Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

**Universidades Lusíada**

Branco, Ana Sofia

# Os requerentes de asilo em Portugal: desafios, práticas e perspetivas futuras para intervenção dos assistentes sociais

http://hdl.handle.net/11067/7538
https://doi.org/10.34628/SZ7N-H466

## Metadados

**Data de Publicação** 2023

**Resumo** A intervenção dos assistentes sociais com pessoas migrantes acompanhou a profissão desde a sua formação histórica. No entanto, assumiu diferentes pressupostos e objetivos ao longo dos tempos. A evolução da intervenção esteve associada não só às alterações jurídicas em torno das migrações como também decorrentes das transformações do Estado Social. Os desafios que os assistentes sociais têm enfrentado na Europa (e isto inclui, naturalmente, o caso português) para assegurar a intervenção com os re...

The intervention of social workers with migrants has followed the profession since its historical formation. However, it assumed different assumptions and objectives over time. The evolution of the intervention was associated not only with the legal alterations around migrations but also resulting from the transformations of the Welfare State. The challenges that social workers have faced in Europe (and this naturally includes the Portuguese case) to ensure intervention with asylum seekers are c...

**Editor** Universidade Lusíada Editora

**Palavras Chave** Serviço social - Metodologia, Direito de asilo - Portugal, Serviço social com refugiados

**Tipo** article

**Revisão de Pares** yes

**Coleções** [ULL-ISSSL] IS, n. 62 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-11-13T17:52:45Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

# OS REQUERENTES DE ASILO EM PORTUGAL:

## DESAFIOS, PRÁTICAS E PERSPETIVAS FUTURAS PARA INTERVENÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS

# ASYLUM SEEKERS IN PORTUGAL:

## CHALLENGES, PRACTICES, AND FUTURE PERSPECTIVES FOR THE INTERVENTION OF SOCIAL WORKERS

**Ana Sofia Branco**
*Doutora em Política Social*
*Assistente social na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*
*ORCID: 0000-0002-1054-0313*

*DOI: https://doi.org/10.34628/SZ7N-H466*
*Data de submissão / Submission date: 12.04.2023*
*Data de aprovação / Acceptance date: 05.09.2023*

**Resumo:** A intervenção dos assistentes sociais com pessoas migrantes acompanhou a profissão desde a sua formação histórica. No entanto, assumiu diferentes pressupostos e objetivos ao longo dos tempos. A evolução da intervenção esteve associada não só às alterações jurídicas em torno das migrações como também decorrentes das transformações do Estado Social. Os desafios que os assistentes sociais têm enfrentado na Europa (e isto inclui, naturalmente, o caso português) para assegurar a intervenção com os requerentes de asilo são caracterizados como exigentes e complexos: exigentes porque implicam a construção de um referencial teórico-metodológico que efetivamente forneça o suporte para a intervenção social e complexos quer pelo aumento do número de pessoas que solicitam asilo, quer pelas questões éticas e religiosas associadas a estes novos movimentos migratórios. Este referencial teórico-metodológico deve potenciar um tratamento crítico e analítico da prática, um conjunto de valores éticos adequados ao desempenho da profissão e o uso de técnicas e instrumentos que sirvam de referência estratégica para a ação dos assistentes sociais. Este artigo fornece uma análise dos desafios que os assistentes sociais enfrentam na promoção do acesso aos direitos sociais legislados para os requerentes de asilo em Portugal. Apresenta, ainda, na sua discussão a percepção dos requerentes de asilo em Portugal quanto à intervenção dos serviços sociais. O artigo utiliza dados qualitativos através da realização e análise de entrevistas semiestruturadas (n=26), desenvolvidas em 2021, com requerentes de asilo, e pela auscultação de assistentes sociais (n=4) num focus group que contou com os testemunhos de sete profissionais que asseguram o acolhimento dos requerentes de asilo em Portugal. Os resultados deste estudo sugerem que o Serviço Social como profissão tem um papel importante (embora em grande parte condicionado) a desempenhar no avanço dos direitos humanos e sociais para os requerentes de asilo. Para esta conclusão

salientamos o contexto macro da política social que molda a prática do Serviço Social com requerentes de asilo, destacando, no entanto, o papel preponderante do Serviço Social como elemento facilitador e potenciador do exercício dos direitos sociais que assistem aos requerentes de asilo. Por outro lado, para os requerentes de asilo é de primordial relevância o seu acompanhamento por profissionais competentes e com amplo conhecimento das políticas públicas e sociais, intervenção essa que pode significar a exceção aos sistemas burocratizados.

**Palavras-chave**: Requerentes de proteção internacional; Asilo; Portugal; Estado social; Políticas socias, Assistentes sociais.

**Abstract:** The intervention of social workers with migrants has followed the profession since its historical formation. However, it assumed different assumptions and objectives over time. The evolution of the intervention was associated not only with the legal alterations around migrations but also resulting from the transformations of the Welfare State. The challenges that social workers have faced in Europe (and this naturally includes the Portuguese case) to ensure intervention with asylum seekers are characterized as demanding and complex: demanding because they imply the construction of a theoretical-methodological framework that effectively provide support for social intervention and complexes either by the increase in the number of people requesting asylum, or by the ethical and religious issues associated with these new migratory movements. This theoretical-methodological framework should encourage a critical and analytical treatment of practice, a set of ethical values suited to the performance of the profession and the use of techniques and instruments that serve as a strategic reference for the action of social workers. This article provides an analysis of the challenges that social workers face in promoting access to legislated social rights for asylum seekers in Portugal. It also presents, in its discussion, the perception of asylum seekers in Portugal regarding the intervention of social services. The article uses qualitative data by conducting and analysing semi-structured interviews (n=26), carried out in 2021, with asylum seekers and by interviewing the

social workers (n=4) in a focus group that included the testimonies of seven professionals who ensure the reception of asylum seekers in Portugal. The results of this study suggest that Social Work as a profession has an important (although largely conditioned) role to play in advancing human and social rights for asylum seekers. For this conclusion, we emphasize the macro context of social policy that shapes the practice of Social Work with asylum seekers, highlighting, however, the preponderant role of Social Work as a facilitator and enhancer of the exercise of social rights that assist asylum seekers. On the other hand, for asylum seekers, it is of paramount importance that they be accompanied by competent professionals with extensive knowledge of public and social policies, an intervention that can mean the exception to bureaucratized systems.

