

LIVRO BRANCO

sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal

• problemas práticos e soluções •



SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS
PORTUGAL



FUNDO
ASILO, MIGRAÇÃO
E INTEGRAÇÃO



SGMAI
SECRETARIA
GERAL
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



União Europeia



Índice

1. Sumário Executivo	5
2. Preâmbulo	17
3. O JRS em Portugal	19
4. A rutura do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	19
a. Problema	20
i. Para os Imigrantes	20
ii. Para os Refugiados	22
b. Razões do problema	23
i. Posição técnica do SEF	23
ii. Análise do fluxo de residentes	30
iii. Análise do fluxo de concessões de Autorizações de Residência	35
c. Recomendações	37
i. Realização urgente de um novo concurso público para o SEF	37
iii. Medidas de desburocratização	38
iv. Medidas de proteção em caso de atraso do SEF	39
5. Problemáticas específicas dos imigrantes	39
a) Inscrição no Sistema Previdencial	39
i. Problema	39
ii. Recomendação	42
b) Atestados de residência emitidos pelas Juntas de Freguesia	42
i. requisitos para a emissão do atestado	42
ii. Os emolumentos exigidos	43
c) Garantia de Justiça e proteção dos cidadãos estrangeiros vítimas de crimes	44
i. Problema	44
ii. Recomendação	44
d) Acesso ao trabalho	45
i. Contratação de cidadãos estrangeiros	45
ii. Vistos de residência para exercício de atividade profissional	46
e) Acesso à Saúde	47
i. Problema	47
ii. Recomendação	49
f) Acesso ao Rendimento Social de Inserção	50
i. Problema	50
ii. Recomendação	50
g) Acesso à língua portuguesa	50
i. Problema	50
ii. Recomendação	52

6. O caso especial dos refugiados	52
a) Coordenação e cooperação no acolhimento de refugiados	52
i. Problema	52
ii. Recomendação	54
b) A contrapartida nacional	54
i. Problema	54
ii. Recomendação	55
c) Acesso à habitação	56
i. Problemas	56
ii. Recomendações	56
i. Problema	57
ii. Recomendação	57
i. Problema	58
ii. Recomendação	59
f) Acesso a um processo de asilo justo	59
i. Problema	59
ii. Recomendação	60
g) Reagrupamento familiar	60
i. Problema	60
ii. Recomendação	62
i. Problema	62
i) Educação e reconhecimento de qualificações profissionais	63
a. Problema	63
b. Recomendação	64
j) Acesso à Segurança Social e ao Instituto de Emprego e Formação Profissional	64
a. Problema	64
b. Recomendações	64

1. Sumário Executivo

- CONTEXTO -

A imigração em Portugal tinha números irrelevantes até 1980, data a partir da qual cresceu continuamente, atingindo em 2011 o crescimento anual mais acentuado até hoje verificado (69,04%, 150mil novos imigrantes). Foi o início da política pública de integração de imigrantes, com a aprovação dos primeiros Planos Nacionais para a Integração e a criação dos CNAI's (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante) e dos CLAII's (Centro Local de Apoio à Integração de Imigrante). Desde então, o número total de imigrantes manteve-se próximo dos 400mil, até que a partir de 2016 se iniciou uma nova subida significativa, que resultará, este ano de 2019, segundo os números provisoriamente cedidos pelo SEF, na existência total de 556 mil imigrantes, o maior número total de sempre.

A par do crescimento dos números, tem crescido a vontade social e política de manter e até de aumentar a imigração e aproveitar as vantagens dela advêm para Portugal. Existe, de facto, um consenso nacional de que a imigração tem sido vantajosa para o País.

Contudo, uma política de imigração responsável, racional e humana não se cinge ao movimento migratório, abrange também a integração. Não basta receber imigrantes, é necessário permitir a sua integração, a qual inclui várias dimensões, entre as quais certamente o acesso a saúde, aprendizagem da língua, educação, trabalho, qualificação profissional, segurança social e Justiça.

A natureza multidimensional da integração aconselha uma abordagem sistémica, que compile todos os obstáculos verificados. E, de facto, ainda existem obstáculos muito graves, de ordem legal e institucional, ao exercício de direitos fundamentais pelos cidadãos estrangeiros.

- RUTURA DO SEF -

O maior e mais grave obstáculo à integração dos cidadãos estrangeiros é o estado de rutura do SEF. Maior dos problemas porque efetivamente é de um estado de rutura que se trata, dada a dimensão colossal dos atrasos dos processos e a constante suspensão de agendamentos, abertos intermitentemente. Mais grave dos problemas porque os serviços documentais prestados pelo SEF são condição para o exercício de direitos fundamentais pelos cidadãos estrangeiros. Sem documento do SEF, as pessoas imigrantes não têm acesso a saúde, a segurança social, a aprendizagem da língua e a outros direitos fundamentais.

Em 2019 os tempos de espera pelas decisões do SEF atingiram números nunca vistos (prazos legais chegam a ser excedidos no quadruplo) e várias vezes ao longo do ano sem sequer foi possível realizar agendamentos. A situação é gravíssima. Absolutamente caótica. Um estado de rutura e de violação sistémica, institucionalizada e orgânica de direitos fundamentais dos imigrantes:

- Marcações para concessões e renovações suspensas;
- Pedidos de asilo por decidir há mais de 2 anos, sem um único ato instrutório realizado (prazo legal máximo de 9 meses);
- Processos de emissão de autorização de residência de trabalho demoram mais de 1 ano (prazo legal máximo de 90 dias);
- Processos de renovação demoram mais de 180 dias (prazo legal máximo de 60 dias);

- Títulos de residência caducados por falta de renovação por parte do SEF.

De entre as consequências causadas por estas demoras do SEF, destaca-se o facto de os imigrantes passarem mais de 1 ano a contribuir para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e para a Segurança Social, como qualquer português, através dos descontos sobre o rendimento do trabalho, sem que possam usufruir desses serviços em iguais condições aos cidadãos nacionais. Esta discriminação constitui uma violação (institucionalizada) do direito à igualdade no acesso à saúde e à Segurança Social, consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º, 64.º e 63.º da Constituição da República Portuguesa, que justifica a declaração de inconstitucionalidade das normas de acesso ao SNS e de acesso ao Sistema Previdencial das quais resulta essa discriminação, bem como a responsabilização judicial internacional do Estado Português.

O estado de rutura do SEF repercute-se também nos refugiados, mesmo nos que estão a ser acolhidos em Portugal ao abrigo do programa de reinstalação (vindo da Turquia e do Egipto), que apesar de virem para Portugal com o estatuto de refugiado já concedido - o SEF não tem de decidir sobre o estatuto de asilo, mas tão só recolher os dados biométricos para ser emitido o cartão de residência -, aguardam vários meses por um documento que deveria demorar cerca de uma semana, no máximo. Dos 90 refugiados acolhidos pela PAR em 2019, 47 aguardam há meses pelo seu cartão de residência, permanecendo com um documento (que deveria ser provisório) caducado.

Esta demora implica graves consequências para os refugiados que assim não podem aceder:

- ao SNS e à devida isenção de taxas moderadoras;
- inscrição em cursos de língua portuguesa;
- a contas bancárias;
- ao mercado de trabalho;
- conversão de carta de condução (tão útil na vida pessoal e essencial na vida profissional);
- reagrupamento familiar;
- deslocação na UE (muitas vezes têm familiares noutros países da UE; outras vezes precisam de viajar em trabalho).

Desde pelos menos 2008 que os relatórios do SEF dão conta da escassez de recursos humanos e a partir de 2015 passaram a identificar a situação como dramática, referindo expressamente o risco de rutura dos serviços. Segundo análise do próprio SEF, os reforços de recursos humanos foram sempre abaixo do necessário e prometido. Para 2018 o plano de recursos humanos previa que o SEF atingisse 1.747 funcionários, mas ficou-se pelos 1.334.

A análise da variação do número de recursos humanos, de residentes e de concessões de Autorizações de Residência (AR) de 2007 até à data permite concluir que as queixas do SEF sobre o nível crescente de desadequação do número de recursos humanos do SEF são justificadas. Embora as tendências (de aumento e diminuição) do fluxo de recursos humanos e de residentes estrangeiros estejam em sintonia, as taxas de variação são distintas de uma forma que reafirma tendencialmente a escassez de recursos humanos, dado que tendencialmente a variação do fluxo de recursos humanos é mais alta que a variação dos residentes estrangeiros nos anos em que estes diminuem e mais baixa nos anos de aumento.

Esta assimetria de taxas de variação torna-se mais evidente quando atendemos ao número de residentes por funcionário ao longo dos anos. Tendo por referência os anos de 2016 e 2019, verifica-se um aumento de 40% do número de residentes por cada funcionário (358 para 423).

E mesmo que as 116 vagas abertas no concurso de junho de 2019 para o SEF fossem preenchidas, ainda assim verificar-se-ia um aumento de 28% (358 para 389).

Quando confrontado pelos meios de comunicação sobre a crescente demora dos processos, a resposta do MAI omite as denúncias dos relatórios do SEF e foca-se no facto do SEF emitir mais AR's e fazer mais marcações do que nunca – o que é verdade. Contudo, se o MAI recorda que estudos da OCDE apontam que Portugal é o segundo país onde a imigração mais cresce, então o MAI, o Governo como um todo e a Assembleia da República, têm de garantir que Portugal seja o segundo país onde o investimento no SEF mais cresce.

Mas a verdade – essa é a razão do problema – é que o investimento no SEF tem estado muito aquém do aumento da imigração. E o MAI, o Governo e a Assembleia da República não têm justificação para essa desproporção de investimento. Não podem alegar surpresa perante o aumento do fluxo de imigração, pois os índices de imigração aumentam constantemente desde 2015 e todos os documentos públicos referem que a expectativa é de que o crescimento continue constante. Não podem alegar sequer – e isto é o mais censurável – que não desejaram ou não contribuíram para o aumento da imigração, pois Portugal tem assumido, através do seu Governo, a vontade de aumentar o número de imigrantes, como medida de combate à crise demográfica e à falta de mão-de-obra. E não podem alegar que ignoravam a desproporção entre o nível de trabalho e o nível de recursos humanos do SEF ou que o problema só surgiu agora, pois desde 2008 que os relatórios do SEF o denunciam.

A contratação de 116 técnicos de atendimento, cujo concurso foi aberto em junho de 2019, que totalizaria 1.454, não será suficiente para regularizar o funcionamento do SEF. O número fica 293 postos abaixo do aconselhado pelo SEF. E fica aquém do número que seria necessário para voltar a ter, pelo menos, o nível de afetação de recursos existente em 2007 (299 residentes por funcionário) - implicaria, prevendo que em 2020 existam cerca de 500.000 imigrantes, que o SEF tivesse 1.672 funcionários. E ficará ainda aquém do necessário tendo por referência o número de novos títulos de residência emitidos. Em 2008, com 1.480 funcionários, o SEF emitia 72.826 títulos de residência. Numa lógica de proporção, em 2018, ano em que se emitiram 93.154, o SEF deveria contar com cerca de 1.890 funcionários.

Face ao exposto, é recomendável que seja lançado um novo concurso interno ou externo com vista à contratação de um número de funcionários que garanta um aumento proporcional ao aumento de trabalho que se tem verificado, cálculo para o qual o número de residentes e número de títulos de residência emitidos no último ano devem ser tidos em conta. E tendo em conta a morosidade dos concursos, recomenda-se o reforço imediato do SEF através de medidas provisórias de aumento dos recursos humanos.

A contratação de mais recursos humanos é uma medida igualmente urgente do ponto de vista financeiro, atendendo às contribuições significativas dos imigrantes para a Segurança Social (saldo financeiro positivo de 514 milhões de euros em 2017, prevendo-se 750 milhões para 2019), ao facto de parte significativa da imigração ter sido desejada e fomentada por políticas de flexibilização da regularização e de planeamento fiscal, e, finalmente, ao facto de o SEF ser maioritariamente financiado pelos imigrantes (48,11% do orçamento do SEF advém dos emolumentos e taxas pagas

pelos imigrantes, 19,12% de Fundos Comunitários recebidos exclusivamente para utilizar com os imigrantes e 14% do orçamento do SEF é transferido para o MAI, além de que as receitas do SEF têm vindo a aumentar, tendo registado um aumento de 10% em 2017).

Paralelamente ao reforço dos recursos humanos, é recomendável adotar medidas imediatas de desburocratização:

- Processamento informático de todo o processo de renovação (conforme previsto há anos);
- Aumento da validade da primeira autorização de residência temporária;
- No âmbito dos processos iniciados, quando houver pedido de documentos em falta/suplementares, suprimir uma nova marcação presencial para conclusão do processo através da junção informática dos documentos;
- Suprimir a obrigação de apresentação de documentos que se encontrem na posse do Estado (por exemplo, descontos para a segurança social);
- Separação orgânica muito clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes, conforme previsto no programa do XXII Governo Constitucional.

Ainda como forma de evitar os danos causados pela demora do SEF, é recomendável adotar medidas de proteção dos direitos dos imigrantes em caso de atraso:

- Manutenção das prestações sociais e acesso a serviços públicos em condições de igualdade quando a autorização de residência caduca devido a demora do SEF;
- A existência de processo de concessão de autorização de residência no SEF, a partir do momento em que o pedido seja admitido e esteja em fase de instrução, deve constituir um limite à expulsão, nomeadamente através da inclusão dessa situação nas causas de limite à expulsão previstas no artigo 135.º da Lei de Estrangeiros.

- IMIGRANTES -

Inscrição no Sistema Previdencial

Há cerca de três anos atrás, a Segurança Social passou a exigir, como condição para a inscrição de cidadãos estrangeiros no Sistema Previdencial, a apresentação de entrada regular no país e/ou visto válido e autorização de residência, chegando mesmo a exigir um visto para Portugal, não bastando visto Schengen, exigências que fazem com que uma parte muito significativa dos imigrantes não consiga obter o Número de Identificação da Segurança Social (NISS) e, por conseguinte, não consiga obter autorização de residência, mesmo que tenha trabalho, meios de subsistência, registo criminal limpo e residência no território.

A política levada a cabo pela Segurança Social viola gravemente direitos humanos fundamentais dos imigrantes, pois sem NISS o imigrante não consegue fazer descontos e, por conseguinte, não se consegue regularizar pela via do trabalho, ficando assim condenado à indigência, sem acesso ao SNS, a prestações sociais, a formações profissionais, ensino da língua e trabalho legal, vivendo numa constante ansiedade e temor, sujeito a chantagens e esquemas criminosos.

Ademais, a política da Segurança Social viola claramente o regime legal hoje em vigor, dado que a atual redação dos artigos 88.º e 89.º da Lei de Estrangeiros já não exige nem a prova de entrada legal (nos casos em que a situação perante a segurança social esteja regularizada há pelo menos 12 meses) nem a prova da manutenção da validade do documento. A política da Segurança Social retira toda a utilidade prática da nova redação dos artigos 88.º n.º 6 e 89.º n.º 5 da Lei de Estrangeiros. Como é que se poderá usufruir da presunção de entrada legal prevista nesses artigos

se para preencher um dos seus requisitos é necessário ter a situação regularizada perante a segurança social e a Segurança Social para atribuir NISS exige comprovativo de entrada legal?

Recomenda-se que a Direção Geral da Segurança Social emita uma nova circular (em substituição da Circular n.º 2 de 12/9/2016) que oriente os serviços da Segurança Social no sentido de que para inscrição de trabalhadores cidadãos estrangeiros no sistema previdencial e correspondente identificação no sistema de segurança social não seja exigido documento de viagem válido ou outro com vista a provar a sua entrada legal em Portugal ou em país do Espaço Schengen, nem que o documento ainda esteja dentro do seu prazo de validade no momento de apresentação.

Atestados de residência emitidos pelas Juntas de Freguesia

Outra matéria na qual os serviços públicos vão para além da sua competência, assumindo uma posição de controlo da Lei de Estrangeiros (mal-executada e para a qual não têm competência) e obstando, assim, ao processo de regularização dos imigrantes, é a questão da emissão dos atestados de residência pelas juntas de freguesia.

Várias juntas de freguesia recusam-se a emitir os atestados sem prova de residência legal e sem prova de residência estável mediante apresentação de contratos de arrendamento, de serviços de consumo, entre outros, indo para além do previsto no artigo 34.º do DL 135/99 de 22/4, que não exige nem a prova de uma residência estável, muito menos a prova de residência legal (nem faria sentido que o fizesse, dado que o atestado é um instrumento e requisito para obter a autorização de residência legal).

Recomenda-se a emissão de um novo parecer da Associação Nacional de Freguesias, a emissão de uma circular pela Secretaria de Estado Para a Integração e as Migrações no mesmo sentido e um inquérito, nos termos do artigo 3.º n.º 2, alínea b), da Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 01 de Agosto), sobre a emissão de atestados de residência, a realizar pelo Ministério da tutela legal das juntas de freguesia.

Outro obstáculo identificado na emissão dos atestados de residência é disparidade das taxas cobradas pelas juntas de freguesia por esse serviço, bem como a disparidade da taxa cobrada pela mesma junta de freguesia a cidadãos recenseados e não recenseados.

Tratando-se de um tratamento discriminatório sem uma justificação legítima, recomenda-se a alteração da legislação aplicável, por forma a aplicar taxas com critérios de igualdade e justiça, sob pena dos deputados da Assembleia da República deverem pedir a declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade das normas interpretadas no sentido de que permitem tais discriminações.

Garantia de Justiça e proteção dos cidadãos estrangeiros vítimas de crimes

Os imigrantes, ainda que não tenham a sua residência regularizada, têm o direito de apresentar queixa-crime. Contudo, o facto de a sua residência não estar regularizada faz com que o recurso às autoridades possa dar origem ao seu processo de afastamento, dado que a Lei de Estrangeiros (artigo 146º, nº1) impõe o dever geral de a entidade policial deter e entregar ao SEF o cidadão estrangeiro que esteja irregular.

Esta obrigação de detenção e entrega ao SEF de todo o cidadão que não tenham a sua residência regularizada, ainda que haja sido vítima de um crime e procure a entidade policial para apresentar queixa-crime, prejudica gravemente o apuramento da verdade e a realização da justiça, pois, em

primeiro lugar, desmotiva a apresentação de queixa e, em segundo lugar, afasta do território nacional a pessoa que conhece os factos que sustentariam a acusação e a punição do infrator. Deste modo, em muitos dos casos nem sequer haverá queixa - requisito dos crimes particulares e semipúblicos - e, portanto, não se iniciará o processo-crime, e nos casos em que este seja promovido, será manifestamente afetado pela ausência da vítima. Esta situação não só fomenta uma dupla vitimização – primeiro pelo agressor, depois pelo Estado-, como afeta a segurança de todos, pois potencia a impunidade.

Recomenda-se a atribuição de uma AR temporária às pessoas imigrantes vítimas de criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada ocorrida em território português, nos termos das alíneas j), l) e m) do n.º 1 do artigo 1.º do Código de Processo Penal, inserindo-as no âmbito de proteção já existente no artigo 122º da Lei de Estrangeiros para os casos de exploração laboral e tráfico humano.

Acesso ao Trabalho – contratação de cidadão estrangeiro

O acesso ao trabalho legal pelos imigrantes está fortemente condicionado pelo facto de a Lei de Estrangeiros (artigos 185.º e 198.º-A) penalizar os empregadores que empreguem imigrantes que não tenham visto de residência para trabalho. Naturalmente, a existência destes artigos dissuade muito a contratação de imigrantes em situação irregular, principalmente pelos empregadores mais responsáveis, cumpridores e zelosos.

A previsão da penalização dos empregadores é prejudicial às políticas de imigração dos mais recentes Governos Portugueses, é contrária ao regime de regularização pela via do trabalho previsto na Lei de Estrangeiros e, mais grave, é prejudicial à possibilidade de integração dos imigrantes que nos procuram. Além disso, está em contradição com a convicção geral da sociedade (que aceita pacificamente que as pessoas obtenham AR por via do trabalho, apesar de não terem visto para tal) e com a prática da Administração Pública, que não costuma abrir processos-crime ou contraordenacionais desde que os direitos e condições de trabalho sejam respeitados.

Por isso, recomenda-se a revogação parcial dos artigos 185.º-A e 198.ºA da Lei de Estrangeiros, de forma a restringir a penalização da contratação de imigrantes no caso de o empregador não comunicar à Segurança Social e não efetuar os devidos descontos, agravando essa penalização se, além da falta de oficialização, se verificar o desrespeito dos direitos e deveres laborais aplicáveis.

