégias que visassem o cumprimento dos valores e compromissos comunitários de defesa dos direitos humanos, nomeadamente através da implementação de mecanismos de alívio da crise de refugiados nas áreas onde esta mostrava ter maior impacto (Cierco, 2017).

Neste quadro, o Gabinete Europeu em Matéria de Asilo (EASO) ¹³ é implementado em 2012¹⁴, com o objetivo de reforçar ações práticas em matéria de

¹³ Agência da União Europeia, criada através do Regulamento (UE) nº 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho.

asilo e auxiliar os Estados-Membros a cumprir com as suas obrigações ao nível europeu e internacional, de conceder proteção às populações requerentes de asilo¹⁵. A partilha e fusão de informações e dados, avaliações e análises à escala da UE é agilizada através do apoio do EASO em matéria de informação e análise para questões de asilo. Ao mesmo tempo, o EASO presta apoio a países terceiros e à dimensão externa do SECA através da assistência ao reforço das capacidades dos seus próprios sistemas de asilo, no acolhimento e execução dos programas de proteção regional e na coordenação e intercâmbio de informações e ações adotadas pelos EM no domínio dos programas de recolocação e reinstalação de refugiados.

À medida que os conflitos armados na região da MENA e as travessias do Mediterrâneo foram adquirindo maior cobertura mediática, alguns dos Estados-Membros alteraram os seus comportamentos quanto a questões de asilo. No mesmo quadro, muitos destes Estados vieram a reconhecer algumas das falhas da legislação europeia em matéria de asilo. A Alemanha, por exemplo, enquanto principal destino de acolhimento e integração de refugiados, passou a assumir uma posição de gradual abertura quanto ao processo de acolhimento, com uma abordagem convicta da partilha de responsabilidades entre Estados-Membros, assente nos valores fundadores da UE¹⁶ (Rijo, 2017).

Esta visão não tem vindo a ser partilhada, contudo, por todos os Estados europeus. Representantes governativos afirmam que devido à pressão migratória exercida pelos migrantes e refugiados nas fronteiras europeias, se deveriam levantar condições para a liberalização de vistos (Grabbe, 2016). Outros, declaram que os

¹⁴ O ano de 2012 foi o primeiro ano de funcionamento em pleno do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), e também o ano em que o EASO obteve a sua autonomia financeira. Segundo dados do Relatório Anual de Atividades de 2012, nesse ano o número de efetivos do EASO cresceu de 18 para 58, e o orçamento disponibilizado para a sua intervenção em matéria de asilo correspondeu ao valor de 10 milhões de euros.

¹⁵ Esta agência europeia, constituída por representantes dos diversos Estados-Membros da UE e dos países associados, assim como por representantes da Comissão Europeia (CE) e por um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), é composta por um Fórum Consultivo, de diálogo bilateral, de troca de informações e partilha de conhecimentos entre o EASO e as organizações da sociedade civil e reúne peritos em vários aspetos da matéria de asilo.

¹⁶ O número de requerentes de asilo que chegam todos os anos à UE não está repartido de forma uniforme entre os Estados Membros, sendo que mais de 90% dos pedidos de asilo são feitos em apenas 10 países, com a Alemanha e a França no topo desta lista.

movimentos populistas condenam apenas os direitos e valores ao nível nacional e que, por isso, os restantes Estados não deveriam interferir em questões de carácter nacional. Ainda, na sequência dos ataques terroristas que vieram a assombrar diversas cidades europeias, foi sugerido o apoio aos governos que reprimissem o fundamentalismo islâmico (Grabbe, 2016).

Estes comportamentos ignoram duas realidades importantes sobre a política externa, uma vez que os cidadãos “não europeus” prezam valores fundamentais da União Europeia¹⁷ e aspiram à mesma liberdade e prosperidade que os europeus desfrutam (Grabbe, 2016). Da mesma forma, o desrespeito pelos direitos destes indivíduos não contribui para a estabilidade e segurança no espaço europeu. Pelo contrário, contribui antes para o aumento dos sentimentos de medo e de insegurança entre as sociedades (Grabbe, 2016).

Face a este panorama, urge a necessidade de repensar a intervenção europeia na gestão desta crise migratória. Torna-se fundamental aplicar medidas mais coesas e equitativas de gestão desta crise, que priorizem os interesses humanos, em substituição dos interesses individuais dos Estados - Membros – assentes na ideia de “sobrevivência europeia” (Grabbe, 2016) - que têm vigorado desde o início da “Primavera Árabe”.

A REFORMA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO (SECA)

A harmonização de 28 sistemas diferentes de justiça e política constitui um desafio à tão desejada ideia de ‘unidade’ europeia e, apesar dos princípios comuns adotados no pelo Tratado de Amesterdão e pelos Programas de Tampere¹⁸ e Haia¹⁹ em matéria de

¹⁷ Valores como a liberdade, a segurança e a justiça.

¹⁸ Em 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária, em Tampere, para debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia. Nesta sessão foi acordada a necessidade da UE trabalhar no sentido da criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, de modo que ninguém fosse reenviado para o país onde era perseguido.

migrações e asilo, torna-se complicada a sua efetiva aplicação nos diferentes contextos nacionais. Como consequência, apesar da crescente preocupação europeia em matéria de imigração e asilo, os avanços políticos desenvolvidos até ao início da ‘Primavera Árabe’ foram permeáveis ao acentuar dos desequilíbrios entre os Estados-Membros na aceitação, análise dos pedidos de asilo e acolhimento de pessoas nacionais de países terceiros. Nesse seguimento, com o agravar das crises migratórias e dos seus impactos políticos e económicos, surgiu a necessidade de atualizar as políticas de asilo ao abrigo do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

O Regulamento de Dublin, legislação central do SECA, que comporta a regulamentação que identifica o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de asilo, não foi elaborado com base nos princípios de solidariedade e de partilha de responsabilidade, que constituem valores fundamentais da EU (Cierco, 2017). A atual crise migratória e a pressão demográfica, política e económica sentida pelos Estados que se situam na fronteira externa de Schengen, mostram claramente os seus limites.

De acordo com este sistema, o primeiro Estado onde o requerente de asilo chega é responsável pela análise desse pedido²⁰. Depois do pedido de asilo ser reconhecido e aceite, o regulamento obriga a que o refugiado resida nesse Estado, tendo de aguardar dois anos até poder deslocar-se para outro Estado-Membro da UE.

A experiência adquirida com este sistema revelou que a ideia de responsabilização do país de entrada poderá ter sido considerada justa e até suficiente aquando da sua aprovação ao nível comunitário. Contudo, o prolongar dos conflitos na região da MENA e o agravar da crise migratória na Europa, obrigou ao questionar da sua aplicabilidade e das consequências dela resultantes.

Ao obrigar ao acolhimento dos migrantes e pessoas refugiadas, assim como à análise dos requerimentos de asilo pelos países de receção destes fluxos migratórios, Dublin sobrecarrega estes Estados e permite que se mantenham diferenças no

¹⁹ O Conselho Europeu realizado na cidade de Haia (Países Baixos), adotou em 5 de novembro de 2004, um plano de ação que estabelecia um conjunto de objetivos a alcançar para 2004-2009 no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e que permitia dar continuidade ao trabalho que se havia iniciado com o Programa de Tampere.

²⁰ Exceto nos casos de reagrupamento familiar.

tratamento, aceitação, processamento e integração de refugiados, assim como diferentes interpretações nacionais sobre a regra de *non-refoulement*²¹ (Cierco, 2017).

Assim, ao abrigo deste sistema, as dificuldades enfrentadas pelos países de acolhimento, no aprovisionamento de água potável, abrigo de emergência, cuidados de saúde ou assistência legal, assim como no acompanhamento de menores desacompanhados, com necessidades acrescidas de apoio e proteção, tiveram, muitas vezes, de ser colmatadas através dos recursos disponibilizados pelas entidades nacionais e organizações de assistência humanitária, uma vez que os fundos europeus disponíveis e a cooperação entre os Estados-Membros mostraram-se insuficientes para enfrentar a magnitude das necessidades sentidas nestes territórios. Ao procurar fazer face às consequências provocadas por estas dinâmicas políticas, sociais e económicas dos países de acolhimento, a tensão entre os Estados aumentou devido ao encargo desproporcionado enfrentado por apenas alguns no acolhimento destas multidões²².

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu por várias vezes contra a aplicação do Regulamento de Dublin - com particular destaque desde o início da crise migratória na Europa, em 2011 - por considerar que o regresso dos refugiados aos Estados de chegada, que enfrentavam uma elevada pressão migratória e quantidades massivas de pedidos de asilo não tinham condições mínimas para a receção e acolhimento de refugiados, rompia com o Artigo. 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, sobre a proibição de maus tratos e condições degradantes a todos os cidadãos- europeus ou nacionais de países terceiros - que entrassem no espaço europeu²³ (Cerdeira, 2017). Com a urgência de uma mais eficaz partilha de responsabilidades entre Estados-Membros na gestão desta crise migratória, as

²¹ Segundo o princípio de *non – refoulement* ou princípio da não repulsão, é proibida a «devolução» de um refugiado a um país onde possa estar sujeito a perseguição ou tortura.

²² Os migrantes são frequentemente responsabilizados por dependerem de apoios sociais e por serem um pesado fardo para os orçamentos estatais.

²³ Segundo Smythies e Ramazzotti (2013), o ‘Sistema Dublin’ contribui para uma distribuição errônea do ‘burden-sharing’ entre Estados-Membros, ao outorgar mais responsabilidades aos Estados com fronteiras externas da União. Para além disso, os Estados-Membros, sem prévia verificação, podiam devolver os requerentes de asilo aos países, o que pode ser considerado uma violação do princípio de ‘non-refoulement’.

entidades europeias e diversos dirigentes governativos, viram-se obrigados a reconhecer a insustentabilidade do Regulamento de Dublin e a apresentar sugestões que viessem a melhorar a intervenção do SECA em matéria de asilo²⁴.

A 19 de julho de 2017, de modo a adaptar o sistema de asilo europeu à realidade das crises migratórias da última década, o Comité de Representantes Permanente (Coreper) aprovou um novo regulamento sobre condições para a qualificação de pessoas que necessitem de proteção internacional (Conselho Europeu, 2017). Segundo os objetivos deste regulamento, os requerentes de asilo devem receber exatamente o mesmo tipo tratamento na receção, acolhimento e avaliação do seu processo, independentemente do país onde pedem asilo (Conselho Europeu, 2017).

Ao abrigo desta nova regulamentação, foram implementadas atualizações às Diretivas «Procedimentos de Asilo», «Condições de Acolhimento», «Estatuto de Refugiado», ao Regulamento de Dublin e à EUODAC²⁵, que constituem, em conjunto, cinco atos distintos do SECA. Todas estas alterações foram elaboradas com o objetivo de reforçar a equidade de responsabilidades e assegurar as condições de justiça e segurança deste processo (Conselho Europeu, 2017).

As atualizações feitas à Diretiva *Procedimentos de asilo* tiveram em vista torná-la mais rigorosa. Com elas, passa a existir um sistema coerente que assegure que as decisões referentes a políticas de asilo são tomadas de uma forma mais justa e eficaz e que todos os Estados-Membros analisem os pedidos de asilo e de proteção internacional da mesma forma. Esta Diretiva estabelece ainda regras mais claras sobre a forma de apresentar o pedido de asilo e estipula medidas concretas que devem ser adotadas nas fronteiras para que, qualquer pessoa que pretenda fazer um pedido de asilo, possa fazê-lo de uma forma rápida, segura e eficaz.

²⁴ Neste quadro, o governo de Angela Merkel abandonou a sua posição inicial de defesa da prevalência do Regulamento de Dublin ao abrigo do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), a favor de uma alteração e atualização das políticas europeias em matéria de migração e asilo.

²⁵ O Regulamento EUODAC (European Asylum Dactyloscopy Database) é responsável pela criação de uma base de dados de impressões digitais da União Europeia, em matéria de asilo. Graças a este mecanismo, quando alguém apresenta um pedido de asilo na UE, independentemente do Estado-Membro em que o faça, as suas impressões digitais são transmitidas ao sistema central do Eurodac.

A Diretiva *Condições de Acolhimento* passa a assegurar melhores e mais harmonizadas condições de acolhimento em toda a União Europeia. Concretamente, a diretiva prevê a elaboração de uma lista exaustiva dos fundamentos de detenção, o que ajudará a prevenir detenções arbitrárias e que irá limitar a detenção ao mais curto período possível; restringe ainda a detenção de pessoas vulneráveis, nomeadamente menores; prevê importantes garantias jurídicas, como o acesso a assistência jurídica gratuita e obriga ao declarar de informações por escrito aquando da apresentação de um recurso contra uma decisão de detenção. Introduce ainda condições de acolhimento específicas para os centros de detenção, como a disponibilidade de ar puro nos edifícios e a possibilidade de os requerentes de asilo comunicarem com advogados, organizações não governamentais e familiares.

Para além disso, esta diretiva passou a definir a obrigação de se proceder a uma apreciação individual para identificar as necessidades de acolhimento especiais das pessoas vulneráveis, presta especial atenção aos menores não acompanhados e às vítimas de tortura, ao garantir, entre outras iniciativas, que os requerentes mais vulneráveis beneficiem de apoio psicológico. Por último, regulamenta o estatuto dos representantes dos menores não acompanhados. O acesso ao emprego por parte dos requerentes de asilo passa a ter de ser concedido no prazo máximo de nove meses.

As alterações efetuadas quanto aos procedimentos da Diretiva *Estatuto de Refugiado*, visam melhorar a qualidade do processo de decisão e assegurar que os indivíduos que procuram asilo para escapar de perseguições, conflitos armados ou tortura, são tratados com justiça e de uma forma uniforme. Da mesma forma, a diretiva passa a estipular, de forma mais clara, as condições necessárias para a concessão de proteção internacional e a garantir maior coerência às decisões, melhorando assim a eficácia do procedimento de asilo na UE, a prevenção de fraudes e assegurando também maior coerência com as sentenças atribuídas pelo Tribunal Europeu (TJUE).

As reformas introduzidas ao Regulamento de Dublin preveem procedimentos mais eficazes para a proteção de requerentes de asilo, aumentando a eficácia deste sistema através da introdução de um mecanismo rápido de alerta, desenvolvido com o propósito de preparar e gerir crises no contexto dos sistemas de asilo nacionais ou que

resultem de situações de grande pressão migratória sobre determinado Estado-Membro; da definição de um conjunto de disposições sobre a proteção de requerentes²⁶; do estipular do único motivo para detenção definido pelo risco de fuga e da obrigação em assegurar o direito a recurso contra uma decisão de transferência e de garantir maior clareza jurídica dos procedimentos entre os Estados-Membros em matéria de asilo. Contudo, as reformas aplicadas a este sistema não chegaram a prever uma distribuição mais equitativa das responsabilidades no acolhimento dos migrantes que chegam ao Continente europeu.

Por sua vez, as alterações implementadas ao Regulamento EURODAC permitem às forças policiais dos vários Estados-Membros e à Europol compararem impressões digitais relacionadas com investigações criminais nacionais ou internacionais com aquelas contidas no sistema do EURODAC. As salvaguardas específicas para a utilização deste sistema incluem a exigência de consultar, em primeiro lugar, todas as outras bases de dados de registos criminais que as várias entidades de investigação possuam e a limitação da pesquisa aos crimes mais graves. Desta forma, o acesso ao sistema não é efetuado de uma forma sistemática, mas apenas como último recurso.

Quase dois anos após a sua introdução, as reformas implementadas no SECA alcançaram diferentes etapas de progresso no processo legislativo²⁷ (Atanassov, N., & Radjenovic, A, 2018). No entanto, os legisladores continuam a ter um trabalho considerável no que diz respeito à reforma do Regulamento de Dublin e à proposta de regulamento relativo aos procedimentos de asilo.

No seguimento destes dois anos de debate sobre as reformas às leis europeias de asilo, o Conselho Europeu de junho de 2018 foi anunciado como o momento

²⁶ Como a obrigatoriedade da realização de uma entrevista pessoal e a prestação de esclarecimentos e garantias que sejam do interesse superior dos menores, como a possibilidade de reagrupamento familiar

²⁷ A este respeito, foi adotada, em março de 2016, uma revisão do Código das Fronteiras Schengen no que se refere ao reforço dos controlos das bases de dados relevantes nas fronteiras externas. A transformação da Frontex em Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras foi concluída em outubro de 2016; As bases para o novo Sistema de Entrada / Saída e o novo Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) foram estabelecidos em novembro de 2017 e setembro de 2018, respectivamente. Em 2018 estão em curso trabalhos de revisão e expansão do Sistema de Informação de Schengen, de uma actualização do mandato da eu-LISA e de quadros de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e da segurança.

decisivo para a reforma do SECA (European Council on Refugees and Exiles, 2018). Contudo, por não ter sido possível chegar a um acordo²⁸ quanto à reforma do Regulamento de Dublin, não parece provável um acordo sobre as outras propostas - uma vez que o Conselho mantém uma "abordagem de conjunto" sobre o Sistema Europeu Comum de Asilo.

O texto final das Conclusões do Conselho – publicado no seguimento deste debate - oferece ideias relativas a conceitos como “centros controlados” e “plataformas regionais de desembarque”, no entanto, o tempo de vida e o sucesso da aplicabilidade destes conceitos cerece ainda de ser revisto.