**Keywords**: Applicants for international protection; Asylum; Portugal; Welfare state; Social policy; Social workers.

## Introdução

Os movimentos migratórios no mundo fazem parte da história da humanidade e não são um fenómeno recente. A instabilidade social, económica e política vivida em alguns territórios está na origem dos movimentos migratórios das populações. A combinação de conflitos permanentes em alguns países, regimes políticos opressivos, questões ambientais e Estados sem um adequado desenvolvimento económico e social contribuíram para que muitas populações sentissem necessidade de abandonar os seus países de origem, procurando segurança e melhores níveis de bem-estar noutros territórios.

A globalização das últimas décadas foi acompanhada por um aumento da migração internacional forçada. A importância política atribuída à migração aumentou proporcionalmente à evolução dos fluxos migratórios, incluindo uma crescente popularidade de partidos anti-imigração extremistas e uma maior hostilidade em relação aos migrantes e refugiados (Castles et al., 2014). As políticas sociais dos países "ocidentais" têm tido, na globalidade, uma tendência para a mudança quanto à sua generosidade para com os migrantes; gradualmente a sua política de inclusão deu lugar a uma política de exclusão (Castles et al., 2014; Greider, 2017). Esta alteração da generosidade dos Estados Sociais foi sendo acompanhada por um discurso político e dos meios de comunicação social que retrata os refugiados como ameaças à segurança, localizando-os, assim, fora dos sentimentos de solidariedade (Bauman, 2016). Parece, pois, que a Europa vive um discurso de contradições e ambivalências de um lado o debate sobre a imperativa necessidade de se promover um Sistema Europeu Comum de Asilo, simultaneamente assistimos aos esforços para se afirmar o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, que foi aprovado em 2018 pelos Estados-mem-

bros com o apoio da Assembleia Geral da ONU, por outro emergem os argumentos da segurança nacional e o direito a proteger os Estados Sociais nacionais face aos benefícios que os migrantes recebem (Andersson, 2014). Alguns líderes políticos na Europa justificaram a restrição do Estado Social para os migrantes dada à pressão que esta nova população exerce sobre as agências para a migração, os serviços sociais, as escolas, a saúde, a habitação e a proteção social, isto é, sobre os serviços públicos, muitos deles já em colapso ou em franca degradação (Gustafsson & Johansso, 2018).

Em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 14.º, prevê expressamente o direito de asilo, sendo considerado um documento impulsionador em termos de proteção internacional. Esta Declaração sob a égide dos princípios da universalidade, individualidade e igualdade, tem influenciado o quadro normativo internacional do que se desenvolve no âmbito da criação e adequação das políticas de defesa do direito de proteção dos requerentes de asilo. No entanto, é ao Estado que cabe a decisão de conceder ou não asilo a quem o solicita. O único direito de proteção reconhecido pelos Estados é o princípio de não expulsão (*non-refoulement*) de pessoas para países onde a sua vida ou liberdade possam estar ameaçadas ou fiquem em perigo.

Note-se que é comum categorizar todos os migrantes forçados ou involuntários como "refugiados", mas em termos legais esta é uma categoria restrita que reflete apenas aqueles que podem demonstrar mérito e enquadramento na definição de refugiado delineada na Convenção das Nações Unidas (ONU) de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Embora existam críticas quanto à atualidade da definição de refugiados (Chimni, 2009; Skran & Daughtry, 2007; Benhabib, 2020) esta continua a funcionar como o único enquadramento legal a partir do qual um grande número de refugiados pode ser identificado e dotado de proteção internacional e consequentemente ter apoio e acesso a direitos sociais adequados. Neste artigo, reconhecemos que, para muitos migrantes, a sua experiência de pedir proteção internacional faz parte de um continuum que inclui, normalmente, um período de espera de uma decisão judicial sobre o seu estatuto legal que pode demorar muito

tempo. Como tal, sua experiência de acesso à proteção social como requerente de proteção internacional está interligada com o seu *status* legal. O foco deste artigo é exatamente essa esse período de espera e a experiência dos requerentes de asilo e dos assistente sociais no acesso aos programas de acolhimento do Estado Social.

O presente artigo analisa as narrativas dos requerentes de asilo e de assistentes sociais de três entidade de acolhimento em Portugal. A análise das narrativas procura retratar o processo de acesso dos requerentes de asilo aos direitos sociais configurados legalmente e qual o papel dos assistentes sociais como elementos de ligação entre os direitos consagrados e o seu efetivo acesso. Nesta perspetiva, salienta-se a análise de como se estabelece o relacionamento entre os requerentes e os assistentes sociais considerando a influência da política interna e das políticas sociais nesses processos. Na estrutura do artigo apresenta-se uma breve revisão dos principais desafios na relação migrante-assistente social, com foco para a ligação entre o *status* legal do migrante e os efeitos práticos da atuação do profissional. O artigo analisa, ainda, o enquadramento legal dos direitos sociais dos requerentes de asilo em Portugal. A discussão este artigo explora, as perspetivas e perceções dos requerentes de asilo face aos serviços sociais de que beneficiam e como os assistentes sociais caracterizam a sua intervenção, desafios e práticas. Nas conclusões salientam-se as principais implicações e limitações no contexto português para a intervenção dos assistentes sociais com requerentes de asilo, dando nota de algumas recomendações.

## Os requerentes de asilo e o papel do Serviço Social

A migração internacional tem levantado novas questões sobre os fundamentos, limites e acesso à proteção social nas sociedades europeias (Carmel, Cerami, & Papadopoulos, 2012; Castles et al., 2014).

