

O papel dos serviços públicos na integração dos refugiados e dos requerentes de asilo

Introdução

Este estudo analisa o papel dos serviços públicos na integração social dos refugiados e dos requerentes de asilo, dando especial atenção não só ao emprego, mas também a aspetos como a habitação, a inclusão social e os serviços de saúde e de educação. O estudo analisa uma gama de medidas de integração adotadas em cinco Estados-Membros da UE (Áustria, Finlândia, Alemanha, Países Baixos e Suécia), numa tentativa de identificar os principais desafios e os ensinamentos colhidos. Os países selecionados apresentam diferenças em termos de dimensão do afluxo, de tradição de acolhimento dos refugiados, das condições do mercado de trabalho, dos sistemas de assistência social e da presença de outros grupos de migrantes.

Contexto político

Na sequência da chegada de mais de três milhões de requerentes de asilo entre 2015 e 2017, os Estados-Membros confrontaram-se com vários desafios. Atender às necessidades básicas dos refugiados, como habitação e assistência social, e financiar as medidas de integração exerceram uma pressão nas finanças públicas dos Estados-Membros, já no limite das suas capacidades. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros definiram medidas de integração adaptadas às necessidades específicas de determinados refugiados como, por exemplo, os que necessitam de serviços de saúde mental para superar as experiências traumáticas por que passaram. As barreiras linguísticas e os fracos níveis de instrução também dificultaram o grau de participação dos recém-chegados nas medidas de integração. Todas estes problemas requerem o reforço de capacidades e o alargamento dos recursos dos serviços públicos. Outra dificuldade de relevo para a integração social foram as atitudes públicas negativas e, em alguns casos, a relutância dos empregadores em contratar refugiados, em especial quando existiam barreiras linguísticas e culturais. Ao mesmo tempo, num mercado de trabalho que precisa cada vez de mais trabalhadores com níveis de habilitação

elevados e médios, uma grande percentagem de refugiados encontra-se em desvantagem em razão dos seus menores níveis de competências e à sua falta de instrução e de certificação formais. O presente relatório analisa 16 medidas de integração adotadas nos cinco países selecionados para dar resposta a estes desafios.

Dado a maioria das pessoas a quem é concedido asilo na UE ser constituída por jovens e indivíduos do sexo masculino, prevê-se um aumento do reagrupamento familiar num futuro próximo, com a chegada dos cônjuges e outros familiares. Para se prepararem para este cenário, as autoridades e os serviços públicos precisam de conceber medidas de integração especiais para estes grupos, que irão provavelmente entrar através de outra fileira de imigração (ou seja, a migração legal, e não a lei de asilo). Isso pode limitar o direito destes grupos a medidas especiais de integração, já que alguns desses direitos são destinados exclusivamente a quem goza do estatuto de refugiado. Dada a probabilidade de este grupo ser largamente constituído por mulheres, será importante ter em conta necessidades de integração específicas de género. Pode igualmente ser necessário conceber medidas especiais de apoio a menores, e haverá provavelmente repercussões importantes ao nível da situação da habitação.

Principais conclusões

O papel dos serviços públicos varia consoante as medidas selecionadas. Em alguns casos, os serviços públicos ou outra entidade pública fundamentalmente regulamentaram ou supervisaram a medida; noutros, atuaram como prestadores de serviços; noutros ainda, financiaram a medida ou desempenharam um misto de papéis.

Os municípios e as autoridades locais desempenham um papel fundamental, em colaboração com as ONG, na área da habitação e da integração social (incluindo medidas como a educação cívica).

Um desafio importante consiste em garantir um apoio adequado aos refugiados e requerentes de asilo com problemas de saúde mental. Muitos experienciam traumas psicológicos, quer nos seus países de origem, quer durante a sua viagem ou nas comunidades de acolhimento. Quando chegam ao país de acolhimento, as barreiras culturais, as dificuldades de comunicação e o custo elevado dos tratamentos podem ser um obstáculo ao acesso dos refugiados a um apoio adequado.