A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA DA UE EM CONTEXTO DE CRISE

De acordo com o relatório “Tendências Globais”, do ACNUR, no ano de 2012, mais de 45,2 milhões de pessoas se encontravam deslocadas, em comparação com os cerca de 42,5 milhões que teriam sido estimados em finais do ano de 2011 (ACNUR, 2012). Este número incluía 15,4 milhões de refugiados, 937 mil requerentes de asilo e 18,8 milhões de deslocados internos (ACNUR, 2012, pp. 3-32). Na prática, este valor refletia o sofrimento destas pessoas que se encontram num contexto de especial vulnerabilidade, assim com as dificuldades da comunidade internacional em definir e implementar eficazmente, mecanismos que previnam conflitos e promovam soluções nestes contextos de crise, como de resto declarou António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas (ACNUR, 2012, pp. 3 - 32).

Segundo dados do mesmo relatório, torna-se evidente o desequilíbrio existente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento no acolhimento de refugiados, uma vez que até ao ano de 2012, os países em desenvolvimento terão

²⁸ Os pontos-chave de desacordo entre os Estados-Membros no âmbito da reforma do Regulamento de Dublin são: o papel e o contexto da recolocação (obrigatória) de requerentes de asilo como parte do mecanismo de atribuição de responsabilidade (aos Estados-Membros); a duração prevista para a atribuição de responsabilidade no acolhimento de refugiados recolocados; a natureza dos mecanismos de controlo em matéria de asilo; e a inclusão de beneficiários de proteção internacional na esfera de ação do “novo Regulamento de Dublin”.

acolhido cerca de 81% dos refugiados no mundo²⁹, enquanto que o total dos países desenvolvidos terão acolhido somente o valor correspondente aos 19% do total de refugiados.

O prolongar da crise no território europeu e a chegada de centenas e milhares de pessoas a outros Estados europeus que não aquele responsável pelo tratamento e aceitação do seu processo de asilo³⁰, fazem com que muitos dos Estados-Membros, com anteriores reticências quanto à partilha equitativa de responsabilidades em matéria de asilo, comecem a incentivar o apoio da comunidade europeia e internacional na atribuição de fundos e no acolhimento de refugiados nos seus territórios nacionais.

A 30 de setembro de 2013, Friedrich Wacker, Ministro Federal da Alimentação e Agricultura na Alemanha, descreve, aquando da reunião do Comité Executivo do ACNUR, o trabalho realizado pela Alemanha em matéria de asilo, afirmando a prioridade de providenciar auxílio humanitário na região da MENA e anunciando o acolhimento de 5,000 refugiados sírios que se encontravam numa situação particularmente vulnerável. No decorrer desta sua intervenção, Friedrich apelou a um maior acolhimento de refugiados por parte da comunidade internacional³¹.

David Cameron, então primeiro-ministro do Reino Unido, anunciou por sua vez um pacote de 175 milhões de libras - correspondentes a cerca de 195 milhões de euros - como parte integrante dos 1,5 milhões de dólares acordados em contribuições pelos G8 para assistência humanitária a milhares de cidadãos sírios no contexto do conflito armado entre o exército de Bashar al-Assad e as forças rebeldes (Rijo, 2017). O primeiro-ministro apelou ainda à comunidade internacional para a sua cooperação na gestão desta crise migratória e humanitária, sublinhando a necessidade de acesso às vítimas pelas agências de socorro; a importância de uma redução da violência e a

²⁹ Valor esse comparado com a percentagem de cerca de 70% dos acolhimentos mundiais, registada em décadas anteriores.

³⁰ Graças ao espaço europeu de livre circulação, Schengen.

³¹ Desde o início da crise migratória até setembro de 2013, mais de 19,000 nacionais sírios procuraram asilo na Alemanha e todos os meses, mais de mil candidaturas de asilo são apresentadas, sendo dada, no mínimo proteção subsidiária aos nacionais sírios que se encontram sob procedimento de asilo, pelo Escritório Federal para a Migração. Em termos financeiros a Alemanha providenciou, até 2013, cerca de 228,6 milhões de euros de assistência na região da MENA.

negociação de uma solução para este conflito e um maior compromisso da comunidade internacional e das Nações Unidas para com os mais vulneráveis (Cameron, 2013).

Estas intenções para uma mais estreita cooperação em matéria de asilo viram-se rapidamente frustradas face à morte, por afogamento, de 366 imigrantes, em outubro de 2013, perto da ilha de Lampedusa (Rijo, 2017). Esta tragédia causou uma onda de choque e indignação por parte da população europeia e das organizações de direitos humanos quanto à efetiva aplicação de mecanismos europeus para gestão das crises e para ações de salvamento, no Mediterrâneo (Cierco, 2017).

O prolongar da crise migratória – desde o ano de 2011 até à atualidade - e a contínua incapacidade das autoridades europeias em implementar mecanismos capazes de controlar os fluxos migratórios e de salvar vidas humanas, contribuiu para o desenvolver de uma onda de euroceticismo entre muitos dos cidadãos europeus (Cierco, 2017).

A intensificação da pressão migratória na Europa contribuiu para o agravar das tensões entre Estados – Membros (Ferreira, 2016). Face à chegada de um elevado número de migrantes e refugiados ao seu território, os Estados no litoral da Europa viram-se sem capacidade de resposta - maioritariamente, ao nível económico e ao nível das suas infraestruturas - para assegurar o acolhimento destas pessoas e de efetuar, de forma eficaz, a análise dos pedidos de asilo. Devido à ausência de uma partilha equitativa de responsabilidades em matéria de asilo, aumentou o sentimento de desconfiança (por parte dos cidadãos europeus) face à capacidade da União Europeia em garantir a solidariedade e a cooperação entre os diferentes países membros (Ferreira, 2016).

Por sua vez, os atentados terroristas de novembro de 2015, em Paris, França, acentuaram os receios da população europeia quanto ao acolhimento de requerentes de asilo provenientes da região da MENA (Cierco, 2017), com os partidos de extrema-direita a aumentar a sua relevância no panorama nacional e a levarem os seus governos a endurecer as suas posições quanto à proteção das fronteiras externas, às políticas de retorno e readmissão de refugiados e quanto à luta contra o tráfico ilegal de migrantes (Carrera Blockmans, Gros e Guild, 2015).

No seguimento de diversos ataques terroristas no Reino Unido³², a população britânica não conseguiu ficar indiferente às campanhas nacionalistas dos movimentos de direita, que promoviam uma retórica racista e proclamavam a necessidade de maior autonomia governativa face à UE. O crescente euroceticismo entre a população culminou, em junho de 2016, com a aprovação do ‘Brexit’ - o plebiscito que levará o Reino Unido a sair da União Europeia, previsivelmente em março de 2019.

Esta campanha pela saída do Reino Unido da União Europeia, tornou a questão da imigração no seu principal trunfo, ao englobar assuntos como identidade nacional e cultural, que ganharam a atenção das classes económicas mais baixas e da população mais envelhecida . O resultado do Referendo sugere que o medo da imigração e do impacto causado por esta nas sociedades dos dias de hoje e do futuro – a projeção mais frequente referia-se a uma distância de 20 anos – eram muito mais amplos e profundos do que aquilo que se poderia suspeitar anteriormente.

Em janeiro de 2016, António Guterres mostrou preocupação pelo insucesso da UE em adequar uma resposta ao fluxo de refugiados, afirmando que diversos países europeus procuravam criar piores condições de acolhimento que os seus países vizinhos, com o objetivo de desencorajar os refugiados de permanecerem no seu território e de os levar a escolher outros destinos (Guterres, 2016). Segundo o mesmo, estes fenómenos nacionais manifestam-se devido à incapacidade de as instituições europeias controlarem as políticas nacionais em matéria de asilo, facilitando assim a ação de redes de tráfico humano. No mesmo depoimento, Guterres lembrou, no entanto, as bases multiculturais que constituem a Europa enquanto “encruzilhada de civilizações” e recordou que a população de refugiados que chegava ao espaço europeu era originária de 80 países diferentes, e não apenas da síria (Guterres, 2016).

A agravar esta crise de um ponto de vista humanitário, o relatório “Tendências Globais”, publicado pelo ACNUR, referia que no final do ano de 2016 existiam cerca de 65,6 milhões de pessoas em todo o mundo que haviam sido forçadas a abandonar as

³² Entre estes ataques destaca-se o o assassinato do soldado Lee Rigby (maio de 2013); o ataque no metro de Leytonstone (dezembro de 2015) e, mais tarde, o atropelamento na ponte de Westminster (março de 2017) , o ataque na Arena de Manchester (maio de 2017) e o atropelamento na ‘London Bridge’ (junho de 2017).

suas casas por diferentes tipos de conflito, violência e perseguição – o que representa um acréscimo de mais 300.000 comparativamente ao ano anterior (ACNUR, 2016, pp. 6-54). Em termos práticos, estes números evidenciam que ao ano de 2016, em média, 1 em cada 113 pessoas em todo o mundo fora forçada a deslocar-se, o que correspondia à deslocação de uma população superior à do Reino Unido, o 21º país com a maior população do mundo (ACNUR, 2016, pp.6-54).

No mesmo ano, o Relatório da Amnistia Internacional, publicado a 3 de novembro de 2016, divulgou como a abordagem “hotspots”³³, apresentada em meados de 2015 como uma resposta emblemática da União Europeia ao preocupante número de chegadas de migrantes e refugiados aos países do Sul da Europa, representou um custo considerável para os direitos dos refugiados e migrantes. Segundo este relatório, entre 2015 e 2016, vinte e quatro indivíduos entrevistados alegaram ter sido submetidos a tortura ou outros maus tratos pela polícia (italiana), enquanto vários outros relataram ter sido submetidos ao uso desnecessário ou excessivo da força, em diferentes cidades, na tentativa de serem forçados a dar as suas impressões digitais. As vítimas, originárias maioritariamente do Sudão, incluíam mulheres e menores não acompanhados (Amnistia Internacional, 2016, pp. 13 - 46).

Neste quadro, face à necessidade de responder mais eficazmente às necessidades dos países do litoral europeu em gerir os fluxos migratórios e em salvaguardar as vidas das pessoas que atravessavam o Mediterrâneo, foi assinado um acordo bilateral entre a União Europeia e a Turquia. Este acordo tem mostrado, contudo, diversas fragilidades desde a data da sua assinatura, em março de 2016.

³³ A Abordagem aos “Hotspots” foi projetada para fornecer locais em que os refugiados e migrantes que chegassem irregularmente pudessem ser rapidamente identificados, principalmente através de impressões digitais obrigatórias, selecionados para identificar quaisquer necessidades de proteção e posteriormente filtrados para fins de processamento de pedidos de asilo ou para retornarem aos seus países de origem.

O ACORDO UE-TURQUIA

A ausência de um plano estruturado da UE para resposta à crise ficou ainda mais visível quando, em março de 2016, a UE assinou um acordo com a Turquia relativamente ao repatriamento de migrantes que chegam ilegalmente ao território da UE. A 15 de outubro, a Comissão Europeia emite um plano de ação conjunto entre a UE e a Turquia onde são delineadas as ações a serem implementadas de forma a suplementar os esforços da Turquia na gestão dos fluxos de pessoas que chegavam à Europa e que necessitassem de proteção temporária. Este acordo procurou encontrar soluções para o fluxo abrupto de migrantes e requerentes de asilo que viajam, através do Mar Egeu, da Turquia para as ilhas gregas, ao permitir que regressem à Turquia "todos os novos migrantes irregulares" que chegassem à Grécia a partir de 20 de março de 2016.

De acordo com as cláusulas acordadas, ambos os atores – a União Europeia e a Turquia – comprometiam-se a abordar as causas base para o fluxo de sírios de procuravam alcançar o território europeu; a prestar apoio aos sírios que se encontram sob proteção temporária nas suas comunidades de acolhimento na Turquia; e a reforçar a cooperação entre os dois atores, de forma controlar e, eventualmente, eliminar os fluxos migratórios irregulares que atravessavam o Mediterrâneo em direção à Europa. Em contrapartida, os Estados-Membros da UE comprometiam-se a uma aceleração do número de reassentamentos de refugiados sírios na Turquia, a uma liberalização dos vistos atribuídos a cidadãos turcos, assim como a um aumento significativo do apoio financeiro disponível para a população turca de refugiados.

Para os líderes europeus, a urgência da assinatura deste Acordo era clara: encontrar uma forma de reduzir as chegadas não controladas de refugiados e migrantes à União Europeia (Alan, G., & Silva, 2018). O facto de um grupo de 28 Estados com interesses cada vez mais divergentes em matéria de asilo ter conseguido encontrar um consenso neste sentido fala do nível de preocupação que os líderes dos diferentes Estados-Membros tinham para com os seus próprios futuros políticos nacionais, num contexto de crescente populismo político.

A legislação estipulada com este Acordo permite o regresso ou “envio” de refugiados para a Turquia em duas circunstâncias. Em primeiro lugar, os indivíduos que não se candidatam ou não são elegíveis para asilo na Europa são considerados “migrantes irregulares” e são elegíveis para serem devolvidos à Turquia ao abrigo de um acordo de readmissão existente com a Grécia. Em segundo lugar, os indivíduos que apresentam pedidos de asilo, mas que terão chegado de um país onde tiveram ou poderiam já ter reivindicado proteção são considerados inadmissíveis para a União Europeia e elegíveis para «devolução»³⁴.

No que diz respeito à população síria, quase metade dos que fazem a travessia para a Europa, de acordo com entrevistas realizadas pelo ACNUR em fevereiro de 2016, fazem-no na tentativa de se juntar a membros da família que já residem na Europa (ACNUR, 2016). Como tal, com a implementação do Acordo UE-Turquia, foi sugerido que os pedidos de asilo feitos na Grécia fossem considerados de acordo com as mais recentes retificações feitas ao Regulamento de Dublin, permitindo assim que aqueles com conexões familiares válidas e verificadas em território europeu, fossem transferidos para o Estado-Membro da UE mais apropriado para completar os procedimentos de asilo, em vez de se proceder ao envio destes requerentes de asilo para a Turquia (Collett, 2016).

São apontados desafios quanto à aplicação deste acordo, principalmente porque a grande maioria dos refugiados que chegam na Grécia não apresentam pedidos de asilo³⁵ - 1,470 pedidos de asilo foram arquivados em fevereiro de 2016, o que corresponde a 2,5% das chegadas aos vários “hotspots” na Grécia (ACNUR, 2016). Ainda, para várias organizações não governamentais como a Amnistia Internacional (AI), este acordo diplomático expõe milhares de pessoas a condições inseguras e repugnantes, primeiro nas ilhas gregas e, mais tarde, em território turco, constituindo

³⁴ Segundo o Regulamento de Dublin, adotado pela União Europeia em 2003, ao abrigo do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)

³⁵ É, no entanto, importante observar que apesar de nem todos os migrantes e refugiados que chegam na Europa optem por pedir asilo, muitos ainda o fazem. A Alemanha, por exemplo, recebeu o maior número de novos pedidos de asilo entre os Estados-Membros da EU só no ano 2015, com mais de 476.000 pedidos de asilo a serem processados.

uma clara violação dos princípios e valores europeus de respeito pelos direitos humanos (Amnistia Internacional, 2016).

Esta crítica assenta no facto de, ao fazer “regressar” à Turquia as pessoas que se encontrem em situação irregular na Grécia, a UE parte do pressuposto que a Turquia é um “país seguro” para os requerentes de asilo, sem acautelar a ausência de condições humanitárias nos campos de refugiados turcos e colocando, por isso, a segurança de milhares de indivíduos em risco³⁶ (Amnistia Internacional, 2016).

Ainda, depois do acordo ter sido anunciado, a Grécia foi forçada a transformar grande parte dos seus centros de acolhimento para refugiados em centros de detenção, quase da noite para o dia. Fábricas, armazéns e outros locais inadequados para habitação humana, foram rapidamente convertidos em campos com a capacidade de acolher mais de 50 mil refugiados³⁷ (Women’s Refugee Commission, 2016). Estes locais criados para acolher refugiados são, normalmente, congestionados, insalubres e não possuem provisões adequadas de comida, água, ou condições adequadas de higiene.

Alguns dos responsáveis por estes espaços tratam estes residentes provisórios como prisioneiros e chegam mesmo a restringir a sua mobilidade. Além disso, pouca consideração é dada às necessidades de segurança e proteção de mulheres e raparigas, nomeadamente com medidas para reduzir os riscos de violência de gênero. A assistência disponível para sobreviventes deste tipo de violência ou para outros refugiados vulneráveis, incluindo mulheres grávidas, mães em período de amamentação e crianças também se tem mostrado insuficiente.

Tendo em conta as consequências da aplicação deste compromisso internacional, é possível verificar uma redução do número de travessias para a Europa Ocidental, o que contribui para uma diminuição significativa do fluxo de requerentes

³⁶ A insegurança política que se tem sentido em relação ao regime de Erdogan aprofunda essas preocupações e, embora tenha ocorrido, até ao final do ano de 2016, um pequeno número de retornos para a Turquia, esses refugiados foram colocados em centros de detenção com difícil acesso a serviços médicos, psicossociais, legais, entre outros serviços essenciais (ACNUR, 2016).