Nem sempre os direitos estabelecidos quer pela legislação e diretivas internacionais, quer pela legislação nacional estão cobertos pelos serviços sociais que são mandatados para o acolhimento e

acompanhamento dos requerentes de asilo. Nas sociedades atuais verifica-se que os direitos civis e políticos têm maior peso quando comparado com o cumprimento dos direitos sociais, económicos e culturais (Androff & Mathis, 2022).

As funções contemporâneas dos assistentes sociais na intervenção com imigrantes e requerentes de asilo incluem prestação de serviços, acompanhamento social e atribuição de apoios, desenvolvimento comunitário e promoção do acesso e exercício das políticas sociais (Chang-Muy & Congress, 2016; Hilado & Lundy, 2018). Os assistentes sociais apoiam imigrantes e requerentes de asilo em vários domínios do Estado Social: habitação, emprego, proteção social, justiça, educação e saúde (Dettlaff & Fong, 2016; Potocky & Naseh, 2019).

Alguns autores destacam que os assistentes sociais que trabalham com populações migrantes, onde se incluem os requerentes de asilo, exercem as suas funções em ambientes e dimensões da intervenção complexos, construídos por níveis elevados de vulnerabilidade e com condições difíceis para o desenvolvimento da sua intervenção (Nash, Wong, & Trlin, 2006; Robinson, 2014). Esta argumentação de uma intervenção difícil dos assistentes sociais resulta, para alguns autores, da falta de harmonização dos programas de acolhimento para os requerentes de asilo em diferentes Estados-membros e mesmo nas diferenças existentes até num qualquer território entre as instituições de acolhimento desta população. Acresce ainda, a tendência de transferir para o terceiro setor a responsabilidade pela operacionalização dos programas de acolhimento, muito presente no caso do Estado Social português. Ora, na Europa esse movimento de transferência da responsabilidade de assegurar os programas de acolhimento para o terceiro setor tem ganho maior expressão, o que pode indiciar uma desresponsabilização do Estado pelo provimento da proteção social a este grupo populacional. Certo é que em Portugal essa é uma das características do Estado Social.  Ao fazer esta transferência o Estado acaba por se desresponsabilizar dos próprios resultados da intervenção. Segundo a Federação Internacional dos Assistentes Sociais (FIAS/IFSW) o Estado ao transferir as suas responsabilidades está a con-

tribuir para que os assistentes sociais tenham mais dificuldades em exercer os princípios de justiça social e direitos humanos, obrigando-os a seguir uma tendência para a gestão económica da sua intervenção, bem como fomentando a padronização dos seus atos (IFSW, 2020). É identificado, ainda, um outro impacto negativo em resultado dessa transferência de competências para a economia social: o da diminuição da qualidade dos serviços prestados (Lethbridge, 2017).

Trabalhar com requerentes de proteção internacional aumentou a tensão do papel político da profissão de assistente social, uma vez que, a profissão se posiciona como um intermediário entre o acesso aos direitos sociais e humanos e os limites da operacionalização da legislação. Para entender as ações dos assistentes sociais devem ser considerados: os seus contextos organizacionais, normas profissionais, identidade profissional, a construção social dos beneficiários e o cenário político (Lipsky, 2010; Schiettecat et al., 2018). A relação entre assistentes sociais e os requerentes de asilo é o requisito básico para se desenvolverem processos de intervenção social; a construção de tais relações estabelece-se em condições extremamente desafiadoras.

## Os requerentes de asilo e os seus direitos sociais em Portugal

Atualmente, em Portugal o regime jurídico em matéria de asilo e de refugiados encontra-se definido na Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo e de refugiado, transpondo as Diretivas nºs 2011/95/UE, do Parlamento e do Conselho Europeus, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho e a 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho. As condições de acolhimento de acordo com a Diretiva 2013/233/UE estabelecem a necessidade dos Estados-membros salvaguardarem normas comuns em matéria de acesso ao sistema de saúde, educação,

trabalho, habitação, entre outras dimensões, para requerentes de asilo (Oliveira, 2022).

No quadro legislativo atual (Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho) verifica-se uma definição mais clara quanto à responsabilidade e modalidade do apoio social a prestar aos requerentes de proteção internacional (artigo nº 65), chamando para este efeito os ministérios da Administração Interna, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Saúde e da Educação. Para além da intervenção ministerial, está prevista a possibilidade da intervenção de entidades públicas ou particulares sem fins lucrativos, através do estabelecimento de protocolos, situação, que se verifica com gradual expressão no panorama do acolhimento português (Sousa et al., 2021).

A Lei do Asilo em Portugal (Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho) reconhece aos requerentes de asilo, desde o momento da emissão de declaração comprovativa da apresentação do pedido de asilo até à decisão final o acesso a direitos sociais. O acesso a estes direitos sociais prevê a concessão de meios de subsistência e alojamento (artigo 51.º), a assistência médica e medicamentosa (artigo 52.º), o acesso ao sistema de saúde está fixado nos termos da Portaria nº 30/2001, 17 de janeiro e Portaria nº 1042/2008, de 15 de setembro. Assim, os requerentes de asilo têm acesso gratuito ao sistema de saúde para efeitos de cuidados de urgência, incluindo diagnóstico e terapêutica, e de cuidados de saúde primários, bem como assistência medicamentosa, a prestar pelos serviços de saúde da sua área de residência.

O acesso ao ensino está previsto para requerentes de asilo no artigo 53.º que contempla quer o ensino para menores, quer a aprendizagem de português. No que respeita ao ensino de português para adultos ele tem um carácter opcional. Os apoios sociais estão previstos no artigo 56.º para aqueles que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência enquanto aguardam pela decisão judicial quanto ao seu pedido de proteção internacional.

Mais recentemente (25 de agosto de 2022) foi aprovada a Lei nº 18/2022 que vem assegurar a prerrogativa de acesso ao mercado de trabalho por parte dos requerentes de proteção internacional como forma de promover a sua integração social, alterando assim, o artigo 54º da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho que não permitia o acesso ao trabalho para aqueles que se encontravam em fase de recurso quanto à admissão do seu pedido de asilo.