Contudo, caso se entenda que esta recomendação implicaria a violação da Diretiva 2009/52/CE de 18/6/2009, que impõe que os Estados-Membros penalizem a contratação de imigrantes em situação irregular, recomenda-se, como solução de compromisso, dispor expressamente na legislação que não se considera como irregular, para efeitos de penalização da entidade empregadora, o cidadão estrangeiro que tenha processo de regularização pendente.

Vistos de residência para exercício de atividade profissional

Mais importante do que adotar soluções de recurso, fomentando a regularização *a posteriori*, seria definir se Portugal quer receber pessoas estrangeiras de forma segura e humana, com garantia de direitos sociais equivalentes aos cidadãos residentes, sob pena de aumentar a quantidade de imigrantes em situação irregular dada a morosidade dos serviços do SEF.

Recomenda-se a criação de um título temporário de curta duração que permita a entrada legal em Portugal de imigrantes com o objetivo de procura de emprego, conforme previsto no programa do Governo.

Acesso à saúde

Em resultado das orientações da Circular n.º 12/DQS/DMD, de 07.05.2009, da Direção Geral da Saúde, emitida na vigência da anterior Lei de Bases da Saúde, os cidadãos estrangeiros sem AR são discriminados no acesso ao SNS. Embora tenham acesso ao SNS, não o têm nas mesmas condições dos cidadãos portugueses ou dos cidadãos estrangeiros com AR, pois têm de pagar os custos dos serviços.

A somar a esta discriminação, que resulta da Circular, soma-se a discriminação causado pela ignorância dos técnicos dos serviços médicos, que incumprem as orientações da Circular, não permitindo sequer o acesso ao SNS, ou, noutros casos, não permitindo em iguais condições por via da aplicação da clausula relativa a casos de exclusão social ou em situação de carência económica.

Atualmente, com a nova Lei de Bases, é ainda mais inaceitável o incumprimento da cláusula da Circular que prevê o direito de acesso ao SNS de imigrantes sem AR, porquanto a nova Lei de Bases passou a dizer aquilo que antes só vinha claramente previsto na circular: os cidadãos estrangeiros são beneficiários do SNS, “com ou sem respetiva situação legalizada”.

Ademais, a nova Lei de Bases permite defender que os cidadãos estrangeiros sem AR devem passar a exercer esse direito em condições de igualdade aos cidadãos português, dado que a Lei de Bases retirou a exigência do princípio da reciprocidade como condição desses cidadãos serem beneficiários do SNS, o que induz que o legislador pretendeu que o acesso ao SNS passasse a ter um caráter universal e igualitário.

Recomenda-se:

- Terminar com a discriminação normativa, através da aprovação da regulamentação da nova Lei de Bases que disponha de forma expressa e inequívoca que os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais circunstâncias aos cidadãos portugueses, independentemente de terem ou não a sua situação documental regularizada;
- (dada a demora na regulamentação da nova Lei de Bases) a imediata emissão de uma circular do Ministério da Saúde, esclarecendo que de ora em diante os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais circunstâncias aos cidadãos portugueses, independentemente de terem ou não a sua situação documental regularizada;
- implementação e monitorização do Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros (medida 27 do Plano Estratégico para as Migrações);
- incremento da monitorização da saúde em populações vulneráveis, nomeadamente imigrantes (medida 28);
- criação de informação acessível sobre o sistema de saúde (medida 29);
- promoção de formação a profissionais de saúde acerca das necessidades dos migrantes na área da saúde (medida 30);

Acesso ao RSI (Rendimento Social de Inserção)

Apesar de o regime legal de acesso ao RSI ter sido objeto de uma alteração legal, em 2017, que deixou de condicionar o seu acesso à verificação de um período mínimo prévio de residência (na sequência de o Tribunal Constitucional ter declarado com força obrigatória geral a sua inconstitucionalidade), passando a exigir apenas a existência de AR, vários serviços da Seg. Social continuam a fazer aquela exigência - inconstitucional.

Recomendamos que o Governo reforce o conhecimento do regime legal pelos funcionários da Segurança Social, nomeadamente através da emissão de uma Circular, de impressão de panfletos informativos a distribuir nos serviços pelos funcionários e pelos utentes e através da integração do tema nas formações dos funcionários.

O ensino da língua portuguesa

O ensino oficial da língua portuguesa a cidadãos estrangeiros adultos é realizado através de cursos de Português para Falantes de Outras Línguas e financiados através de fundos europeus para o efeito, em moldes que limitam gravemente o acesso dos imigrantes à aprendizagem da língua.

Em primeiro lugar, as regras (comunitárias) de financiamento dos programas de aprendizagem de português exigem que os alunos tenham residência regularizada, o que exclui todos os imigrantes que ainda não tenham AR. Em segundo lugar, as regras (nacionais) exigem um número mínimo de 26 alunos para abrir uma turma, o que, dada a regra anterior e a distribuição geográfica dos imigrantes, dificulta muito a abertura de turmas. Quanto a este requisito, é importante chamar a atenção para uma possibilidade conferida pelo artigo 2.º-A, n.º 2, completamente esquecida: pode ser “autorizada, a título excepcional, pelos membros do Governo competentes, a constituição de grupos de formação com um número de formandos inferior ou superior aos limites previstos no número anterior, sob proposta do serviço territorialmente competente, fundamentada em critérios de cobertura geográfica”.

Outro defeito do sistema é a exiguidade de cursos realizados e a pouca fragmentação de níveis, em particular níveis mais elevados.

Recomenda-se a emissão de uma circular que esclareça e informe os serviços públicos, em particular o IEF, da possibilidade e do dever de utilizar a prerrogativa de solicitar a abertura de turmas com menos de 26 alunos; a abertura de cursos financiados sem recurso a fundos europeus, para permitir a integração de imigrantes sem autorização de residência regularizada; e a realização de mais cursos e com mais variedade de níveis.

- REFUGIADOS -

Coordenação e cooperação

Depois da fase inicial do programa de acolhimento de refugiados ao abrigo do programa europeu de recolocação da Grécia e Itália (2016 e 2017), o Governo deixou de reunir o Grupo Interministerial que integrava os vários Ministérios relacionados com a integração de refugiados e as entidades de acolhimento da Sociedade Civil e não criou outros meios casuísticos de diálogo e coordenação estratégica e operacional, o que resultou na incapacidade de identificar problemas e construir soluções, concretas e estratégicas.

A única diligência no sentido de realizar uma avaliação foi o relatório do Alto Comissariado para as Migrações sobre o Programa de Recolocação, mas esse relatório não tem indicadores qualitativos e críticos. É completamente omissivo quanto a problemas essenciais como o acesso a saúde, língua portuguesa, habitação e autonomização. É enganador, com números tão irrealistas quanto incríveis (100% de indicador de saúde e 98% no Ensino da língua).

A falta de análise crítico-qualitativa, de diálogo e de planeamento conjunto do futuro impossibilita a melhoria do acolhimento e a adequação da realidade à vontade política e civil, conforme se está a tornar crescentemente evidente face à incapacidade de Portugal acolher o número de refugiados com que se comprometeu para 2018 e 2019, no programa da reinstalação.

Recomenda-se a realização de um balanço qualitativo do acolhimento de refugiados em Portugal, através de um diálogo aprofundado entre os vários Ministérios envolvidos na integração e entre estes e a Sociedade Civil responsável pelo acolhimento, com vista à identificação de obstáculos, assunção de compromissos, definição de uma política de asilo a longo prazo e reforma do sistema de acolhimento.

Recomenda-se a retoma das reuniões do Grupo Interministerial e a adoção generalizada de boas práticas de audição de todas as partes envolvidas, sentadas simultaneamente à mesma mesa, antes da tomada de decisões.

A contrapartida nacional dos projetos de acolhimento

Os projetos de acolhimento de refugiados são cofinanciados pela UE através do FAMI, o qual apenas financia 75% do orçamento de um projeto, exigindo que os restantes 25% sejam financiados nacionalmente – contrapartida nacional.

Em Espanha o Governo garante a contrapartida nacional. Quando é aberto um aviso para a apresentação de projetos de acolhimento, os candidatos sabem que se o projeto for aprovado pelo Governo, este garante os 25% nacionais. Em Portugal não é assim que acontece. Contudo, o acolhimento de refugiados é função do Estado, foi o Estado que se vinculou à Convenção de Genebra, às Diretivas Comunitárias do Sistema Europeu Comum de Asilo e foi o Estado que acordou com a União Europeia e (agora) com o ACNUR que iria receber refugiados. E é o Estado que decide se aprova ou não um projeto de acolhimento, pelo que só se o projeto for viável e interessante é que terá apoio.

Volvido o período de maio foque mediático e maior motivação, atualmente as IPSS envolvidas no acolhimento têm muitíssima dificuldade em encontrar doadores privados que garantam os 25% e não têm capacidade financeira própria.

Recomenda-se que o Governo português assuma o compromisso de prestar a contrapartida nacional dos projetos de acolhimento de refugiados aprovados pela Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, prevendo essa quantia no Orçamento de Estado.

Habitação

O atual sistema português de acolhimento e integração de refugiados espera dos refugiados que ao fim de dezoito meses no país consigam encontrar uma habitação própria. Contudo, essa autonomização tem-se revelado muitíssimo difícil e muitos dos refugiados só garantem a sua habitação à custa de respostas extraordinárias e altruisticamente oferecidas pelas Instituições de Acolhimento. Só isso tem evitado uma situação de grave crise social.

A dificuldade deve-se a espécies diferentes de fatores, quer relacionados com a conjuntura nacional, quer com as vulnerabilidades subjetivas comuns dentre os refugiados. A adicionar ao contexto geral de dificuldade de acesso a habitação, sofrido pela generalidade dos cidadãos, aos refugiados soma-se a falta de uma rede informal de ajuda (que possa servir, por exemplo de fiador ou com quem possam partilhar casa), bem como o preconceito, receio e xenofobia. Ademais, não é razoável esperar que os refugiados tenham a mesma capacidade de autonomização que a generalidade dos cidadãos, pois são pessoas especialmente vulneráveis, devido ao que sofreram no seu país de origem, ao que sofreram no caminho e ao que sofrem, ainda hoje, para encarar uma nova realidade completamente forçada, sem aviso, preparação ou mentalização prévia.

Perante estes factos, recomenda-se a elaboração de um modelo de acolhimento que potencie a estabilidade habitacional dos refugiados (a primeira habitação é a habitação onde poderá permanecer), seja através da cedência de habitação pública, através do aproveitamento dos fundos europeus para construir e reabilitar habitação pública a ceder aos refugiados para lá do período de 18 meses de acolhimento, recorrendo para tal a parcerias com a sociedade civil, seja através de um enquadramento jurídico de longo prazo à habitação comercial; a criação de seguros de fiança e de arrendamento adequados à utilização pelos refugiados; e que o modelo de acolhimento se altere por forma a que a casa onde o refugiado é acolhido durante o período de integração seja potencialmente a sua habitação para além do período de acolhimento inicial.

Acesso à saúde

Os refugiados (e titulares de proteção subsidiária) e requerentes de asilo têm acesso ao SNS com isenção de taxas moderadoras, embora com meios técnicos distintos, dado que aos requerentes de asilo não é conferido um número de utente (como aos refugiados e titulares de proteção subsidiária), mas apenas uma inscrição no sistema de informação dos serviços médicos (cfr. despacho n.º 25/360, de 2001 e a Circular Conjunta n.º 13/2016/CD/ACSS, de 12-05-2016).

Esta distinção e a dificuldade ou impossibilidade técnica de os serviços realizarem a inscrição no sistema de informação tem feito com que nuns casos os requerentes de asilo não consigam ter acesso à saúde (por não conseguirem fazer a inscrição), noutros que lhes seja atribuído um número de utente (contrariando as normas aplicáveis) e se crie ideia generalizada (errada) de que os requerentes de asilo devem apresentar número de utente, o que faz com que aqueles que não têm número de utente, mas sim (conforme deve ser) apenas um registo no sistemas de informação, sejam impedidos por alguns locais de saúde de ter acesso a serviços médicos.

Recomendamos que seja emitida uma nova circular que esclareça os centros de saúde, referindo que os requerentes de asilo não devem ter um número de utente, mas tão só uma inscrição no sistema, o que lhes confere todos os direitos e nos mesmos termos que um refugiado; e uma resolução urgente do acesso técnico aos códigos *supra* mencionados, de forma a garantir um tratamento uniformizado dos requerentes de asilo nos centros de saúde do SNS.

Acesso à língua portuguesa

O ensino da língua portuguesa a refugiados apresenta os mesmos defeitos do ensino a imigrantes, em geral, pois os meios formais de ensino são os mesmos, com a agravante de os refugiados serem pessoas mais vulneráveis.

Recomendamos a emissão de uma circular que esclareça e informe os serviços públicos, em particular o IEF, da possibilidade e dever de utilizar a prerrogativa de solicitar a abertura de turmas com menos de 26 alunos; a inclusão dos requerentes de asilo para atribuição de bolsa de formação; e a realização de cursos com maior carga horária, mais curtos, e com maior frequência, sem esquecer o nível de alfabetização e nível mais superior.

Acesso a um processo de Asilo justo

As prestações de declarações dos requerentes de asilo são absolutamente determinantes da decisão final sobre o seu pedido de asilo. É com base nelas que o SEF decide sobre o pedido de asilo e que o juiz - em caso de recurso - decide se a decisão do SEF foi correta. Por conseguinte, quaisquer falhas que ocorram nesse momento irradiarão todo o processo.

É, por isso, decisivo garantir o apuramento da verdade na prestação de declarações, Contudo elas ocorrem sem assessoria jurídica obrigatória e apesar de a lei imputar o ónus de procura da verdade sobre o instrutor do SEF, essa obrigação é recorrentemente incumprida, pois os requerentes de asilo não desenvolvem por si só suficientemente a fundamentação do seu pedido (por ignorância ou entraves psicológicos) e o SEF não os incita o suficiente a fazê-lo.

A par do incumprimento do ónus da procura da verdade, são recorrentes as queixas de discrepâncias entre as declarações e o auto escrito que as documenta, o que não custa a crer que possa efetivamente ocorrer, dado que sabemos que várias vezes o auto de declarações não é lido integralmente pelo tradutor, sendo apenas feito um resumo oral, após o que o requerente assina o auto, que passa a ter uma força irradiadora de todo o processo, no qual qualquer pequena falha (uma data, por exemplo) pode determinar o indeferimento do pedido de asilo.

Recomenda-se a obrigatoriedade de assistência jurídica aquando da prestação de declarações instrutórias, de forma a garantir a genuinidade e completude das declarações prestadas pelos requerentes de asilo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, complementar ao serviço de intérprete, que assegure um processo de asilo justo e fiável. O jurista ou advogado a assessorar o requerente, desde que com um estatuto totalmente independente do SEF, tenderá a garantir o cumprimento do ónus de procura da verdade e a leitura integral dos autos de declarações.

Reagrupamento familiar

O direito dos refugiados ao reagrupamento familiar está fortemente limitado no que diz respeito ao âmbito de familiares que podem ser reunidos, o que prejudica gravemente a capacidade de integração, a capacitação das famílias e potencia os movimentos secundários.

Por conseguinte, recomenda-se a alteração do âmbito de familiares para efeitos do pedido de reagrupamento familiar de familiares de refugiados, voltando a remeter para o âmbito de familiares para efeitos de reagrupamento familiar de cidadãos estrangeiros previsto na Lei de Estrangeiros.

Sistema de emissão de Vistos

O Sistema de emissão de vistos dos consulados portugueses é muito rígido, não se adequando à flexibilidade exigida especialmente nos casos de familiares de refugiados. Recorrentemente, o titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal reside num país no qual não existe representação diplomática portuguesa. Nesses casos, a competência para a emissão do visto é

atribuída exclusivamente a uma representação diplomática portuguesa localizada noutro país. Contudo, frequentemente, a deslocação à representação diplomática substitutiva é inviável por motivos de força maior, tais como a existência de conflitos armados no caminho, a não emissão de vistos de entrada pelo país em causa ou pelos países de caminho, ou carência financeira do cidadão. É o caso dos cidadãos sírios, dado que a experiência demonstra que embaixada cipriota não emite vistos a sírios.

Recomenda-se que:

- O MNE emita orientações gerais às representações diplomáticas para que relevem a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática), para efeitos das cláusulas de exceção previstas no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 10.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11;
- O Governo altere o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11, aditando um número ao artigo 68.º ou ao artigo 10.º, no qual preveja, de forma não taxativa, como “razões atendíveis” e “casos excepcionais, devidamente justificados”, a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática);
- O MNE celebre acordos de representação com Estados-Membros da UE, para que a representação diplomática desses Estados emita vistos Schengen a cidadãos titulares de direito à emissão de visto de entrada em Portugal, independentemente da sua nacionalidade ou residência, desde que não exista representação diplomática portuguesa no país de residência;
- O MNE articule com as autoridades de Estado terceiro, por forma a emitirem vistos de entrada no seu território a titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal;
- O Governo consagre a regra da competência territorial universal das representações diplomáticas.

Educação e reconhecimento de qualificações profissionais

O reconhecimento das qualificações profissionais é um instrumento fundamental para a integração dos cidadãos estrangeiros adultos. Contudo, os refugiados, por um lado, têm muita dificuldade em obter documentos comprovativos das suas qualificações profissionais (por terem deixado o seu país sem preparação e pelo facto de ser impossível ou não aconselhável contactar as entidades oficiais), por outro, não dominam o português, o que obsta ao reconhecimento das suas qualificações profissionais nos termos exigidos.

Recomenda-se que seja emitida uma circular que preveja medidas excepcionais, adequadas aos refugiados, de reconhecimento das qualificações profissionais, a exemplo da circular para a educação, que garanta flexibilidade, uniformidade e, por conseguinte, previsibilidade.

Acesso à Segurança Social e ao Instituto de Emprego e Formação Profissional

Vários serviços públicos recusam ilegitimamente aos requerentes de asilo e a refugiados o exercício de direitos. É um problema generalizado (inscrição no IEF, emissão de número de utente no SNS, emissão de NISS pela Segurança Social) com uma causa comum: alguns serviços não reconhecem – ilegitimamente – os documentos do SEF prévios à emissão de cartão de residência.

Recomendamos, à semelhança do sucedido na área da saúde, a emissão de uma circular dos vários Ministérios, que uniformize as boas práticas nos serviços públicos, reconhecendo o valor dos documentos provisórios apresentados pelos requerentes de asilo e refugiados reinstalados na pendência da atribuição, pelo SEF, do cartão de residência; a definição e publicação, por cada Ministério, através de Circular e manual prático, dos procedimentos internos que devem ser prosseguidos pelos serviços; e, finalmente, a realização de ações de formação dos técnicos envolvidos nos serviços e uma eficaz difusão da informação disponível sobre o tema, nomeadamente através de panfletos informativos entre os utentes dos serviços.

2. Preâmbulo

Portugal é hoje, cada vez mais, um país de movimentos migratórios mistos. Até finais da década de 80 eramos quase exclusivamente um país de emigração, data a partir da qual a imigração passou a crescer continuamente, atingindo em 2011 o crescimento mais acentuado até hoje verificado (crescimento de 69,04%, 150mil novos imigrantes num só ano), totalizando 400mil imigrantes em 2002. Foi o início da política pública de integração de imigrantes, com a aprovação dos primeiros Planos Nacionais para a Integração e a criação dos CNAI's (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante) e dos CLAII's (Centro Local de Apoio à Integração de Imigrante).

Desde então, o número de imigrantes manteve-se próximo dos 400mil, até que a partir de 2016 se iniciou uma nova subida significativa, que resultará, este ano, segundo os números provisoriamente cedidos pelo SEF, na existência total de 566mil imigrantes. o maior número total de sempre¹.

Para este crescimento também contribuiu (embora com um peso relativo muito residual) o aumento do número de refugiados em Portugal. Até à crise europeia de refugiados, Portugal recebia poucas dezenas de refugiados em programas internacionais e poucas centenas espontaneamente, mas, na sequência do aumento significativo de chegadas de refugiados à União Europeia e da pronta apresentação da vontade e disponibilidade de acolhimento da sociedade civil, com a criação da Plataforma de Apoio aos Refugiados, Portugal acolheu 1.520 refugiados de 2016 a 2017, no âmbito da recolocação e recebeu 1.270 pedidos de asilo espontâneos².

Nesta conjuntura de mudança, o contexto social e político português é, felizmente, favorável ao acolhimento e integração de imigrantes e refugiados.