³⁷ Sendo que metade desses refugiados na Grécia são mulheres e crianças que, na sua maioria, procuram reunir-se com os seus maridos, pais e outros familiares que viajaram para outros países da Europa.

de asilo. Contudo, estes resultados não deixam de contrastar com o desastre legal e humanitário que este acordo representa para a comunidade de refugiados.

Apesar das graves violações contra os Direitos Humanos, a ação da UE neste quadro tem sido francamente diminuta. No que se refere ao incumprimento destes valores humanos em território turco, a União Europeia tem estado especialmente tímida nas críticas dirigidas ao regime do presidente Recep Tayyip Erdogan. Por conseguinte, com o aprovar de novos apoios financeiros destinados à Turquia³⁸ para retenção dos fluxos migratórios, o eurodeputado belga Philippe Lamberts - membro do Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia - lembrou que o acordo assinado em março de 2016 terá aumentado a dependência da UE na gestão dos fluxos migratórios e que, face a esta grave contingência humanitária «a Europa tem de reconhecer que lhe cabe aceitar refugiados, para que não tenhamos de depender de pessoas como Erdogan para gerir o fluxo de refugiados » (Lamberts, 2018).

A afirmação de Lamberts levanta questões quanto à capacidade da UE em manter uma desconfortável aliança com a Turquia, ao mesmo tempo que procura lidar com as consequências humanas da guerra na Síria e tenta manter as vítimas deste conflito fora do seu território. Na prática, assumir uma atitude institucional mais crítica face ao regime de Erdogan poderá gerar não só uma nova onda de chegada de refugiados à Europa, como também o aumento do sentimento de euroceticismo e de anti-imigração entre os 28 Estados-Membros³⁹. Neste quadro, torna-se, portanto, relevante e urgente a tomada de uma decisão concertada que tenha em vista tanto estes receios europeus, como a defesa dos valores que constituem a base dos fundamentos defendidos pela UE desde a assinatura do Tratado de Roma, em 1957.

Uma possível alternativa a este Acordo, que garantisse a gestão dos fluxos migratórios em direção à Europa, poderia consistir no estabelecer acordos bilaterais

³⁸ Até ao final de 2018 será aplicada a segunda tranche de apoio ao acolhimento de refugiados, no valor de aproximadamente 3 mil milhões de euros.

³⁹ Face à ainda insuficiente partilha de responsabilidades no acolhimento de refugiados, o término de um acordo que contribua para a gestão dos fluxos migratórios em direção à Europa, irá intensificar as dificuldades económicas e estruturais dos países de acolhimento e evidenciar os desequilíbrios nas relações de poder entre os diferentes Estados – Membros.

com países europeus que partilhem fronteiras com a União Europeia (Parkes, 2017, pp. 57-113). A UE tem mantido boas relações com cinco dos seis estados que formalmente compõem o seu "bairro oriental" - Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Estes países podem mostrar-se prontos a bloquear os fluxos de migrantes que transitam do seu território para a UE, através de uma troca de concessões que garanta o acesso dos seus próprios cidadãos à UE (Parkes, 2017, pp. 57 -113).

O problema associado à aplicação deste Acordo está, como comenta Roderick Parkes, relacionado com a gestão das fronteiras internas destes países – são fronteiras disputadas e localizadas em regiões separatistas. Desta forma, único país da Europa Oriental que se poderia tornar num parceiro elegível na gestão dos fluxos migratórios que chegam à Europa é a Bielorrússia - a região mais isolada, e aquela com a qual a UE tem historicamente adotado a abordagem mais "hands-off" (Parkes, 2017, pp.57 -113).

Face à ausência de uma alternativa viável ao acordo entre a UE e a Turquia, resta afirmar que apesar destes acordos de curto prazo serem necessários na atual crise, não devemos diminuir a ambição de mudanças de longo prazo em países vizinhos. O enfraquecimento da atração gravitacional da UE não deve comprometer o compromisso com uma ordem global baseada em regras e direitos, que servem aos interesses europeus, a longo prazo.

PARTE II

O CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

O Conselho Português para os Refugiados (CPR) é uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD), sem fins lucrativos, cujo principal objetivo consiste em promover uma política de asilo humana e liberal, tanto a nível nacional⁴⁰ como internacional. Enquanto ONGD, representa o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁴¹ em Portugal, desde o encerramento desta Organização Internacional, em 1998, e tem sido, até aos dias de hoje, a única entidade que colabora estreitamente com o Estado português no acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional⁴², procurando assegurar condições sociais e de acolhimento dignas, facilitadoras da sua integração⁴³.

Ao nível europeu, o CPR é membro do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE), da Rede Legal Europeia de Asilo (ELENA) e da Rede de Programa Europeu para as Crianças Separadas (SCEP). É igualmente membro da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), criada a partir da Lei Nº 134/99, de 28 de agosto, com o objetivo de representar as associações de direitos humanos.

⁴⁰ O CPR celebra diversos protocolos com o governo português e desenvolve diversos projetos nas áreas de acolhimento de requerentes de asilo e integração de refugiados. Os projetos atualmente em curso são financiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados (FER) e pela Iniciativa Comunitária (EQUAL), sendo que no âmbito deste último financiamento foi desenvolvida uma parceria de desenvolvimento com o Instituto de Solidariedade Social (ISSS), o Centro de Formação Profissional para o Sector Alimentar (CEPSA) e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

⁴¹ O CPR é parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) em Portugal, mantendo um Protocolo de Cooperação, desde julho de 1993, que visa a proteção jurídica e social dos requerentes de asilo e dos refugiados. No entanto, o Acordo de Cooperação que o CPR mantém com o ACNUR foi revisto em 2012, face ao aumento do número de pedidos de asilo, tendo o seu orçamento sofrido um reforço considerável para esse ano.

⁴² Situação semelhante à que ocorre e é distinguida como uma boa prática na Finlândia.

⁴³ O CPR trabalha igualmente com diferentes instituições como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); a Câmara Municipal de Loures; a Câmara Municipal de Lisboa; o Ministério da Administração Interna; o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; o Instituto da Segurança Social, IP; o Instituto do Emprego e Formação Profissional e o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE).

Ainda a destacar, em abril de 2012 o CPR assinou um protocolo com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), homologado pelo Ministro da Administração Interna, que veio a financiar o desenvolvimento dos Projetos de Acolhimento e Reinstalação, nos anos de 2012 e 2013, e comparticipou o funcionamento do Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), localizado na Bela Vista, em Lisboa. Em outubro de 2014, o CPR assinou um segundo protocolo de cooperação com o SEF, fundamental para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado Português e pelo CPR, no apoio aos requerentes de proteção internacional e no assegurar do funcionamento e manutenção dos equipamentos do CPR.

Desde 1999, o CPR atua na gestão de dois centros de acolhimento especificamente destinados a requerentes e beneficiários de proteção internacional: adultos, famílias e menores não acompanhados⁴⁴. Nestes centros, o CPR já recebeu mais de 5.000 requerentes, encaminhados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), tendo como únicos critérios de admissão a apresentação de pedido de proteção ao Estado português e o manifestar de insuficiência económica reconhecida.

A gestão dos Centros de Acolhimento atualmente em funcionamento, o Centro de Acolhimento de Refugiados (CAR) e o Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), constituiu um desafio permanente, já que estas são infraestruturas com capacidade limitada e, por isso, exigem o recurso a alojamento externo⁴⁵.

De modo a facilitar a coexistência de nacionalidades diversificadas, que professam diversas religiões e que possuem hábitos culturais muito diferentes, são exigidas ao CPR capacidades de intervenção ao nível da gestão intercultural, tal como aptidões comunicacionais que permitam compreender e conviver com as diferenças e mediar conflitos, e que permitam uma atuação eficaz relativa a cuidados específicos, principalmente através de medidas capazes de evitar e prevenir riscos para a saúde pública dos demais utentes e trabalhadores destes Centros de Acolhimento.

⁴⁴ De momento estão a decorrer as obras de construção do novo Centro de Acolhimento para Refugiados, equipamento que tem conclusão prevista para o final do ano de 2018. Este novo Centro de Acolhimento de Refugiados (CAR II), terá capacidade para 90 lugares (60 adultos e 30 menores não acompanhados).

⁴⁵ Alojamento em pensões, quartos ou casas nas proximidades destes centros de acolhimento.

Face a este destaque que o Conselho Português para os Refugiados tem adquirido no apoio e acolhimento à população de refugiados, selecionei esta entidade para desenvolvimento de um Estágio Curricular que me permitisse compreender as necessidades reais desta população em contexto europeu, ao mesmo tempo que me mostrasse a capacidade de resposta e das instituições europeias e nacionais, assim como das ONG's, na efetiva integração desta população.

Áreas de Intervenção

A vasta experiência que o CPR tem em contexto multicultural, tem possibilitado o desenvolver de uma dinâmica abrangente de intervenção junto da população de refugiados, refugiados recolocados e requerentes de asilo. Ao prestar apoio em todas as fases do procedimento de asilo, acolhimento e integração de requerentes de asilo, refugiados beneficiários de proteção subsidiária e refugiados reinstalados, todos estes apresentando diversas necessidades específicas, a intervenção do CPR tem procurado evoluir no sentido de criar serviços adequados às necessidades dos seus diferentes utentes.

Nesse sentido, no que se refere ao acolhimento de famílias – principalmente de agregados familiares monoparentais – a creche e jardim de infância “Espaço – A Criança”, próxima do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), na Bobale da (Lisboa), assume um papel fundamental na sociabilização das crianças refugiadas e permite aos pais a disponibilidade para participação em atendimentos e atividades relevantes, com a frequência das aulas de Português Língua Estrangeira (PLE)⁴⁶, entrevistas de emprego, atendimento social, entre outros.

Para além do apoio jurídico (nos termos da Lei 27/2008, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei 26/2014) e social prestado através de atendimentos individuais, o CPR desenvolve junto da população dos requerentes de asilo a dimensão sociocultural, através da prática desportiva, de aulas, formações e atividades socioculturais. Estas permitem um melhor conhecimento da realidade nacional,

⁴⁶ Português como Língua Estrangeira (PLE)

proporcionando ferramentas imprescindíveis para a gestão das novas realidades e percurso de vida para a maioria dos requerentes, designadamente em aspectos relacionados com economia doméstica e na gestão racional de orçamentos que lhes são disponibilizados mensalmente.

Quanto aos menores não acompanhados, o CPR procura assegurar um acolhimento e acompanhamento individualizado através do apoio da equipa técnica do Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR), que assume o papel de “guardião” destes menores (nos termos reconhecidos no âmbito do processo de proteção e promoção de menores em perigo respetivo - Lei 147/99, 1 de setembro).

Ao nível da informação pública, a sensibilização e formação na área do asilo e refugiados, uma vertente indispensável no trabalho de defesa do Direito de Asilo e dos Refugiados, é prestada através da formação aos técnicos que intervêm nesta temática, a par da sensibilização da sociedade de acolhimento, já que é extremamente importante que os técnicos das instituições intervenientes no processo de integração possuam a informação correta e atualizada, aquando do atendimento a esta população⁴⁷.

No que se refere à efetiva integração de refugiados no país de acolhimento, uma das principais barreiras que os refugiados enfrentam neste processo prende-se com o desconhecimento da língua e cultura Portuguesa - principalmente quando existe um desconhecimento total do alfabeto latino. Nesse sentido, uma das primeiras respostas que o CPR tende a facultar consiste na formação em Português Língua Estrangeira (PLE), alicerçada no estabelecimento de currículos adaptados às necessidades específicas de cada grupo de formandos e apoiadas em metodologias adequadas às dificuldades de aprendizagem reveladas por cada requerente. Esta formação presencial em Português é assegurada graças à ação de formadores de Língua Portuguesa para estrangeiros (PLE) do CPR⁴⁸.

⁴⁷ É igualmente importante que a sociedade de acolhimento esteja alerta e informada para as características e necessidades específicas destes grupos, e entenda o valor que os mesmos poderão representar e acrescentar para a sociedade portuguesa.

⁴⁸ No que se refere a esta componente formativa, o CPR é certificado pela Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT).

A par destas aulas de Língua Portuguesa, o CPR promove, desde o ano de 2006, o desenvolver de atividades artísticas associadas ao grupo de teatro “Refugiacto”, onde (atuais e antigos) utentes do CAR têm a oportunidade de exprimir os seus sentimentos, partilhar as suas histórias e desenvolver as suas competências linguísticas num contexto de convívio informal. Ao abrigo deste grupo, são ainda estabelecidas diversas parcerias com entidades de carácter cultural ao nível local, nacional⁴⁹ e internacional⁵⁰, que promovam a integração de refugiados através de práticas artísticas de inclusão social.

Desde 2001, o CPR usufrui de um Serviço de Emprego e Formação Profissional, com o objectivo de orientar profissionalmente os requerentes de proteção internacional e refugiados. Com este serviço procura-se, sobretudo, promover a qualificação escolar e profissional dos refugiados, facilitando o seu acesso a processos de reconhecimento, certificação e validação de competências, à formação profissional, a processos de equivalência escolar e profissional, com o objetivo de dotar os refugiados de competências que lhes permitam ser mais competitivos no mercado de trabalho. Ainda, com a abertura do CAR, em 2006, o Serviço de Emprego e Formação Profissional foi transferido para a Bobadela, passando a ser disponibilizado também à comunidade local em 2009. Este serviço, funciona em parceria com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), e é designado por "Gabinete de Inserção Profissional - GIP".

⁴⁹ A coordenação entre o CPR e a Fundação Calouste Gulbenkian, por exemplo, permitiu desenvolver um projeto (Refúgio e Arte: Dormem mil cores nos meus dedos”) destinado a cerca de 40 jovens refugiados, entre os 14 e os 18 anos, que chegaram a Portugal sem o acompanhamento de um familiar ou adulto, e que estão a viver no Centro de Acolhimento de Crianças Refugiadas (CACR), em Lisboa. As atividades desenvolvidas no âmbito deste projeto foram financiadas ao abrigo dos projetos PARTIS.

⁵⁰ Neste contexto, em junho de 2018, o *Refugiacto* foi premiado em Bolonha, Itália, com a distinção "TELL ME DARIO" pelo "Comitato il Nobel per il Disabili", criado por Dario Fo. Esta distinção foi atribuída em sequência do trabalho promovido pelo grupo na promoção da integração artística e social de refugiados em contexto nacional.

O Gabinete de Inserção Profissional (GIP)

Ao colaborar com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), o GIP funciona como um serviço de apoio gratuito que promove a (re)integração profissional e a articulação entre a formação e a vida ativa. Trabalha, desta forma, como um intermediário entre as Entidades Empregadoras e a população desempregada, promove diversas ações de informação e orientação escolar e profissional para os utentes, bem como o acompanhamento na procura de emprego e a respetiva inserção no mercado de trabalho.

Este serviço permite a articulação entre um conjunto de utentes, como entidades empregadoras, requerentes de asilo, beneficiários de proteção por razões humanitárias, refugiados e refugiados reinstalados⁵¹, jovens à procura do primeiro emprego e/ou de um estágio profissional, desempregados à procura de novo emprego, desempregados de longa duração e utentes com necessidades a nível da formação profissional.

Enquanto parceiro do Centro de Emprego de Loures-Serviço de Emprego de Moscavide e do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), o GIP colabora com empresas na divulgação gratuita de ofertas de emprego à população local; no apoio para o recrutamento de novos funcionários e na apresentação de informação sobre medidas de apoio e incentivo à contratação do IEFP⁵².

Relativamente à população local e à comunidade de refugiados, o GIP auxilia os mesmos com atendimentos individuais; informação relativa ao percurso escolar e profissional de cada indivíduo; acompanhamento e apoio na procura de emprego⁵³ e/ou formação escolar ou profissional; realização de sessões técnicas de procura de

⁵¹ A quem o Conselho Português para os Refugiados apoia no âmbito da lei de asilo nº 27/2008, de 30 de junho.

⁵² A Medida Contrato de Emprego do IEFP, consiste num apoio financeiro a empregadores que celebrem contratos de longa duração ou sem termo certo com candidatos que estejam inscritos no Centro de Emprego.

⁵³ Nomeadamente através do agilizar de entrevistas presenciais no Centro de Emprego.

emprego (para elaboração de currículo, cartas de apresentação e/ou preparação de entrevistas de emprego); consulta de ofertas de emprego e/ou formação através do acesso à internet e a consulta de anúncios de emprego; promoção de contratos com entidades empregadoras; divulgação de medidas de apoio ao emprego, qualificação e empreendedorismo; acompanhamento do processo de equivalência de habilitações escolares e profissionais, e divulgação de programas comunitários e de atividades em regime de voluntariado, que facilitem a inserção de refugiados e da comunidade local no mercado de trabalho.

No que concerne a promoção da vida em autonomia da população de refugiados, este gabinete do CAR coordena também o acesso a outros serviços fundamentais ao processo de integração, nomeadamente, através da inscrição e composição dos horários das aulas de língua portuguesa, do estabelecimento de contacto com empresas locais de trabalho e de recrutamento e do acompanhamento de atividades de voluntariado. Da mesma forma, os técnicos do GIP desenvolvem, com alguma frequência, sessões de sensibilização para a temática dos refugiados e do asilo em Portugal.

