

COMPARAÇÃO RELATÓRIO PROVEDORIA E JRS PORTUGAL



“Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”

Provedoria de Justiça

INTRODUÇÃO

No entanto, como principal propósito da Provedoria de Justiça, chama-se a atenção para que a criação de uma nova entidade não resolve por si mesma as principais deficiências que se pôde detetar na atividade do SEF. Pelo contrário, é expectável que, na ausência de medidas estruturais, o número de pendências continue a aumentar durante o período de transição e mesmo para além dele, já no contexto do funcionamento da AIMA.¹

A Provedoria de Justiça lançou em julho de 2023 o relatório sobre a “Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras” (daqui para a frente Relatório), onde analisa a evolução do processo que levou à extinção do SEF, a própria extinção da entidade e recomendações para o novo órgão que irá substituir o SEF.

Muitos destes tópicos já tinham sido escritos pelo JRS Portugal nos Livros Brancos de 2019, 2021 e 2022. Com este artigo pretendemos fazer uma análise comparativa do Relatório e dos vários Livros Brancos JRS. Nos últimos anos tem-se notado uma maior preocupação por estes temas. Estamos em crer que a menção dos mesmos por várias entidades, só eleva a importância do tema e a sensibilidade do mesmo em havendo várias organizações e entidades a referir as mesmas problemáticas e preocupações.

¹ Provedoria de Justiça: “Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”, p. 4.

1. Prazo de aceitação de manifestação de interesse para concessão de autorização de residência

Desde o Livro Branco 2019 que o JRS tem vindo a alertar para o estado de rutura do SEF:

“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.”²

O Relatório acrescenta, sublinhando que em 2022 o prazo de validação/aceitação de uma Manifestação de Interesse pelo SEF chegava aos dois anos. Não surpreende que este facto se prende com a falta de recursos humanos aliado à falta de modernização tecnológica do serviço, ao mesmo tempo que o interesse da população estrangeira em Portugal aumenta. Neste ponto tanto o presente Relatório como os sucessivos Livros Brancos estão de acordo.

O Relatório termina com sugestões como: “[a] minimização do atendimento presencial, exigindo-o apenas quando razões ponderosas de segurança, certeza ou necessidade dos interessados o imponham” ou “[o] incentivo dos procedimentos de renovação automática de títulos de residência, possibilitando sempre a sua realização atempada” e ainda “[a] fixação do número de recursos humanos a afetar aos serviços que sucedem nas funções do SEF em termos adequados ao volume de processos pendentes e previsíveis”.

Quanto a este último ponto, no Livro Branco 2019, expusemos os vários Relatórios de Atividade do SEF, **onde estava clara a escassez de recursos humanos neste serviço já desde 2009**, tendo-se agravado a partir de 2015. Já no mais recente Livro Branco, ao analisar a extinção do SEF, voltámos a apelar que haja um correto investimento de recursos humanos, proporcional relativamente ao que é previsivelmente necessário - também presente no Relatório.

Ainda mais grave, a Provedoria de Justiça apurou que, entre 2021 e 2022 houve menos validações de MI do que no ano da pandemia – 2020³ – o que para nós só vem a reforçar o anteriormente exposto: é necessário investimento em Recursos Humanos proporcionais ao que é previsível de migrações para Portugal.

² Livro Branco JRS 2019, p. 19.

³ Relatório da Provedoria, julho 2023, p. 6.