## Metodologia

A discussão apresentada neste artigo baseia-se numa parte dos dados obtidos na estratégia metodológica da tese de doutoramento em Política Social da autora. Apesar que para a elaboração deste artigo terem sido priorizados os dados qualitativos, obtidos quer das 26 entrevistas semiestruturadas aos requerentes de proteção internacional, quer do *focus group* onde participaram 7 profissionais de entidades de acolhimento aos requerentes de asilo, sendo que 4 desses profissionais são assistentes sociais, os resultados foram, igualmente, complementados por observação etnográfica da autora e pela sua prática profissional enquanto assistente social. Assim, os benefícios da observação etnográfica decorrentes do posicionamento profissional da investigadora foram o de permitir que existisse um aproveitamento tácito do conhecimento e reflexões prévias sobre o objeto de estudo por forma, a valorizar dimensões que poderiam ser negligenciadas, tendo o intuito de procurar fornecer uma compreensão mais rica da influência das políticas socias de acolhimento aos requerentes de asilo em Portugal na intervenção dos assistentes sociais (Kawulich, 2005; Katz, 2010; Becker, 2017).

Quanto ao modelo de análise esta investigação fez uso de um modelo mais orientado para a análise dos discursos (requerentes de asilo e profissionais de Serviço Social) e outro mais orientado para a análise das políticas sociais (programas e medidas de acolhimento em Portugal – modelo de análise documental). Preten-

de-se interrelacionar estas duas perspetivas de análise de forma a cruzar a aplicabilidade prática das políticas sociais no acolhimento social dos requerentes de asilo em Portugal e os desafios que os assistentes sociais enfrentam na salvaguarda dos direitos sociais dos requerentes de asilo. A opção pelo método qualitativo está relacionada com a procura de estudar as experiências subjetivas daqueles que requerem proteção internacional e como percecionam a intervenção dos serviços sociais.

As entrevistas individuais aos requerentes de asilo exploraram os significados que estes atribuem à relação que vão estabelecendo com os serviços sociais em Portugal e como vão identificando o papel dos assistentes sociais nas suas narrativas. Por outro lado, os testemunhos dos assistentes sociais destacam os desafios que têm enfrentado para assegurar a intervenção com os requerentes de asilo.

As 26 entrevistas tiveram a concordância e autorização escrita para a sua conceção e tratamento da informação por parte dos entrevistados. As entrevistas tiveram uma duração média de cerca de 40 minutos cada, o que totalizou cerca de 19 horas de gravação áudio. Quanto ao *focus group* foi realizada uma sessão que contou com a participação de 7 técnicos superiores das entidades de acolhimento de requerentes de asilo em Portugal, sendo 4 destes profissionais assistentes sociais. A sessão teve a duração de 2h 39m de gravação áudio. Na análise das entrevistas e para o objetivo deste artigo foram priorizados os testemunhos dos assistentes sociais que participaram no *focus group*.

A amostra quer dos requerentes de asilo (n=26) e quer do *focus group* (n=7) (assistentes sociais - 4) é reduzida traduzindo-se numa natural limitação para fins de desenvolvimento de uma compreensão mais abrangente das experiências dos profissionais e requerentes. As entrevistas realizadas, no entanto, forneceram perspetivas ricas que aprofundam a influência que os contextos profissionais e as políticas públicas têm na prática do Serviço Social.

## Análise e Discussão das Entrevistas

Na análise dos resultados identifica-se que o acompanhamento social aos requerentes de asilo está diretamente relacionado com os determinantes estabelecidos na Lei do Asilo, estando o início e termo da intervenção social dependente da decisão judicial.

Como tal, os assistentes sociais e demais profissionais enfrentam na sua prática profissional com os requerentes de asilo constantes desafios que decorrem das limitações de acesso deste grupo aos direitos sociais e ao exercício da cidadania. O direito à proteção social é restrito aos requerentes de asilo em algumas dimensões, uma vez que o processo de concessão do asilo está em fase de apreciação. Ora, tais restrições condicionam diretamente toda a intervenção social do profissional de Serviço Social. Os requerentes de asilo só têm acesso aos chamados "serviços básicos" alojamento, alimentação, medicação e pouco mais. Os requerentes de asilo enquanto aguardam pela decisão quanto ao seu pedido de proteção internacional ficam também excluídos do acesso aos regimes não contributivos ou contributivos da Segurança Social. Mesmo para os requerentes de asilo a quem foi concedida uma Autorização de Residência Temporária existem determinantes temporais para o acesso a prestações sociais, como é o caso do Rendimento Social de Inserção (RSI), que tem um prazo de acesso de um ano desde a data em que foi concedido o Título de Residência. Para os requerentes que se encontram numa fase de recurso o acesso às prestações sociais dos Regimes da Segurança Social está vedado, se aos adultos e crianças está inacessível o acesso a formalizar uma candidatura ao RSI, também as crianças não podem beneficiar das prestações familiares, como é o caso dos denominados abonos de família. Os apoios financeiros estão unicamente circunscritos ao determinado na Lei do Asilo.

Os profissionais que participaram no *focus group* e que intervém com os requerentes de asilo (assistentes sociais 4, psicólogo 1, sociólogo 1 e um profissional de ciências da comunicação) apontam fraquezas e fragilidades no sistema de serviços e nas suas próprias práticas de trabalho. Esta apreciação do seu próprio desempenho

permitiu-lhes refletir sobre os limites impostos à sua própria atuação, como também trazer à discussão ideias sobre como o acolhimento com os requerentes de asilo deve ser melhorado para qualificar a intervenção social com estes públicos. As áreas que foram mais apontadas pelos participantes como mais passiveis de melhoramento e que registam maiores constrangimentos no âmbito do acolhimento são: a habitação, a saúde, a ocupação e os valores dos apoios financeiros prestados.