O objetivo destas sessões consiste em desmistificar algumas ideias e receios da comunidade local e informar para a dura realidade da crise migratória na população de refugiados, assim como para os benefícios da integração destes num contexto de ambiente de trabalho, nas suas novas localidades de residência e em Portugal. Como resultado, aqueles que participam nestas sessões ficam normalmente mais sensibilizados para as questões das migrações e asilo na Europa e mostram mais conhecimentos e interesse quanto às necessidades específicas que os refugiados podem enfrentar nas várias fases do seu processo de integração, em Portugal.

No que se refere ao trabalho realizado neste gabinete, surgiu a oportunidade de participar em algumas das sessões desenvolvidas para a sensibilização da população de refugiados – na sua grande maioria, detentores do Documento de Autorização de Residência Provisória – em relação ao mercado de trabalho, em Portugal. Nestas sessões, uma das preocupações fundamentais consistiu em alertar os participantes para a burocratização do mercado de trabalho e para a obrigatoriedade

do cumprimento de direitos e deveres vinculados pelo Direito do Trabalho e pela Constituição Portuguesa⁵⁴.

Através da realização de entrevistas, foi possível desenvolver Diagnósticos de Necessidades Educativas⁵⁵, que permitiram adaptar a formação das aulas de Língua Portuguesa - e de outras sessões de formação - às necessidades da população de refugiados e requerentes de asilo que residiam ou eram acompanhados pela equipa técnica do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), na Bobadela. Ao mesmo tempo, este Diagnóstico de Necessidades Formativas facilitou a elaboração dos currículos vitae e o direccionar da procura de emprego, de acordo com as competências literárias de a experiência profissional dos utentes acompanhados pelo GIP.

Neste quadro, foi possível verificar uma especial fragilidade da população feminina de requerentes de asilo - especialmente nos casos de agregados familiares monoparentais com crianças em idade igual ou inferior aos seis anos de idade⁵⁶- em participar nas diferentes ações de formação desenvolvidas pelo GIP. Ainda, foi possível averiguar a existência de um elevado número de utentes com habilitações literárias iguais ou superiores ao Ensino Secundário que, por falta de documentação (entre outros motivos), se viram obrigados a desempenhar funções postos de trabalho com funções de carácter indiferenciado.

⁵⁴ Nomeadamente no que se refere à assinatura de contratos de trabalho (que muitos desconheciam a sua importância), na importância da elaboração e apresentação de um currículo vitae e no cumprimento de diversos deveres de trabalho, como o cumprimento dos horários estipulados pela entidade empregadora e a necessidade de apresentação de uma carta de rescisão de contrato em casos de demissão do posto de trabalho.

⁵⁵ Estes Diagnósticos de Necessidades Formativas compreendiam um conjunto de informações como o nome dos utentes, a sua idade, situação legal (que variava entre a situação de admissibilidade, de pedido de recurso ou de já aquisição do documento de Autorização de Residência Provisória), a composição do agregado familiar (nos casos de agregados familiares monoparentais, haveria maior dificuldade de frequência das aulas de língua portuguesa e de outras sessões de formação promovidas pelo GIP), habilitações literárias, línguas de comunicação, experiência profissional, entre outros.

⁵⁶ A maior parte destas crianças não se encontravam em idade escolar obrigatória e, também, não teriam encontrado vagas para frequência do ensino pré-escolar. Portanto, as mães ficavam encarregues do seu acompanhamento diário e tinham, por conseguinte, maior dificuldade em participar em sessões que lhes eram direccionadas.

Nestes casos, muitos dos utentes mostraram frustração face às condições de trabalho que lhes eram apresentadas, contudo, face à sensibilização para a importância de uma primeira experiência profissional em Portugal e para aquisição de meios de subsistência próprios, a maioria acabou por iniciar atividade profissional nestes cargos.

No que se refere à atribuição de ferramentas essenciais ao *empowerment* e sentido de autonomia da população de refugiados, a elaboração dos currículos vitae em português mostrou-se essencial. Em primeiro lugar, porque ao elaborar este documento em conjunto com o utente, os técnicos de acompanhamento têm uma maior compreensão do percurso de vida daquele indivíduo⁵⁷. Em segundo, porque ao entregar este documento ao utente, este tem a possibilidade de fazer ele mesmo a procura ativa por um trabalho⁵⁸ e, por conseguinte, de adquirir meios próprios de subsistência.

No seu conjunto, as atividades desenvolvidas enquanto parte da equipa do GIP, permitiram uma melhor compreensão dos diferentes contextos nacionais, culturais, familiares e profissionais da comunidade de refugiados em Portugal. Ainda, permitiram verificar desequilíbrios na adequação dos equipamentos e serviços para o acompanhamento de refugiados, em Portugal.

Estes desequilíbrios no acompanhamento da população de refugiados traduzem-se na centralização de bens e serviços na área da Grande Lisboa. Assim, as comunidades que residem nas localidades circunjacentes à cidade de Lisboa, têm maior facilidade na deslocação e acesso a serviços como o Centro de Emprego, o Centro de Saúde, a Segurança Social ou a Santa Casa da Misericórdia. Em contraste, as comunidades que residem em outras localidades nacionais (na sua maioria, estas pessoas estão enquadradas no Programa Nacional de Recolocação) vêm-se dependentes dos técnicos de apoio social destas localidades para se deslocarem a

⁵⁷ E permite coordenar esforços com outras equipas técnicas de acompanhamento.

⁵⁸ Esta procura ativa (e autónoma) de emprego consiste, primeiro lugar, na deslocação aos Serviços de Finanças para atribuição do NIF, em segundo lugar, através da inscrição nos Centros de Emprego e, numa terceira fase, através da efetiva entrega de currículos em empresas e serviços.

serviços diferentes ou para realizarem tarefas diárias tão simples como a deslocação até a um supermercado.

Conclui-se, desta forma, existir a necessidade de uma maior preparação dos diferentes serviços destinados ao acompanhamento de refugiados, em Portugal. Esta necessidade pode ser, contudo, colmatada através do apoio ao nível da informação pública e através de ações de formação na área de asilo e refugiados - formação essa que o GIP já costuma desenvolver junto do tecido empresarial e da comunidade local.

O PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO

A partir de meados de 2015, a Europa assistiu à maior deslocação em massa de pessoas desde a Segunda Guerra Mundial, com mais de um milhão de pedidos de asilo a chegar à UE, depois de arriscadas travessias do Mar Mediterrâneo (ACNUR ,2015). No decorrer desta onda de migrantes e refugiados que continuavam a chegar todos os meses ao espaço europeu, a Agenda Europeia das Migrações (AEM), apresentada pela Comissão Europeia (CE), em maio de 2015, refletiu a preocupação para uma resposta imediata com a proposta de implementação de um sistema de recolocação⁵⁹ dentro da própria UE, que permitiria contornar os obstáculos impostos pelo Regulamento de Dublin na receção e acolhimento de refugiados e contribuiria para o aliviar da pressão demográfica sentida nos países que partilham fronteiras externas com o Espaço Schengen.

No decorrer desta apresentação, a Comissão Europeia propôs recolocar durante os dois anos seguintes, cerca de 40 mil pessoas a partir da Grécia e de Itália (onde se concluiu existir uma mais grave pressão migratória), para outros Estados-Membros da UE. Em setembro de 2015, o Conselho adotou ainda duas decisões que vieram a estabelecer um mecanismo excecional de recolocação de mais 120 mil

⁵⁹ A recolocação consiste na transferência de requerentes de proteção internacional entre Estados-Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre estes para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados. Depende de acordo do Estado-Membro e do refugiado e concede um estatuto formal, geralmente o de refugiado com autorização de residência.

requerentes de proteção internacional para outros Estados-Membros, até setembro de 2017 (ACM, 2017).

A UE procurou assim alterar a sua abordagem de longa data em relação ao acolhimento de refugiados⁶⁰, e o seu objetivo neste contexto passou por transferir gradualmente, um cada maior número de refugiados para o mercado de trabalho, em Continente Europeu. A Frontex, a agência da UE especializada no combate à migração ilegal de mão-de-obra, assumiu a liderança na gestão do trabalho da UE nos pontos críticos. O EASO e a Europol foram incorporados no sistema de “hotspots” e, depois de um começo demorado, os funcionários desta agência começaram a apoiar as autoridades locais, à medida que identificavam os requerentes de asilo através das suas impressões digitais, os interrogavam e faziam o processamento das suas reivindicações iniciais (Parkes, 2017).

Neste contexto, alguns requerentes de asilo foram sujeitos a investigação criminal, ao terem admitido ligações a grupos terroristas ou por terem conhecimento da infiltração de membros destes grupos em grupos de refugiados. Contudo, os requerentes de asilo pertencentes a nacionalidades com taxas de reconhecimento de refugiados iguais ou superiores a 75% - como o caso dos cidadãos eritreus, iraquianos e sírios – foram inseridos na categoria de pedidos de asilo genuínos e introduzidos em programas de recolocação em toda a UE (Parkes, 2017).

Em resposta a estas decisões europeias, o Governo português anunciou - em 2015 - a sua disponibilidade para o acolhimento de 4,574 refugiados ao longo dos dois anos definidos para a duração deste programa de recolocação – um número que seria revisto posteriormente, com a apresentação da disponibilidade em acolher até um máximo de 10 mil indivíduos, através do mecanismo de recolocação e de outros acordos bilaterais que viessem a ser estabelecidos⁶¹.

⁶⁰ Em contexto de emergência, as instituições europeias vieram a reconhecer a insustentabilidade do Regulamento de Dublin para gestão desta crise migratória. Neste seguimento alguns dos Estados – Membros (entre os quais se encontra Portugal) aceitaram acolher refugiados provenientes da Grécia e de Itália, ao abrigo de um sistema de quotas.

⁶¹ Encontram-se igualmente em curso outras iniciativas, nomeadamente: um Plano de Acção da UE contra o tráfico de imigrantes (*smuggling*) 2015-2020, o novo Plano Operacional para as Operações Conjuntas *Triton* e *Poseidon* e um conjunto de medidas no âmbito da política europeia de retorno,

Em 2016, a quota de recolocação atribuída segundo o compromisso de Portugal, foi revista e atualizada pela Comissão para um total de 2,951 refugiados, quota essa que se veio a estabelecer até ao final do programa de recolocação, a 26 de setembro de 2017 (ACM, 2017). Neste quadro, Portugal procurou assumir a sua quota parte do compromisso de corresponsabilização dos Estados-Membros face à pressão migratória sentida na Grécia e em Itália, com uma estratégia nacional assente na forte participação da sociedade civil e dos Municípios, ao permitir que 1520 pessoas fossem acolhidas, de uma forma descentralizada, em 98 municípios do norte a sul de Portugal Continental. À data de conclusão do Programa Nacional de Recolocação, em setembro de 2017, Portugal era o sexto país da União Europeia (UE) com um maior número de refugiados acolhidos em território nacional, ao abrigo deste programa da Agenda Europeias para as Migrações⁶² (ACM, 2017).

Segundo o Relatório do Alto Comissariado para as Migrações, até ao dia 29 de novembro de 2017, e após o termo formal do Programa a 26 de setembro, chegaram a Portugal 1520 cidadãos recolocados, 1190 provenientes da Grécia e 330 de Itália. Destes, 261 são agregados familiares e 533 são menores. No que concerne à origem, destacam-se os recolocados sírios (833), iraquianos (338) e eritreus (311). A maior percentagem de pessoas que compõe estes fluxos é do sexo masculino, com uma forte presença de homens jovens e isolados, maioritariamente oriundos da Eritreia (ACM, 2017).

Este Programa de Recolocação foi financiado a partir dos apoios previstos nos artigos 10.º da 10.ª da Decisão (UE) 2015/1523, de 14 setembro, da e Decisão (UE) 2015/1601, 22 setembro, assim como no artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014 que visam cobrir os 18 meses do programa de acolhimento e integração

incluindo o reforço do papel da Frontex no apoio à identificação de imigrantes ilegais, aquisição de documentos de viagem e nas operações conjuntas de retorno (voluntário e forçado) e bem assim a criação de *Hotspots*. Sublinha-se o facto de Portugal ter vindo a participar em algumas das operações conjuntas da FRONTEX, designadamente na Operação Triton e Poseidon.

⁶² Estes dados têm uma importância significativa no contexto de solidariedade entre Estados – Membros e no contexto do respeito pelos Direitos Humanos, já que até Março de 2016, países como Eslováquia e a Hungria haviam recusado participar no programa de distribuição de quotas para acolhimento de refugiados e, países como a Dinamarca, Alemanha, França, Suécia e Áustria haviam solicitado um prolongar da aplicação de controlos sobre as suas fronteiras (algo previsto nos Regulamentos do Espaço Schengen).

inicial dos refugiados recolocados, através da atribuição de um montante de 6,000 €/pessoa, objeto de um protocolo celebrado entre o SEF e as entidades de acolhimento deste montante. Conforme definido pelo GTAEM, parte deste valor é entregue, mensalmente, pela entidade de acolhimento, sobre forma de *pocket money* a cada pessoa acolhida (ACM, 2017).

O processo de acolhimento e integração de refugiados, em Portugal, teve presente as características individuais de cada indivíduo ou agregado familiar, assim como as especificidades das diferentes localidades com disponibilidade para o acolhimento de refugiados. Este processo teve como principal objetivo o potenciar da integração e autonomização dos requerentes de proteção internacional, com propostas de acolhimento definidas com base em princípios institucionais⁶³, descentralizados⁶⁴, integrados⁶⁵, autónomos⁶⁶ e em consórcio⁶⁷.

O “Phasing Out” do Programa de Recolocação

O “phasing out” do programa de Recolocação consiste no momento em que se inicia a preparação para a etapa final de autonomização dos beneficiários de proteção internacional, em Portugal. Esta preparação inicia-se aos 12 meses de permanência no programa (ou seja, a 6 meses do seu término) em território nacional, com a realização de uma primeira entrevista para avaliação da situação social, de emprego e de aprendizagem da língua portuguesa, que permita identificar soluções que apoiem a transposição das barreiras inibidoras de uma efetiva vida em autonomia.

Posteriormente, mediante a entrega de um relatório social pelos técnicos das diferentes entidades de acolhimento, aos 15 meses de permanência no programa, efetua-se uma segunda entrevista com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) por via do seu Gabinete de Apoio Social (GAS). Nesta fase, o ACM assegura, através

⁶³ Ao privilegiar o acolhimento por instituições.

⁶⁴ Ao valorizar o acolhimento em territórios nacionais de média e baixa densidade urbana.

⁶⁵ Ao considerar aspectos essenciais à integração como a saúde, o emprego, a habitação, a educação e a aprendizagem da língua portuguesa.

⁶⁶ Ao apresentar soluções que tenham em vista a autonomia destes indivíduos.

⁶⁷ Ao mobilizar consórcios locais de instituições que assegurassem a plena integração de refugiados.

dos GAS existentes nos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)⁶⁸, a mediação de intervenção social dirigida aos cidadãos acolhidos ao abrigo do Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM). Esta mediação realiza-se através de uma entrevista no CNAIM mais próximo, com a presença da pessoa refugiada e de um representante da entidade de acolhimento.

Nesta reunião são analisados os casos sinalizados para um apoio mais intensivo nas áreas da habitação⁶⁹, apoios sociais, integração profissional e aprendizagem da língua portuguesa, bem como um plano de integração definido, estabelecido de modo a delimitar estratégias específicas de intervenção. De modo a facilitar uma melhor compreensão de todo o processo de acolhimento e integração das pessoas refugiadas, o Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR) faculta todos os relatórios das visitas de acompanhamento social efetuadas nas entidades locais. Por fim, todo este processo é repetido um mês antes da conclusão do programa, de modo a colmatar diferentes necessidades ainda existentes.

No decorrer destas sessões de acompanhamento, quando se verifica a necessidade de acionar respostas que não conseguiram ser asseguradas ao longo dos 18 meses, as entidades de acolhimento e o GAS articulam contactos com os diversos gabinetes e serviços existentes no CNAIM, de modo a garantir o acompanhamento social necessário após a conclusão do programa de recolocação. Assim, dependendo da situação laboral da pessoa, dos membros do agregado familiar ou de outras vulnerabilidades confirmadas⁷⁰, é acionado o Rendimento Social de Inserção (RSI)⁷¹ através da Segurança Social.

⁶⁸ Localizados no Porto, Lisboa e Algarve.

⁶⁹ O apoio na procura de habitação é essencial uma vez que, na grande maioria dos casos, os locais de habitação disponibilizados pelos diferentes municípios (de forma gratuita), durante a duração do programa de recolocação, deixam de estar disponíveis. Estas pessoas ficam assim a carecer de alternativas sustentáveis de habitação, acessíveis de acordo com a sua disponibilidade financeira.

⁷⁰ Entre as quais, a existência de problemas de saúde, menores a cargo, entre outros.