No plano social, numa altura em que a Europa se divide quanto ao impacto da imigração e asilo no velho continente, Portugal é um dos países da OCDE onde aumentou o número de pessoas que

¹<https://expresso.pt/sociedade/2019-11-12-Imigracao-para-Portugal-ja-cresceu-18-em-2019--e-ainda-vai-aumentar->

²<https://rr.sapo.pt/2019/03/19/pais/portugal-cada-vez-mais-na-rota-dos-refugiados-2018-registou-recorde-de-pedidos-de-asilo-espontaneos/noticia/144755/>

acreditam que a imigração tem um impacto positivo no seu país, segundo os resultados do mais recente barómetro promovido pelo European Social Survey (ESS)³. A imigração, em particular, é defendida como uma possível solução para uma economia fragilizada por questões demográficas, como indica o Relatório Estatístico Anual 2018, do Observatório das Migrações⁴ e nitidamente o recente saldo migratório positivo trouxe inegáveis benefícios ao nosso país e à nossa Economia. Na verdade, além do enriquecimento cultural que trazem à nossa sociedade, os imigrantes contribuem para a economia e para a sustentabilidade da Segurança Social, para a qual contribuíram com um saldo financeiro positivo no valor de 514,3 milhões de euros em 2017⁵, estimando-se números records em 2019 no valor de 750 milhões de euros⁶. Somos um exemplo de disponibilidade política e social na Europa e no mundo. Fomos o sexto país da União Europeia que mais requerentes de asilo acolheu ao abrigo do programa de recolocação e continuamos a receber os refugiados reinstalados e os que atravessam o Mediterrâneo rumo à Europa.

No plano político-legislativo, a evolução do quadro normativo em torno da Imigração e do Asilo tem-se revelado manifestamente positiva, nomeadamente as mais recentes alterações à Lei dos Estrangeiros e à Lei da Nacionalidade, e o 22º Governo de Portugal iniciou a sua legislatura de forma auspiciosa, com a criação de uma Secretaria de Estado para a Integração e Migrações e com a assunção de um programa de governo progressista que se compromete, designadamente a “eliminar o regime de contingentação do emprego de imigrantes estrangeiros de países terceiros, prevendo ajustamentos nos mecanismos de entrada em função da situação do mercado de trabalho; prever um título temporário de curta duração que permita a entrada legal em Portugal de imigrantes com o objetivo de procura de emprego” e “criar uma zona de mobilidade e de liberdade de fixação de residência entre os países da CPLP”⁷.

Apesar deste contexto favorável, ainda existem obstáculos muito graves ao exercício de direitos fundamentais pelos imigrantes e pelos refugiados. Assim sendo, havendo necessidade e vontade de melhorar, é um momento propício para uma reforma de vários aspetos das políticas públicas relacionadas com os cidadãos estrangeiros a residir em Portugal, aumentando significativamente o nível de dignidade e igualdade com que são tratados.

Sendo uma realidade pluridimensional, interministerial e com uma colaboração indelével do 4º setor, é essencial dialogar com as organizações da sociedade civil, especialmente bem posicionadas para garantir um retrato fiel da realidade aos deputados da Assembleia da República, aos membros do Governo e à comunidade civil. Um retrato fiel e amplo da realidade é o que este documento pretende oferecer: um olhar transversal sobre os obstáculos práticos que no nosso serviço diário observamos na política pública de imigração e de asilo, com o objetivo de contribuir para um debate público informado e participativo, que resulte em políticas mais dignas, mais eficientes e mais estruturais. Para isso, procurámos identificar os obstáculos práticos e recomendar

³https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-do-europeans-differ-in-their-attitudes-to-immigration_0adf9e55-en#page2

⁴<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb>

⁵P.13, <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb>.

⁶<https://expresso.pt/sociedade/2019-10-31-Imigrantes-dao-750-milhoes-por-ano-aos-cofres-da-Seguranca-Social>

⁷<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

propostas concretas de solução. Esperamos que este trabalho seja enriquecedor e enriquecido com a identificação de outros obstáculos e soluções.

3. O JRS em Portugal

O JRS é uma organização internacional da Igreja Católica que tem como missão Acompanhar, Servir e Defender pessoas refugiadas, deslocadas ou emigradas da sua terra natal por quaisquer motivos, em particular as mais vulneráveis, promovendo a defesa dos direitos humanos, a assistência humanitária e o diálogo intercultural e inter-religioso.

Criado em 1980, pelo Padre jesuíta Pedro Arrupe, face ao drama vivido por milhares de refugiados vietnamitas (“boat people”) que fugiam da guerra no seu país, estamos atualmente presentes em 56 países, tendo servido aproximadamente 677 800 refugiados e deslocados à força em todo o mundo, independentemente da sua etnia ou crença religiosa.

Em Portugal, o JRS foi criado em 1992, e desde então a atuação junto dos nossos utentes tem-se desenvolvido nas áreas do apoio social, psicológico, médico e medicamentoso, jurídico, integração profissional, alojamento de imigrantes sem-abrigo em situação de particular vulnerabilidade social (Centro Pedro Arrupe), acompanhamento a imigrantes detidos (Unidade Habitacional de Santo António), assim como ensino da Língua Portuguesa e ações de formação em diversas áreas. Só no ano de 2018 realizámos 9.136 de atendimentos a 2.072 utentes.

Desde 2015, na sequência do aumento de chegadas de refugiados à União Europeia, aumentámos o nosso trabalho com os refugiados. Fazemos a gestão e o acompanhamento técnico do Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados (CATR) da Câmara Municipal de Lisboa, em colaboração com a equipa da Câmara, e acrescentámos, em 2018, à gestão do secretariado técnico – assumida desde a sua origem (2015) - a coordenação da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), participando, desta forma, no acolhimento de sensivelmente metade dos requerentes e beneficiários de proteção internacional que chegaram ao nosso país desde 2015. Em maio deste ano criámos um Centro de Acolhimento Transitório para Refugiados em Évora.

4. A rutura do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O funcionamento do SEF merece a nossa especial atenção, quer pela sua importância, quer pelo estado de emergência existente.

O JRS verifica que nos últimos quatro anos a incapacidade de resposta do SEF aos atendimentos solicitados tem vindo a agravar-se, atingindo, no ano de 2019, um estado de rutura total. Além do contínuo aumento sem precedentes dos prazos de decisão, por várias vezes as marcações foram suspensas. Portanto, na prática o que sucede é que um imigrante tenciona marcar um agendamento para pedir o reagrupamento familiar do seu cônjuge ou filhos, uma concessão ou uma renovação da autorização de residência, e, por e simplesmente, o SEF não lhe atribui uma vaga. Nem mesmo para um hiato temporal de seis ou mais meses adiante. Significa isto que o imigrante está condenado a ficar irregular, ou seja, sem direito a uma consulta gratuita, sem um abono de família e disposto a ser notificado para abandonar o país.

O nível de resposta é, de facto, dramaticamente abaixo do aceitável e abaixo dos mais baixos limiares existentes em Portugal, mesmo tendo em conta as limitações e contingências existentes em alguns serviços públicos. A situação é gravíssima, absolutamente caótica. Um estado de rutura e de violação sistémica, institucionalizada e orgânica de direitos fundamentais dos imigrantes:

- Marcações para concessões e renovações suspensas;
- Pedidos de asilo por decidir há mais de 2 anos, sem um único ato instrutório realizado (prazo legal máximo de 9 meses⁸);
- Processos de emissão de autorização de residência de trabalho demoram mais de 1 ano (prazo legal máximo de 90 dias⁹);
- Processos de renovação demoram mais de 180 dias (prazo legal máximo de 60 dias)¹⁰;
- Títulos de residência caducados por falta de renovação por parte do SEF;

Consequentemente, os cidadãos estrangeiros ficam cerca de um ano sem direitos fundamentais tais como prestações sociais e Serviço Nacional de Saúde.

a. Problema

i. *Para os Imigrantes*

A importância preponderante deste serviço advém do facto de o exercício de muitos dos direitos dos cidadãos estrangeiros depender da posse de um título de residência válido, documento cuja emissão e renovação (sem a qual se torna inválido) é da competência exclusiva do SEF.

Sem título de residência ou com o título de residência caducado, o cidadão estrangeiro não tem acesso aos seguintes direitos fundamentais:

- prestações sociais, como o abono de família, o rendimento social de inserção e o subsídio de desemprego – ainda que faça descontos para a segurança social;
- serviços de saúde gratuitos ou acesso a taxas moderadoras, o que significa pagar, por exemplo, cerca de €100,00 por uma consulta de urgência num hospital;
- reagrupamento familiar (há casos de cidadãos estrangeiros que residem e trabalham em Portugal e esperam mais de um ano para poder pedir a vinda dos seus cônjuges ou filhos menores e outros que não visitam os seus pais gravemente doentes nem sequer vão ao seu funeral, pois aguardam pela emissão do documento de residência);
- trabalho legal (empregar alguém sem título válido configura uma contra-ordenação para a entidade empregadora, o que naturalmente dissuade os empregadores a empregar – precisamente os mais responsáveis – e leva mesmo alguns a desistirem ou despedirem os cidadãos estrangeiros, sem que estes tenham qualquer culpa, dado que aguardam a emissão de título de residência ou a sua renovação);
- inscrição no Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- filhos menores vêm muito dificultado o acesso às cantinas escolares de forma gratuita, dada a situação irregular dos pais;

⁸ Artigo 28.º n.º 2 da Lei de Asilo.

⁹ Artigo 82.º n.º 1 da Lei de Estrangeiros.

¹⁰ Artigo 82.º n.º 2 da Lei de Estrangeiros

Além destas consequências concretas e tangíveis, a espera pela concessão de renovação de autorização de residência, na medida em que significa estar numa situação de irregularidade, causa uma grande ansiedade e sentido de marginalidade aos cidadãos estrangeiros mais vulneráveis.

Importa notar que estas consequências se verificam ainda que o cidadão estrangeiro haja tido a diligência de iniciar o processo de emissão de título de residência no SEF, esteja a trabalhar e a fazer descontos para a Segurança Social e para o IRS.

Portanto, os imigrantes passam mais de 1 ano a contribuir para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e para a Segurança Social, como qualquer português, através dos descontos sobre o rendimento de trabalho, sem que possam usufruir desses serviços em iguais condições. Esta situação constitui uma violação (institucionalizada) do direito à igualdade no acesso à saúde e à Segurança Social, consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º, 64.º e 63.º da Constituição da República Portuguesa, que justifica a declaração de inconstitucionalidade das normas de acesso ao SNS e de acesso ao Sistema Previdencial que chegam a esse resultado, bem como a responsabilização judicial internacional do Estado Português.

Todas estas consequências verificam-se porque o acesso por cidadãos estrangeiros aos direitos fundamentais acima referidos está condicionado à posse de título de residência válido. Os vários diplomas legais que regulam o acesso a direitos fundamentais prestados ou garantidos pelo Estado fazem uma diferença de tratamento entre quem reside em Portugal e quem apenas está “de passagem” (estrangeiros não residentes). Neste segundo caso, as pessoas não têm acesso a saúde gratuita, não têm acesso à Segurança Social, nem a trabalho legal. Esta bipolaridade é razoável, mas está hoje desadequada à realidade tripartida existente. É que além do grupo das pessoas (portuguesas e estrangeiras) residentes e do grupo das pessoas estrangeiras “de passagem” (turistas), existe o grupo das pessoas que não estão de passagem, mas ainda não são oficialmente residentes – aguardam pela decisão de concessão ou renovação da autorização de residência.

Este grupo fica numa situação de limbo jurídico. Por um lado, reside em Portugal e na maioria dos casos já paga impostos e faz contribuições para a Segurança Social, por outro lado, não tem visto de residência nem (ainda) autorização de residência. E, mais grave que o limbo jurídico, vive num vazio de direitos, nomeadamente, a saúde tendencialmente gratuita no SNS e prestações da Segurança Social.

Este vazio de direitos é hoje, face à demora nunca antes vista no SEF, especialmente dramático. A lei prevê que a decisão sobre o pedido de concessão de autorização de residência seja tomada em 90 dias (artigo 82.º, n.º 1 da Lei de Estrangeiros¹¹) e que a decisão sobre o pedido de renovação seja tomada em 60 dias (artigo 82.º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros). Portanto, a situação de limbo deveria durar 90 ou 60 dias, no máximo, respetivamente. Contudo, as decisões sobre a concessão demoram, por regra, cerca de 365 dias no caso das manifestações de interesse (artigo 88.º e 89.º da Lei de Estrangeiros) e cerca de 180 dias nas restantes autorizações de residência. As renovações, por sua vez, cerca de 120 dias. A situação é, deveras, dramática. É sistémica. O JRS, lembre-se, ajuda milhares de pessoas por ano e podemos afirmar que estes prazos são, de facto, a infeliz e dramática regra geral.

¹¹Lei n.º 23/2007, de 04/07, com redação atualizada consultável em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=920&nversao=&tabela=leis&so_miolo=

Além da impossibilidade de acesso a direitos fundamentais, a demora de decisão do SEF implica ainda o aumento da probabilidade de o cidadão estrangeiro ser notificado de uma decisão de expulsão do país, dado que a lei não prevê a pendência de processo de concessão de autorização de residência como uma causa de suspensão e limite à expulsão¹².

ii. Para os Refugiados

Esta situação de extremo incumprimento dos prazos de decisão pelo SEF não se verifica apenas nas decisões relativas aos cidadãos estrangeiros imigrantes. Ela verifica-se também em relação a refugiados.

O JRS acompanha casos de requerentes de asilo espontâneos cujo pedido de asilo aguarda mais de dois anos por decisão, alguns dos quais sem sequer haver sido realizado qualquer ato instrutório. Esta demora viola drástica e dramaticamente o prazo legal previsto na Lei de Asilo¹³, que prevê um prazo de instrução de seis meses, excepcionalmente prorrogado até nove, devendo o requerente ser informado sobre o fundamento da dilação, o que na prática não acontece.

Mesmo no caso dos refugiados que têm chegado ao abrigo dos programas internacionais (recolocação e reinstalação), o incumprimento de prazos tem sido generalizado e atinge dimensões extremas. Dos refugiados acolhidos na PAR ao abrigo do programa de recolocação (terminado em 2017), ainda há sete refugiados a aguardar decisão sobre o seu pedido.

A demora do processo de atribuição do estatuto de refugiado (espontâneos ou recolocados) tem consequências relacionadas com as limitações próprias das autorizações de residência provisórias e da incerteza sobre o a decisão final:

- tensão e ansiedade;
- impossibilidade de pedirem o reagrupamento familiar da sua família (na prática, significa que, por exemplo, um cidadão sírio cuja mulher e filhos ainda estão na Síria, em risco de vida, tem de esperar vários meses até que possa pedir o seu reagrupamento familiar, o qual, por sua vez, também demora muito para além do prazo de 3 meses – 6 meses em casos excepcionalmente complexos -, chegando a alcançar mais de 1 ano);
- impossibilidade de deslocação na União Europeia (muitas vezes têm familiares noutros países da União Europeia; outras vezes precisam de viajar em trabalho);
- impossibilidade de pedir empréstimos bancários;
- dissuasão à contratação laboral pelas entidades empregadoras, dada o carácter provisório da autorização de residência;
- conversão da carta de condução (tão útil na vida pessoal e essencial na vida profissional).

Ademais, devido à demora do processo e indisponibilidade de agendamento tempestivo por causa do SEF, as autorizações de residência provisórias caducam recorrentemente.

Ainda mais indicativo do estado de rutura do SEF é a demora verificada na emissão dos cartões de residência dos refugiados chegados no programa de reinstalação (vindos da Turquia e do Egipto). Apesar de serem recebidos por Portugal com o estatuto de refugiado já concedido - pelo que o SEF

¹² Cfr. artigo 135.º da Lei de Estrangeiros.

¹³ Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com redação atualizada consultável em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis.

não tem de decidir se atribui ou não o estatuto de asilo, mas tão só recolher os dados biométricos para ser emitido o cartão de residência -, aguardam meses por um documento que deveria demorar cerca de uma semana, no máximo. Dos 90 refugiados acolhidos pela PAR em 2019, 47 aguardam há meses pelo seu cartão de residência, permanecendo com um documento (que deveria ser provisório) caducado.

Estas pessoas, embora já tenham o estatuto de refugiados, ficam assim sem os direitos próprios desse estatuto:

- isenção da taxa moderadora no SNS¹⁴;
- prestações sociais;
- inscrição em cursos de língua portuguesa;
- abertura de conta bancária;
- formações profissionais;
- acesso ao mercado de trabalho;

b. Razões do problema

Quando surgem notícias que dão conta da situação *supra* descrita, o SEF ou o MAI contra-argumentam dizendo que o SEF tem feito mais atendimentos e concedido mais autorizações residência do que nunca:

“antecipando as críticas que iria ter durante a manifestação, o MAI enviou um comunicado em que lembra que a imigração tinha aumentado, e que o SEF aumentou também o número de atendimentos. A manifestação foi marcada depois de, em Agosto, ter sido noticiado que o SEF teria deixado de fazer marcações.

O MAI afirma que o número de imigrantes subiu 13,9% de 2017 para 2018, chegando aos 480.300, o número mais alto de sempre. Refere também que a tendência de aumento se mantém este ano porque entre janeiro e 15 de Setembro foram atribuídos 82.928 novos títulos de residência (mais 42% do que no mesmo período de 2018) e 59.102 renovações (mais 8%).”¹⁵

i. Posição técnica do SEF

Ao contrário do que sucede no discurso mais mediático, nos seus relatórios o SEF refere expressamente que existe escassez de recursos humanos desde 2008 e que nos últimos anos a situação atingiu um ponto de rutura.

Relatório de Atividades do SEF 2008¹⁶:

“Em termos de recursos humanos, registam-se alguns constrangimentos, atento o novo quadro legal de vínculos, carreiras e mobilidade dos funcionários do Estado. (...) No

¹⁴ [http://www2.acss.min-saude.pt/Portals/0/Circular%20Informativa%20Conjunta%20n.%C2%BA%2013.2016.ACSS%20\(12.05.2016\).pdf](http://www2.acss.min-saude.pt/Portals/0/Circular%20Informativa%20Conjunta%20n.%C2%BA%2013.2016.ACSS%20(12.05.2016).pdf)

¹⁵ Cfr. <https://www.publico.pt/2019/09/30/sociedade/noticia/associacoes-preparam-queixa-comissao-europeia-falta-politica-imigrantes-1888380>.

¹⁶ Cfr. Relatório de Atividades de 2008, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RA%202008.pdf>

sentido de minimizar estas debilidades, foi iniciado um processo concursal, o qual poderá solucionar parte da transitoriedade dos vínculos dos funcionários.”

Relatório de Atividades do SEF 2009¹⁷:

“Os constrangimentos mais invocados prendem-se com a escassez de recursos humanos (...) Na gestão e valorização dos recursos humanos, perspectiva-se para 2010 a conclusão do procedimento concursal tendente à admissão de elementos para a categoria de inspector adjunto da carreira de investigação e fiscalização.

(...)

Em termos de recursos humanos salienta-se a redução verificada de efectivos. Por um lado, de modo a acompanhar a crescente complexidade da vertente operacional do SEF, perspectiva-se alguma urgência na conclusão do concurso de admissão à carreira de investigação e fiscalização. Também as carreiras do regime geral carecem de um efectivo reforço, de modo a dotar o SEF de um quadro que permita uma resposta ainda mais eficaz aos desafios emergentes. De facto, o quadro de colaboradores ideal do SEF seria superior a 1600 (conforme QUAR 2010) e o efectivo actual é inferior a 1450.”

Relatório de Atividades do SEF 2010¹⁸:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente a escassez de recursos humanos, (...)

Assim, face ao planeado em sede de QUAR de 2010, verifica-se um sobre-aproveitamento dos recursos humanos (figura 35). De facto, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprir a escassez de recursos humanos.

No ano de 2010, em termos de recursos humanos, há a salientar a redução do número de colaboradores, o início de procedimentos concursais para contratação de colaboradores das carreiras de técnico superior e assistente técnico (mormente a resolução de situações de mobilidade interna) e a inversão da tendência crescente do número de ausências do trabalho.

Nos últimos anos tem-se verificado uma redução no efectivo de recursos humanos. Por um lado, de modo a acompanhar a crescente complexidade da vertente operacional do SEF, perspectiva-se alguma urgência na conclusão do concurso de admissão à carreira de investigação e fiscalização. Também as carreiras do regime geral carecem de um efectivo reforço, de modo a dotar o SEF de um quadro que permita uma resposta ainda mais eficaz aos desafios emergentes. De facto, o quadro de colaboradores ideal do SEF seria superior a 1600 (conforme QUAR 2010) e o efectivo aproxima-se dos 1360.”