2. Agendamento de atendimento presencial e funcionamento do Centro de Contacto

Temos vindo a alertar para a extrema dificuldade de fazer agendamentos junto do SEF nos últimos anos – nomeadamente, nos Livros Brancos de 2019, 2021 e 2022:

“Em 2019 os tempos de espera pelas decisões do SEF atingiram números nunca vistos (prazos legais chegam a ser excedidos no quádruplo) e várias vezes ao longo do ano sem sequer foi possível realizar agendamentos.”⁴

Não é para nós surpresa a exposição no Relatório relativa às chamadas atendidas e não atendidas pelo Centro de Atendimento do SEF, revelador, mais uma vez, da falta de recursos humanos. Conforme refere o Relatório, o SEF referiu que as utilizações de aplicações de chamada automatizadas dificultam ainda mais esta situação. No entanto, no Livro Branco 2022, referimos que as pessoas apenas recorrem a estas aplicações por existir uma dificuldade extrema em contactar o SEF através da Linha Telefónica.⁵

O que nos surpreende é que, enquanto o Livro Branco 2022 já recomendou a possibilidade de se agendar atendimentos de forma online, ao interpretar o Relatório, o SEF não parece pronto para tal, levantando-se questões como o “eventual risco de exclusão dos cidadãos que não possam ou consigam aceder a essa via de agendamento”.

3. Sugestões da Provedoria de Justiça

Olhando para o estado de arte do SEF, a Provedoria faz certas sugestões que minimizariam o efeito da falta de vagas suficientes, da falta de recursos humanos e do elevado número de agendamentos:

a. Minimização do recurso ao atendimento pessoal “dispensando-o em casos como o da alteração de morada ou emissão de segunda via do título de residência e exigindo-o apenas quando essa presença for absolutamente imprescindível, desde logo por razões de segurança, no mínimo uniformizando-se procedimentos em todo o território nacional”.

Desde 2019 que o JRS tem vindo a fazer sugestões como esta de modo a diminuir a grande afluência ao SEF, que não começou em 2019, mas anos antes. Sugerimos medidas como:

⁴ Livro Branco JRS 2019, p. 5.

⁵ Livro Branco JRS 2021, p. 76.

- “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;”⁶

Recomendações que, aliás, repetimos nos Livros Brancos JRS 2021 e 2022. Ainda que o Relatório aponte esta sugestão como bem acolhida pelo SEF, não podemos deixar de sublinhar a lentidão de resposta por parte deste órgão. Resta-nos apenas esperar que a nova agência seja mais célere a olhar e a reconhecer os problemas e, acima de tudo, a resolvê-los de forma eficaz.

b. Aumento da frequência de abertura de vagas para renovações automáticas

O Relatório sublinha que esta sugestão foi também aceite e seguida pelo SEF, congratulando o sistema.

Porém, não nos parece ser suficiente o atual sistema de renovação automática online de determinadas Autorizações de Residência.

No Relatório lê-se:

“Pretendeu-se, por este modo, evitar a existência de casos de cidadãos estrangeiros detentores de títulos de residência com data de validade expirada e que, mesmo em cenário de prorrogação legal dessa validade, se encontravam desprotegidos em termos documentais por ficarem privados do exercício de direitos, designadamente em caso de necessidade de deslocação ao estrangeiro, e frustrados por não poderem, pelo menos, iniciar o processo de renovação.”

A nosso ver, a possibilidade de renovação automática online deve ser estendida a todas as Autorizações de Residência emitidas ao abrigo da Lei de Estrangeiros. Para além do mais, defendemos que a renovação automática online deve também ser estendida às pessoas requerentes de asilo que se encontrem na fase de instrução - ou seja, já detentoras de Autorização de Residência Provisória.⁶

⁶ Livro Branco JRS Portugal, 2019, p. 8.

A nosso ver, a possibilidade de renovação automática online deve ser estendida a todas as Autorizações de Residência emitidas ao abrigo da Lei de Estrangeiros. Para além do mais, defendemos que a renovação automática online deve também ser estendida às pessoas requerentes de asilo que se encontrem na fase de instrução - ou seja, já detentoras de Autorização de Residência Provisória.⁷

c. Utilização da página de site oficial do SEF para comunicados como abertura de vagas

Esta mudança é de facto positiva, parecendo-nos desastroso o sistema anterior: a comunicação de vagas para o SEF era feita apenas na página do Facebook do mesmo. Embora não tenhamos feito quaisquer declarações, concordamos com o escrito no Relatório - a utilização das redes sociais como forma de disseminação de informação, abertura de vagas, etc., deve ser feita de forma complementar à utilização do site oficial do SEF.

d. Divulgação, na mesma página institucional, do regime aplicável a cidadãos da UE e suas famílias

O Relatório vem sublinhar a importância da disseminação de informação por parte do SEF: a “divulgação, na mesma página institucional, do regime aplicável a cidadãos da UE e suas famílias, evidenciando a situação especial e mais protegida em que se encontram estes cidadãos.”