⁷¹ O RSI é um apoio social destinado a proteger as pessoas em situação de pobreza extrema e é constituído por uma prestação em dinheiro e um plano de inserção, para apoio na inserção social, laboral e comunitária. No que se refere à sua aplicabilidade aos beneficiários de proteção internacional, este apoio pode ser atribuído no dia seguinte à atribuição do último suplemento monetário concedido no âmbito do programa de recolocação. A atribuição do RSI depende, contudo, do cumprimento de um

Casos Individuais	Agregados Familiares	
186,68 €	Titular do pedido de RSI	186,68 €
	Outro(s) Adulto(s)	130,68 €
	Menores de 18 anos	93,34 €

Tabela 1: Valor monetário atribuído através do RSI (Valores atualizados de acordo com a Portaria nº52/2018 do Diário da República nº 37/2018, Série I de 2018-02-21, correspondente à atualização do valor de referência do RSI para o ano de 2018).

Uma vez que, na significativa maioria dos casos, este apoio de emergência não permite fazer face ao total das despesas assumidas para o acesso a condições condignas de vida, torna-se necessário recorrer a entidades de solidariedade social das localidades, nomeadamente através do Banco Alimentar e do Banco de Roupas, existentes nos diferentes municípios.

De modo a atender a estas situações de vulnerabilidade, o CPR assume o compromisso, enquanto entidade de acolhimento, de continuar a acompanhar estes indivíduos e agregados familiares no colmatar das suas mais diferentes necessidades. Desta forma, apesar do término do programa de recolocação ao fim dos 18 meses subsequentes à chegada destas pessoas refugiadas a Portugal, continua a ser assegurado o acompanhamento no contacto com a Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, na procura de alojamento local, no acompanhamento da procura de emprego e integração no mercado de trabalho português, no acesso ao acompanhamento jurídico para casos de reagrupamento familiar, entre outros.

conjunto de obrigações⁷¹ – aplicadas da mesma forma aos cidadãos de nacionalidade portuguesa – sob a penalização de ver este apoio social suspenso por um período entre os 12 e os 24 meses, dependendo da gravidade das obrigações em falta.

O valor correspondente ao apoio monetário do RSI, varia conforme o titular do mesmo seja um caso individual (uma pessoa de idade igual ou superior a 18 anos de idade, desacompanhada) ou parte integrante de um agregado familiar (ver tabela) e deve abranger o total das necessidades correspondentes à habitação, transporte e despesas correntes.

O PROJETO “COMEÇAR DE NOVO”

Estudos da Comissão Europeia (CE) indicam que se nacionais de países terceiros, como é o caso da população de refugiados e requerentes de asilo, vivenciarem um processo de integração positivo, podem contribuir para o desenvolvimento dos países onde residem⁷².

Também o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) refere que *“a construção da coesão social, estabilidade e segurança exige que as comunidades estejam bem equipadas para receber os refugiados e que estes sejam bem apoiados para realizarem o seu potencial no seu novo ambiente”* (ACNUR, 2017).

Neste sentido, ao abrigo do Programa Nacional de Recolocação, iniciado em dezembro de 2015, o CPR estabeleceu um programa para o planeamento e a operacionalização do acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal, o qual previu incluir a cooperação com 18 autarquias nacionais e a Fundação INATEL (CPR, 2016).

Neste protocolo foi estabelecido que poderiam vir a ser desenvolvidas parcerias e acções específicas no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações, do mecanismo de emergência de recolocação de cidadãos Sírios e Eritreus que necessitassem de proteção internacional, bem como dos programas de reinstalação de cidadãos de Estados terceiros identificados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e aceites pelo Estado português. No âmbito deste Consórcio, entre dezembro 2015 e abril 2017, o CPR acolheu 342 requerentes de proteção internacional, originários de diferentes hotspots na Grécia e em Itália.

Ainda, no decorrer deste projeto, o CPR contou com colaboração da empresa de Recursos Humanos, a RHmais⁷³, para a inserção de refugiados portadores do documento de Autorização de Residência Provisória (ARP) e de beneficiários de

⁷² O mesmo estudo acrescenta que existe um risco real de que o custo da não integração seja mais elevado do que o custo do investimento em políticas de integração (Comissão Europeia, 2015).

⁷³ RHmais - Organização e Gestão de Recursos Humanos, SA.

proteção internacional no mercado de trabalho português⁷⁴. O CPR apostou ainda na criação de uma equipa multifuncional constituída por um jurista, uma assistente social e um intérprete/mediador cultural de árabe e tigrina, que coordenaram as suas ações com o propósito de prestar assistência local aos requerentes e às equipas técnicas das autarquias que acompanham estas pessoas em situação de especial vulnerabilidade.

A tipologia deste Projeto previa a elaboração de um Estudo de Diagnóstico Prévio; a criação de uma rede operacional de apoio aos refugiados (através de uma plataforma digital); o desenvolvimento de ações complementares de iniciação ao português; ações de promoção da empregabilidade; o desenvolvimento de módulos de formação complementar de desenvolvimento de soft skills; a criação e dinamização de Clubes locais de procura de emprego (associados ao GIP e a grupos de voluntariado locais) e a elaboração de um guia de implementação de uma resposta integrada de Apoio à Integração e Empregabilidade (para disseminação, a longo prazo, das vantagens deste projeto).

O grupo alvo sobre o qual o projecto procurou intervir diretamente era composto por 146 requerentes de proteção internacional e refugiados recolocados adultos, acolhidos pelo Consórcio do CPR (CPR, 2016), os quais possuíam o seguinte perfil:

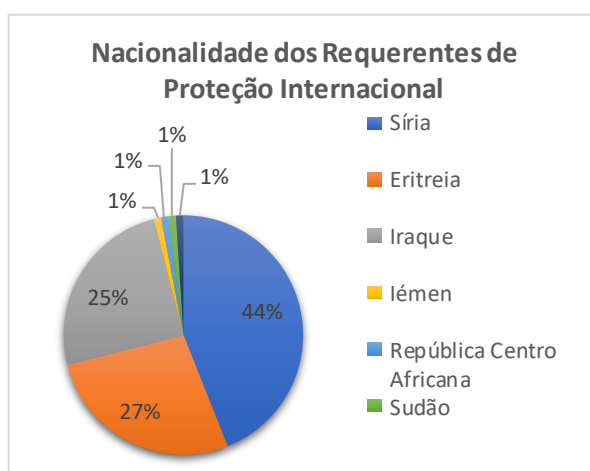


Figura 1: Nacionalidade dos Requerentes de Proteção Internacional no Projeto "Começar de Novo" (imagem elaborada pela própria).

⁷⁴ Para além do promotor (CPR) e do seu parceiro (RHmais), este projeto contou com a colaboração inicial de 18 municípios e uma Fundação: Alenquer, Barcelos, Caldas da Rainha, Carregal do Sal, Castelo Branco, Guimarães, Idanha-a-Nova, Loulé, Loures, Oeiras, Ourém, Santarém, Setúbal, Sintra, Torres Vedras e Fundação INATEL (instalações em Oeiras e Santa Maria da Feira).

- 44% da Síria; 27% da Eritreia; 25% do Iraque e 1% do Iémen, República Centro Africana, Sudão e Apátrida;
- 71% do Sexo Masculino e 29% do Sexo Feminino;
- 39% na faixa etária dos 25-34; 35% 18–24 anos; 16% dos 35-44 anos; 7% dos 45-54 anos; 3% dos 55–64 anos;
- 51% Casados; 40% Solteiros; 10% (divorciados, separados, viúvos ou não discriminado);
- 48% casos isolados; 47% com agregado familiar (marido, mulher e/ou irmãos); 5% não se sabe ou não respondem;
- 22% com o 3º ciclo; 19% com o 2º ciclo; 12% com o 1º ciclo; 12% com frequência universitária; 9% Licenciados; 2% não têm escolaridade; 24% Não está discriminado.

O acolhimento, partilhado entre os diferentes municípios parceiros, de acordo com este programa de recolocação, foi pensado da seguinte forma: Guimarães (16%); Sintra (14%); INATEL St. Mª da Feira (13%); Lisboa (12%); Setúbal (8%); INATEL Oeiras (6%); Oeiras (5%); Ourém (5%); Loures (4%); Barcelos (3%); Santarém (3%); Idanha-a-Nova (2%); Loulé (2%); Alenquer (1%); Caldas da Rainha (1%); Carregal do Sal (1%); Castelo Branco (1%); Torres vedras (1%) – (CPR, 2016) ver Figura 2.

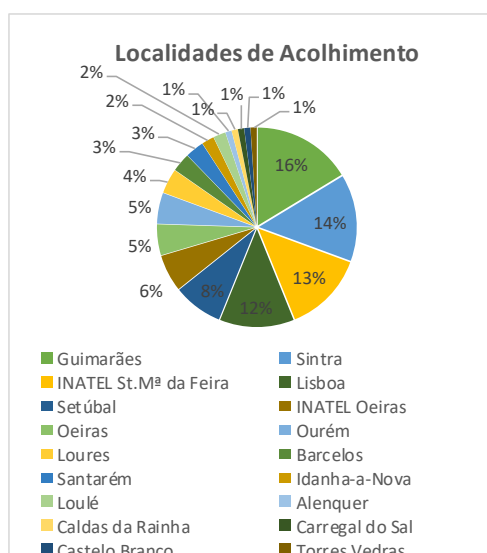


Figura 2: Localidades de Acolhimento dos Requerentes de Proteção Internacional (imagem elaborada pela própria).

De acordo com os dados facultados após a sua chegada a Portugal, 42% destes refugiados já possuíam experiência profissional, 13% não tinham ainda experiência, 16% eram Estudantes, 29% não discriminavam a sua situação e 14% já se encontram a exercer atividade profissional em Portugal (CPR, 2016).

Este projecto foi complementado com outros projectos cofinanciados, quer pelo Programa Nacional do Fundo Asilo, Migração e Integração (FAMI), quer por outros fundos, designadamente ao Fundo Social Europeu.

Desta forma, e em consonância com os objetivos estratégicos previstos no Programa FAMI, os objetivos gerais deste projecto consistiam em assegurar a promoção e capacitação para a empregabilidade dos requerentes de proteção internacional recolocados em Portugal ao abrigo da Agenda Europeia para as Migrações, através do apoio a medidas ativas para a sua integração.

Estes objetivos consistiam em promover a integração dos requerentes de proteção internacional recolocados no mercado de trabalho através de modelos sustentáveis de capacitação individual e da criação de parcerias locais multiníveis; incentivar o *empowerment* individual dos requerentes de asilo e refugiados, para que, a médio e longo prazo diminuísse o risco de pobreza e exclusão social, e habilitando os, aquando do término dos 18 meses de apoio do Programa Nacional de Recolocação, para o exercício de uma cidadania autónoma; construir e testar uma ferramenta *online* (a Rede Operacional de Apoio aos Refugiados - ROAR) de apoio aos técnicos do CPR, aos técnicos dos municípios e de outras entidades de acolhimento, assim como a técnicos locais dos municípios parceiros, para a promoção do trabalho em rede, que agilizasse um acompanhamento técnico e operacional de proximidade e de apoio continuo aos diferentes parceiros de Projecto e , por ultimo, em desenvolver modelos sustentáveis de parcerias locais multiníveis que conduzissem à integração dos grupos-alvo no mercado de trabalho (CPR, 2016).

Polivalências do Projeto para a Integração e Vida em Autonomia

Contribuir para a integração de um indivíduo ou agregado familiar proveniente de um país terceiro opera-se não só pelo agilizar de esforços para o início de uma atividade profissional e alcançar de alguma autonomia financeira, mas também pela preparação dos mesmos para o desenvolver de uma vida sustentável, em autonomia.

Desta forma, com o Projeto “Começar de Novo”, o CPR - em coordenação com os 18 municípios parceiros no projeto, o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e o INATEL - procurou efetuar um acompanhamento continuo destes utentes , através de ações de conhecimento e acesso dos serviços públicos; ações de aprendizagem da língua portuguesa e marcação de atendimentos e atividades frequentes, fora do domicílio dos mesmos⁷⁵. No mesmo sentido, o CPR procurou agilizar atividades de orientação cultural sobre Portugal e os territórios de habitação destes cidadãos ⁷⁶, uma vez que, aquando da chegada a este país, muitas destas pessoas tinham um desconhecimento geral do clima, da localização geográfica, da localização dos serviços e das características culturais das localidades onde iriam residir.

O acolhimento dos requerentes de proteção internacional foi efetuado com base no suporte institucional local, através do alojamento em acomodações individuais ou familiares, equipadas e mobiladas, que permitissem o acolhimento condigno destes indivíduos nos diferentes municípios. Ainda, a par dos serviços de apoio social disponibilizados pelo Conselho Português para os Refugiados, foi disponibilizado o apoio social dos serviços municipalizados, de modo a garantir um suporte mais próximo e acessível nas diferentes localidades.

⁷⁵ De forma a trabalhar aspetos como a pontualidade, assiduidade e responsabilidade.

⁷⁶ Através dos Guias de Orientação Cultural, disponibilizados na plataforma digital do projeto “Começar de Novo” (www.cpr.pt/comecardenovo), é possível ter acesso a diferentes informações sobre os municípios parceiros do CPR, nomeadamente quanto ao clima, serviços hospitalares, estabelecimentos de ensino, transportes e acessos, festas, feriados e mercados locais, entre outros.

O acesso aos cuidados de saúde, foi garantido de acordo com os princípios da Constituição Portuguesa, assim como do Despacho nº 25360/2001, que assegura o direito à proteção da saúde e à assistência médica através do Serviço Nacional de Saúde a todos os cidadãos, independentemente da sua nacionalidade, da falta de meios económicos, legalização ou outra situação irregular (ACM, 2017).

Desta forma, mediante a apresentação da Declaração Comprovativa de Pedido de Proteção Internacional, emitida pelo SEF, todos os requerentes de proteção internacional inscritos no Serviço Nacional de Saúde, tiveram assegurada a assistência médica necessária⁷⁷ com isenção do pagamento das taxas moderadoras.

Uma vez que ao abrigo do Programa Nacional de Recolocação, Portugal acolheu dezenas de casos individuais e de agregados familiares, a integração dos menores no Sistema de Ensino foi considerada uma prioridade. Neste quadro, foi desenvolvido um processo de facilitação do ingresso de crianças e jovens em idade escolar - dos 6 aos 18 anos de idade - na rede pública de estabelecimentos de ensino.

A percentagem de integração no sistema de ensino português veio a corresponder a uma percentagem pouco inferior a 100%, segundo dados do ACM, devido à preferência das famílias em ficarem com os menores de 6 anos a seu cargo (ACM, 2017). De resto, a integração escolar aconteceu de forma eficaz, com resultados positivos para a integração de crianças e jovens.

No que se refere ao ingresso no ensino superior, o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) celebrou um protocolo com a Plataforma Global de Estudantes Sírios, presidida pelo Dr. Jorge Sampaio, que permitiu a 29 estudantes a integração no Ensino Superior em Portugal, no ano letivo de 2017/2018 (ACM, 2017).

Tendo em conta a importância do domínio da língua portuguesa no contexto doméstico⁷⁸ e laboral, mas também enquanto ferramenta de interação e integração

⁷⁷ Na grande maioria, os cuidados médicos imediatos à chegada a Portugal, consistiram na vacinação ou reforço da vacinação contra diversas epidemias a que estes beneficiários de proteção internacional poderiam ter estado expostos. Ainda, tendo em conta a denúncia de casos de sarna, em Itália, foram também tomadas medidas preventivas nesse sentido em Portugal.

⁷⁸ Na compra de produtos diversos, assim como no entendimento do funcionamento de diferentes equipamentos.

com a sociedade de acolhimento, as entidades envolvidas neste projeto procuraram assegurar respostas que permitissem desenvolver rotinas de aprendizagem da língua portuguesa em contextos formais (através dos módulos de formação disponibilizados pelo IEFP) e informais (através do apoio disponibilizado por equipas de voluntários).

O programa PPT – Português para Todos, mostrou-se uma mais valia para o desenvolvimento de cursos de língua portuguesa para estrangeiros – com a certificação ao nível A2 (utilizador elementar) e B2 (utilizador independente), de acordo com o Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas (QECR) – e de cursos de português técnico⁷⁹.

Neste quadro, enquanto que, em algumas localidades (localizadas, maioritariamente, na região litoral) foi possível assegurar uma formação continua ao longo dos 18 meses do programa de Recolocação, em outras localidades persistiu a dificuldade em assegurar a mesma formação, sendo apenas possível estabelecer uma comunicação fiável entre os indivíduos beneficiários de proteção internacional e as equipas sociais dos diferentes municípios, através do Serviço de Apoio à Tradução, disponibilizado pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), através do apoio de equipas de voluntários⁸⁰ ou, mais tarde, através dos conhecimentos linguísticos adquiridos por estes beneficiários de proteção internacional no decorrer da sua integração no mercado de trabalho⁸¹.

Nos casos onde se encontraram maiores dificuldades em assegurar a aprendizagem da Língua Portuguesa (em contexto formal ou informal), notou-se um maior grau de descontentamento dos utentes para com o programa de Recolocação e para com a localidade onde estavam a residir.

⁷⁹ Estes cursos, implementados pela Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGESTE) nas escolas da rede pública de ensino, e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), através dos centros de emprego e formação profissional, têm um carácter gratuito.

⁸⁰ No âmbito do FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (Objetivo Específico 2 – Integração e Migração Legal e Objetivo Nacional), foram desenvolvidas ações de aprendizagem da língua portuguesa, por via da educação não formal.