Relatório de Atividades do SEF 2011¹⁹:

¹⁷ Cfr. Relatório de Atividades de 2009, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividades2009.pdf>

¹⁸ Cfr. Relatório de Atividades de 2010, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RA2010.pdf>.

¹⁹ Cfr. Relatório de Atividades de 2011, do SEF, consultável em https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividade_2011.pdf.

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente: A escassez de recursos humanos; (...)

Assim, face ao planeado em sede de QUAR de 2011, verifica-se, uma vez mais, um sobre aproveitamento dos recursos humanos (figura 35). De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

Relatório de Atividades do SEF 2012²⁰:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente:

- A escassez de recursos humanos;

De facto, considera-se que esta transição foi bem-sucedida, num espaço temporal reduzido e recursos humanos em número deficitário face ao volume de trabalho, garantindo que a implementação do POCP no SEF em 2012 ficasse concluída.

Assim, face ao planeado em sede de QUAR de 2012, verifica-se, uma vez mais, um sobre aproveitamento dos recursos humanos (figura 41). De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

Relatório de Atividades de 2013, SEF²¹:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente:

- A escassez de recursos humanos;

Assim, face ao planeado em sede de QUAR de 2013, verifica-se, uma vez mais, um sobre aproveitamento dos recursos humanos (figura 29). De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

Relatório de Atividades do SEF 2014²²:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente:

- A escassez de recursos humanos;

Assim, face ao planeado em sede de QUAR de 2014, verifica-se, uma vez mais, um sobre aproveitamento dos recursos humanos (figura 26). De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

²⁰ Cfr. Relatório de Atividades de 2012, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RA2012.pdf>.

²¹ Cfr. Relatório de Atividades de 2012, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividades2013.pdf>.

²² Cfr. Relatório de Atividades de 2014, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividades2014.pdf>.

Planeados 1.583 recursos humanos, ficou-se pelos 1.240.

A partir de 2015, a situação notoriamente agrava-se, conforme resulta dos relatórios do SEF.

Plano de Atividades do SEF 2015²³:

“DR Centro: São crescentes as dificuldades e constrangimentos ao nível da carreira administrativa. Algumas unidades orgânicas não terão, a curto prazo, capacidade para funcionar em todas as valências (Ex.: Delegação Regional da Figueira da Foz/PF206 e a Delegação Regional de Aveiro/PF207). Ao nível dos postos de fronteira (PF206 e PF207) o efectivo não garante a segurança e a missão do Serviço numa fronteira externa da UE.”

“Na DRLVTA a escassez de pessoal é significativa”

Na Direção Regional do Norte: “1. A carência de recursos humanos que se acentua de forma dramática será obstáculo ao cumprimento dos objectivos agora propostos.”

Plano de Atividades do SEF 2016²⁴:

“O SEF vem assistindo a uma redução acentuada do número de colaboradores (figura 3) ao longo dos últimos anos, pelo que a concretização da admissão de novos colaboradores afigura-se essencial, nomeadamente no que refere ao aumento dos fluxos de pessoas nas fronteiras e prevenção e combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos.

GAR: Necessidade de reforço atempado dos recursos humanos proporcional ao acréscimo do número de pedidos de protecção internacional, quer espontâneos, quer por força do mecanismo da recolocação (previsível de + 300%) e da reinstalação de Refugiados (previsível + 100%). Este aumento terá repercussão ao nível da instrução processual bem como do atendimento e da emissão de documentos de viagem e residência”

DR Centro: As dificuldades são crescentes ao nível dos recursos humanos em quase todas as unidades orgânicas da Direção Regional”

DRLVTA: Nota relativa a necessidades de recursos humanos:

- A escassez de recursos humanos na DRLVTA foi **agudizada** durante o ano de 2014 com a saída de 12 trabalhadores, 10 por Mobilidade Interna e 2 por aposentação;

DR Norte: Nota relativa a necessidades de recursos humanos:

- A carência de recursos humanos que se consolidou de forma **dramática** durante o ano de 2015, será o obstáculo principal ao cumprimento dos objectivos propostos
- O GRH carece do reforço do efetivo com dois assistentes técnicos, sob **risco de rutura e incumprimento** dos objetivos delineados.” -sublinhado e negritos são nossos.”

²³ Cfr. Plano de Atividades de 2015, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/PlanoAtividades2015.pdf>

²⁴ Cfr. Plano de Atividades de 2016, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Atividades%202016.pdf>

Plano de Atividades do SEF 2017²⁵:

“O ano de 2016 representa uma inversão na tendência de redução do efetivo que vinha sendo verificada nos últimos anos, totalizando 1.306 trabalhadores em 31/12/2016 (figura 3), sendo cerca de dois terços da Carreira de Investigação e Fiscalização (CIF). Apesar do aumento verificado, estamos perante um número ainda distante do inscrito no Mapa de Pessoal aprovado por Sua Excelência A Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna (1.410). Nesse sentido, revela-se essencial a admissão de novos trabalhadores para fazer face ao aumento dos fluxos nas fronteiras, bem como na prevenção, combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos.”

Portanto, em 2016, como nos anos anteriores, não foram cumpridos os compromissos relativos ao número de recursos humanos.

Em 2017 sucedeu o mesmo e, conforme anunciado pelo SEF, começou a rutura absoluta dos serviços, conforme relatado pelo Relatório de Atividades do SEF de 2017²⁶.

Mais uma vez, é relatada a existência de uma manifesta escassez de recursos humanos e essa é apontada como a causa para o incumprimento das metas propostas:

“No exercício de avaliação do QUAR2017, importa ter presente o conjunto de contingências que o SEF enfrentou em 2017, designadamente, a mudança de Direção Nacional e a manifesta escassez de recursos humanos, sobretudo no que se refere aos meios humanos adstritos ao atendimento. Neste contexto, tendo por base os objetivos estratégicos que nortearam a atividade do SEF em 2017, apresentam-se os resultados alcançados e os desvios verificados em relação ao previsto no QUAR.

(...)

Por ocasião do exercício de monitorização do primeiro semestre, foi proposta uma alteração da meta de 50% para 25%. Esta reavaliação estava já prevista pois no âmbito do processo de definição/ajustamento de objetivos, o SEF alertou para a dificuldade que a escassez de recursos humanos representava para atingir a meta proposta. De facto, a referida escassez nas Direções Regionais, justifica, em grande medida, os resultados ora apresentados, particularmente na DRLVTA.”

E os dias de espera por um atendimento atingem números inimagináveis (168 na Direção regional de Lisboa, 111 na Direção Regional do Norte)²⁷:

²⁵ Cfr. Plano de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Atividades%202017.pdf>.

²⁶ Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

²⁷ Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

Indicador	Peso	Resultado 2016	Meta 2017	Resultado	Taxa de realização
IND. 2 Nº médio de dias para o atendimento	25%	n.d.	(60 dias, 90 dias)	64	100% Atingido

Em primeiro lugar, cumpre referir que, para o cálculo do valor médio, apenas foram considerados os prazos máximos por Direção Regional reportados mensalmente à Tutela. Apesar do objectivo ter sido atingido, observando os resultados alcançados por Direção Regional, é possível identificar a necessidade premente de reforço de recursos hum, anos para a área do atendimento na DRLVTA e na DRNorte (*vide quadro infra*) paralelamente à implementação de um sistema de atendimento que adopte novas metodologias e tecnologias que permitam agilizar a relação do cidadão estrangeiro com o SEF, evitando, tanto o quadro legal o permita, a necessidade de deslocação a um posto de atendimento.

Média do Período (11 JAN a 31 DEZ)	
DRNorte	111
DRCentro	43
DRLVTA	168
DRAlgarve	36
DRAçores	27
DRMadeira	64

Note-se como o SEF indica já razões e soluções:

“Apesar do objetivo ter sido atingido, observando os resultados alcançados por Direção Regional, é possível identificar a necessidade premente de reforço de recursos humanos para a área do atendimento na DRLVTA e na DRNorte (*vide quadro infra*), paralelamente à implementação de um sistema de atendimento que adopte novas metodologias e tecnologias que permitam agilizar a relação do cidadão estrangeiro com o SEF, evitando, tanto quanto o quadro legal o permita, a necessidade de deslocação a um posto de atendimento.”²⁸

Ao longo destes anos foram sendo feitos concursos públicos. Inclusive, a tendência de diminuição de recursos humanos foi invertida:

“Com vista a aumentar a capacidade operacional do SEF, durante o ano de 2017 foram promovidos o VI e o VII Estágios Probatórios, atenta a necessidade premente de recursos humanos da Carreira de Investigação e Fiscalização, sobretudo na área do controlo de fronteiras. No que concerne à área do atendimento, foram envidados esforços no sentido de recrutar pessoal das Carreiras Gerais e foi desenvolvido, implementado e disponibilizado o novo

²⁸ Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

Portal SAPA (Sistema Automático de Pré-Agendamento), assim como no portal ARI foram integradas novas funcionalidades, nomeadamente o pagamento via DUC.”²⁹

Mas, novamente, aquém das necessidades e do planeado:

“Face ao planeado em sede de QUAR de 2017, apesar do aumento registado no número de funcionários em relação ao ano anterior (+2,1%), não foi atingido o efetivo planeado. (...) Salientam-se constrangimentos atinentes à escassez de recursos humanos, situação que o SEF tentou colmatar, por um lado, através da abertura de procedimento concursal para 18 assistentes técnicos e através de recrutamento por mobilidade para as categorias de técnicos superiores e assistentes técnicos. Porém, os procedimentos encetados foram insuficientes para fazer face às necessidades de recursos humanos do SEF.”³⁰

Mais uma vez não foi cumprido o compromisso assumido. Em vez de 1.410 funcionários, o SEF tinha, em 2017, apenas 1.334. Lacuna especialmente repercutida na Carreira de Investigação e Fiscalização (CIF) e nos meios humanos adstritos ao atendimento ao cidadão:

“No que diz respeito aos recursos humanos, estavam em funções no SEF, em setembro de 2017, 1 338 colaboradores, número aquém das reais necessidades do serviço e do total de postos de trabalho aprovados para 2017 (1 410). Esta escassez incide sobretudo na Carreira de Investigação e Fiscalização (CIF) e nos meios humanos adstritos ao atendimento ao cidadão. No caso da CIF, a situação tem melhorado, a um ritmo moderado, com a realização dos VI e VII Estágios Probatórios, englobando 90 Inspetores Estagiários. Porém, importa sublinhar que os referidos recrutamentos são ainda insuficientes. Relativamente ao atendimento, verifica-se desde 2011, uma acelerada e muito significativa redução do número de colaboradores, o que tem reduzido a capacidade de processar e atender os cidadãos estrangeiros que pretendem resolver os seus assuntos administrativos junto do SEF.”³¹

Finalmente, em 2018 o plano de recursos humanos previa que o SEF atingisse 1.747 funcionários:

“Para 2018, o número de postos de trabalho previsto no mapa de pessoal é de 1747, esperando-se que o mesmo venha a ser totalmente preenchido (mapa de pessoal 2018 em anexo).”³²

Até a dotação inicial de orçamento atribuído ao SEF para 2018 previu esse plano de aumento significativo (mais 409 funcionários) de recursos humanos:

“A dotação inicial de orçamento atribuído ao SEF para 2018 ascende a 117,3 milhões de euros (mapa financeiro 2018 em anexo), o que representa um aumento de 30% face ao ano anterior. Este facto deve-se, sobretudo, ao orçamentado para as despesas com

²⁹ Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

³⁰ Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

³¹ Cfr. Plano de Atividades de 2018, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202018.pdf>

³² Cfr. Plano de Atividades de 2018, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202018.pdf>

peçoal, resultante do esperado aumento de funcionários, bem como às despesas com aquisição de bens e serviços.”³³

Mas, mais uma vez, os compromissos não foram cumpridos e as necessidades dos serviços não foram satisfeitas.

Feita esta resenha histórica, através de quem melhor conhece o SEF – o próprio -, concluímos que desde 2008 que o SEF refere, continuamente, existir uma escassez de recursos humanos e, a partir de 2015, fá-lo com mais expressividade, dizendo expressamente que os serviços estão em risco de rutura e apresentando números de demora de decisões e de espera por um atendimento muito acima (dobro) dos prazos máximos legalmente previstos.

ii. Análise do fluxo de residentes

Serão as queixas do SEF justas? Será que realmente os recursos humanos do SEF têm vindo a mingar a níveis incomportáveis com os mais básicos padrões, criando um estado de rutura do SEF, conforme referido nos relatórios?

Anteriormente detivemo-nos sobre as condições internas do SEF. Contudo, para aferir se os recursos humanos do SEF são suficientes e se têm tido o reforço necessário, é obrigatório atender à quantidade de trabalho exigido ao SEF e à sua variação. Portanto, de seguida confrontaremos os contingentes de recursos humanos do SEF ao longo dos últimos anos (e as variações) com o fluxo de trabalho existente.

Note-se que em relação ao fluxo dos recursos humanos, teremos em conta o número total, sem desagregar cada uma das áreas de competência do SEF (Carreira de Investigação e Fiscalização (CIF), Gabinete de Asilo e Refugiados, Delegações Regionais), nem cada uma das áreas territoriais (várias direções regionais). Seria preferível fazer essa análise detalhada, mas não temos os números necessários para fazer essa análise ao longo de vários anos, conforme pretendemos fazer. De qualquer forma, estamos convictos de que tendencialmente o aumento ou diminuição de recursos humanos total se repercute proporcionalmente por todos os serviços e regiões, como de resto, indiciam os relatos acima transcritos e a realidade que os utentes do JRS nos transmitem, bem como o nosso contacto direto com os serviços.

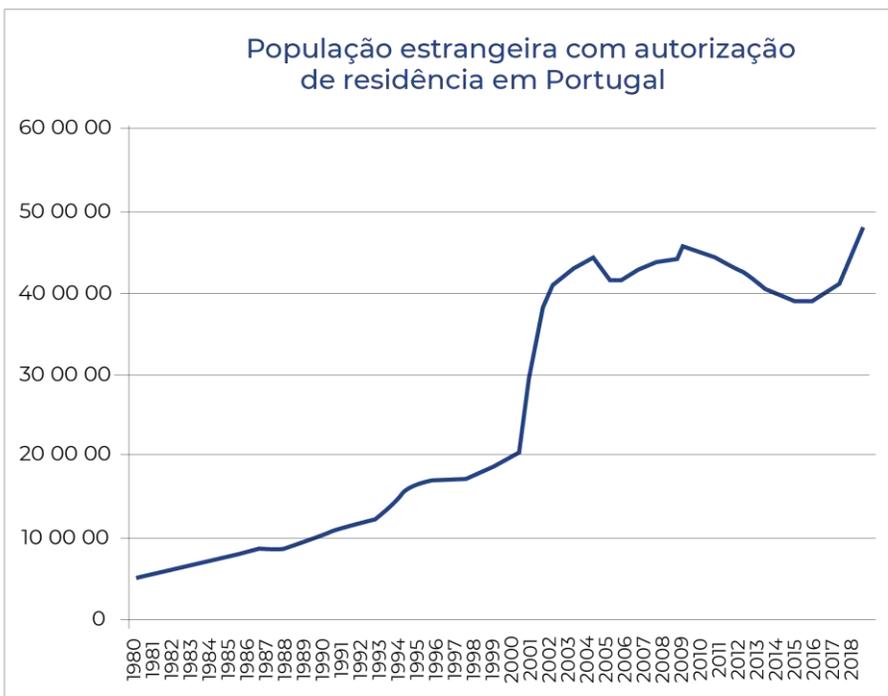
Em relação ao fluxo de trabalho, teremos como critério o fluxo de residentes e o fluxo de AR´s concedidas. O primeiro critério tem a vantagem de integrar todos os tipos de residência e influenciar indiretamente todas as espécies de processos da competência do SEF (renovações, reagrupamentos familiares, entre outros). O critério do fluxo de concessões de residência tem a pertinência de ser o tipo de processo que mais carrega os serviços, por ser mais burocrático do que outros como as renovações.

³³ Cfr. Plano de Atividades de 2018, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202018.pdf>

Varição da população estrangeira residente em Portugal

Vejam os números e a variação da população estrangeira com autorização de residência em Portugal.

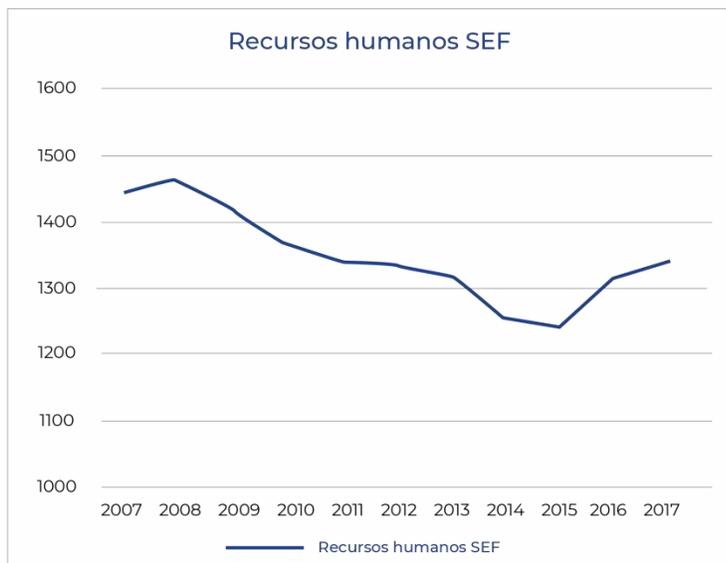
Ano	Residentes	Varição
1980	50750	
1981	54414	7,22%
1982	58667	7,82%
1983	67485	15,03%
1984	73365	8,71%
1985	79594	8,49%
1986	86982	9,28%
1987	89778	3,21%
1988	94694	5,48%
1989	101011	6,67%
1990	107767	6,69%
1991	113978	5,76%
1992	123612	8,45%
1993	136932	10,78%
1994	157073	14,71%
1995	168316	7,16%
1996	172912	2,73%
1997	175263	1,36%
1998	178137	1,64%
1999	191143	7,30%
2000	207587	8,60%
2001	350898	69,04%
2002	413487	17,84%
2003	433650	4,88%
2004	447155	3,11%
2005	414659	-7,27%
2006	420189	1,33%
2007	435736	3,70%
2008	440277	1,04%
2009	454191	3,16%
2010	445262	-1,97%
2011	436822	-1,90%
2012	417042	-4,53%
2013	401320	-3,77%
2014	395195	-1,53%
2015	388731	-1,64%
2016	397731	2,32%
2017	421711	6,03%
2018	480300	13,89%



Quanto ao fluxo de população estrangeira residente em Portugal, é possível aceder a números desde 1980, dos quais interpretamos 5 momentos distintos:

- Crescimento constante moderado, de 1990 a 2000
- Crescimento acentuado de 2000 a 2004
- Crescimento variado moderado de 2004 a 2010
- Descida contínua moderada de 2010 a 2015
- Aumento acentuado a partir de 2015

Vejamos agora os números dos recursos humanos do SEF, desde 2007³⁴:



Ano	Recursos humanos SEF	Varição
2007	1457	
2008	1480	1,58%
2009	1435	-3,04%
2010	1364	-4,95%
2011	1338	-1,91%
2012	1333	-0,37%
2013	1309	-1,80%
2014	1240	-5,27%
2015	1223	-1,37%
2016	1306	6,79%
2017	1338	2,45%
2018		

Legenda
Azul claro: variação positiva
Azul escuro: variação negativa

Verifica-se que desde 2007 existiram duas fases distintas:

- Diminuição, de 2008 a 2015
- Aumento, de 2016 até 2017 (último ano conhecido)

Ponhamos agora lado a lado os recursos humanos e os residentes para perceber se as variações positivas e negativas de um corresponderam ao mesmo tipo de variações do outro no mesmo ano.