> ***Participante 2 -*** *Eu acho que uma política de habitação concertada e ao nível nacional. Eu acho que é a base e é urgente.*
> ***Participante 5 -*** *No fundo é operacionalização, é operacional na vertente prática os enquadramentos legislativos que nós temos e que somos realmente muito profícuos a produzir, mas que depois não têm a concretização prática a nível da habitação, a nível de empregabilidade (…).*
> ***Participante 6 –*** *Eu acho que a questão também do valor do apoio que deveria ser repensado, porque realmente é impossível viver com condições dignas com o valor que está estipulado. (…)*
> ***Participante 2 –*** *Eu ia dizer que se calhar tocando aqui nesta questão da saúde, também avançar sobre o sistema mecanismo de referenciação nacional ao nível de vulnerabilidades.(…) (FG)*

Muitas vezes, pela extrema vulnerabilidade de que se revestem os processos dos requerentes de asilo, os problemas sociais e de saúde chegam a um ponto de tal maneira crítico em que o assistente social tem de acompanhar os requerentes para procurar desbloquear constrangimentos de acesso. Os assistentes sociais sabem quando e a que direitos sociais os requerentes de asilo podem ter acesso, de uma forma que eles, muitas vezes, desconhecem (E7, E8, FG). Um requerente da Serra Leoa na sua entrevista salienta a importância do acesso à informação e como a assistente social da entidade de acompanhamento teve um papel revelante neste processo.

***Entrevistado:*** *Sim, porque elas me explicam as coisas (E7)*

Esse conhecimento dos profissionais de Serviço Social nesta temática sobre os direitos e políticas sociais é um dos seus melhores meios para possibilitar o empoderamento e apoio a esta população, os participantes no *focus group* relatam episódios em que o acompanhamento de maior proximidade da sua parte contribuiu para melhores resultados, também um requerente descreve a relação de confiança que estabeleceu com a assistente social, conforme se ilustra através no testemunho identificado abaixo (FG e E3, E13, E16, E25).

***Entrevistado:*** *Se eu ligar à Dr. X (assistente social) ela fala-me simpaticamente explica-me as coisas. (…) Ela sabe, ela é o meu contacto próximo então ela alertou-me para estas coisas e disse-me para ter cuidado, ela explica-me coisas que eu não entendo. (E3).*

Embora, se identifique através de alguns testemunhos que os requerentes gostariam de beneficiar de um acompanhamento de maior proximidade. Os requerentes acabam por preferir estruturas onde as equipas técnicas estão em permanência, pela possibilidade mais facilitadora do acesso aos profissionais para a gestão das situações que vão vivendo no seu dia-a-dia. Tal necessidade de apoio mais permanente revela o maior isolamento social a que esta população é remetida; salienta-se que a generalidade dos requerentes de asilo chega a Portugal isolado e não existem para a generalidade dos países de origem dos requerentes de asilo comunidades instaladas em território nacional.

***Entrevistado:*** *Eu penso que devem ter mais contacto com as pessoas, tentarem integrar as pessoas (E3)*

Numa perspetiva de marginalização, uma assistente social destaca que a dificuldade enfrentada pelos requerentes de asilo em criar uma vida no país de acolhimento enquanto aguardam pela decisão quanto ao seu pedido de asilo leva a um alto nível de incer-

teza, acompanhado por uma desocupação forçada que caracteriza o seu dia-a-dia. Esta incerteza, ligada à ausência de uma tarefa concreta a realizar, conduz muitas vezes à frustração e comportamentos disruptivos por parte dos requerentes de asilo, como nos indica um jovem guineense e uma assistente social.

> ***Participante 7 –*** *(…) Estas pessoas estão aqui, vêm cá recebem o dinheiro e estão aqui sem fazer nada. Isso causa um sistema de impotência acho que da nossa parte, não é? e da parte deles, também porque não se sentem úteis, não têm valor, não é? Não estão cá a fazer nada. Devia-se pensar noutra forma, talvez não nós aqui, mas pensar-se em darmos valor às pessoas enquanto elas estão a aguardar pela resposta (FG)*
> ***Entrevistado 10 -*** *As pessoas assim ficam muito stressadas, houve um árabe que esfaqueou um nigeriano na barriga e matou-o no Hostel de alameda. A polícia chegou e levou o árabe. Porque é que isto acontece!? Estão muitas pessoas num hostel, todas elas com diferentes estados de espírito. Por exemplo eu estou em casa, no meu quarto, e não estou bem da cabeça, eu posso ter vontade de me enforcar. Isto passa nas notícias, um imigrante guineense suicidou-se num Hostel (E10).*

Também os requerentes de asilo apontam como maior dificuldade de acesso aos seus direitos sociais a burocracia existente, procedimentos complexos, morosos e muitas vezes incompreensíveis para os migrantes (E1, E2, E9, E10, E22, E26).

Os direitos humanos dos requerentes de asilo ficam amplamente condicionados pelo *status* legal que detêm. Nas situações em que há um indeferimento definitivo essa condição determina a cessação ou redução dos apoios sociais. Normalmente, a prática é de cessação, salvo para aqueles que aceitam o retorno voluntário ou para os que, pela via da Lei dos Estrangeiros, iniciam um processo de legalização em território nacional. Assim, dificilmente a intervenção social que pode ser feita com os requerentes de asilo se traduzirá num eficaz processo de integração social e de permanente salvaguarda dos seus direitos humanos. Em vez disso, a prática da intervenção da assistente social é temporária e amplamente condicionada. Os relatos dos entrevistados ilustram essa situação quer técnicos, quer

requerentes sabem que os apoios e o acompanhamento social estão diretamente dependentes do *status* legal que vier a ser obtido pelo migrante.

Um requerente natural do Paquistão descreve a instabilidade que vive sob a perspetiva de um indeferimento e a quase certa, vivência de uma situação de desproteção total.