Em nosso entender, cabe também ao SEF a disseminação da informação legal do sistema migratório português e europeu.

Mostramos nos sucessivos Livros Brancos como o desconhecimento da lei resulta em erros para as pessoas migrantes em Portugal: como o pessoal administrativo dos centros de saúde aplica mal a lei o que leva à falta de cuidados de saúde para pessoas estrangeiras em determinadas situações. Ou como o significado do alargamento do prazo de validade das Autorizações de Residência na prática não tem significado porque os serviços públicos não o sabem. A divulgação desta informação cabe ao SEF. Tendo surtido o efeito desejado quanto ao “regime aplicável a cidadãos da UE e suas famílias”, irá com certeza surtir o mesmo efeito relativo a outros aspetos das migrações portuguesas.

⁷ Livro Branco JRS 2022, pp. 75 e 76.

e. Maior articulação entre o SEF e os serviços da Administração Pública com que os cidadãos estrangeiros mais interagem

A recomendação é para nós um ponto crucial.

Por várias vezes referimos no Livro Branco 2022 como positiva a articulação entre os serviços públicos no acolhimento de beneficiários de Proteção Temporária e, muito embora, agora não esteja a correr de forma tão positiva, este facto veio mostrar que não só é possível como necessário.

Porém, tal articulação não acontece noutras situações. O exemplo mais claro é o descrito no Relatório:

“no quadro dos regimes excecionais adotados quanto à regularidade da permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional e validade de documentos expirados, os interessados viram ser-lhes negada a atribuição de prestações sociais e de saúde (incluindo consultas, exames e medicamentos) a que tinham direito justamente por desconhecimento daquelas regras pelos serviços públicos”

Nota-se a clara não comunicação e o trabalho desarticulado entre os serviços públicos e mesmo com o Governo.

Mais uma vez, temos que olhar para a sugestão anterior da Provedoria: cabe ao SEF disseminar informações relevantes para a população migrante em Portugal.

4. Separação entre funções policiais e funções administrativas

Na opinião do JRS, não faz qualquer sentido que o SEF seja a entidade responsável pelo processo de regularização e proteção internacional das pessoas e, ao mesmo tempo, pelo afastamento e detenção de cidadãos em situação irregular. Nesse sentido, no que diz respeito ao processo de extinção do SEF, há muito que defendíamos uma reestruturação profunda do mesmo e parabenizamos, assim, esta separação de funções.

No entanto, e como referido no Relatório, lamentamos o facto de a Sociedade Civil não ter participado numa discussão sobre o processo de extinção do SEF. No Livro Branco 2022, referimos o facto de não conhecermos, infelizmente, os moldes deste processo.

Como refere o Relatório, esta separação de funções não implicaria a transferência de funções policiais para os Órgãos de Polícia Criminal (OPC). No entanto, foi essa a decisão - uma vez mais, relativamente à qual não existiu debate público público - tomada pelo Governo. No que à

mesma diz respeito, preocupa-nos que este possa comprometer a humanização das funções securitárias.⁸

À semelhança do que refere o Relatório, preocupa-nos a falta de especialização e formação dos OPC em matéria de migrações e Direitos Humanos, conforme referido também no Livro Branco 2022. Ainda, preocupam-nos as já conhecidas violência e impunidade policiais relativamente a pessoas estrangeiras.⁹