Ano	Residentes	Recursos humanos SEF
2007	435736	1457
2008	440277	1480
2009	454191	1435
2010	445262	1364
2011	436822	1338
2012	417042	1333
2013	401320	1309
2014	395195	1240
2015	388731	1223
2016	397731	1306
2017	421711	1338
2018	480300	

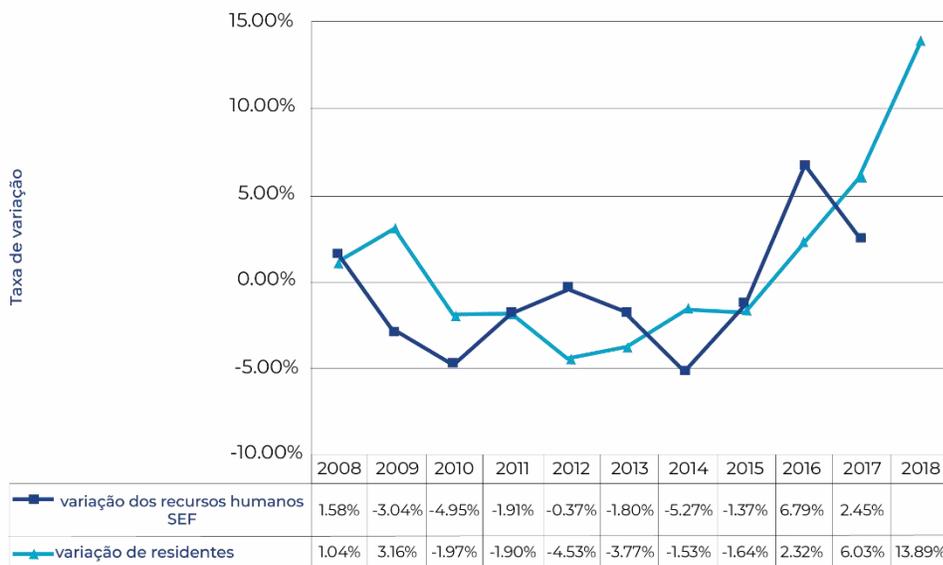
³⁴ Não conseguimos encontrar dados anteriores a 2007.

Atendendo ao período comparável (2007 até hoje), verifica-se **que a tendência do fluxo de recursos humanos do SEF acompanha a tendência de fluxo de residentes.**

Mas será que os níveis de variação são idênticos? Comparemos as taxas de variação nos dois gráficos seguintes:

Ano	Recursos humanos SEF	Variação	Residentes	Variação
2007	1457		435736	
2008	1480	1,58%	440277	1,04%
2009	1435	-3,04%	454191	3,16%
2010	1364	-4,95%	445262	-1,97%
2011	1338	-1,91%	436822	-1,90%
2012	1333	-0,37%	417042	-4,53%
2013	1309	-1,80%	401320	-3,77%
2014	1240	-5,27%	395195	-1,53%
2015	1223	-1,37%	388731	-1,64%
2016	1306	6,79%	397731	2,32%
2017	1338	2,45%	421711	6,03%
2018			480300	13,89%

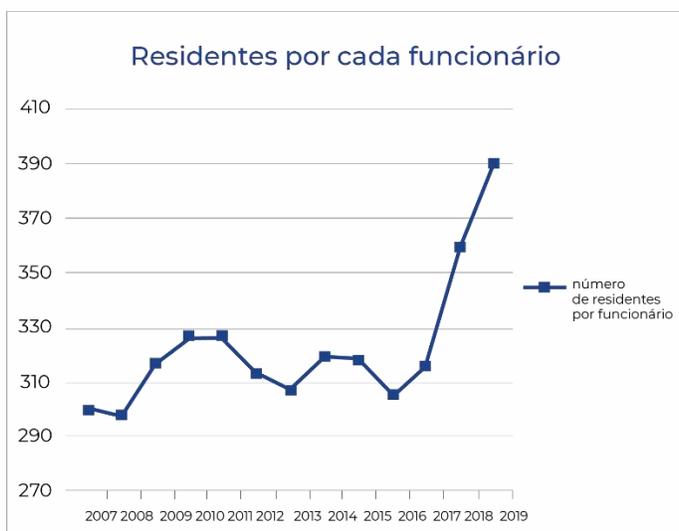
Taxa de variação dos recursos humanos e residentes



Estes dois gráficos demonstram que embora as tendências (aumento ou diminuição) entre o fluxo de recursos humanos e o fluxos de residentes estejam em sintonia, as taxas de variação são distintas e a diferença entre elas reafirma tendencialmente a escassez de recursos humanos, dado que se verifica que tendencialmente a variação do fluxo de recursos humanos é mais alta que a variação dos residentes nos anos em que estes diminuem e mais baixa nos anos do seu aumento.

Esta assimetria de taxas de variação torna-se mais evidente quando atendemos ao número de residentes por funcionário ao longo dos anos.

Ano	Recursos humanos SEF	Residentes	Residentes por cada funcionário
2007	1457	435736	299,0638298
2008	1480	440277	297,4844595
2009	1435	454191	316,5094077
2010	1364	445262	326,4384164
2011	1338	436822	326,4738416
2012	1333	417042	312,8597149
2013	1309	401320	306,5851795
2014	1240	395195	318,7056452
2015	1223	388731	317,8503679
2016	1306	397731	304,5413476
2017	1338	421711	315,1801196
2018	1338	480300	358,9686099
2019	1454*	566000**	389,2709766



* Considerámos a hipótese de as 116 vagas abertas a concurso serem preenchidas e nenhum recuso humano sair do SEF.

** Segundo previsão do SEF (cfr. <https://expresso.pt/sociedade/2019-11-12-Imigracao-para-Portugal-ja-cresceu-18-em-2019--e-ainda-vai-aumentar->).

Como se verifica, o número de residentes por cada funcionário em 2018 aumentou 18% por comparação com 2016. E tenho em conta os números do SEF para 2019, no melhor dos cenários (caso todas as vagas abertas fossem preenchidas), o número de residentes por cada funcionário em 2019 aumentou em quase 30%. Mas, na verdade, sabendo que o concurso público aberto este ano não se repercutirá este ano, a aumento mais provável será no valor de 40%.

Deste modo, a crer, conforme indicado nos relatórios do SEF, que em 2010 o número de funcionários já era abaixo do necessário, a política de recursos humanos usada de 2010 a 2015 mantém a escassez, ao acompanhar a descida de fluxo de migração em vez de aproveitar esse decréscimo para aumentar o nível de recursos humanos – para o que bastaria não diminuir o número total. Posteriormente, a partir de 2015, por não aumentar o número de funcionários na mesma proporção do aumento do fluxo migratório, a política de recursos humanos acentuou a sua escassez.

iii. Análise do fluxo de concessões de Autorizações de Residência

Analisemos agora o nível de expediente dos recursos humanos do SEF tendo também por referência a variação do fluxo de concessões de autorizações de residência (AR`s):

Taxa de variação dos recursos humanos, residentes e AR`s



Como se observa, a partir de 2014 o fluxo de concessão de AR`s tem uma taxa de crescimento muitíssimo superior à taxa de crescimento dos recursos humanos. Assim, quer tendo por referência o fluxo de residentes, quer o fluxo de AR`s, os últimos anos têm implicado um aumento significativo (muito mais quando por referência o fluxo de AR`s) do fluxo de trabalho que impende sobre cada funcionário do SEF.

As alegações do SEF e do MAI sobre os números record de concessões de AR`s como defesa contra as críticas da sua ineficiência são verdadeiras. Contudo, se o "MAI recorda que estudos da

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) apontam que Portugal é o segundo país onde a imigração mais cresce, numa variação muito acima da média dos países desenvolvidos”, então o MAI, o Governo como um todo e a Assembleia da República têm de garantir que Portugal seja o segundo país onde o investimento no SEF mais cresce.

Mas a verdade – essa é a razão do problema – é que o investimento no SEF tem estado muito aquém do aumento da imigração. E o MAI, o Governo e a Assembleia da República não têm justificação para essa desproporção de investimento. Não podem alegar surpresa perante o aumento do fluxo de imigração, pois os índices de imigração aumentam constantemente desde 2015 e todos os documentos públicos referem que a expectativa é de que o crescimento continue constante.

Não podem alegar sequer – e isto é o mais censurável – que não desejaram ou não contribuíram para o aumento da imigração, pois Portugal tem assumido, através do seu Governo, a vontade de aumentar o número de imigrantes, como medida de combate à crise demográfica e à falta de mão-de-obra. E já antes de 2015 Portugal apostava na atração de imigrantes europeus. É importante notar que conforme referido pelo SEF, boa parte da causa do aumento de imigrantes advém do aumento da imigração de cidadãos europeus (33%):

“Tendência de subida de novos títulos emitidos (93.154), com um aumento de 51,7% face ao ano anterior (61.413) e perto do dobro (98,5%) em relação a 2016 (46.921), **explicado em grande medida, pelo crescimento do número de nacionais da União Europeia a residir em Portugal (33,7% do total).**”³⁵

Ou seja, boa parte do aumento da imigração deve-se às políticas fiscais e de concessão de residência criadas para atrair imigrantes com capital financeiro.

Finalmente, o poder executivo e o poder legislativo (este último com o poder de influência ao aprovar – ou não - o Orçamento de Estado) não podem alegar que ignoravam o problema da desproporção entre o nível de trabalho e o nível de recursos humanos do SEF ou que o problema só surgiu agora, pois desde 2008 que os Diretores Nacionais do SEF o denunciavam.

Partilhamos de seguida uma série dados sistematizados:

Ano	Recursos humanos SEF	Variação	Residentes	Variação	AR´s	Variação	Pedidos de nacionalidade	Variação	Pedidos de Estatuto Igualdade	Variação	Pedidos de asilo	Variação
2007	1457		435736						2272		224	
2008	1480	1,58%	440277	1,04%	72826		45466		2031	-10,61%	161	-28,13%
2009	1435	-3,04%	454191	3,16%	61445	-15,63%	28977		1310	-35,50%	139	-13,66%
2010	1364	-4,95%	445262	-1,97%	50747	-17,41%	32415	11,86%	1455	11,07%	160	15,11%
2011	1338	-1,91%	436822	-1,90%	45369	-10,60%	28643		1256	-13,68%	275	71,88%
2012	1333	-0,37%	417042	-4,53%	38537	-15,06%	29724	3,77%	1323	5,33%	295	7,27%
2013	1309	-1,80%	401320	-3,77%	33246	-13,73%	30130	1,37%	1130	-14,59%	500	69,49%
2014	1240	-5,27%	395195	-1,53%	35265	6,07%	32349	7,36%	836	-26,02%	447	-10,60%
2015	1223	-1,37%	388731	-1,64%	37851	7,33%	33901	4,80%	830	-0,72%	896	100,45%
2016	1306	6,79%	397731	2,32%	46921	23,96%	35416	4,47%	936	12,77%	1469	63,95%
2017	1338	2,45%	421711	6,03%	61413	30,89%	37262	5,21%	1736	85,47%	1750	19,13%
2018			480300	13,89%	93154	51,68%	41324	10,90%	3354	93,20%	1272	-27,31%

³⁵ cfr. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018, do SEF/GEPF, consultável em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>.

c. Recomendações

i. Realização urgente de um novo concurso público para o SEF

Face aos dados acima analisados, é evidente que é necessário o reforço dos recursos humanos do SEF.

E é evidente que a contratação de 116 técnicos de atendimento, cujo concurso foi aberto em junho de 2019, não será suficiente para regularizar o funcionamento do SEF. O número fica muitíssimo aquém do necessário. Segundo o relatório do SEF, “para 2018, o número de postos de trabalho previsto no mapa de pessoal é de 1747, esperando-se que o mesmo venha a ser totalmente preenchido.” Em 2017 o SEF tinha 1338 funcionários. **A eventual integração de 116 totalizará apenas 1454, ficando 293 funcionários aquém do necessário e previsto.**

Para voltar a ter, pelo menos, o nível de afetação de recursos existente em 2007 (299 residentes por funcionário), implicaria, prevendo que em 2020 sejam cerca de 500.000 os residentes estrangeiros para 1.672 funcionários.

Se utilizarmos o aumento de emissão de novos títulos de residência como critério para definir a necessidade de recursos humanos, o aumento teria de ser maior. Em 2008, com 1.480 funcionários, o SEF emitia 72.826 títulos de residência. Numa lógica de proporção, em 2018, ano em que se emitiram 93.154, deveriam contar com cerca de 1.890 funcionários.

Esta não é uma análise sectorial, por gabinete e por delegação. Contudo, certamente é suficientemente representativa de uma tendência. O aumento de residentes estrangeiros terá tendencialmente efeitos extensíveis a todos as delegações e equipas e esses efeitos serão proporcionais às diferenças de dimensão já existentes.

Face ao exposto, é recomendável que seja lançado um novo concurso interno ou externo com vista à contratação de um número de funcionários que garanta um aumento proporcional ao aumento de trabalho que se tem verificado, cálculo para o qual o número de residentes e numero de títulos de residência emitidos no último ano devem ser tidos em conta.

Tendo em conta a morosidade dos concursos, recomendamos o reforço imediato do SEF através de medidas provisórias de aumento dos recursos humanos.

i.i. Justiça financeira do investimento no SEF

Não ignoramos as contingências orçamentais estatais e a necessidade de assumir compromissos financeiramente sustentáveis. No entanto, consideramos a contratação de mais recursos humanos para prestar um serviço minimamente eficiente aos cidadãos estrangeiros uma medida igualmente urgente do ponto de vista financeiro.

Em primeiro lugar, lembramos (conforme já *supra* referido) que Portugal tem beneficiado financeiramente com o aumento de população residente estrangeira. As suas contribuições e contrapartidas do sistema de Segurança Social continuam a traduzir um saldo financeiro bastante positivo, tendo contribuído com um saldo positivo de 514,3 milhões de euros em 2017, conforme

salienta o Relatório Estatístico Anual de 2018, do Observatório das Migrações³⁶, apresentando em 2019 números records no valor de 750 milhões de euros neste ano de 2019³⁷.

Em segundo lugar, o aumento da população estrangeira foi também uma consequência de políticas públicas tomadas com esse objetivo, tais como a flexibilização da lei de estrangeiros e a criação de regimes fiscais atrativos para estrangeiros. Podemos afirmar, pois, que o aumento do número de cidadãos estrangeiros residentes foi desejado e causado pelo Governo Português.

Em terceiro lugar, ao contrário de outros serviços públicos, o SEF é maioritariamente autossustentável, graças aos cidadãos estrangeiros que residem em Portugal. Com efeito, conforme referido no Relatório de Atividades do SEF de 2017, “as receitas próprias (FF 123) é a fonte de financiamento mais representativa do orçamento do SEF com 48,11%, enquanto a receita proveniente das transferências entre serviços representa somente 16,46%. Os Fundos Comunitários, por sua vez, representam 19,12% do Orçamento corrigido.” E, ademais, do orçamento do SEF são feitas transferências para o MAI que representam 14% do orçamento do SEF.

Ou seja, 48,11% do orçamento do SEF advêm das contribuições dos cidadãos estrangeiros e 19,12% advêm da União Europeia por causa dos cidadãos estrangeiros. Assim, 67,23% do orçamento é garantido pelos cidadãos estrangeiros. Além disso, 14% do orçamento do SEF é transferido para o MAI.

Em quarto lugar, “verificou-se um aumento em 10% da receita do SEF em 2017, no valor de 8.789.884,81, nomeadamente, no que respeita a emolumentos e receita proveniente da UE.”³⁸

Face ao exposto, a contratação de mais recursos humanos para melhor servir os cidadãos estrangeiros é, mesmo do ponto de vista financeiro, absolutamente justa, pois esses cidadãos, com o seu dinheiro e com o dinheiro que a UE transfere para o SEF por sua causa, custeiam a maioria do orçamento do serviço.

iii. Medidas de desburocratização

O investimento na capacidade dos serviços demorará, contudo, o seu tempo, devido, desde logo, aos necessários processos de concurso públicos. Além disso, será necessário algum tempo de recuperação dos processos pendentes, até que as marcações e as decisões estejam em dia. Por conseguinte, é necessário (e possível) adotar outras medidas, nomeadamente eliminar burocracias no sistema, o que, por si só, permitirá baixar o nível de pendência. A saber:

- Processamento informático de todo o processo de renovação (conforme previsto há anos);
- Aumento da validade da primeira autorização de residência temporária;
- No âmbito dos processos iniciados, quando houver pedido de documentos em falta/suplementares, suprimir uma nova marcação presencial para conclusão do processo através da junção informática dos documentos;
- Supressão da obrigação de apresentação de documentos que se encontrem na posse do Estado (por exemplo, descontos para a segurança social);

³⁶P.13, <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb>.

³⁷ <https://expresso.pt/sociedade/2019-10-31-Imigrantes-dao-750-milhoes-por-ano-aos-cofres-da-Seguranca-Social>

³⁸ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.

- Finalmente, também recomendamos que, conforme previsto no programa do Governo, seja feita a “separação orgânica muito clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes”³⁹.

iv. Medidas de proteção em caso de atraso do SEF

Como já exposto, a demora do SEF tem consequências para a vida dos cidadãos estrangeiros numa série de áreas fundamentais (uma espécie de peças de dominó em linha). Por conseguinte, propomos medidas que visam proteger os cidadãos dos atrasos do SEF:

- Manutenção das prestações sociais e acesso a serviços públicos em condições de igualdade quando a autorização de residência caduca devido a demora do SEF;
- A existência de processo de concessão de autorização de residência no SEF, a partir do momento em que o pedido seja admitido e esteja em fase de instrução, deve constituir um limite à expulsão, nomeadamente através da inclusão dessa situação nas causas de limite à expulsão previstas no artigo 135.º da Lei de Estrangeiros.

5. Problemáticas específicas dos imigrantes

a) Inscrição no Sistema Previdencial

i. Problema

Há cerca de três anos atrás, a Segurança Social passou a exigir, como condição para a inscrição de cidadãos estrangeiros no Sistema Previdencial, a apresentação de entrada regular no país e/ou visto válido e autorização de residência, exigência que faz com que uma parte muito significativa dos imigrantes não consiga obter o Número de Identificação da Segurança Social (NISS) e, por conseguinte, não consiga obter autorização de residência, mesmo que tenha trabalho, meios de subsistência, registo criminal limpo e residência no território.

A obtenção de NISS é extremamente decisiva, pois sem NISS o imigrante não consegue fazer descontos e, por conseguinte, não se consegue regularizar pela via do trabalho, ficando assim condenado à indigência.

Com efeito, a não atribuição de NISS significa:

- 1- Impossibilidade de aceder ao processo de regularização (o SEF exige NISS) e, conseqüentemente, impossibilidade de aceder ao SNS em iguais condições a um cidadão português (o que significa dezenas a centenas de euros por exames, incluindo de urgência, o que para quem ganha o salário mínimo ou menos que isso, significa, muitas vezes, por e simplesmente optar por não procurar assistência médica);

³⁹ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

- 2- Impossibilidade de exercício do direito de acesso ao SNS com isenção de taxas moderadoras com fundamento na de carência económica e exclusão social, dado que a Segurança Social é a entidade competente por reconhecer oficialmente essa situação;
- 3- Impossibilidade de acesso a prestações, tais como abono de família, RSI e subsídio de desemprego;
- 4- Impossibilidade de acesso a formações do IEFP ou impossibilidade de gozo das respetivas bolsas;
- 5- Dificuldade de acesso de crianças à alimentação escolar gratuita;
- 6- Desistência dos empregadores interessados em contratar e, em alguns, aplicação de coimas a estes.

Além disso, significa também, evidentemente, o estigma e o medo. Conhecemos muitos casos de cidadãos cujos direitos são violados (direito à integridade física, direitos como inquilino e direitos laborais) que não denunciam nem exigem o respeito dos seus direitos por medo de serem expulsos do país se contactarem as autoridades. Cidadãos, note-se, que trabalham, que não têm registo criminal e que apenas não conseguem obter o NISS porque entraram em Portugal com o visto de turista, com visto caducado ou, por e simplesmente, porque perderam o comprovativo de entrada legal (casos há, inclusive, em que para obter um novo passaporte entregaram à embaixada do seu país o passaporte que continha a prova de entrada legal em Portugal).

Estas são as razões práticas que justificam uma mudança de atuação da Segurança Social. Vejamos agora as razões de coerência jurídica e política.

A Lei de Estrangeiros permite que imigrantes sem visto de residência obtenham autorização de residência para atividade profissional. Para tal, entre outros requisitos, a lei de estrangeiros (o art.º 88.º e o art.º 89.º) exige contrato de trabalho e inscrição na Segurança Social. Sucede que o artigo 5.º, n.º 3 do Decreto Regulamentar 1-A/2011, de 3 de janeiro, dispõe:

“Na admissão de trabalhador estrangeiro a entidade empregadora, para além dos elementos referidos no n.º 1, exige os documentos considerados necessários de acordo com a legislação que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.”