> ***Entrevistado**: (…) porque quando o meu recurso for cancelado ninguém me pode apoiar, nem o C (assistente social), nem a S (entidade que presta apoio). Eu vou para a rua, sem ter onde dormir ou comer, eu não tenho solução. (E13).*

Os técnicos confirmam pelos seus relatos que existe uma relação causal entre o *status* legal e o benefício dos apoios sociais auferidos.

> ***Participante 7** - (…) E se foi efetivamente confirmado que há essa decisão (negativa) existe uma cessação de apoio. Nós aqui orientamos, podem pedir apoio voluntário. E se não a fizerem aqui (inscrição na OIM) o apoio cessa, porque nós não podemos contrariar uma decisão do SEF e do Tribunal, do governo, não podemos continuar a apoiar (…). (FG)*

Os requerentes de asilo têm muitas vezes uma posição marginal em relação às instituições governamentais. Isso quer dizer que, maioritariamente, se verifica um fraco investimento nas equipas técnicas que trabalham com estas populações quer em número de recursos humanos, quer em formação especializada, como foi descrito pelos participantes do *focus group*.

> ***Participante 2** – E a equipa também era muito reduzida face a todas as necessidades. (FG).*

Pelos testemunhos dos requerentes de asilo e dos assistentes sociais sobressai uma preocupação quase permanente quanto à possível decisão que virá a ser tomada pelos organismos judiciais, decisão que tem, naturalmente, forte impacto na determinação do

seu futuro. Sugere-se por isso, que tal situação jurídica tem forte influência e condiciona o trabalho e a relação que quer os requerentes de proteção internacional estabelecem com os assistentes sociais, quer estes profissionais construem com estes migrantes. A intervenção é vista como uma fase transitória sem garantias de continuidade no tempo: tal visão condiciona o nível de comprometimento entre as partes. Estou em crer que esse é um dos maiores obstáculos que os assistentes sociais que trabalham com requerentes de asilo enfrentam, naturalmente, agravado pelo fraco investimento nacional em programas mais robustos para o acolhimento destes migrantes, num Estado Social com fortes constrangimentos de acesso e garantias para a generalidade da população.

## Resultados e Contribuições

O artigo discutiu a relação entre a intervenção dos assistentes sociais com requerentes de asilo e o acesso aos direitos sociais. Verificou-se existir uma forte dependência entre o *status* legal do migrantes e o nível de acesso ao Estado Social. Por outro lado, mesmo relativamente aos direitos que se encontram estabelecidos do ponto vista legislativo, o seu acesso não é automaticamente garantido, pois ele depende dos recursos e meios que permitem a sua operacionalização. No caso dos programas de acolhimento para os requerentes de asilo verificam-se fortes constrangimentos quer aos nível do investimento em recursos, quer resultantes do desconhecimento dos próprios serviços envolvidos das garantias legais ao dispor para sua intervenção.

Ficou patente nas entrevistas realizadas, mesmo para aqueles requerentes que estavam mais cientes dos seus (possíveis) direitos, entender os requisitos formais exatos e como satisfazê-los é descrito como sendo muito difícil e confuso. Além disso, os requerentes de asilo tendem a não ter conhecimento dos seus direitos conforme previsto na generalidade da legislação. Até para os assistentes sociais e outros intervenientes há desafios significativos para a obtenção de vários documentos que efetivamente fun-

cionam como pré-condições para reivindicar esses direitos sociais (Nicolaou, 2018).

Os requerentes de proteção internacional tendem a ter uma posição marginal em relação às instituições de proteção social, quer durante o período em que aguardam a decisão, quer de forma mais acentuada após uma decisão final de indeferimento por parte do sistema judicial. O trabalho dos profissionais de Serviço Social e demais profissões com os requerentes de asilo encerra uma complexidade de dilemas e desafios à própria ética e deontológica da profissão. Envolve uma análise crítica e reflexiva por parte dos profissionais que podem acabar por ser agentes reprodutores de desigualdades estruturais, ainda que este assunto possa ser um tema "tabu" e a posição de uma profissão esteja, amplamente, condiciona por imposições legais.

O artigo descreve, ainda, as angústias dos profissionais face ao mantado institucional e as limitações jurídicas com forte influência no trabalho dos assistentes sociais. Acresce, também, equipas reduzidas, com pouca investimento na especialização, em paralelo com a ausência de supervisão. Em contraste, os profissionais não veem muitas oportunidades para partilhar com os decisores políticos o diagnóstico que vão fazendo, sentindo que as suas considerações e análise sobre a ação social e as políticas sociais no contexto das estruturas hierárquicas não são levadas em conta, isto é, não são "ouvidos". Em vez disso, os profissionais percecionam a posição institucional onde estão inseridos como estruturas rígidas. Apesar de perceberem que as decisões legislativas têm efeitos restritivas sabem, por isso, que têm de lidar com esse impacto na sua intervenção.

Os assistentes sociais também não realizam avaliações de bem-estar aos requerentes de asilo durante o acompanhamento que lhes prestam. Entendendo a dimensão do bem-estar como a salvaguarda das necessidades básicas (alimentação, saúde e habitação) e o nível de integração e pertença à comunidade de acolhimento (mesmo que temporário). Em vez disso, o apoio ao asilo é padronizado e inclui um subsídio mensal (que é diferente nas várias entidades de acolhimento conforme orientações e orçamentos internos de cada uma) para a subsistência e habitação básica dispersa e sem controlo de qualidade.

Uma outra dimensão que foi analisada é que o trabalho dos assistentes sociais com a população requerente de asilo está muito relacionado com uma intervenção que se desenvolve em contexto de crise, ora, isso condiciona a profissionalização da intervenção (Lintner, 2020). Os profissionais das entidades de acolhimento entrevistados dão nota dessa dimensão e do impacto que tem tido na estruturação de modelos de intervenção mais adequados, na formação especializada e no tempo necessário para a reflexão e sistematização das práticas.