⁸¹ Para o ano letivo 2016/2017 foram aprovadas pela DGESTE um total de 235 ações de formação, contudo, 118 dessas formações foram centralizadas na área da Grande Lisboa.

Para fazer face a este descontentamento, em alguns casos, foi possível proceder a uma alteração da localidade de residência e, consequentemente, da equipa técnica de acompanhamento destes utentes. Contudo, nos casos em esta alternativa não se veio a concretizar, persistiu o descontentamento destas pessoas que, em alguns casos, vieram mesmo a abandonar Portugal e o seu programa de Recolocação⁸².

Partindo deste contexto, o Alto Comissariado para as Migrações, em coordenação com a Associação Fazer Avançar, procurou reforçar a aprendizagem da Língua Portuguesa através do Projeto SPEAK⁸³. Com a implementação desta parceria, até à data de conclusão do programa de recolocação em Portugal, 77 pessoas refugiadas⁸⁴ e 41 entidades de acolhimento beneficiaram deste apoio à integração⁸⁵ (ACM, 2017).

De modo a contornar a relutância sentida pela população de refugiados em estabelecer diálogo e procurar a integração junto da população local⁸⁶, foram desenvolvidos incentivos para participação destes utentes em celebrações, mercados, clubes e atividades desportivas pertencentes às localidades de residência dos mesmos. Neste contexto, a colaboração do Comité Olímpico português na doação de diversos equipamentos desportivos veio a contribuir para a integração de dezenas de beneficiários de proteção internacional em equipas de atletismo, futebol, natação e folclore local, onde a interação frequente com os demais atletas e participantes

⁸² Neste contexto é relevante referir, contudo, que os casos de abandono do programa de Recolocação e saída de Portugal, acontecem por diversos motivos diferentes. Para além do sentimento de abandono, que os utentes associam à falta de acompanhamento técnico e à ausência de aulas de Língua Portuguesa, outros motivos baseiam-se, por exemplo, no desejo de se reunirem com familiares e amigos que foram recolocados em outros países da União Europeia.

⁸³ O SPEAK consiste num programa linguístico e cultural desenvolvido para que qualquer pessoa se possa inscrever para aprender ou ensinar uma língua ou cultura, incluído aquela do país onde reside.

⁸⁴ Pessoas acolhidas pelo CPR, a Cruz Vermelha Portuguesa, o Serviço Jesuíta aos Refugiados, a Associação Lusófona para o Desenvolvimento do Conhecimento, o Instituto Padre António Vieira, a Kalina - Associação de Migrantes de Leste, entre outros.

⁸⁵ A grande maioria destes números correspondem, contudo, a pessoas refugiadas acolhidas em Portugal ao abrigo de programas de integração de outras entidades, como a Cruz Vermelha.

⁸⁶ Algo que acontecia principalmente nas primeiras semanas depois da chegada a Portugal.

contribui para o estabelecer de importantes laços de apoio e amizade, facilitadores da integração em sociedade.

A facilitação de outros recursos fundamentais ao processo de integração, como o acesso ao apoio jurídico, foi assegurada pelos departamentos jurídicos do Conselho Português para os Refugiados (CPR) e do Alto Comissariado para as Migrações (ACM). Este apoio compreende os procedimentos fundamentais da integração até, pelo menos, à obtenção do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, assim como o encaminhamento processual no que se refere ao reagrupamento familiar⁸⁷.

Um último passo importante para a efetiva integração na sociedade portuguesa e que se encontra estreitamente ligada à entrada no mercado de trabalho, consiste na obtenção do número de identificação da Segurança Social (NISS), da competência do ISS, e do número de identificação fiscal (NIF), da competência da Autoridade Tributária e Aduaneira. No decorrer dos 18 meses deste projeto, muitos dos beneficiários de proteção internacional ao abrigo do CPR, denunciaram a demora na entrega números de identificação fiscal e da segurança social e os entraves consequentes destes atrasos na sua vida profissional, social e familiar.

Apesar dos esforços estabelecidos para colmatar estes entraves à efetiva integração em sociedade, o período de espera para obtenção do NISS têm-se mostrado ainda muito moroso em comparação com o período de espera necessário para a obtenção do NIF. As entidades competentes, como o ACM, têm emanado diretrizes e circulares para que sejam aplicados os mesmos procedimentos em todos os serviços descentralizados, mas, ainda assim, muitos são os casos de constrangimentos ao início de atividade profissional causados pela demora na facilitação deste documento.

⁸⁷ O direito ao reagrupamento familiar é exercido após a concessão do estatuto de proteção familiar e deve incluir membros da família direta do beneficiário de proteção internacional, como cônjuges ou membros da união de fato, filhos menores ou incapazes a cargo do casal, filhos menores adotados por decisão da autoridade competente do país de origem, ascendentes na linha reta e em primeiro grau do beneficiário de proteção internacional se este for menor ou adulto responsável por um menor não acompanhado.

Em consequência a estes entraves, cabe às equipas técnicas de acompanhamento, saber gerir as expectativas e as frustrações destes utentes para com os avanços e os obstáculos que surgem ao longo do seu processo de integração. Neste sentido, aquando da minha integração no projeto, foi possível viajar pelo país e acompanhar as necessidades e os progressos alcançados nas diferentes fases do programa de Recolocação⁸⁸.

Nos casos em que os utentes já estariam a residir em Portugal há mais de doze meses – estando, por isso, a iniciar o “Phasing Out” do programa de Recolocação – houve uma maior facilidade em consciencializar estas pessoas para algumas questões, como a demora no funcionamento dos diferentes serviços em Portugal, ou no que se refere ao cumprimento das responsabilidades individuais, em alertar para a importância da pontualidade no ambiente de trabalho ou no acesso a serviços de atendimento público. No que se refere ao agilizar dos atendimentos necessários para o cumprimento dos objetivos do “Phasing Out” do programa de Recolocação, o acompanhamento técnico realizado procurou ainda coordenar os atendimentos com as entidades competentes nesta fase do programa – entre elas, o ACM, a Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia e, também, o SEF.

A intervenção nestas questões mostrou-se importante, uma vez que, na grande maioria dos casos, estes utentes haviam partido de contextos nacionais mais informais e menos burocráticos e, por isso, não compreendiam o funcionamento das empresas e serviços, em Portugal. Contudo, mais uma vez, as dificuldades na compreensão da Língua Portuguesa tornaram-se num grande obstáculo à compreensão destas informações e à aquisição de ferramentas essenciais para o *empowerment* e sentimento de autonomia individuais.

⁸⁸ Tendo integrado este projeto, contudo, já em março de 2018, a maior parte dos casos acompanhados já se tinha terminado ou encontrava-se em vias de terminar o programa de Recolocação.

Apresentação de Outputs

Durante o período de vigência do projeto, a maioria das atividades e ações previstas para o apoio à autonomização dos refugiados foi largamente ultrapassada. Foram estabelecidos compromissos bilaterais com diversos municípios e empresas nacionais de pequenas e médias dimensões⁸⁹ com o propósito de potenciar a receção de refugiados e, mais do que isso, de potenciar a integração profissional e o *empowerment* dos mesmos na sociedade de acolhimento – como consistia, de resto, um dos objetivos definidos no projeto.

Não obstante, no seguimento deste consórcio, surgiram alguns obstáculos alusivos às necessidades de adaptação dos diferentes serviços público-administrativos, encargos do tratamento do processo de acolhimento e da atribuição de documentação referente aos pedidos de proteção internacional ou estatutos de refugiados/ beneficiários de proteção subsidiária. Da mesma forma, verificaram-se dificuldades na capacidade de resposta de alguns dos serviços e infraestruturas locais, em assegurar uma oferta formativa adequada às necessidades de instrução na língua portuguesa ou, na fase de *phasing out*, em dar resposta às necessidades de habitação das pessoas e agregados familiares que, pela impossibilidade das entidades de acolhimento em dar continuidade aos apoios prestados nesta área⁹⁰, são obrigados a encontrar alternativas habitacionais e a disponibilizar o valor necessário ao pagamento das suas rendas e despesas mensais.

No que concerne a identificação de competências e motivações dos 154 refugiados acompanhados no âmbito do projeto, as várias sessões de acompanhamento individual permitiram um enquadramento das suas competências pessoais e profissionais em oportunidades de formação e de emprego, disponibilizadas

⁸⁹ Como foi exemplo o Grupo Sonae.

⁹⁰ Durante a vigência do Programa de Recolocação, a habitação é assegurada, com despesas correntes incluídas, através do apoio da entidade de acolhimento e do apoio do município de residência. Com a conclusão do Programa de Recolocação, na significativa maioria dos casos, não é possível assegurar a permanência no mesmo local de habitação, sendo, por isso, necessário encontrar habitações alternativas onde as rendas e despesas ficam a cargo do(s) seu(s) residente(s).

a partir da sua inscrição no Centro de Emprego da sua área de residência⁹¹. No mesmo sentido, foi agilizado o contacto com diversas empresas e serviços locais, com o objetivo de promover a integração destes utentes do CPR no mercado de trabalho.

Neste contexto, afiguraram-se algumas dificuldades na atribuição de equivalências referentes às habilitações escolares das várias pessoas integradas no projeto. Tal se veio a dever, à ausência de documentação comprovativa destas habilitações ou, nos casos onde foi possível ter acesso a esta certificação, à morosidade e burocracia necessária para atribuição destas equivalências⁹².

Nos casos em que foi possível identificar as habilitações escolares ou a experiência profissional das pessoas refugiadas, a inscrição no Centro de Emprego e o acompanhamento técnico providenciado pelo CPR e as equipas municipais, veio a contribuir para o seu enquadramento em algumas ofertas de emprego. Na sua grande maioria, contudo, a integração profissional em Portugal traduziu-se na ocupação de postos de trabalho com pedido de competências indiferenciadas e com contratos de trabalho precários, vinculados a empresas de recrutamento e de trabalho temporário.

Apesar desta realidade, de modo a facilitar a integração profissional, esclarecer algumas questões quanto à contextualização cultural do mercado de trabalho em Portugal e potencializar as diferentes competências pessoais e profissional de cada indivíduo, foram desenvolvidos diferentes módulos de formação presencial e à distância. A título de exemplo, foram desenvolvidas sessões de formação em “Técnicas de Procura de Emprego”⁹³, com recurso à plataforma *Skype*, o que permitiu que todos os refugiados acolhidos pelo CPR, pudessem assistir à mesma em conjunto e, desta

⁹¹ Inscrição que pode ser efetuada após a atribuição do documento comprovativo de Autorização de Residência Provisória (ARP) e que continua assegurada com a atribuição do Estatuto de Refugiado (válido por 5 anos, renovável) e do Estatuto de Proteção Subsidiária (válido por 3 anos, renovável).

⁹² Esta morosidade prende-se principalmente com a necessidade de contacto com uma entidade formativa equivalente àquela do país de origem da pessoa refugiada, e com o pedido de equivalência de disciplinas ou cadeiras equivalentes, em Portugal.

⁹³ Nesta formação foram apresentadas possibilidades de candidatura a ofertas de emprego e os incentivos à contratação de refugiados, foram sugeridas características a estarem presentes nos *curriculum vitae* e foram aconselhadas algumas estratégias de comportamentos a serem tidos em conta numa entrevista de emprego. Foram ainda esclarecidas questões relacionadas com a assinatura de contratos de trabalho, a importância do cumprimento de horários, a obrigatoriedade do pagamento de impostos e o direito ao usufruto de fins de semana e de períodos de férias.

forma, pudessem partilhar dúvidas e ansiedades quanto as etapas necessárias à sua integração profissional⁹⁴.

Ainda no que se refere à integração profissional de refugiados, o projeto “Começar de Novo” teve em conta os desejos pessoais e familiares de abertura de negócios próprios na localidade de residência dos seus utentes. Nesse seguimento, foram desenvolvidas ações de apoio individualizado ao empreendedorismo, com apresentação de algumas das normas exigidas para abertura das diferentes tipologias de negócio pensadas⁹⁵. Estas ações foram asseguradas pela entidade parceira do CPR neste projeto, a RHmais, devido à sua vasta experiência em formação e apoio ao empreendedorismo. Neste quadro, o exemplo mais pujante de apoio ao empreendedorismo, consistiu na formação e diligência de contactos para a abertura de um quiosque de comida síria, localizado em Benfica e denominado de “Casa da Síria”.

Neste quadro apresentação de resultados do projeto “Começar de Novo”, o acesso às aulas de língua portuguesa⁹⁶ permite uma análise sobre as disparidades regionais na prestação de serviços essenciais ao acolhimento e integração de refugiados, em Portugal.

Estes desequilíbrios respeitantes ao acesso a serviços, bens e equipamentos, entre os quais aqueles que garantem o acesso a acompanhamento técnico e formação, mostraram-se bastante acentuados. Os municípios circunjacentes à área de influência da Grande Lisboa, assim como os municípios localizados na região do litoral e dotados de estruturas com experiência no acolhimento de cidadãos estrangeiros⁹⁷, mostraram maior facilidade em agilizar soluções que garantissem a formação em língua

⁹⁴ Esta formação foi assegurada através de uma técnica especializada e com recurso a um intérprete de árabe e tigrina, responsável pela troca de informações e ideias entre a formadora e os diferentes formandos.

⁹⁵ Estas informações consistiram, por exemplo, na identificação de normas de higiene, na regulamentação de negócio próprio, na obrigatoriedade no pagamento de impostos às finanças, entre outros.

⁹⁶ Através de formadores externos, de equipas de voluntários, do Programa Português para Todos, ou através do recurso ao SPEAK.

⁹⁷ Como foi exemplo o município de Loulé.

portuguesa, soluções essas adaptadas às necessidades de aprendizagem e aos horários de trabalho dos beneficiários de proteção internacional a seu cargo. Por contraste, os municípios localizados no interior do país, encontraram maiores dificuldades em assegurar a aprendizagem da língua portuguesa, consequência da centralização dos serviços na zona do litoral, das características das suas atividades económicas e setor empresarial, assim como do envelhecimento da sua população.

É relevante salientar, contudo, que nos casos onde se verificou uma evolução do vocabulário de língua portuguesa, tornou-se mais fácil estabelecer trocas de informação entre utentes e técnicos, sem recurso a intérprete, constatou-se um aumento da autonomia e do sentimento de *empowerment* na realização de tarefas diárias e na resolução de problemas e notou-se uma melhoria na qualidade dos atendimentos para valorização de competências, enquadramento em ofertas de emprego e compreensão mais detalhada das histórias, planos, frustrações e ansiedades destes utentes.

Por fim, no sentido de dar continuidade aos isentivos à vida em autonomia, este projeto desenvolveu uma plataforma digital de apoio a refugiados, técnicos de acompanhamento, empresas e equipas de voluntariado que poderá ser atualizada conforme as necessidades da população de refugiados residente em Portugal, assim como das dúvidas e experiências das equipas de acompanhamento.

Esta plataforma, homónima do projeto onde se integra, disponibiliza um repositório com informações técnicas, destinadas às equipas de acompanhamento das diferentes localidades acolhimento e acessível através do login para utilizadores institucionais. Através desta componente, é facultada informação técnica, jurídica e cultural, como os guias de orientação sobre os países de origem dos refugiados⁹⁸; um guia de apoio à autonomização de refugiados⁹⁹; um guia de técnicas de procura de

⁹⁸ Estes guias apresentam informações relativas à localização geográfica, contexto político, social e económicos dos principais países de origem dos refugiados que chegaram a Portugal ao abrigo do Programa de Recolocação (estes correspondendo à Síria, Eritreia, Sudão, Iraque e, ainda que não lhe seja reconhecido oficialmente o estatuto de Estado, o Curdistão), assim como aspectos relacionados com algumas práticas culturais existentes nestes países.

⁹⁹ O guia apresenta informações quanto ao contexto nacional da população de refugiados (caracterização dos territórios); faz uma caracterização do grupo alvo, acompanhado pelos diferentes municípios; identifica as principais barreiras à integração; propõe uma intervenção passo a passo para as

emprego¹⁰⁰; um plano individual de integração¹⁰¹; exemplos de cartas de encaminhamento para serviços diversos; checklists para planeamento da intervenção nas diferentes fases do processo de acolhimento e documentação dotada de legislação útil em matéria de asilo. No seu conjunto, estes guias podem apoiar os diferentes parceiros locais na estruturação e execução de uma intervenção coesa, facilitadora da integração dos refugiados.

À parte das noções facultadas apenas às equipas técnicas de acompanhamento, a plataforma digital facilita o acesso total a outros instrumentos coadjuvantes do processo de integração, como os Guias de Orientação Cultural, destinados à população de refugiados e providos de uma pequena descrição das características e valências dos diferentes municípios parceiros neste projeto. Inclui ainda fóruns de discussão; informações sobre os incentivos à contratação aplicáveis a refugiados; uma página de perguntas frequentes sobre asilo, migrações e direitos humanos e uma plataforma para divulgação de ofertas de emprego e disponibilidade para a realização de trabalho de voluntariado¹⁰².