Paradoxalmente, o art.º 88.º e o art.º 89.º remetem para a Segurança Social e o regime relativo à Segurança Social, por sua vez, devolve a remissão para a Lei de Estrangeiros.

Perante esta indeterminação, a Segurança Social assumiu publicamente, na sua Circular n.º 2 de 12/9/2016 da Direção Geral da Segurança Social, o seguinte entendimento:

“Para a inscrição de a inscrição de trabalhadores cidadãos estrangeiros, nacionais de outros Estados, no sistema previdencial, e correspondente identificação no sistema de segurança social, para além do documento de identificação e do contrato de trabalho, deverá o cidadão estrangeiro possuir um documento de viagem válido (passaporte ou outro reconhecido como válido) que evidencie a sua entrada legal em Portugal ou em país do Espaço Schengen, e que este documento esteja dentro do seu prazo de validade no momento de apresentação.”

Ou seja, exige:

- 1- Prova de entrada legal em Espaço Schengen;
- 2- Manutenção da validade do documento.

Ora, estes são os dois requisitos que à data da circular constavam do art. 88.º, n.º 2, alínea b), a par da existência de contrato de trabalho previsto na alínea a) e da situação regularizada com a Segurança Social prevista na alínea c).

Sucedeu que um dos dois requisitos que à data da circular constavam no art. 88.º, n.º 2, alínea b) deixou de existir, em 2017, com a Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, que retirou a exigência de manutenção da validade do documento. Contudo, a Segurança Social não alterou a sua Circular.

Mas a mudança mais significativa ocorreu mais recentemente com a Lei 28/2019, de 29/03, que manteve a supressão do requisito de manutenção da validade do documento e introduziu uma presunção de entrada legal, desde que a situação perante a segurança social esteja regularizada há pelo menos 12 meses (artigo 88.º n.º 6 e artigo 89.º, n.º 5).

Portanto, atualmente, o artigo 88.º e 89.º já não exigem nem a prova de entrada legal (nos casos em que a situação perante a segurança social esteja regularizada há pelo menos 12 meses) nem a prova da manutenção da validade do documento.

Contudo, a Segurança Social continua a exigir a prova de entrada legal no país, bem como prova da permanência legal (**cf. anexos n.º 1, n.º 2 e n.º 3**). Aliás, a Segurança Social chega mesmo a exigir um visto para Portugal, não bastando visto Schengen (anexo. n.º 3). Esta interpretação (delineada pela Circular e aplicada pelos serviços) retira toda a utilidade prática da nova redação dos artigos 88.º n.º 6 e 89.º n.º 5 da Lei de Estrangeiros.

Como é que se poderá usufruir da presunção de entrada legal prevista nesses artigos se para preencher um dos seus requisitos é necessário ter a situação regularizada perante a segurança social e a Segurança Social para atribuir NISS exige comprovativo de entrada legal?

Esta interpretação da Segurança Social cria uma entropia prática e uma contradição legal. Por um lado, a Lei de Estrangeiros permite uma via de obtenção de autorização de residência sem demonstrar entrada e permanência legal, mas a Segurança Social condiciona a utilização dessa via à prova de entrada e permanência legal. A Lei de Estrangeiros afirma que não é preciso provar a entrada legal se a situação perante a Segurança Social estiver regularizada há pelo menos 12 meses. Mas para conseguir ter a situação perante a segurança social regularizada há pelo menos 12 meses, a Segurança Social exige prova de entrada legal. Sob pena de se manter uma entropia prática e jurídica, digna do mito de Sísifo, o que se deve evitar ao interpretar uma lei, conforme mandam as boas práticas de metodologia jurídica positivadas no código civil português (artigo 9.º, n.º 3), a interpretação do artigo 88.º n.º 2 não pode ser a que está positivada na Circular n.º 2 de 12/9/2016 da Direção Geral da Segurança Social e que a Segurança Social continua a aplicar, diariamente, apesar de ser evidente o anacronismo dessa Circular, face ao atual regime da Lei de Estrangeiros.

ii. Recomendação

Face ao exposto, recomenda-se que a Direção Geral da Segurança Social emita uma nova circular (em substituição da Circular n.º 2 de 12/9/2016) que oriente os serviços da Segurança Social no sentido de que para inscrição de trabalhadores cidadãos estrangeiros no sistema previdencial e correspondente identificação no sistema de segurança social não seja exigido documento de viagem válido ou outro com vista a provar a sua entrada legal em Portugal ou em país do Espaço Schengen, nem que o documento ainda esteja dentro do seu prazo de validade no momento de apresentação.

b) Atestados de residência emitidos pelas Juntas de Freguesia

i. requisitos para a emissão do atestado

i.1. Problema

Outra matéria na qual os serviços públicos vão para além da sua competência, assumindo uma posição de controlo da lei de estrangeiros (e mal-executada) e obstando ao processo de regularização dos imigrantes é a questão da emissão dos atestados de residência.

Várias juntas de freguesia recusam-se a emitir os atestados sem prova de residência legal e sem prova de residência estável mediante apresentação de contratos de arrendamento, de serviços, entre outros.

Esta matéria é regulada pelo DL n.º 135/99, de 22 de Abril, cujo artigo 34.º dispõe que “devem ser emitidos desde que qualquer dos membros do respetivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar, ou quando a sua prova seja feita por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou ainda por outro meio legalmente admissível.”

Como se vê, a lei não exige a prova de residência legal. Nem tal faria sentido, pois o atestado e comumente um instrumento e requisito para obter a autorização de residência legal.

E também não exige a prova de residência estável. O contrato de arrendamento ou outro tipo de contrato podem ser meios utilizados para provar a residência, mas não necessariamente, pois pode dar-se o caso de o requerente estar a residir em casa de um amigo, num contrato de arrendamento não escrito ou num albergue de alguma associação.

Esta situação já se verifica há mais de dez anos e foi objeto de um parecer pela própria Associação Nacional de Freguesias, em 2004, no qual incitava as juntas de freguesia a alterarem a sua conduta restritivamente ilegal (**anexo n.º 4**). Contudo, ainda somos confrontados com casos de rejeição ilegítima da emissão de atestado de residência pelas juntas de freguesia, nos termos acima descritos.

i.2. Recomendação

Recomenda-se:

- 1- a emissão de um novo parecer da Associação Nacional de Freguesias, justificado pela manutenção da situação de incumprimento e pela alteração realizado no DL n.º 135/99, de 22/04 pelo DL n.º 73/2014, de 13/05;
- 2- a emissão de uma circular pela Secretaria de Estado Para a Integração e as Migrações no mesmo sentido;
- 3- um inquérito, nos termos do artigo 3.º n.º 2, alínea b), da Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 01 de Agosto), sobre a emissão de atestados de residência, a realizar pelo Ministério da tutela legal das juntas de freguesia.

ii. Os emolumentos exigidos

ii.1. Problema

A fim de proceder com o seu processo de regularização, um imigrante necessita de um atestado de residência emitido pela junta de freguesia. No entanto, as taxas cobradas por este documento variam consoante a freguesia podendo ser cobrados valores que variam entre os 2,80 euros e os 30 euros.

As variações nos preços ocorrem, inclusive, em freguesias que pertencem ao mesmo concelho, não representando qualquer relação direta com o aumento da presença de população imigrante, mas sim com o cálculo de “custos com pessoal, manutenção e limpeza, aquisição e desgaste de equipamento e material, investimentos, condições físicas do local onde o serviço é prestado” tendo por base ainda “o tempo médio de execução do documento (nele se incluindo o tempo de atendimento, o registo e a produção do documento propriamente dita)”, e “o valor hora do trabalhador administrativo afecto à função”, conforme referido pelo Presidente da Associação Nacional de Freguesias (Anafre) em declarações ao Público ⁴⁰.

Em alguns casos, os preços também variam se o requerente for recenseado ou não, contrariando o princípio constitucional de equiparação entre os nacionais, estrangeiros e apátridas.

ii.2. Recomendação

Recomenda-se a uniformização das taxas a aplicar pela requisição do atestado de residência, uma vez que a situação atual cria um tratamento diferenciado entre cidadãos nas diversas freguesias portuguesas. Os imigrantes devem pagar pela prestação de um serviço que não deve ser afetado pela capacidade de resposta de cada freguesia. O serviço tem, pois, de estar disponível à população

⁴⁰ <https://www.publico.pt/2019/11/07/sociedade/noticia/imigracao-ha-juntas-freguesia-cobrar-30-euros-350-atestados-residencia-1892607>

estrangeira em condições iguais e minimamente coerentes, devendo-se atenuar ou mesmo eliminar a disparidade da taxa mencionada.

c) Garantia de Justiça e proteção dos cidadãos estrangeiros vítimas de crimes

i. Problema

Os imigrantes, ainda que não tenham a sua residência regularizada, têm o direito de apresentar queixa-crime. Contudo, o facto de a sua residência não estar regularizada faz com que o recurso às autoridades possa dar origem ao seu processo de afastamento, dado que a Lei de Estrangeiros (artigo 146º, nº1) impõe o dever de a entidade policial deter e entregar ao SEF o cidadão estrangeiro que esteja nessas circunstâncias.

Esta obrigação de detenção e entrega ao SEF de todo o cidadão que não tenha a sua residência regularizada, ainda que haja sido vítima de um crime e procure a entidade policial para apresentar queixa-crime, prejudica gravemente o apuramento da verdade e a realização da justiça, pois, em primeiro lugar, desmotiva a apresentação de queixa e, em segundo lugar, afasta do território nacional a pessoa que conhece os factos que sustentarão a acusação e a punibilidade do infrator. Deste modo, em muitos dos casos nem sequer haverá queixa - requisito dos crimes particulares e semipúblicos - e, portanto, não se iniciará o processo-crime, e nos casos em que este seja promovido, será manifestamente afetado pela ausência da vítima. Esta situação não só fomenta uma dupla vitimização - pelo agressor e pelo Estado-, como afeta a segurança de todos, pois potencia a impunidade, pondo em risco a integridade de todos os cidadãos.

É, nesse sentido, fundamental que as vítimas de crimes graves cometidos em Portugal sejam protegidas, combatendo o sistema atual que potencia vítimas “de segunda categoria”, quando o Código Penal e o Código de Processo Penal não distinguem vítimas documentadas de indocumentadas. Na verdade, a lei já prevê esta preocupação para os casos de crimes de exploração laboral e de tráfico humano (art.122º, alínea m) e n), respetivamente, da Lei de Estrangeiros), sofridos por cidadãos estrangeiros em situação irregular, casos em que o Estado, para combater as entidades empregadoras e os traficantes que se exploram os imigrantes, permite a permanência temporária da vítima pelo período de 1 ano (renovável se as condições de concessão se mantiverem), mesmo que não tenha entrada regular ou não tenha Autorização de Residência.

ii. Recomendação

Recomendamos, assim, a atribuição de uma Autorização de Residência temporária às pessoas imigrantes vítimas de criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada ocorrida em território português, nos termos das alíneas j), l) e m) do n.º 1 do artigo 1.º do Código de Processo Penal, inserindo-as no âmbito de proteção já existente no artigo 122º da Lei de Estrangeiros para os casos de exploração laboral e tráfico humano, garantindo que não sofrerão quaisquer constrangimentos perante a necessidade de recurso às autoridades policiais quando a

sua integridade e dignidade humana for posta em causa por agressores, beneficiando dos direitos inerentes ao Estatuto da Vítima em Portugal presente na Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que altera o Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001.

d) Acesso ao trabalho

i. Contratação de cidadãos estrangeiros

i.1. Problema

Conforme acima referido, a Lei de Estrangeiros permite que imigrantes que não tenham entrado no nosso país com visto de residência obtenham autorização de residência para atividade profissional.

Contudo, a mesma Lei de Estrangeiros penaliza os empregadores que empreguem esses imigrantes. Com efeito, o artigo 185.º-A prevê a condenação até um ano de prisão de quem “Quem, de forma habitual, utilizar o trabalho de cidadãos estrangeiros que não sejam titulares de autorização de residência ou visto que habilite a que permaneçam legalmente em Portugal”. O art.º 198.º-A prevê, inclusivamente, a aplicação de coimas ao empregador que “utilizar a atividade de cidadão estrangeiro não habilitado com autorização de residência ou visto que autorize o exercício de uma atividade profissional subordinada”.

Estamos perante um regime legal contraditório entre si e contraditório com a política migratória e demográfica preconizadas pelo atual Governo de Portugal. De resto, reconheça-se que está inclusive em contradição com a consciência geral da sociedade e da Administração Pública, que não costuma abrir processos-crime ou contraordenacionais nos casos em que os direitos laborais e condições de trabalho sejam respeitados (excluímos os casos de tráfico humano, nos quais o que está em causa não é o ato de contratar um imigrante em situação irregular). A nossa perceção é que as autoridades fazem uma interpretação quase ab-rogatória dos artigos 185.º-A e 198.ºA. Contudo, a existência destes artigos dissuade muito a contratação de imigrantes em situação irregular. E dissuade principalmente os empregadores mais responsáveis, mais cumpridores, mais zelosos.

Portugal precisa de imigrantes que possam e queiram trabalhar, a lei já prevê a regularização de imigrantes pela via do trabalho, os portugueses são favoráveis a esse instrumento jurídico e as autoridades públicas fiscalizadoras (ACT, órgãos de polícia criminal e Ministério Público) também.

Contudo, o espaço de manobra do Governo Português está limitado pelo Direito Comunitário, no qual a Diretiva 2009/52/CE de 18/6/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, impõe que os Estados-Membros penalizem as entidades empregadoras que contratem imigrantes sem autorização de residência para trabalho, sem prever quaisquer exceções.

i.2. Recomendação

Recomenda-se a revogação parcial dos artigos 185.º-A e 198.ºA da Lei de Estrangeiros, de forma a restringir a penalização da contratação de imigrantes no caso de o empregador não comunicar à Segurança Social e não efetuar os devidos descontos, agravando essa penalização se, além da falta de oficialização, se verificar o desrespeito dos direitos e deveres laborais aplicáveis.

Contudo, caso se entenda que esta recomendação implicaria a violação da Diretiva 2009/52/CE de 18/6/2009, que impõe que os Estados-Membros penalizem a contratação de imigrantes em situação irregular, recomenda-se, como solução de compromisso, dispor expressamente na legislação que não se considera como irregular, para efeitos de penalização da entidade empregadora, o cidadão estrangeiro que tenha processo de regularização pendente.

ii. *Vistos de residência para exercício de atividade profissional*

ii.1. Problema

Portugal é hoje, e cada vez mais, um destino considerado pelos imigrantes que procuram construir uma vida autónoma e digna através do trabalho.

Fazendo uma análise comparativa, o regime legal português de regularização de cidadãos estrangeiros é mais flexível e inclusivo que a maioria dos restantes países da União Europeia. Porém, o seu sucesso foi construído sob meios extraordinários e corretivos, a nosso ver uma solução desadequada que deverá ser alterada.

Os imigrantes querem, sobretudo, trabalhar em Portugal e conseguir construir uma vida digna. Para tal, o regime ordinário exige a obtenção de visto para trabalho, ignorando a impraticabilidade do sistema de emissões desse tipo de vistos. Frequentemente, os imigrantes optam por um visto de turista como solução para contornar a inexequível emissão do visto adequado, para posteriormente encontrarem trabalho e se regularizarem através dos artigos 88.º, n.º 2 ou 89.º n.º 2, da Lei n.º 23/2007.

Mais importante do que adotar soluções de recurso, fomentando a regularização *a posteriori*, seria definir se Portugal quer receber pessoas estrangeiras de forma segura e humana, com garantia de direitos sociais equivalentes aos cidadãos residentes, sob pena de aumentar a quantidade de imigrantes em situação irregular dada a morosidade dos serviços do SEF. Aceitar o paradigma das regularizações *a posteriori* é aceitar a perpetuação da privação dos direitos destas pessoas, nomeadamente no acesso à saúde e prestações sociais.

ii.2. *Recomendação*

Recomendamos a criação de um título temporário de curta duração que permita a entrada legal em Portugal de imigrantes com o objetivo de procura de emprego, conforme previsto no programa do Governo⁴¹.

e) Acesso à Saúde

i. *Problema*

O acesso ao SNS por cidadãos estrangeiros de países terceiro está regulado por três normativos: a recente Lei de Bases da Saúde, regulamentada pela *Lei n.º 95/2019, de 04 de Setembro*, o Despacho n.º 25.360/2001, de 16 de Novembro, do Ministro da Saúde, publicado no Diário da República n.º 286, II Série, de 12 de Dezembro e a Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, de 07.05.2009. Destes três normativos, resulta uma discriminação no acesso à saúde pelos cidadãos estrangeiros sem autorização de residência regularizada.

Esta discriminação afasta muitos cidadãos dos serviços de saúde. Só este ano no JRS encaminhámos 281 pessoas para os nossos serviços de médicos prestados gratuitamente. Pessoas sem AR e que não têm capacidade financeira para pagar os custos dos serviços médicos.

Segundo a Lei de Bases da Saúde anteriormente em vigor (Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto), eram beneficiários do SNS – além dos cidadãos portugueses – “os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal” (BASE XXV).

Contudo, o Despacho n.º 25.360/2001, de 16/11 estipula (parágrafo 6) que a cidadãos estrangeiros sem AR regularizada “poderão ser cobradas as despesas efectuadas” e a Circular n.º 12/DQS/DMD, de 07.05.2009 veio depois esclarecer que por regra esses cidadãos têm, efetivamente, de pagar as despesas efetuadas, ao contrário dos cidadãos portugueses ou cidadãos estrangeiros com AR regularizada, salvo nos seguintes casos:

- Cuidados de saúde urgentes e vitais;
- Doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública;
- Cuidados no âmbito da saúde materno-infantil e saúde reprodutiva, nomeadamente acesso a consultas de planeamento familiar, interrupção voluntária da gravidez, acompanhamento e vigilância da mulher durante a gravidez, parto e puerpério e cuidados de saúde prestados aos recém-nascidos;
- Cuidados de saúde a menores que se encontram a residir em Portugal, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de Março;
- Vacinação, conforme o Programa Nacional de Vacinação em vigor;
- Cidadãos estrangeiros em situação de Reagrupamento Familiar, quando alguém do seu agregado familiar efetua descontos para a Segurança Social devidamente comprovados;
- Cidadãos em situação de exclusão social ou de carência económica comprovada pela Seg. Social.

⁴¹ Cfr. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.

Portanto, salvo em casos de grave carência médica, social ou económica, os cidadãos estrangeiros sem autorização de residência têm acesso ao SNS, mas não nas mesmas circunstâncias pecuniárias dos cidadãos portugueses ou dos cidadãos estrangeiros com AR, pois têm de pagar as despesas pelos serviços.

A esta discriminação normativa, os técnicos do SNS acrescentam discriminações resultantes do incumprimento das normas:

- recusa ou incapacidade prática de inscrição e obtenção de número de utente⁴²;
- cobrança de consultas de saúde materno-infantil;
- cobrança a casos de exclusão social ou situação de carência económica;
- cobrança a cidadãos estrangeiros com AR.

A mesma barreira no registo dos utentes estrangeiros para cuidados de saúde foi reportada no relatório da Entidade Reguladora da Saúde (ERS, 2015) no seu estudo acerca do acesso dos imigrantes a cuidados de saúde em Portugal. Como se pode ler nesse relatório: (...) surgem desde logo barreiras no procedimento do registo e prestação dos cuidados de saúde clinicamente necessários e uteis, porque àqueles cidadãos em situação irregular, e também aos asilados, não é atribuído um número de utente do SNS. Tanto implica, desde logo, que os menores e as mulheres grávidas não possam, por exemplo, beneficiar de cheques dentista ou não possam ser inscritos no programa de saúde oral, na plataforma CISO; ainda, que não seja possível registar a isenção de uma qualquer taxa moderadora do ato de enfermagem da vacinação no caso das vacinas que constam do PNV ou em qualquer outra situação por exclusão social ou carência económica. Além do mais, sem o número de utente do SNS, há impossibilidade de referenciar o cidadão estrangeiro em situação irregular para a Rede de Cuidados Continuados Integrados, ou mesmo para as consultas hospitalares via ALERT, ou ainda prescrever a realização de MCDT numa entidade convencionada com o SNS, o mesmo ocorrendo com a impossibilidade de prescrever medicamentos com comparticipação e/ou gratuitamente. (ERS, 2015: 67, sublinhado das autoras).