Uma outra questão são as próprias características e recursos das entidades de acolhimento que em alguns casos diferem entre si quer nas estruturas de acolhimento, recursos e meios técnicos, quer nos modelos de intervenção que suportam o trabalho das equipas técnicas, onde pouca diferenciação se faz da prática dos profissionais que intervêm com os requerentes de asilo. Ora, o que se verifica é uma pouca diferenciação das funções dos profissionais independentemente da sua formação profissional. Não existe um verdadeiro trabalho multidisciplinar, mas em vez disso um trabalho onde as funções e atos são comuns. Assim, identifica-se que o Serviço Social ainda não se afirmou como profissão através da construção de modelos de intervenção próprios e especializados na sua atuação no acolhimento aos requerentes de proteção internacional.

Por outro lado, a estrutura de acolhimento é composta por entidades de diferentes sectores (públicos ou do terceiro setor). O terceiro sector faz parte da estrutura de acolhimento ao ser mandatada pelo sector público para assegurar as funções que ao governo competiam. O conceito de "acolhimento" refere-se a um amplo e complexo conjunto de ações dirigidos aos requerentes de asilo (Andersson, 2014). Como consequência, muitos dos atores envolvidos no processo de acolhimento não são especializados no acolhimento a estas populações. Todos estes profissionais acabam, naturalmente, por ter impacto na vida dos requerentes de asilo, mas o modo como eles operam e se cruzam não é claro e inequívoco. Igualmente, não se verifica o planeamento e a avaliação conjunta entre as entidades que operam o acolhimento, sendo difícil percecionar se as entidades de acolhimento e as práticas profissionais são analisadas

de forma colaborativa (Andersson, 2014; Gustafsson, 2015). Este estudo revela que embora os técnicos procurem estabelecer pontes entre si, as mesmas não partem de uma política central, mas de boas vontades dos profissionais.

## Conclusões

A principal preocupação, numa perspetiva do Serviço Social, é antes a forma como as diferentes categorizações jurídicas resultam em estruturas de oportunidade para a ação profissional que se torna assim, mais ou menos limitada (no que se refere à duração autorizada de apoio aos requerentes de asilo e à elegibilidade para o acesso à proteção social). Conclui-se com a análise realizada neste artigo que as categorizações legais interagem de forma direta com o acesso ao Estado Social que cada migrante vai tendo ao longo da sua trajetória de migração forçada; fundamentalmente, como as vulnerabilidades profundamente enraizadas e os padrões contínuos de (i)mobilidade resultam numa procura por parte dos requerentes de asilo de proteção social, proteção essa mais ou menos acessível e complexa.

Da análise das entrevistas conclui-se que não é fácil para o Serviço Social promover o acesso a direitos sociais para um grupo (requerentes de asilo) que se encontra excluído de uma cidadania (Briskman & Cemlyn, 2005). O que a intervenção dos assistentes sociais representa em termos práticos na vida dos requerentes de asilo está longe de ser linear; isto porque a competência e especialização profissional necessária para intervir com este grupo populacional, envolve não apenas as relações que se estabelecem entre requerente de asilo e assistente social, mas também o mandato institucional em que profissionais estão inseridos. Este fator do enquadramento institucional em que os assistentes sociais estão inseridos e dependentes do mesmo enquadramento, naturalmente, tem forte influência na prática profissional. Tal influência resulta desse contexto organizacional e político, mas também da capacidade económica do Estado Social em Portugal.

A intervenção dos assistentes sociais com requerentes de asilo e refugiados requer um conhecimento especializado deste grupo populacional, por sinal bastante heterogéneo. Por esse motivo é indispensável o esforço de permanente adaptação a realidades diferenciadas, sendo que tal esforço não pode traduzir-se em respostas padronizadas. Estes migrantes, por serem constantemente confrontados com barreiras culturais, linguísticas, políticas e socioeconómicas, são muito suscetíveis a problemas psicológicos (ansiedade, depressão, alienação, luto e stress pós-traumático, etc). Estas situações assumem maior agudização dada a evidente falta de meios especializados e disponíveis de cuidados de saúde mental.

O conhecimento especializado por si só não é suficiente se os recursos e meios continuarem a ser insuficientes à promoção de acolhimento de boa qualidade. A ação social em Portugal é historicamente rudimentar, muito ligada ao assistencialismo e a modelos de caridade e de merecimento.

Os assistentes sociais precisam estar familiarizados com a variedade de organizações e serviços disponíveis para apoiar os migrantes a "navegar" num sistema jurídico que determina quem e a quê pode aceder ao nível dos direitos sociais; tal "rota" é muitas vezes confusa e mutável. A rede de serviços a que os migrantes podem aceder inclui organismos públicos e privadas nos âmbitos internacional, nacional e local. Embora os exemplos de boas práticas dos assistentes sociais reflitam os princípios humanistas da profissão, são necessárias mais pesquisas para entender como os assistentes sociais podem trabalhar em prol da justiça social dentro dos parâmetros cada vez mais restritos que são proporcionados ao exercício da profissão (Boccagni, 2015).

Os assistentes sociais têm, igualmente, o papel de alertar as entidades onde exercem o seu mandato sobre as condições de desumanização em que muitas vezes, se encontram os requerentes de asilo devendo, simultaneamente, procurar informar o poder decisório sobre o impacto das políticas de asilo ao nível nacional e internacional (Briskman & Cemlyn, 2005). Salienta-se que a problemática dos refugiados e requerentes de asilo está ligada a um nível decisório internacional, assim, implementar uma resposta a

um país ou grupo específico é ineficaz para a complexidade desta questão social (Ife et al., 2022).

Numa última recomendação salienta-se o distanciamento governamental e institucional face aos profissionais que prestam o acolhimento aos requerentes de proteção internacional em Portugal. Urge, por isso, que os assistentes sociais possam clarificar o seu mandato, âmbito e limitações da sua atuação. Os assistentes sociais necessitam de fundamentar a imperativa necessidade de uma maior equilíbrio entre a legislação e o efetivo acesso e operacionalização desses direitos sociais; devem, por isso, reforçar a importância da melhoria dos processos de acompanhamento aos requerentes de asilo. Igualmente, não devem os profissionais assumir-se como os únicos "porta voz" das decisões legislativas, permitindo que o poder executivo e legislativo se esconda da responsabilidade que tem nestas situações, e, sobretudo no seu acompanhamento e resolução.