No seguimento da ação desenvolvida pelos diferentes municípios e as suas equipas técnicas no acolhimento e acompanhamento de refugiados, foi ainda inserido nesta plataforma um Guia de Boas Práticas, dotado de exemplos práticos adotados por alguns dos municípios, em resposta às várias realidades – positivas e negativas – que foram surgindo ao longo dos 18 meses do Programa de Recolocação.

diferentes fases do programa de acolhimento e integra uma *checklist* de apoio ao acompanhamento a ser diligenciado pelas equipas técnicas locais no dia de chegada a Portugal, na primeira semana, nos primeiros 12 meses do programa e na preparação para o *phasing out*. Muitas destas informações estão disponibilizadas na plataforma digital, contudo, este guia reúne toda a informação em conjunto, para que o documento onde se insere seja imprimido e de mais fácil acesso pelas equipas técnicas de acompanhamento.

¹⁰⁰ Baseado nos materiais utilizados nas ações de capacitação nas áreas de procura de emprego e valorização de competências individuais. Estes incluem conteúdos que aconselham na forma como deve ser estruturada a procura de emprego, como devem ser valorizadas as competências pessoais, como se deve elaborar um currículo, como se podem efetuar candidaturas espontâneas e como se preparar para uma entrevista de emprego.

¹⁰¹ Que permita responder, de forma personalizada, às diferentes necessidades apresentadas desde a chegada à localidade de acolhimento, até à conclusão do programa de recolocação ao fim dos 18 meses.

¹⁰² De forma a assegurar a confidencialidade e a proteção de dados dos utilizadores desta plataforma digital, as informações submetidas na mesma são enviadas numa primeira fase à equipa técnica de gestão da página sendo, posteriormente, apresentadas apenas as informações essenciais na plataforma digital.

De forma a assegurar a compreensão de todas estas informações pelas pessoas refugiadas com diferentes línguas de comunicação, toda a plataforma e os documentos disponíveis na mesma estão escritos em português, com a possibilidade de tradução para 18 línguas diferentes.

Perante o término do Programa Nacional de Recolocação, em setembro de 2017, e na sequência da conclusão do projeto “Começar de Novo”, em junho de 2018, esta plataforma continuará em funcionamento e poderá contar com informações relativas ao Programa Nacional de Reinstalação, ao mesmo tempo que trabalha em articulação com os serviços do GIP, para divulgação de informações sobre o acolhimento de refugiados e para apresentação de estratégias para a integração profissional dos mesmos, em Portugal.

VALIDAÇÃO DA ATIVIDADE E ANÁLISE CRÍTICA:

O Estágio desenvolvido no Conselho Português para os Refugiados possibilitou o contacto com contextos nacionais e culturais bastante diversos. Ao integrar a equipa do Departamento de Integração Profissional, o GIP, teve, necessariamente, de ter em conta a importância da gestão das expectativas dos diferentes utentes acompanhados, uma vez que muitos possuem ideias sobre a sua integração profissional e social que, mais tarde, poderão não vir a corresponder à realidade do que o nosso país tem para oferecer. Neste quadro, saliento dificuldades encontradas em questões como a procura de habitação, a integração num primeiro emprego em Portugal e a aprendizagem da língua portuguesa para estrangeiros.

No que se refere à procura de habitação, a especulação que tem vindo a crescer nos últimos anos na cidade de Lisboa (e também em outras cidades), tem causado grandes dificuldades em conciliar as necessidades habitacionais destas pessoas – maioritariamente, nos casos de agregados familiares com mais do que quatro pessoas – com os apoios sociais ou os rendimentos disponíveis. Ainda neste contexto, é possível verificar que, apesar de Portugal ser considerado um “país de brandos costumes” e da sua população ser creditada como “boa acolhedora”, existe

ainda muito preconceito quando ao acolhimento de refugiados, o que se traduz também em dificuldades no arrendamento de habitações para esta população.

Como se explicam estes preconceitos? No decorrer dos atentados terroristas que atingiram a Europa nos últimos anos, cresceram os receios da população quanto à possibilidade de tais eventos virem a acontecer em contexto nacional, ainda, tal como em outros países europeus persiste a ideia de que nacionais de países terceiros venham a corromper a cultura e entidades nacionais e que venham a representar custos elevados para o sistema social do país.

Face a esta problemática, torna-se então relevante (e até urgente) procurar potenciar mais ações de sensibilização da população para as temáticas dos refugiados e do asilo, procurando esclarecer dúvidas e desmistificar ideias existentes. Neste aspecto, o CPR tem já uma vasta experiência, contudo, julgo que seria necessário alargar esta esfera de ação, priorizando a formação das equipas técnicas associadas aos serviços de atendimento e acompanhamento de refugiados e requerentes de asilo.

Quanto ao emprego, a ausência de documentação comprovativa das habilitações literárias ou da experiência profissional, causa diversos entraves na integração profissional destas pessoas e, mesmo existindo algumas alternativas para reconhecimento destas competências¹⁰³, o processo em volta das mesmas é bastante demorado e burocrático, fazendo com que, na maioria das vezes, as pessoas optem por ocupar cargos que não exijam habilitações literárias elevadas ou muita experiência profissional.

Neste sentido, o IEFP e outras entidades competentes têm procurado agilizar mecanismos que facilitem a atribuição ou reconhecimento de competências destas população, contudo, principalmente no que se refere à atribuição de equivalências no ensino superior, permanece a carência de um sistema uniforme entre as várias instituições de ensino.

A elaboração dos Diagnósticos de Necessidades Formativas permitiu entrar em contacto com muitas destas realidades e ainda, de conhecer um pouco da história pessoal de alguns dos refugiados e requerentes de asilo acompanhados através do

¹⁰³ Entre elas, os RVCCs (testes comprovativos de competências).

CAR. Através das entrevistas realizadas, foi possível identificar algumas das fragilidades destes utentes e de tentar encontrar soluções para as mesmas, através da coordenação com a restante equipa técnica do CPR. Estas mesmas entrevistas permitiram identificar as línguas de comunicação dos vários entrevistados e perceber o apoio de estes poderiam necessitar ao nível da aprendizagem da Língua Portuguesa para estrangeiros (PLE).

O enquadramento no Projeto “Começar de Novo”, veio a decorrer deste trabalho realizado no GIP. Aqui, tive a oportunidade de cooperar com a equipa do CPR e com a empresa de Recursos Humanos, a RHmais, na fase final do seu projeto de apoio à integração de refugiados e de beneficiários de proteção internacional – a data de conclusão do Projeto foi a 30 de junho de 2018.

Durante o período de integração neste projeto, tive a oportunidade de acompanhar os vários utentes equadrados no programa de Recolocação, que residiam nas diferentes localidades parceiras (ou na Fundação INATEL). Desta forma, foi possível realizar entrevistas para identificação das habilitações literárias, da experiência profissional, do contexto familiar e das condições de saúde dos mesmos.

Depois da realização destas entrevistas e de ser atribuída a documentação legal necessária para o início de atividade profissional, o acompanhamento realizado no âmbito do projeto consistiu em assegurar a compreensão de algumas noções sobre o mercado de trabalho em Portugal, através de sessões de formação. Estas sessões foram asseguradas através de formadores e intérpretes competentes para as temáticas em questão. Uma vez cumprida a requisição de atribuição de documentos de identificação legal – atribuição essa, muitas vezes morosa - foi possível agilizar o contacto com empresas nacionais das diferentes áreas – com destaque, talvez, para a indústria, a hotelaria, a restauração e os serviços de Call Center. Na maioria dos casos em que se procedeu ao contacto com estas empresas, foi possível potenciar a integração dos utentes do projeto nas suas equipas.

Neste quadro, o trabalho realizado consistiu no acompanhamento da integração profissional, com deslocação até às empresas para apresentação dos novos funcionários, explicação das funções a realizar (através do apoio de um intérprete) e assinatura dos contratos de trabalho. Mais tarde, o trabalho realizado consistiu no

preservar do contacto com estas empresas, de modo a entender de que forma estes utentes se estariam a adaptar à sua nova realidade profissional.

Como já referido, uma componente fundamental do projeto “Começar de Novo” consistiu na aprendizagem da língua portuguesa enquanto ferramenta para a integração. Contudo, face às disparidades regionais de acesso a serviços e equipamentos potencializadores da aprendizagem desta língua, muitos refugiados apresentaram uma reduzida evolução na aquisição de ferramentas linguísticas em Língua Portuguesa. Muitos conseguiram encontrar ferramentas alternativas de aprendizagem (nomeadamente através da convivência com colegas de trabalho), outros mostraram descontentamento para com a isolamento que a diferença linguística impunha em contexto social.

No que diz respeito ao acesso a serviços locais e à compreensão de instruções dadas pelos técnicos de acompanhamento, esta questão linguística também representou um grande obstáculo. Face a esta problemática, o projeto “Começar de Novo” desenvolveu uma plataforma digital de apoio às equipas técnicas e à comunidade de refugiados que, ao estar traduzida para dezoito línguas diferentes, consegue esclarecer algumas questões fundamentais. Ainda, ao incluir uma componente de partilha de experiências, esta plataforma facilita a comunicação entre equipas técnicas localizadas por todo o país e permite a atualização continua dos seus dados informativos.

Neste contexto, o trabalho desenvolvido consistiu na recolha de informação sobre os serviços e infraestruturas (úteis) localizados nas diferentes localidades. Para tal, foi necessário ponderar os diferentes contextos individuais, familiares e profissionais, assim como as necessidades desta população no acesso a serviços de saúde, sistemas de ensino (ensino básico, profissional e superior), centros de emprego, entre outros.

Ao nível global, a minha apreciação do trabalho realizado no âmbito deste estágio, é bastante positiva. Esta experiência possibilitou o contacto no terreno com realidades individuais e familiares bastante sensíveis e permitiu compreender de que forma Portugal se posiciona, ao nível europeu, no acolhimento de refugiados e no respeito pelos mais fundamentais Direitos Humanos.

Nesse sentido, reconheço que existem ainda diversas fragilidades quanto à capacidade de acolhimento de Portugal a esta população especialmente vulnerável – entre as quais, destaco as dificuldades no acesso à habitação, na aprendizagem da língua portuguesa e na integração profissional adequada às competências literárias e à experiência profissional destas pessoas. Contudo, saliento os esforços que têm sido desenvolvidos pelo CPR e pelas diferentes entidades competentes – como o ACM- na adaptação dos serviços nacionais para o acolhimento de um número tão significativo de refugiados e requerentes de asilo, a residir em Portugal. Congratulo ainda, o comportamento que Portugal tem tido nestes últimos anos face a esta crise humanitária sem precedentes e, ainda, sem um fim possível a determinar.

Associada a esta experiência de estágio, destaco que na fase final de redação deste relatório, recebi a notícia de que iria ser contratada para as funções de Técnica de Emprego no departamento de Integração Profissional (GIP) do CPR, na Bobadela, o que me motiva a contribuir positivamente com propostas como aquelas que esbocei neste relatório.

CONCLUSÃO

A “Primavera Árabe” contribuiu para o impulsionar de um dos mais intensos movimentos migratórios em direção à Europa de que a humanidade tem registo. Neste quadro, as instituições europeias têm procurado desenvolver um conjunto de ações legislativas e promover a operacionalização de ações de gestão de fronteiras e de salvamento de vidas humanas. Contudo, face à resistência de um número significativo de Estados-Membros em aplicar reformas aos mecanismos europeus de gestão de fluxos migratórios – como é o caso do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) – muitas destas ações têm sido condenadas ao fracasso.

Quais têm sido as repercussões desta problemática? De tempos a tempos, são noticiadas tragédias avassaladoras, decorrentes das perigosas travessias do Mar Mediterrâneo a que centenas de milhares de pessoas se sujeitam, em busca de melhores condições de vida que aquelas existentes nos seus países de origem. Por outro lado, a chegada destes milhares de pessoas ao espaço europeu, implica uma grave pressão migratória sobre os países de fronteira - como é o caso de Itália, da Grécia e de Malta.

É importante referir que os movimentos migratórios em direção à Europa não representam uma novidade da última década, contudo, a chegada de um número tão significativo de migrantes económicos e de refugiados, têm tido pesadas consequências na capacidade de resposta destes Estados Europeus em assegurar a disponibilização de infraestruturas e de recursos económicos de suporte a esta população. Face a uma situação de contigência, e graças à integração no espaço de livre circulação do Espaço Schengen, uma das soluções encontradas passou já pela autorização da deslocação destes migrantes e refugiados para outros Estados-Membros da UE – como é exemplo o caso de abertura da fronteira entre Itália e França.

Torna-se interessante analisar, neste contexto de crise, a operacionalização dos mecanismos europeus de gestão dos fluxos migratórios. Porque, de acordo com a

legislação europeia em matéria de asilo, vigente desde 1997, os Estados de primeiro acolhimento são aqueles responsáveis pelo acompanhamento e análise dos pedidos de asilo. Assim, nos casos em que migrantes e refugiados transpuseram fronteiras para outros Estados Europeus, estes acabaram por ser obrigados a regressar ao primeiro país de acolhimento. Por outro lado, a legislação europeia define a livre circulação de pessoas como um dos seus princípios fundamentais, assente na Legislação sobre o Espaço Schengen. Face à chegada de migrantes e refugiados às fronteiras europeias, contudo, muitos Estados assinantes do Acordo de Schengen acionaram rapidamente os controlos sobre as suas fronteiras.

Verificamos assim, que o contexto de emergência contribuiu para uma reforma do Acordo de Schengen que permite agora a reposição do controlo de fronteiras em casos excepcionais. Contudo, o contexto de emergência económica e humanitária a que os países do litoral europeu têm estado sujeitos desde o início da crise migratória, não parece ser suficiente para fomentar uma reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e do seu Regulamento de Dublin.

A este nível, os países membros não parecem conseguir entrar num acordo que diminua a pressão migratória sobre o litoral europeu e, apesar de terem já sido feitas retificações às diretivas do Sistema Europeu Comum de Asilo (no ano de 2017), de modo a tornar a sua aplicação mais coesa nos diferentes Estados-Membros, o Regulamento de Dublin continua a representar um pesado obstáculo no caminho para a solidariedade entre os países europeus.

Perante o aumento avassalador do número de chegadas de migrantes económicos e de refugiados ao território europeu e perante as diversas tragédias decorrentes das travessias do Mediterrâneo, no ano de 2015, a Agenda Europeia para as Migrações apresentou um sistema de atribuição de quotas para o acolhimento de refugiados que haviam chegado a Itália e à Grécia. Este sistema tentou responder aos obstáculos impostos pelo Regulamento de Dublin, ao permitir que outros Estados-Membros acolhessem refugiados e migrantes económicos no seu território.

Neste panorama, Estados-Membros como a Hungria recusaram participar nesta partilha de responsabilidades entre Estados europeus, contudo, países como Portugal, reconheceram a sua responsabilidade humanitária e comprometeram-se a acolher um

número substancial de refugiados – no caso de Portugal, isto traduziu-se no receber de um total de 1.500 pessoas com necessidades de protecção internacional em território nacional, ao abrigo dos mecanismos de recolocação e de reinstalação propostos.

Ainda no que se refere a Portugal, o acompanhamento da população de refugiados substanciou-se através da ação do Conselho Português para os Refugiados, do Alto Comissariado para as Migrações e de diversas entidades de acolhimento, que coordenaram esforços para a integração destas pessoas ao abrigo do Programa Nacional de Recolocação.

Face à ausência de reformas substanciais no seu Sistema Europeu Comum de Asilo, e perante a ausência de parceiros europeus fiáveis para gestão do fluxos migratórios em direção à Europa, a União Europeia optou pela assinatura de um acordo bilateral com a Turquia, o eterno candidato à entrada na União Europeia.

Este acordo tem sido alvo de diversas críticas, uma vez que não garante o cumprimento dos mais fundamentais Direitos Humanos, quer no regime de Erdogan, quer nos próprios campos de refugiados - os tão conhecidos “hotspots” – na Grécia e em Itália. Contudo, uma vez assinado (em 2016), parece agora improvável que se venha a alterar a nova relação de amizade entre estes dois assinantes. Porque, por um lado, ao abrigo deste acordo (e mesmo com os diversos alertas para o respeito dos Direitos Humanos da população de refugiados), a Turquia continua a receber elevadas tranches de apoio para a gestão dos fluxos migratórios – a mais recentes destas tranches foi apurada em 3 mil milhões de euros. Por outro, colocar um fim a este acordo, implica para a UE ser atingida por um fluxo avassalador de migrantes e refugiados no seu território.

Desta forma, no decorrer de novas negociações que impossibilitaram a reforma do Regulamento de Dublin (já no ano de 2018), a recolocação e reinstalação de refugiados promete constituir uma componente essencial para o assegurar a sustentabilidade das relações entre Estados-Membros. A relocação ad hoc de pessoas desembarcadas em Itália e em Malta, na sequência de operações SAR, demonstra a eficácia deste mecanismo quando os Estados-Membros estão dispostos a mostrar solidariedade entre eles. Contudo, de modo a preservar o sucesso destes mecanismos, será importante saber adequar as condições de acolhimento da população de

refugiados nos novos países de acolhimento, nomeadamente através da adaptação das infraestruturas e da formação prestada às equipas técnicas, em matéria de refugiados e de asilo.