E isto, apesar da edição, em 2013, de um “Manual De Acolhimento No Acesso Ao Sistema De Saúde De Cidadãos Estrangeiros”⁴³, de carácter prático e formativo, com informação clara sobre os direitos dos cidadãos estrangeiros e o modo de proceder dos serviços, bem como da posterior emissão da Circular Informativa Conjunta n.º 3/2013, da ACSS e da DGS, com o objetivo de reforçar o conhecimento e aplicação do Manual.

Atualmente, face à nova Lei de Bases, o incumprimento é ainda mais ilegítimo o incumprimento da cláusula da Circular que prevê o direito de acesso ao SNS de imigrantes sem AR, porquanto a nova Lei de Bases teve, claramente, a intenção de evitar quaisquer dúvidas quanto a ponto:

⁴² “diariamente no atendimento aos imigrantes têm sido percecionados e reportados alguns constrangimentos (...) que em grande parte se prendem com questões informáticas na medida em que algumas plataformas informáticas não estão parametrizadas de acordo com a legislação em vigor e com o definido no Manual de Acesso aos Cidadãos Estrangeiros ao SNS, que visa definir e harmonizar procedimentos relativamente ao acesso à saúde dos cidadãos estrangeiros” - Relatório da Entidade Reguladora da Saúde, “ACESSO A CUIDADOS DE SAÚDE POR IMIGRANTES”, Junho 2015, pág. 84. Ver também página 67. Consultável em https://www.ers.pt/uploads/writer_file/document/1480/Estudo_ERS_-_Acesso_a_Cuidados_de_Saude_por_Imigrantes_v2_.pdf.

⁴³ Cfr. https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/CHLeiria_CidadaosEstrangeiros_ManualAcolhimento.pdf

“São igualmente beneficiários do SNS os cidadãos, com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional e migrantes **com ou sem a respetiva situação legalizada**, nos termos do regime jurídico aplicável.” – Base 21, n.º 2.

Esta norma da nova Lei de Bases permite, não só evitar quaisquer dúvidas quanto ao direito de acesso ao SNS por imigrantes em situação irregular, mas, também defender que estes devem passar a exercer esse direito em condições de igualdade aos cidadãos português, dado que a Lei de Bases retirou a exigência do princípio da reciprocidade como condição desses cidadãos serem beneficiários do SNS. Este facto induz uma intenção de acesso universal e sem distinções.

ii. Recomendação

Recomenda-se:

- Terminar com a discriminação normativa, através da aprovação da regulamentação da nova Lei de Bases que disponha de forma expressa e inequívoca que os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais circunstâncias aos cidadãos portugueses, independentemente de terem ou não a sua situação documental regularizada;
- (dada a demora na regulamentação da nova Lei de Bases) a imediata emissão de uma circular do Ministério da Saúde, esclarecendo que de ora em diante os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais circunstâncias aos cidadãos portugueses, independentemente de terem ou não a sua situação documental regularizada;
- implementação e monitorização do Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros (medida 27 do Plano Estratégico para as Migrações⁴⁴);
- incremento da monitorização da saúde em populações vulneráveis, nomeadamente imigrantes (medida 28 do Plano Estratégico para as Migrações⁴⁵);
- criação de informação acessível sobre o sistema de saúde (medida 29 do Plano Estratégico para as Migrações⁴⁶);
- promoção de formação a profissionais de saúde acerca das necessidades dos migrantes na área da saúde (medida 30 do Plano Estratégico para as Migrações⁴⁷);

⁴⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

f) Acesso ao Rendimento Social de Inserção

i. Problema

O direito ao Rendimento Social de Inserção vem previsto na Lei 13/2003, de 21 de maio, a qual determina, no seu artigo 6.º, desde a alteração legislativa realizada pelo Decreto-Lei 90/2017, de 28/7 (na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2015), que para aceder ao RSI é necessário ter residência legal em Portugal (para além dos requisitos relacionadas com a situação de carência económica e com o cumprimento de compromissos). Não se exige um período mínimo de residência em Portugal, ao contrário do que sucedia na versão do artigo 6.º resultante da alteração realizada pelo Decreto-Lei 133/2012, de 27/6.

Contudo, alguns técnicos da Segurança Social continuam a exigir a prova de residência durante um período mínimo de 1 ano.

ii. Recomendação

Recomendamos que o Governo reforce o conhecimento do regime legal pelos funcionários da Segurança Social, nomeadamente através da emissão de uma circular sobre o assunto, de impressão de panfletos informativos a distribuir nos serviços pelos funcionários e pelos utentes e através da integração do tema nas ações de formação dos funcionários.

g) Acesso à língua portuguesa

i. Problema

“A oferta do ensino do português para adultos estrangeiros surge em 2001 com a criação do primeiro programa nacional Portugal Acolhe (assumindo o ensino da língua juntamente com outras dimensões de formação), da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Este programa viria a ser substituído em 2008 pelo programa Português para Todos – PPT (Despacho n.º 18476/2008, de 10 de julho), sob a responsabilidade do que é hoje o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP), enquanto organismo intermédio do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (PO ISE) no âmbito do Portugal 2020.

(...) O PPT desenvolve-se a partir de duas naturezas de cursos: (1) os cursos de português para falantes de outras línguas com certificação para os níveis A2 (utilizador elementar) e B2 (utilizador independente) do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, correspondendo ambos os níveis a uma carga horária de 150 horas de formação de acordo com os referenciais de formação; e (2) os cursos de português técnico, orientados para várias atividades económicas com o intuito de facilitar a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho em Portugal.

No primeiro grupo de cursos estão abrangidos cidadãos imigrantes e seus descendentes com a situação regular em Portugal e com idade igual ou superior a 15 anos para cursos promovidos em escolas da rede pública (DGEstE), e idade igual ou superior a 18 anos para cursos promovidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), através dos centros de gestão direta e gestão

participada. Embora os cursos do PPT sejam opcionais para os imigrantes, a certificação da aprendizagem do português de nível A2 constitui um dos requisitos no processo de aquisição da nacionalidade portuguesa e de concessão da autorização de residência permanente ou do estatuto de residente de longa duração (conforme a Portaria nº1262/2009, de 15 de outubro), sendo o PPT uma via para a certificação da aprendizagem do português que é requerida nesses processos e, neste caso, disponibilizada gratuitamente pelo Estado português⁴⁸

No ensino da língua portuguesa a imigrantes verificamos três obstáculos principais.

Em primeiro lugar, a exigência de um número mínimo de 26 alunos para abrir uma turma, o que, dada o público existente e a sua distribuição geográfica, dificulta muito o preenchimento desse requisito para a abertura de turmas.

Em segundo lugar, o facto de as regras de financiamento dos programas de aprendizagem de português exigirem que os alunos tenham residência regularizada, o que exclui todos os imigrantes que ainda não tenham AR, designadamente os que estejam a aguardar por decisão do SEF ou tenham a sua AR caducado por atraso do SEF na renovação.

Estes requisitos têm origens distintas. O requisito do número de alunos resulta da legislação interna que regula os cursos de Português para Falantes de Outras Línguas: a Portaria 1262/2009 e a Portaria 216-B/2012 (cfr. artigo 2.º-A).

Quanto a este requisito, é importante chamar a atenção para uma possibilidade que é completamente esquecida por todos os intervenientes, designadamente pelos serviços públicos responsáveis. O Artigo 2.º-A, n.º 2 confere a possibilidade de ser “autorizada, a título excepcional, pelos membros do Governo competentes, a constituição de grupos de formação com um número de formandos inferior ou superior aos limites previstos no número anterior, sob proposta do serviço territorialmente competente, fundamentada em critérios de cobertura geográfica”.

Assim sendo, existe fundamento legal para abrir cursos com menos alunos sempre que se justifique, apesar dessa prerrogativa não ser utilizada pelos serviços públicos.

Quanto à exigência de que os alunos tenham a sua situação documental regularizada, não conhecemos fundamento legal nacional que a legitime. Essa exigência advém das regras de financiamento europeias, as quais constituem a única fonte de financiamento utilizada pelo Governo Português para financiar estes cursos. Por conseguinte, seria legalmente possível realizar cursos com alunos imigrantes sem a situação documental regularizada desde que não sejam financiados pela UE.

Finalmente, outra espécie de obstáculos verificados é a exiguidade de cursos realizados e a pouca fragmentação de níveis, em particular níveis mais elevados.

⁴⁸Cfr. Indicadores de Integração de Imigrantes RELATÓRIO ESTATÍSTICO ANUAL 2018, consultável em <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2018+%E2%80%93+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.pdf/00de4541-b1ad-42ed-8ce9-33056321ecdb>

ii. Recomendação

Recomendamos:

- 1- a emissão de uma circular que esclareça e informe os serviços públicos, em particular o IEFP, da possibilidade e dever de utilizar a prerrogativa de solicitar a abertura de turmas com menos de 26 alunos;
- 2- a abertura de cursos financiados sem recurso a fundos europeus, para permitir a integração de imigrantes sem autorização de residência regularizada;
- 3- a realização de mais cursos e com mais variedade de níveis, especialmente níveis mais elevados.

6. O caso especial dos refugiados

a) Coordenação e cooperação no acolhimento de refugiados

i. Problema

Perante os eventos dramáticos de 2015 no Mar Mediterrâneo, a Sociedade Civil Portuguesa tomou a iniciativa de se organizar e manifestou a sua disponibilidade para o acolhimento de refugiados. O Governo Português seguiu então o caminho apontado pela sociedade civil, assumiu perante a UE o compromisso de receber refugiados recolocados da Grécia e Itália, mediu a sua vinda e a Sociedade Civil acolheu-os, defendeu-os e integrou-os, providenciando-lhes habitação durante 18 meses, período durante o qual também os acompanhou e auxiliou no acesso a todos os serviços públicos. A isto se chamou o programa de recolocação (2016 e 2017).

No início do programa de recolocação foi criado um Grupo Interministerial integrado por vários Ministérios relativos às várias dimensões da integração (saúde, educação, trabalho, segurança social) e pelas instituições da Sociedade Civil responsáveis pelo acolhimento. Contudo, esse grupo deixou de se reunir logo no início de 2017, como se não houvesse necessidade de articular questões entre todas os envolvidos.

Entretanto, o Estado Português assumiu internacionalmente o compromisso de continuar a acolher refugiados, agora ao abrigo do programa de reinstalação (2018 e 2019), gerido pela ONU, sem fazer um balanço do programa de recolocação com as entidades de acolhimento da Sociedade Civil – que, lembre-se, foram quem, a par de alguns Municípios, executou (e continua a executar) todo o acolhimento – e sem averiguar a capacidade de acolhimento futura dessas entidades. Não houve sequer uma única reunião prévia, fosse do Grupo Interministerial, de outro grupo ou bilateral.

E o único documento público com a pretensão de fazer um balanço, o relatório elaborado pelo Alto Comissariado para as Migrações sobre o Programa de Recolocação⁴⁹, é absolutamente inábil para

⁴⁹Cfr. https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b.

esse efeito, pois não tem indicadores de integração qualitativos.

No acesso à saúde, não refere os vários casos de dificuldade de acesso devido à incapacidade técnica dos serviços do SNS enquadrarem os requerentes de asilo⁵⁰ e à caducidade das renovações provisórias. De resto, o facto de o indicador ser de 100% demonstra por si só a sua completa inutilidade. Haverá algum serviço, mesmo para portugueses, que tenha uma taxa de 100% de eficiência?

Quanto ao acesso à aprendizagem da língua, a taxa de 98% de sucesso é, mais uma vez, suficientemente alta para demonstrar que não nos diz nada de significativo. Dá a mesma relevância, para efeitos de indicador de integração, a “formadores externos, voluntários, Programa Português para Todos, SPEAK, IEFP”, o que compreende desde uma hora esporádica dada por um voluntário sem formação pedagógica até uma formação certificada dada por um profissional ao abrigo de programas estatais. E não diz quanto tempo depois da chegada do refugiado teve este acesso a aulas de português (foram – e continuam a ser – vários os casos de refugiados que passam meses sem uma única aula de português devido a inexistência de cursos de PPT, que cabe ao Estado garantir).

Relativamente ao emprego e formação, o relatório não refere qualquer dado de empregabilidade, mas tão só de formação.

Finalmente a análise da chamada fase de “phasing out” (final do período de acolhimento de 18 meses e passagem para uma fase de autonomização) limita-se a referir o número de atendimentos feitos pelo gabinete de ACM responsável por esse trabalho, sem qualquer indicador sobre a capacidade de encontrar habitação própria (quantos refugiados conseguiram encontrar uma habitação após o período de acolhimento, como o conseguiram - arrendamento, compra, mercado comercial ou oferta pública, existência ou não de apoio financeiro), trabalho, ou o nível de português.

A falta de análise crítico-qualitativa, de diálogo e de planeamento conjunto do futuro impossibilita a melhoria do acolhimento e a adequação da realidade à vontade política, conforme se está a tornar crescentemente evidente face à incapacidade de Portugal acolher o número de refugiados com que se comprometeu para 2018 e 2019.

O modelo de acolhimento do programa da recolocação foi um modelo criado *ex novo*, sem preparação, dada a urgência de acolher as pessoas nos campos da Grécia e da Turquia. É um modelo com problemas – referidos nos parágrafos anteriores e que serão mais bem abordados nos pontos seguintes -, que se repercutem no baixo nível de integração dos refugiados e na insustentabilidade das ofertas de acolhimento. Sem diálogo, análise crítica e coordenação estratégica o modelo está condenado a falhar, prejudicando todos os refugiados que Portugal acolhe e aqueles que deixa de poder acolher.

A falta de diálogo e planeamento estratégico verifica-se também dentro do próprio Estado, entre os vários serviços. Exemplo disso é o facto de o IEFP e os locais de saúde do SNS não reconhecerem os documentos emitidos pelo SEF. O facto de o SEF não reconhecer os regimes de exceção do reagrupamento familiar dos refugiados. O facto de não serem abertos cursos de português para

⁵⁰ Lembre-se que os refugiados acolhidos ao abrigo da recolocação vêm como requerentes de asilo, dependendo de decisão do SEF sobre o seu estatuto, decisão que demorou vários meses e ultrapassando mesmo um ano em vários casos.

falantes de outras línguas com um número de alunos abaixo do número mínimo-regra (conforme permitido por lei, conforme supra referido) quando existem refugiados carentes desses cursos durante vários meses.

O JRS e a PAR, reiteradamente, denunciaram a urgente uniformização e revisão do modelo de integração de refugiados em Portugal⁵¹, bem como a urgente necessidade de diálogo e planeamento estratégico, apelando à efetiva continuação das reuniões do Grupo Interministerial, criado para articular as respostas das entidades públicas e privadas envolvidas e definir um plano de ação conjunto para o processo de acolhimento de refugiados recolocados, a par do que sucede com o “Grupo Operativo” respeitante a refugiados espontâneos.

ii. Recomendação

Recomenda-se a realização de balanço qualitativo do acolhimento de refugiados em Portugal, através de um diálogo aprofundado entre os vários Ministérios envolvidos na integração e a Sociedade Civil responsável pelo acolhimento, com vista à identificação de obstáculo, assunção de compromisso com medidas concretas de supressão desses obstáculos, definição de uma política de asilo a longo prazo e reforma do sistema de acolhimento.

Para tal, será necessária reunir com todas as partes envolvidas sentadas, simultaneamente à mesma mesa. Só assim, fomentando a partilha de conhecimento, aproveitando a força sinérgica de vários atores preponderantes, permitindo o raciocínio crítico e dialético, é que se aproveita devidamente as capacidades nacionais existentes nesta área.

Recomenda-se a retoma das reuniões do Grupo Interministerial e a adoção generalizada de boas práticas de audição de todas as partes envolvidas, conjuntamente, antes da tomada de decisões.

b) A contrapartida nacional

i. Problema

O acolhimento de refugiados é financiado pela UE através do FAMI, o qual apenas financia 75% do orçamento de um projeto, exigindo que os restantes 25% sejam financiados nacionalmente – contrapartida nacional⁵².

Em vários países, como por exemplo em Espanha, o Governo garante a contrapartida nacional. Quando é aberto um aviso para a apresentação de projetos de acolhimento, os candidatos sabem que se o projeto for aprovado pelo Governo, este garante os 25% nacionais.

Em Portugal não é assim que acontece: lembremos que o trabalho de acolhimento com os refugiados (ensino da língua, tradução, acolhimento e acompanhamento) é realizado por

⁵¹ <http://www.jrsportugal.pt/comunicado-par-acontecimentos-miranda-do-corvo/>

⁵² Artigo 12.º - Portaria n.º 271/2013

organizações da sociedade civil (PAR, CPR, Cruz Vermelha, ADEFP, entre outros) que, conforme acontece com a generalidade das IPSS´s portuguesas, não têm capacidade de se autofinanciar.

Antes de 2015, o acolhimento era muito pouco significativo, apenas existiam meia dúzia de instituições a acolher algumas dezenas de refugiados (poucas centenas no caso do CPR, quanto aos espontâneos) e o financiamento era garantido pelo Estado, na sequência da apresentação de propostas pelas instituições candidatas a acolher.

Aquando da crise de refugiados de 2015 e o conseqüente movimento da sociedade civil, acompanhado pelo poder político, Portugal passou a acolher muitos mais refugiados, passaram a participar mais instituições de acolhimento e surgiram financiadores privados, a par dos públicos. Contudo, volvida a fase de maior entusiasmo e concentração da sociedade civil no tema dos refugiados – não obstante a manutenção de uma opinião pública geral positiva – os financiamentos privados desapareceram e os públicos diminuíram.

No entanto, em 2018 o Governo Português manteve um compromisso significativo de acolhimento (1010 refugiados entre 2019 e 2020), ao mesmo tempo que diminuiu ainda mais a disponibilidade para colaborar no financiamento dos projetos de acolhimento das instituições. Sem a disponibilidade de financiamento privado que hoje se verifica e sem a prestação da garantia nacional pelo Estado, entendemos que não será, contudo, possível manter os números do acolhimento.

Note-se que o acolhimento de refugiados é uma função do Estado. Foi este que se vinculou à Convenção de Genebra, às Diretivas Comunitárias do Sistema Europeu Comum de Asilo e que acordou com a União Europeia e agora com o ACNUR que iria receber refugiados.

As instituições da sociedade civil acolhem voluntariamente, por sentido de missão porque se autopropõem a ajudar, mas ao fazê-lo estão a realizar uma função e um compromisso do Estado. Sem terem lucro algum e sem capacidade de angariar doações privadas suficientes. Impõe-se ao Estado, pois, a garantia da contrapartida nacional. A UE financia 75%, as instituições civis constroem o projeto, executam-no, fazem os contratos necessários, aplicam o seu esforço e o seu risco. Ao Estado basta garantir a única coisa que a UE e a Sociedade Civil não garantem: 25% dos orçamentos dos projetos. Projetos que, ainda para mais, que o Estado tem o poder de aceitar, recusar e de alterar.

ii. Recomendação

Recomenda-se que o Governo português assuma o compromisso de prestar a contrapartida nacional dos projetos de acolhimento de refugiados aprovados pela Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, prevendo essa quantia no Orçamento de Estado.

c) Acesso à habitação

i. Problemas

O atual sistema português de acolhimento e integração de refugiados espera dos refugiados que ao fim de dezoito meses no país consigam encontrar uma habitação própria. Após o período do programa de acolhimento, as Instituições de Acolhimento (IA) deixam de ter a obrigação de apoiar os refugiados, designadamente, garantir habitação, sem custos.

Contudo, essa autonomização tem-se revelado muitíssimo difícil e muitos dos refugiados só garantem a sua habitação à custa de respostas extraordinárias e altruisticamente oferecidas pelas Instituições de Acolhimento. Só isso tem evitado uma situação de grave crise social.

A dificuldade deve-se a espécie diferentes de fatores, quer relacionados com a conjuntura nacional, quer com as vulnerabilidades subjetivas comuns dentre os refugiados. A adicionar ao contexto geral de dificuldade de acesso a habitação, sofrido pela generalidade dos cidadãos, aos refugiados soma-se a falta de uma rede informal de ajuda (que possa servir, por exemplo de fiador ou com quem possam partilhar casa), bem como o preconceito, receio e xenofobia. Ademais, não é razoável esperar que os refugiados tenham a mesma capacidade de autonomização que a generalidade dos cidadãos, pois são pessoas especialmente vulneráveis, devido ao que sofreram no seu país de origem, ao que sofreram no caminho e ao que sofrem, ainda hoje, para encarar uma nova realidade completamente forçada, sem aviso, preparação ou mentalização prévia.

Pouquíssimos senhorios estão dispostos a arrendar a refugiados. Os que aceitam, exigem fiador, rendas antecipadas e, por vezes, contratos de trabalho sem termo.