5. Transferências das funções administrativas para nova entidade

A Provedoria manifesta, neste Relatório, preocupação relativamente às alterações que concernem o ACM:

Não sendo ainda este o momento para uma avaliação rigorosa da nova legislação, a Provedoria de Justiça exprime, desde já, profunda preocupação pelo facto de o legislador não ter tido em conta que, da perspectiva do migrante, a confiança que hoje existe na relação estabelecida com quem trabalha no ACM — e que é um pressuposto fundamental da eficácia da política de acolhimento e integração — não é replicável num modelo em que a entidade responsável pela promoção dos direitos dos migrantes é justamente a autoridade administrativa com competência para decidir sobre a eventual ilegalidade da situação do migrante, podendo inclusivamente determinar o seu afastamento do território nacional.

O Relatório refere ainda a importância que o ACM tem tido, especificamente, na recomendação de firewalls, que protejam as pessoas estrangeiras ainda em situação irregular.

Em consonância com as recomendações internacionais - das Nações Unidas - e nacionais - da Provedoria de Justiça -, acreditamos que a existência de firewalls é essencial e recomendámo-la, também, no Livro Branco 2022.¹⁰

6. Concretização da decisão política

À semelhança da crítica que é feita no Relatório, acreditamos que os sucessivos adiamentos do processo de extinção do SEF só podem ter um impacto positivo no que respeita à gestão das migrações e aos direitos humanos das pessoas migrantes.

⁸ Livro Branco JRS 2022, pp. 182-186.

⁹ Livro Branco JRS 2022, pp. 181-184.

¹⁰ Livro Branco JRS 2022, pp. 161-171.

Como refere o Relatório, “é pouco consentâneo com tal desígnio, assim enunciado, o prolongamento da sua concretização por um período que se estende para lá de dois anos”. Infelizmente, não poderíamos concordar mais com esta afirmação.

A nossa experiência de terreno indica-nos que a incerteza gerada pelo processo de extinção do SEF tem causado muita ansiedade e transtorno na vida das pessoas migrantes. A este processo, soma-se a incerteza que estas pessoas já vinham a sentir pelas dificuldades nos agendamentos, demoras nas decisões de processos de regularização e asilo e demais constrangimentos já conhecidos – alguns deles mencionados neste Relatório.

7. Alertas para o período de transição

“A AIMA iniciará, previsivelmente, o seu funcionamento em finais de outubro de 2023.”

O Relatório inicia assim este subcapítulo. Após várias incertezas que levaram a vários erros e atrasos como referidos tanto no Relatório como no Livro Branco 2022, o Governo estabeleceu que a AIMA inicia as suas funções em outubro de 2023.

Não podemos deixar de concordar com a conclusão do Relatório: “os problemas detetados no funcionamento do SEF não ficam resolvidos pela criação de uma nova entidade. Na ausência de medidas estruturais, é expectável que o número de MI pendentes continue a aumentar durante o período de transição e mesmo para além dele, já no contexto do funcionamento da AIMA.”

No Livro Branco 2022, expusemos as várias preocupações na criação de uma nova entidade administrativa responsável pelos cidadãos estrangeiros. Deve ser desde logo pensado no número proporcional e razoável, da contratação de recursos humanos. “A [AIMA] e o IRN devem estar preparados esta passagem de processos, sendo necessário o devido investimento nestes serviços”.¹¹

Tanto o Relatório como o Livro Branco 2022 apontam para a necessidade e importância de medidas transitórias fortes e pensadas, mas que sejam apenas isso: medidas transitórias, que assegurem “a continuação do serviço público, impedindo a sua interrupção por causas em nada imputáveis aos utentes”.

¹¹ Livro Branco JRS 2022, p. 179.

COMPARAÇÃO

Deve sim haver um pensamento na criação deste novo organismo público, de médio longo prazo, estruturado e pensado na nova realidade migratória portuguesa.

COMPARAÇÃO RELATÓRIO PROVEDORIA E JRS PORTUGAL