Apesar das dificuldades encontradas até hoje nesse sentido, será ainda relevante lembrar a necessidade de reforma do Regulamento de Dublin, de modo a garantir uma partilha de responsabilidades mais equitativa em matéria de acolhimento. O contexto atual de popularidade de movimentos nacionalistas, não tem facilitado esta reforma, contudo, sem uma partilha equitativa destas responsabilidades, corremos o risco de vermos estes mesmos movimentos a atingir patamares governativos em países do litoral da Europa – como, de resto, já aconteceu em Itália – e de assistirmos a cada vez mais graves violações dos Direitos Humanos da população de refugiados e de requerentes de asilo que chegam ao Continente Europeu. Enquanto defensores da Carta dos Direitos Humanos e da Convenção de Genebra, os Estados europeus não podem permitir tal realidade.

BIBLIOGRAFIA:

- ACM. (2017). *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas - Programa de Recolocação* [PDF] (pp. 5 - 24). Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.
- ACNUR. (2016). *Missing Out - Refugee Education in Crisis* [PDF] (pp. 10-46). Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
- ACNUR. (2016). *Global Trends: Forced Displacement in 2015* [PDF] (pp. 6- 64). Genebra. <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.
- ACNUR. (2015). *Mid Year Trends - 2015* [PDF] (pp. 4 -15). Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).
- ACNUR. (2012). *The state of the World's Refugees - In Search of Solidarity* [PDF] (pp. 3 - 31). Genebra.
- Affairs, EU Home. (2018). *A Europa da livre circulação: o Espaço Schengen* [PDF] (pp. 2-8). Comissão Europeia.
- Alan, G., & Silva, I. (2018). Turquia: de candidato a membro passará a parceiro da União Europeia?. <http://pt.euronews.com>.
- Cameron, D. (2013). *UK 2013 Presidency of the G8 - Written Ministerial Statement* [PDF] (pp. 1- 2). GOV.UK.
- Carrera, S., & Guild, E. (2014). *The European Council 's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020 - Subverting the 'Lisbonisation ' of Justice and Home Affairs ?* [PDF] (13th ed., pp. 1-55).
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities.
- Carrera, S., Hertog, L., & Parkin, J. (2012). *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?* [PDF] (pp. 1-32).
- Carrera, S., Hertog, L., & Parkin, J. (2013). The "Arab Spring" and EU's Immigration Policy: A Critical Sociology on the Global Approach to Migration and Mobility. [PDF]

- Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. (1951). *Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados* [PDF] (pp. 2 -14). Genebra.
- Cierco, T. (2017). *Crise de Refugiados: Um teste aos princípios e valores europeus* [PDF] (7th ed., pp. 84-95). Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/15865.pdf>.
- Collett, E. (2016). The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal. <https://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>.
- Comissão Europeia. (2016). *"Action Plan on the integration of third country nationals"* [PDF] (pp. 3,4,5). Bruxelas.
- Conselho Europeu. (2017). *Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo: Conselho pronto para iniciar negociações sobre normas relativas às condições a preencher e à proteção* [PDF] (pp. 1- 2). Bruxelas.
- EASO. (2013). *EASO - Relatório Anual de Atividades (2012)* [PDF] (pp. 8-10). Luxemburgo: União Europeia.
- EASO. (2014). *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo - Quem somos* [PDF] (pp. 2-6). Luxemburgo: União Europeia.
- European Council on Refugees and Exiles. (2018). *ASYLUM AT THE EUROPEAN COUNCIL 2018: OUTSOURCING OR REFORM?* [PDF] (pp. 13 -18). Bruxelas.
- Fargues, P. (2014). *Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, but How?* [PDF] (pp. 1-5).
- Ferreira, S. (2016). *Orgulho e Preconceito: A Resposta Europeia à Crise de Refugiados* [PDF] (50th ed., pp. 87-107). Lisboa: Scielo Portugal.
- Grabbe, H. (2016). *EU Global Strategy - Expert Opinion* [PDF] (49th ed., pp. 1-2). EU Institute for Security Studies.
- Green, L. (2017). The distinction between asylum seekers and refugees. <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/70>.
- Malmström, C. (2011). Press release - Statement by Commissioner Malmström announcing the launch of the Frontex operation "Hermes" in Italy as of 20 February 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-98_en.htm?locale=EN.

- Marcelino, P. (2012). *A “Primavera Árabe” e o Fluxo de Refugiados para a União Europeia: Comunicação num Cenário de Crise* [PDF] (5th ed., pp. 61-82). Minho: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Parkes, R. (2017). *Nobody move! Myths of the EU migration crisis* [PDF] (pp. 57 - 117). Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Parkes, R. (2016). *People on the Move: The New Global (Dis)Order* [PDF] (pp. 23 - 67). Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Rijo, D. (2017). *A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: Um ator dividido sob escrutínio* [PDF] (pp. 21-130). Universidade do Minho.
- Rodrigues, T., & Ferreira, S. (2014). *Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança*. [PDF] (22nd ed., pp. 141-148). Porto: População e Sociedade.
- Rodrigues, T. (2010). *Dinâmicas migratórias e riscos de segurança - A velha Europa* [PDF] (pp. 114 -124). Scielo Portugal.
- Sánchez-Vallejo, M. (2016). Crise dos refugiados coloca a Grécia mais uma vez contra a Europa. https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/29/internacional/1454099450_600648.html.
- Serviço de Publicações da União Europeia. (2014). *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo* [PDF] (pp. 2-6). Luxemburgo.
- Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. (1997). *Tratado de Amesterdão* [PDF] (pp. 93-104).
- Smythies, V., & Ramazzotti, L. (2013). *The Dublin Regulation: A Critical Examination of a Troubled System*.
- União Europeia. (2015). *Eurostat Regional Yearbook 2015* [PDF] (pp. 23 -289). Luxemburgo. In <https://ec.europa.eu>
- Women’s Refugee Commission. (2016). *EU - Turkey Agreement Failing Refugee Women and Girls* [PDF] (pp. 6-27). Nova Iorque.
- Xavier, A. (2013). *The EU’s Battlegroup in Perspective: addressing present challenges for future deployments* [PDF] (7th ed., pp. 1-3). Austria Institut fur Europa.

Sites Consultados

- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). European Commission. (2017). https://www.europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt.
- Alan, G., & Silva, I. (2018). Turquia: de candidato a membro passará a parceiro da União Europeia?. <http://pt.euronews.com/2018/03/26/turquia-de-candidato-a-membro-passara-a-parceiro-da-uniao-europeia->
- Angela Merkel advocates binding quotas for refugees. (2015). https://www.bundestkanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-09-03-merkel-besucht-schweiz_en.html
- Aprendizagem da Língua Portuguesa-(2018). <https://www.acm.gov.pt/pt/-/como-posso-frequentar-um-curso-de-lingua-portuguesa-para-estrangeiros->.
- A reforma do sistema europeu comum de asilo. Atualidade | Parlamento Europeu. (2017). <http://www.europarl.europa.eu/news/pt>.
- Asylum shopping - Migration and Home Affairs - European Commission. (2018). https://ec.europa.eu/home-affairs/content/asylum-shopping_en.
- Atanassov, N., & Radjenovic, A. (2018). EU asylum, borders and external cooperation on migration: Recent developments.
- BBC. (2015). 'Caos migratório' aprofunda crise na Grécia. Retrieved from https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150808_grecia_caos_migratorio_lgb
- BBC. (2016). 8 Razões pelas quais os Britânicos votaram pela saída da União Europeia. Retrieved from <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-36609225>
- Cerdeira, V. (2017). Common European asylum system reform: Council ready to start negotiations on qualification and protection standards. <http://www.bing.com/cr>.
- Conselho Europeu de Tampere 15-16.10.1999: Conclusões da Presidência. (1999). http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm
- CPR. (2012). Estatísticas Globais: 31/12/2012. <http://refugiados.nt/1cpr/>
- Enquadramento Eurocid - A União Europeia e os Fluxos Migratórios. (2017). http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=9509.

- GIP – Gabinete de Inserção Profissional "Novos Espaços - Novas Oportunidades". (2018). <http://refugiados.net/1cpr/www/gip.php>.
- Hotspot Italy: How EU's Flagship Approach leads to Violations of the Refugees and Migrants Rights. (2016). <https://www.amnesty.org/>.
- Human Rights Watch. (2011). EU: Put Rights at Heart of Migration Policy. <https://www.hrw.org/news/2011/06/20/eu-put-rights-heart-migration-policy>
- Largest ever UK disaster response for Syria crisis. (2013). <https://www.gov.uk/government/news/largest-ever-uk-disaster-response-for-syria-crisis>.
- LUSA, A. (2018). Itália recusa-se a receber navio com 629 refugiados a bordo. <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2018-06-11-Italia-recusa-se-a-receber-navio-com-629-refugiados-a-bordo>.
- Malta accuses EU of 'playing for time' on migration - The Malta Independent. (2013). <http://www.independent.com.mt/articles/2013-10-24/news/malta-accuses-eu-of-playing-for-time-on-migration-2984738816/>.
- Malta recebe navio Aquarius. Portugal vai acolher 30 destes migrantes. (2018). <https://www.tsf.pt/internacional/interior/migracoes-portugal-vai-receber-30-migrantes-de-navios-humanitarios---ministro--9716715.html>.
- Nunes, S. (2017). Programa de Haia. *Eurooogole*. <http://eurooogole.com/>.
- Os Piores Ataques terroristas a Londres | Londres - Mapa de Londres. (2017). <https://mapadelondres.org/ataques-terroristas-a-londres/>.
- PARTIS – Práticas Artísticas para a Inclusão Social – 2ª edição | Fundação Calouste Gulbenkian. (2016). Retrieved from <https://gulbenkian.pt/project/partis-praticas-artisticas-para-a-inclusao-social-2a-edicao/>.
- Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo: Conselho pronto para iniciar negociações sobre normas relativas às condições a preencher e à proteção. (2018). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19361610.2017.1228023>.
- Regulamento de Dublin: Normas sobre a Concessão de Refúgio na União Europeia. (2016). <https://17minionuacnur2016.wordpress.com/2016/08/09/regulamento-de-dublin-normas-sobre-a-concessao-de-refugio-na-uniao-europeia/>.

- RTP. (2016). Guterres acusa a Europa de não saber lidar com os refugiados. http://www.rtp.pt/noticias/politica/guterres-acusa-a-europa-de-nao-saber-lidar-com-os-refugiados_n886212.
- Staff, I. (2018). Middle East and North Africa - MENA. <https://www.investopedia.com>.
- Syria's civil war explained from the beginning. (2018). <https://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>
- UNHCR. (2018). IOM Displacement Tracking Matrix (DTM) - Europe. <http://migration.iom.int/europe/>.
- Why Were the 2011 Middle East Uprisings Called the Arab Spring. <https://www.thoughtco.com/definition-of-the-arab-spring-2353029>

Legislação Consultada

- Artigo 80º - Concessão [e renovação] de autorização de residência permanente (2018). Lisboa.
- Diário da República. Atualização do valor de referência do RSI para 2018 (2018). Lisboa.
- Diário da República. Lei do Asilo (2014). Lisboa.

Projeto Consultado

- Conselho Português para os Refugiados (CPR). (2016). *Candidatura - Projeto “Começar de Novo: Apoio à Autonomização dos Refugiados”* (pp. 3 - 27). Lisboa.

ANEXOS



Tabela 2: Dados do ACNUR (2013) relativos aos Países de Origem dos Refugiados, no ano de 2012.

- * Pode incluir nacionais do Sudão do Sul (na ausência de estatísticas separadas) .
- ** Inclui pessoas em situações semelhantes às dos refugiados
- *** Os 300.000 refugiados vietnamitas estão bem integrados e gozam de proteção das autoridades chinesas.



- * Estimativa das autoridades governamentais .
- ** Os 300.000 refugiados vietnamitas estão bem integrados e gozam de proteção das autoridades chinesas.

Tabela 3: Dados do ACNUR (2013) quanto aos países de acolhimento da população de refugiados, no ano de 2012.



Figura 3: O Centro de Acolhimento de Refugiados (CAR), na Bobadela.



Figura 4: O espaço "A Criança", destinado ao acompanhamento pré-escolar de crianças refugiadas e da comunidade local.

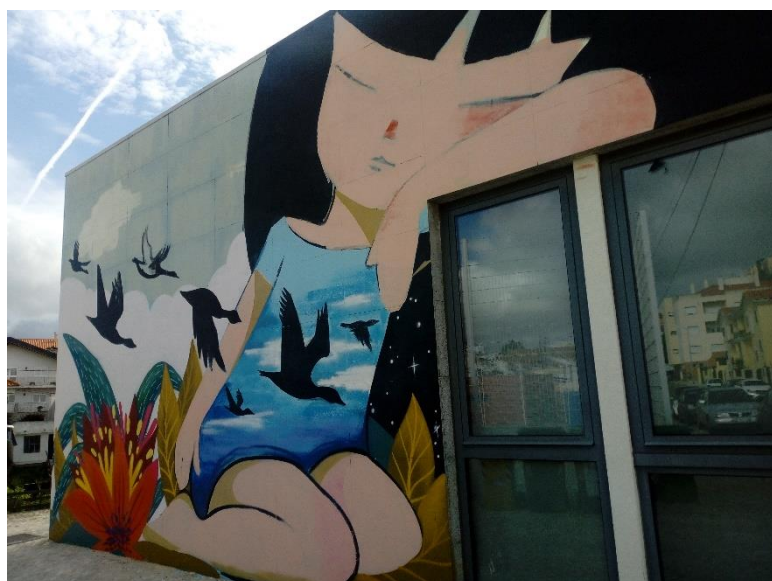


Figura 5: O exterior do espaço "A Criança" foi renovado pela última vez em junho de 2018, na ótica de o tornar mais recetivo, acolhedor e artístico.



Figura 6: O GIP disponibiliza frequentemente o acesso a ofertas de emprego e formação profissional, quer através do site do CPR como também através da informação apresentada no CAR.



Figura 7: Participação em Sessão de Formação do GIP para Aprendizagem de Técnicas de Procura de Emprego (in www.cpr.pt)

Figura 8: Teresa Tito Morais, Presidente da Direção do CPR, nas celebrações do Dia Mundial do Refugiado (in www.cpr.pt)





Figura 9: Distribuição geográfica das Ações de Formação em Língua Portuguesa, ocorridas durante o Programa Nacional de Recolocação (www.acm.gov.pt)

TOTAIS - PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO						
Indivíduos					Proveniência	
Total	Adultos	Menores	Adultos Isolados	Agregados familiares	Grécia	Itália
1520	987	533	434	261	1190	330

Tabela 4: Dados referentes ao total de refugiados acolhidos ao abrigo do Programa Nacional de Recolocação (www.acm.gov.pt)

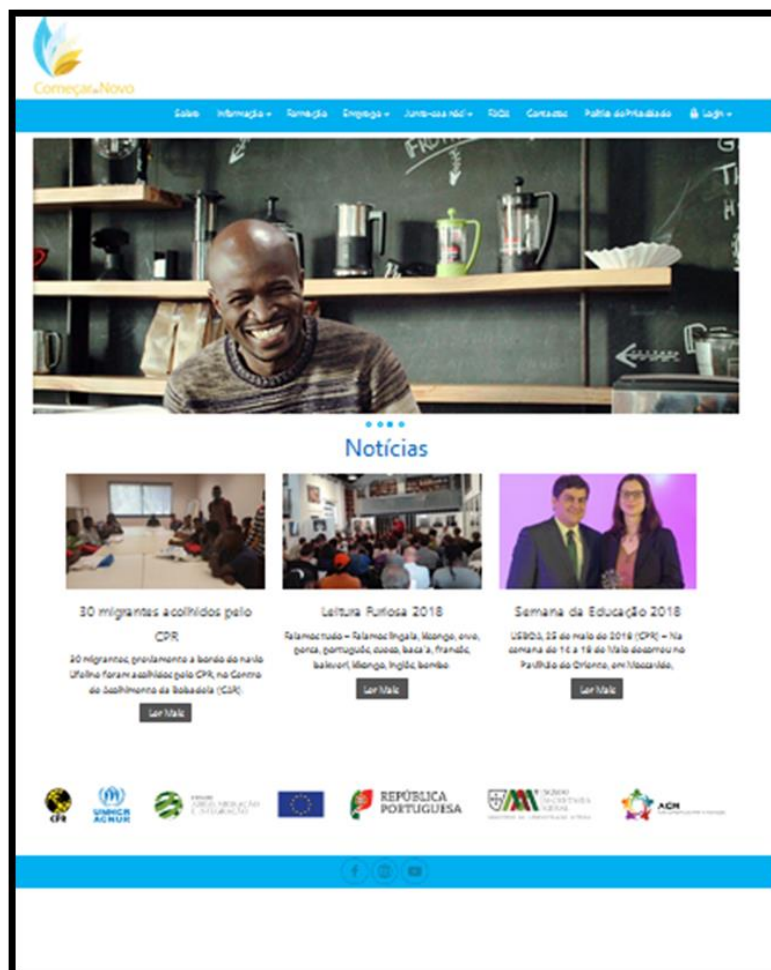


Figura 11:: A plataforma digital do Projeto "Começar de Novo" (www.cpr.pt/comecardenovo) conta com diversas informações úteis em matéria de asilo.



Figura 10: Entre as informações disponíveis, esta plataforma digital conta com o acesso a Guias de Orientação Cultural dos municípios parceiros no projeto "Começar de Novo".