Além da dificuldade em encontrar uma habitação própria, existe um grande sofrimento emocional na mudança de habitação e a quase sempre necessária mudança de zona de residência. Essa mudança após 18 meses constitui, várias vezes, um segundo trauma. Depois de deixarem o seu país, sem preparação e contra a sua vontade, são obrigados a desfazer os pequenos laços comunitários criados ao longo do período de 18 meses de acolhimento.

ii. Recomendações

Para fazer face a este problema, recomendamos:

- 1- Elaboração de um modelo de acolhimento que potencie a estabilidade habitacional dos refugiados (a primeira habitação é a habitação onde poderá permanecer), seja através da cedência de habitação pública, através do aproveitamento dos fundos europeus para construir e reabilitar habitação pública a ceder aos refugiados para lá do período de 18 meses de acolhimento, recorrendo para tal a parcerias com a sociedade civil, seja através de um enquadramento jurídico de longo prazo à habitação comercial;
- 2- Criação de seguros de fiança e de arrendamento adequados à utilização pelos refugiados, nomeadamente que tenham taxas de esforço adequadas aos níveis de vencimentos e das rendas;

- 3- que o programa de acolhimento assumira contornos diversos, de forma que a casa onde o refugiado é acolhido durante o período de integração seja potencialmente a sua habitação para além do período de acolhimento inicial.

d) Acesso à Saúde

i. Problema

Na área do acesso à saúde de refugiados e requerentes de asilo, existem dois normativos fundamentais: o despacho n.º 25/360, de 2001 e a Circular Conjunta n.º 13/2016/CD/ACSS, de 12-05-2016.

Dos dois documentos resulta claro que os refugiados (e titulares de proteção subsidiária) e requerentes de asilo têm acesso ao SNS com isenção de taxas moderadoras.

Contudo, os documentos traçam meios técnicos distintos de acesso a esse direito consoante esteja em causa um requerente ou uma pessoa já com o estatuto concedido. O referido despacho de 2001, do Ministro da Saúde, António Correia de Campos, estipula, no ponto 2, que o número de utente deverá ser atribuído exclusivamente a quem tem um título de residência permanente e a Circular, por sua vez, esclarece a aplicação desse princípio no âmbito do asilo, estipulando a atribuição de um número de utente exclusivamente aos refugiados, ao passo que aos requerentes de asilo deve ser feita apenas um registo nos sistemas de informação dos estabelecimentos de saúde do SNS, originando um código que lhes garante acesso aos cuidados de saúde.

Sucede que este procedimento tem gerado frequentemente problemas. verificam-se frequentes dificuldades de acesso a códigos gerados por parte dos hospitais e centros de saúde e não raras as vezes são desrespeitados os trâmites de acesso indicados na Circular, acabando alguns centros de saúde por atribuir um número de utente a um requerente, originando práticas incoerentes nos serviços de saúde. Esta prática gera a ideia generalizada (errada) de que os requerentes de asilo devem apresentar número de utente, o que faz com que aqueles que não têm número de utente, mas sim (conforme deve ser) apenas um registo nos sistemas de informação sejam alguns serviços de saúde lhes rejeitar serviços médicos.

ii. Recomendação

Recomendamos que seja emitida uma nova circular que esclareça os centros de saúde, de que os requerentes de asilo não devem ter um número de utente, mas tão só uma inscrição no sistema, o que lhes confere todos os direitos e nos mesmos termos que um refugiado.

Recomendamos igualmente uma resolução urgente do acesso técnico aos códigos *supra* mencionados, de forma a garantir um tratamento uniformizado dos requerentes de asilo nos centros de saúde do SNS.

e) Acesso à língua portuguesa

i. Problema

O ensino da língua portuguesa a refugiados tem lugar através de programas formais e não formais. Os programas não formais vivem essencialmente de voluntariado e não são, na maioria dos casos, suficientes para, por si só, permitirem a aprendizagem da língua. O próprio ACM, no seu relatório sobre o programa de recolocação refere que devem ser complementares (ainda que os releve da mesma forma que os formais para efeitos do apuramento do indicador de integração da língua, totalizando um absolutamente enganador 98%).

Contudo, os meios formais de aprendizagem não foram reforçados nem foram criadas regras e práticas adequadas às especiais necessidades dos refugiados, pelo que os refugiados têm ao seu dispor o mesmo programa formal que os imigrantes: o PPT.

Tal como referido em relação aos imigrantes, o PPT apresenta o problema de exigir um número mínimo de 26 alunos para abrir uma turma, o que significa que muitas das vezes os refugiados aguardam meses, desde que chegam a Portugal, até que abra uma turma. Conforme também referido no ponto equivalente em relação aos imigrantes, é importante chamar a atenção para uma possibilidade que é completamente esquecida por todos os intervenientes, designadamente pelos serviços públicos responsáveis. O artigo 2.º-A, n.º 2 confere a possibilidade de ser “autorizada, a título excecional, pelos membros do Governo competentes, a constituição de grupos de formação com um número de formandos inferior ou superior aos limites previstos no número anterior, sob proposta do serviço territorialmente competente, fundamentada em critérios de cobertura geográfica”. Assim sendo, existe fundamento legal para abrir cursos com menos alunos sempre que se justifique, apesar dessa prerrogativa não ser utilizada pelos serviços públicos.

Ademais, verifica-se que os requerentes de asilo não têm acesso às bolsas de apoio ao PPT, o que diminui a sua capacidade financeira de deslocação ao curso (obstáculo real e difícil de superar) e desincentiva a frequência do curso por comparação com uma eventual oportunidade de trabalho.

Outro defeito do PPT como meio de aprendizagem para os refugiados é o facto de ter cursos muito longos e com baixa carga horária. Os refugiados, especialmente no caso dos recolocados e reinstalados, estando inicialmente num período de acolhimento no qual não é necessário que sejam economicamente autónomos e não tendo redes informais de comunidade, têm uma grande disponibilidade horária. A ocupação desse tempo é uma oportunidade e, inclusive, uma necessidade, pois precisam de estar ativos e de se relacionar.

Finalmente, outro problema verificado é a falta de cursos, designadamente nos níveis mais extremos: nível de português mais elevado e nível de alfabetização.

ii. Recomendação

Recomendamos:

- 1- a emissão de uma circular que esclareça e informe os serviços públicos, em particular o IEFP, da possibilidade e dever de utilizar a prerrogativa de solicitar a abertura de turmas com menos de 26 alunos;
- 2- a inclusão dos requerentes de asilo para atribuição de bolsa de formação;
- 3- a realização de cursos com maior carga horária, mais rápidos, e com maior frequência, sem esquecer o nível de alfabetização e nível mais superior.

f) Acesso a um processo de asilo justo

i. *Problema*

As prestações de declarações dos requerentes de asilo são absolutamente determinantes da decisão final sobre o seu pedido de asilo. É com base nelas que o SEF decide sobre o pedido de asilo e que o juiz - em caso de recurso - decide se a decisão do SEF foi correta. Por conseguinte, quaisquer falhas que ocorram nesse momento irradiarão todo o processo.

As referidas declarações são prestadas num contexto subjetivo de forte tensão emocional, por pessoas que não conhecem o sistema jurídico, nem o contexto social e que não possuem, na maioria das vezes, rede de entajuda.

O apoio jurídico do CPR não inclui o acompanhamento da prestação de declarações e a assessoria por Advogado nomeado pela Segurança Social só ocorre depois das declarações, no eventual recurso judicial da decisão do SEF – numa fase em que as falhas na prestação de declarações são praticamente impossíveis de corrigir, pois os Tribunais são relutantes em aceitar a prestação de declarações de Parte pelo requerente de asilo em Tribunal e, mesmo que aceitem, será difícil suprir a dúvida de credibilidade gerada pela contradição entre as declarações prestadas perante o SEF e as prestadas perante o Tribunal.

Sem assessoria jurídica na prestação de declarações, o risco de erro do SEF é maior. E é maior o risco de não apuramento da verdade, porquanto a realidade demonstra-nos que os requerentes de asilo não desenvolvem por si só suficientemente a fundamentação do seu pedido (não alegam fatos suficientes, nem com o detalhe necessário, por ignorância ou por entraves psicológicos) e que o SEF não incita o suficiente os requerentes de asilo a fazê-lo. Com efeito, apesar de a lei imputar o ónus de procura da verdade sobre o instrutor, essa obrigação é recorrentemente incumprida. Recorrentemente os requerentes de asilo alegam apenas que querem asilo porque têm medo de voltar ao seu país, sem alegar factos concretos que os motivem, e o SEF limita-se a colocar questões gerais (corre risco de vida? É perseguido por razões políticas? Alguma vez foi preso?) às quais os requerentes respondem sem detalhe ou mesmo negativamente. Contudo, quando entrevistados pelos nossos serviços, expandindo as perguntas e pedindo que detalhem (alguma vez sentiu medo? Porquê? Algum amigo seu foi preso? Alguma vez o ameaçaram? Alguma vez o agrediram? Têm medo de ser obrigado a ir para o exército ou para uma milícia? Porquê e para qual?) as

respostas são positivas e desenvolvidas. É preciso ter em conta que para quem vive a vida toda num contexto de insegurança, de prisões e assassinatos discricionários por parte de forças governamentais e/ou milícias, responderá negativamente à pergunta se corre risco de vida. Essa pessoa quis sair d seu país por essas razões, pede proteção por essas razões mas não as enquadra em conceitos como “risco de vida”. Quando assim sucede, todo o processo fica irradiado pela insuficiência de prova.

A par do incumprimento do ónus de procura da verdade, recebemos várias queixas de falhas na transcrição das declarações. Queixas de que as transcrições não reproduzem perfeitamente as declarações prestadas oralmente. Note-se que as declarações são prestadas oralmente com a ajuda de um tradutor, mas o único documento que atesta as declarações prestadas é um auto escrito em português, que é lido pelo tradutor na língua compreendida pelo requerente e é por este assinado (ou por 2 testemunhas, caso este se recuse a assinar). Não custa acreditar que os autos não reproduzam perfeitamente as declarações prestadas porquanto sabemos que na prática muitas vezes o auto não é integralmente lido, sendo apenas feito um resumo pelo tradutor. Este procedimento potencia a ocorrência de desconformidades que depois poderão prejudicar toda a decisão, como por exemplo a data errada de um evento.

No caso dos Aeroportos todos estes problemas são especialmente preocupantes, dada a falta de monitorização e transparência.

ii. *Recomendação*

Nesse sentido, recomenda-se a obrigatoriedade de assistência jurídica aquando da prestação de declarações instrutórias, de forma a garantir a genuinidade e completude das declarações prestadas pelos requerentes de asilo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, complementar ao serviço de intérprete, que assegure um processo de asilo justo e fiável. O jurista ou advogado a assessorar o requerente, desde que com um estatuto totalmente independente do SEF, tenderá a garantir o cumprimento do ónus de procura da verdade e a leitura integral dos autos de declarações.

g) Reagrupamento familiar

i. *Problema*

Os beneficiários de proteção internacional têm, em Portugal, o direito a requerer o reagrupamento familiar com determinados membros da sua família. De acordo com a Lei que se encontra hoje em vigor (“Lei de Asilo” - Lei nº 27/2008, com as alterações introduzidas pela Lei nº 26/2014 – e “ Lei de Estrangeiros” – Lei nº 23/2007, atualizada) os membros da família para efeitos de reagrupamento familiar são:

- Cônjuge ou membro da união de facto;
- Filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges ou de um dos membros da união de facto;

- Filhos menores adotados, por decisão da autoridade competente do país de origem, pelo requerente ou pelo seu cônjuge ou membro da união de facto;
- Ascendentes na linha reta e em primeiro grau do beneficiário de proteção internacional se este for menor;
- Adulto responsável por menor não acompanhado.
- Antes da entrada em vigor da Lei n.º 26/2014, o direito ao reagrupamento familiar abrangia ainda mais três categorias de membros da família:
- Os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal;
- Os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo;
- Os irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente, de harmonia com decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão seja reconhecida por Portugal.

Esta limitação aconteceu porque a nova Lei de Asilo veio transpor a Diretiva 2011/95/UE e desta forma passou a incluir um elenco de membros da família, quando na sua versão original se limitava a remeter para o regime da Lei de Estrangeiros, o que quer dizer que neste momento o direito ao reagrupamento familiar dos refugiados é mais limitado do que o direito ao reagrupamento familiar dos imigrantes em geral. Isto, apesar de o n.º 3 do artigo 98.º da Lei de Estrangeiros continuar a referir-se a refugiados, o que parece evidenciar que esta Lei e a Lei de Asilo são contraditórias quanto a esta questão.

Não se entende a razão que poderia levar o legislador a diminuir a amplitude do direito ao reagrupamento familiar dos refugiados por comparação com os imigrantes em geral.

O espírito da Lei demonstra ser exatamente o oposto, quando não exige a prova de alojamento e meios de subsistência ou admite a prova dos laços familiares através de documentos não oficiais para o exercício do direito ao reagrupamento familiar por parte de refugiados (artigos 101.º n.º 2 e 103.º n.º 4 da Lei de Estrangeiros).

Também não se poderá entender uma possível restrição deste direito num momento em que todos os organismos que trabalham com estas populações reclamam uma maior flexibilidade na definição de “membros da família”, que possa responder a realidades socioculturais diferentes e mais complexas que se encontram muitas vezes nos países de origem de refugiados.

Pelo contrário, o alargamento da definição de “membros da família” e a diminuição de restrições injustificadas ao exercício do direito ao reagrupamento familiar traduzir-se-á, certamente, na criação de uma via segura e legal de acesso à proteção na Europa que evitará que famílias inteiras arrisquem as suas próprias vidas em busca de segurança.

A definição de “membros da família” não se deve limitar à família nuclear. Quando pais, irmãos ou filhos maiores de refugiados adultos se encontram em zonas de conflito ou em países de trânsito que não lhes oferecem condições de vida dignas é imperativo disponibilizar aos primeiros formas seguras de chegar à Europa e aos segundos o conforto de saber que poderão trazer estes seus familiares para Portugal, afastando-os do perigo sem terem de recorrer a traficantes como eles próprios tiveram de fazer.

ii. Recomendação

Recomendamos a alteração do âmbito de familiares para efeitos do pedido de reagrupamento familiar de familiares de refugiados, voltando a remeter para o âmbito de familiares para efeitos de reagrupamento familiar de cidadãos estrangeiros previsto na Lei de Estrangeiros.

h) Sistema de emissão de vistos

i. Problema

Recorrentemente, o titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal reside num país no qual não existe representação diplomática portuguesa. Nesses casos, a competência para a emissão do visto é atribuída exclusivamente a uma representação diplomática portuguesa localizada noutro país. Por exemplo, não existe representação diplomática portuguesa na Síria. Por conseguinte, o MNE definiu que todos os “assuntos relacionados com este país são acompanhados pela Embaixada de Portugal em Nicósia”.

Contudo, frequentemente, a deslocação à representação diplomática substitutiva é inviável por motivos de força maior, tais como a existência de conflitos armados no caminho, a não emissão de vistos de entrada pelo país em causa ou pelos países de caminho, ou carência financeira do cidadão. É o caso dos cidadãos sírios, dado que a experiência demonstra que embaixada cipriota não emite vistos a sírios.

Esta dificuldade em obter visto pelas razões expostas verifica-se especialmente no caso dos familiares de refugiados.

A inviabilidade da solução aplicada resulta da incongruência entre a natureza do problema e da sua solução. O contexto-norma da emissão de vistos (país de residência) é naturalmente estável (relação cidadão-país de residência), ao passo que o contexto-problema (país que não o da residência) é naturalmente instável (relação entre cidadão-país de não residência, relação diplomática entre países - não necessariamente limítrofes - e realidades supranacionais), pelo que tendencialmente não se adequará a soluções estáveis, restritas, exclusivas, gerais e abstratas.

A solução deverá ter critérios flexíveis e aplicáveis casuisticamente. E a lei portuguesa permite-o.

O Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11, prevê, respetivamente, no n.º 2 e no n.º 4 do seu artigo 10.º, que com “razões atendíveis”, o pedido de visto possa ser apresentado noutro país (que não o da residência habitual ou o da área da jurisdição consular do Estado da sua residência) e que, “em casos excecionais, devidamente justificados”, seja dispensada a presença do requerente da emissão do visto.

Ou seja, o regime legal já permite duas soluções:

- Emissão de visto por representação diplomática alternativa à substituta;
- Emissão de visto à-distância.

Contudo, as representações diplomáticas fazem deste normativo “letra morta, colocando recorrentemente sérias e demoradas dificuldades à sua aplicação. Os titulares de direito à emissão de visto de entrada em Portugal são recorrentemente confrontados com a recusa de aplicação das hipóteses conferidas pelo n.º 2 e no n.º 4 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro.

ii. Recomendações

Recomendamos que:

- 1- o MNE emita orientações gerais às representações diplomáticas para que relevem a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática), para efeitos das cláusulas de exceção previstas no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 10.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11;
- 2- o Governo altere o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11, aditando um número ao artigo 68.º ou ao artigo 10.º, no qual preveja, de forma não taxativa, como “razões atendíveis” e “casos excepcionais, devidamente justificados”, a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática);
- 3- o MNE celebre acordos de representação com Estados-Membros da UE, para que a representação diplomática desses Estados emita vistos Schengen a cidadãos titulares de direito à emissão de visto de entrada em Portugal, independentemente da sua nacionalidade ou residência, desde que não exista representação diplomática portuguesa no país de residência;
- 4- o MNE articule com as autoridades de Estado terceiro, por forma a emitirem vistos de entrada no seu território a titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal;
- 5- o Governo consagre a regra da competência territorial universal das representações diplomáticas.

i) Educação e reconhecimento de qualificações profissionais

a. Problema

A integração dos refugiados no sistema educativo é uma área exemplar em Portugal. Para tal, muito contribuiu a Circular da DGE Circular da DGE⁵³.

Contudo, na área do reconhecimento das qualificações profissionais, da competência da Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP, IP) – tutelada pelo Ministério Educação, Trabalho e Economia -, uma área especialmente necessária para jovens adultos já muito acima da idade escolar, as práticas públicas não se flexibilizaram de acordo com as especiais necessidades dos refugiados.

⁵³ Consultável em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Agenda_Europeia_Migracoes/Documentos/oficio-circular_agenda_europeia_para_as_migracoes_me.pdf.

b. Recomendação

Recomenda-se que seja emitida uma circular que preveja medidas excepcionais, adequadas aos refugiados, de reconhecimento das qualificações profissionais, a exemplo da circular para a educação, que garanta flexibilidade, uniformidade e, por conseguinte, previsibilidade.

j) Acesso à Segurança Social e ao Instituto de Emprego e Formação Profissional

a. Problema

Vários serviços públicos recusam ilegitimamente aos requerentes de asilo e a refugiados o exercício de direitos. É um problema generalizado (inscrição no IEFP, emissão de número de utente no SNS, emissão de NISS pela Segurança Social) com uma causa comum: alguns serviços não reconhecem – ilegitimamente – os documentos do SEF prévios à emissão de cartão de residência.

No caso dos requerentes de asilo espontâneos e da recolocação, enquanto aguardam pela decisão do SEF são detentores de um comprovativo de pedido de proteção internacional e depois de uma autorização de residência provisória renovável até que haja decisão final. No caso dos refugiados chegados pelo programa da reinstalação, é-lhes entregue um comprovativo do estatuto de proteção internacional enquanto o cartão de residência (emitido pela Casa da Moeda) não lhe é entregue. Quer num caso, quer noutro, enquanto não existe decisão final (no primeiro caso) e enquanto não é entregue o cartão (no segundo caso), alguns serviços públicos não permitem o exercício de direitos, pois desconfiam ou não reconhecem os documentos do SEF, em grande parte pelo facto de serem meras folhas de papel A4, em vez de cartões, e por não serem ainda uma decisão final.

b. Recomendações

Recomendamos, à semelhança do sucedido na área da saúde, a emissão de uma circular que uniformize as boas práticas nos serviços públicos e que reconheça, urgentemente, o valor dos documentos provisórios apresentados pelos requerentes de asilo e refugiados reinstalados na pendência da atribuição, pelo SEF, do cartão de residência.

Na mesma lógica, consideramos igualmente necessária a implementação de ações de formação dos técnicos envolvidos nos serviços mencionados e uma eficaz difusão da informação disponível sobre o tema, nomeadamente através de panfletos informativos, entre os técnicos e os utentes dos serviços.