Em termos de respostas políticas aos desafios da habitação, um fio condutor em todos os países foi o desenvolvimento de uma abordagem mais coordenada entre os organismos públicos centrais responsáveis pela gestão dos refugiados e requerentes de asilo e as administrações locais. Tal inclui o desenvolvimento de políticas de distribuição e o estabelecimento de quotas para distribuir novos recém-chegados pelos municípios.

Indicadores para políticas

- A conceção de medidas sensíveis do ponto de vista cultural que reconheçam as características específicas dos refugiados pode ajudar a oferecer uma assistência mais personalizada.
- Tendo em conta o tempo necessário para que os refugiados se integrem no mercado de trabalho — em média cinco a seis anos — é importante colocar maior ênfase em medidas de integração holísticas.
- Os serviços públicos, que são, muitas vezes, o primeiro ponto de contacto dos refugiados recém-chegados, devem ter capacidades para responder às suas necessidades. Os serviços públicos dos cinco Estados-Membros da UE revelaram-se muito proativos na adoção e aplicação de uma série de medidas de integração diversas, incluindo algumas abordagens inovadoras.
- É crucial prestar apoio psicológico e serviços de saúde mental, sempre que necessário, e ter em conta as questões de saúde mental na conceção das medidas. Atendendo a que as questões de saúde mental são um motivo de preocupação comum em todos os Estados-Membros, a existência de um fórum ou de uma plataforma a nível europeu para o intercâmbio de experiências e boas práticas pode ajudar os Estados-Membros a fazer face ao forte aumento da procura.
- A adoção de medidas inovadoras, tais como estratégias de inclusão de refugiados em atividades comunitárias e de apoio à criação de redes sociais, como projetos de mentoria e de interação com voluntários, estão a ter resultados promissores. O apoio público a tais iniciativas é, por conseguinte, crucial.
- Os prestadores de serviços (públicos e privados) conhecem frequentemente problemas de recursos, tanto humanos como financeiros. Um exemplo é a formação específica necessária para o pessoal que trabalha com os refugiados. Nesta área, o financiamento da UE foi útil, mas pode ser necessária uma abordagem mais coordenada dos instrumentos financeiros da UE (por exemplo, entre o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e o Fundo Social Europeu), em especial devido ao provável aumento da procura de medidas de integração a mais longo prazo no futuro.
- Uma sociedade civil ativa, um ambiente empresarial acolhedor e o apoio de ONG e de comunidades locais são fatores que contribuem, todos eles, para o êxito da integração. A participação ativa destas partes interessadas nas medidas de integração pode aumentar as probabilidades de sucesso. Algumas iniciativas a nível da UE, como os «Empregadores unidos em prol da integração» e a Parceria da Agenda Urbana para a integração de migrantes e refugiados, podem desencadear a participação desses intervenientes.
- Dada a natureza pluridimensional da integração, constitui uma condição essencial para o seu êxito a existência de uma cooperação estreita entre os diferentes intervenientes que participam nas medidas de integração, incluindo os parceiros sociais. No conjunto das medidas e áreas de integração, os serviços públicos, as organizações privadas e os parceiros sociais identificaram diferentes modelos de cooperação, que vão de um papel normativo para os prestadores de serviços até modelos mais flexíveis. Por seu lado, a UE, através da sua Parceria Europeia para a Integração, que associa múltiplas partes interessadas, incentiva a participação dos parceiros sociais na tomada de decisões a nível da UE.
- A cooperação pode ser particularmente complexa quando estão envolvidas numerosas e variadas partes interessadas, pelo que é necessária uma boa comunicação para evitar a duplicação de esforços e potenciar as sinergias.
- São muito poucas as medidas que incluem uma atenção específica às mulheres. A criação de estruturas de assistência a menores e de cursos especificamente adaptadas às necessidades de instrução e de formação profissional das mulheres refugiadas pode contribuir para promover a participação das mulheres

Informações adicionais

O relatório *Role of public services in integrating refugees and asylum seekers* (Papel dos serviços públicos na integração dos refugiados e dos requerentes de asilo) está disponível em <https://eurofound.link/ef19042>

Gestor de investigação: Klára Fóti

information@eurofound.europa.eu