## Limitações

Embora os resultados se relacionem especificamente com o contexto da cidade de Lisboa, os impactos do aumento da migração e da, ainda, reduzida especialização dos assistentes sociais que trabalham com migrantes pode fornecer uma direção para pesquisas adicionais que explorem como se relaciona o aumento dos pedidos de asilo e o papel dos assistentes sociais, como uma profissão que se assume de substancial importância na salvaguarda dos direitos humanos e na integração desta população.

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer aos requerentes de asilo e aos profissionais que me cederam seu tempo para compartilhar informações preciosas. Gostaria, igualmente, de agradecer a generosa ajuda prestada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa na disponibilização dos meios essenciais para acesso aos dados.

O tratamento dos dados e da informação constantes neste artigo são da inteira responsabilidade da autora.

## Bibliografia

Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. Univ of California Press.

Androff, D., & Mathis, C. (2022). Human Rights–Based Social Work Practice with Immigrants and Asylum Seekers in a Legal Service Organization. *Journal of Human Rights and Social Work*, 1-11.

Bauman, Z. (2016). *Strangers at our door*. John Wiley & Sons.

Becker, H. S. (2017). Problems of inference and proof in participant observations. In Sociological methods (pp. 398-412). Routledge.

Benhabib, S. (2020). The end of the 1951 refugee convention? Dilemmas of sovereignty, territoriality, and human rights. *Jus Cogens*, *2*(1), 75-100.

Boccagni, P. (2015). (Super) diversity and the migration–social work nexus: A new lens on the field of access and inclusion?. *Ethnic and Racial Studies*, *38*(4), 608-620.

Briskman, L., & Cemlyn, S. (2005). Reclaiming humanity for asylum-seekers: A social work response. *International Social Work*, *48*(6), 714-724.

Carmel, E., Cerami, A., & Papadopoulos, T. (Eds.). (2012). *Migration and welfare in the new Europe: Social protection and the challenges of integration*. Policy Press.

Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. J. (2014). The age of migration: International population movements in the modern world (5th ed.). The Guildford Press.

Chang-Muy, F., & Congress, E. (Eds.). (2016). *Social work with immigrants and refugees: Legal issues, clinical skills, and advocacy* (2nd ed.). Springer Publishing Company.

Chimni, B. S. (2009). The birth of a 'discipline': From refugee to forced migration studies. *Journal of Refugee studies*, *22*(1), 11-29.

Dettlaff, A. J., & Fong, R. (2016). Practice with immigrant and refugee children and families in the child welfare system. In *Immi-*

*grant and Refugee Children and Families* (pp. 285-317). Columbia University Press.

Greider, A. (2017). Outsourcing migration management: the role of the Western Balkans in the European refugee crisis. *Migration Policy Institute*, *17*.

Gustafsson, K. (2015). The reception of separated minors in Sweden: To receive with grace and knowledge. In *Participation, Integration and recognition: Changing pathways to immigrant incorporation* (pp. 111-124). Institute of Migration.

Gustafsson, K., & Johansson, J. (2018). A worthy reception? Ambivalences in social work with refugees and migrants in Sweden. *Advances in Social Work*, *18*(3), 983-1004.

Hilado, A., & Lundy, M. (eds.). (2018). *Models for practice with immigrants and refugees: Collaboration, cultural awareness, and integrative theory*. Sage Publications.

Ife, J., Soldatić, K., & Briskman, L. (2022). *Human rights and social work*. Cambridge University Press.

IFSW (2020). The Global Agenda for Social Work & Social Development Framework for 2020-2030, Disponível em: https://www.ifsw.org/2020-to-2030-global-agenda-for-social-work-and-social--development-framework-co-building-inclusive-social-transformation/?hub=main

Katz, J. (2010). Time for new urban ethnographies. Ethnography, 11(1), 25-44. Disponível em: https://doi.org/10.1177%2F1466138109346999

Kawulich, B. B. (2005). Participant Observation as a Data Collection Method. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 6(2). Disponível em: https://doi.org/10.17169/fqs-6.2.466

Lethbridge, J. (2017). Privatisation of migration & refugee services & other forms of state disengagement. Disponível em: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/PSI-EPSU%20Privatisation%20of%20Migration%20%26%20Refugee%20Services_EN.pdf

Lintner, C. (2020). Professionalisation for what? Reflections on social work practices with asylum seekers at the interface between

spatial proximity, emotional distress and professional distance. *European Journal of Social Work*, *23*(3), 449-460.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Nash, M., Wong, J., & Trlin, A. (2006). Civic and social integration: A new field of social work practice with immigrants, refugees and asylum seekers. *International Social Work*, *49*(3), 345-363.

Nicolaou, A. (2018), Freedom of movement in the EU. *ECAS report*. Disponível em: https://ecas.org/wp-content/uploads/2018/03/ECAS-short-report-final.pdf

Oliveira, C. R. (2022). Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2021. Observatório das Migrações, ACM, IP.

Potocky, M., & Naseh, M. (2019). *Best practices for social work with refugees and immigrants* (2nd ed.). Columbia University Press.

Robinson, K. (2014). Voices from the front line: Social work with refugees and asylum seekers in Australia and the UK. *British Journal of social work*, *44*(6), 1602-1620.

Schiettecat, T., Roets, G., & Vandenbroeck, M. (2018). Hide and seek: Political agency of social workers in supporting families living in poverty. *The British Journal of Social Work*, *48*(7), 1874-1891.

Skran, C., & Daughtry, C. N. (2007). The study of refugees before "Refugee Studies". *Refugee Survey Quarterly*, *26*(3), 15-35.

Sousa, L., Costa, P. M., Albuquerque, R., Magano, O., & Bäckström, B. (2021). Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento (Vol. 68). Observatório das Migrações, ACM, IP.