

## CONSULTA PÚBLICA: PLANO ESTRATÉGICO PARA AS MIGRAÇÕES 2015-2020

### Contributo do JRS – Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados

#### I) Enquadramento

O JRS – Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) é uma associação humanitária, sem fins lucrativos, tendo como missão acompanhar pessoas e famílias refugiadas, deslocadas ou emigradas da sua terra natal, em situação de particular vulnerabilidade, em prol da defesa dos direitos humanos, da assistência humanitária e do combate à discriminação e à exclusão social.

Actualmente, o JRS-Portugal dispõe de diversos serviços de atendimento, destacando-se a intervenção com migrantes em situação de grande vulnerabilidade económica e social; apoio jurídico; apoio psicológico/psiquiátrico; apoio na inserção profissional, entre outros, com vista a promover a integração social e comunitária, a educação intercultural e a capacitação profissional da população migrante. Dispõe, também, de um centro de acolhimento a migrantes e refugiados, onde estes são acompanhados com vista à sua capacitação e autonomização social, profissional e económica.

No âmbito das suas actividades, o JRS tem desenvolvido uma forte actuação junto da população migrante em várias áreas que visam promover o seu bem-estar, autonomia, acesso à protecção e informação sobre os seus direitos e deveres, tendo em conta a sua especial vulnerabilidade, não só causada pelas condições socioeconómicas, mas sobretudo pelas barreiras existentes no acesso à informação decorrentes da falta de domínio da língua.

Tendo em conta as áreas em que actua, e a experiência que tem de acompanhamento de imigrantes em Portugal, o JRS – Portugal vem responder ao convite dirigido à sociedade

civil pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e, deste modo, procurar contribuir para o enriquecimento do Plano Estratégico para as Migrações 2015 – 2020.

## II) Comentários genéricos ao Plano Estratégico para as Migrações 2015 - 2020

O Plano Estratégico para as Migrações 2015 – 2020 (doravante “PEM”) é um documento fundamental que permite à sociedade portuguesa em geral, e às organizações que trabalham de perto com a temática das migrações em particular, compreender quais são as prioridades e os desafios identificados pelo Governo nesta área e, deste modo, analisar e avaliar as intenções da classe política relativamente a temas tão importantes quanto sensíveis.

É importante sublinhar que a Resolução do Conselho de Ministros que aprova o PEM avança cinco grandes desafios na área das migrações que pretendem reflectir as linhas orientadoras da actuação do Governo e que devem, por isso, ser tidos como um retrato fiel da abordagem do Executivo a estas problemáticas. Estes cinco desafios, identificados tanto na Resolução como no PEM que é publicado em anexo, são os seguintes: i) défice demográfico; ii) integração e capacitação; iii) novos portugueses; iv) tirar partido da mobilidade internacional e da atractividade do país; v) melhor articulação entre imigração e emigração e o apoio ao regresso e à reintegração dos emigrantes portugueses.

De uma forma geral, é de saudar a identificação destes desafios. A valorização transversal dos fenómenos migratórios como factores positivos para o desenvolvimento das sociedades, sustentada pelo seu papel de motor demográfico, económico e cultural, revela que o Governo tem presente o impacto fundamentalmente positivo que as comunidades imigrantes têm nas sociedades de acolhimento e a importância que tem uma integração plena destas comunidades para que a sociedade possa interiorizar e tirar o melhor proveito dos benefícios inerentes ao estabelecimento destas pessoas em Portugal.

No que toca às questões mais directamente relacionadas com o trabalho do JRS, como sejam o aproveitamento do talento e capacidade dos imigrantes qualificados, a plena integração dos imigrantes e a sua relação com os serviços da Administração Pública, a capacitação social e profissional dos descendentes de imigrantes, a promoção da dignidade laboral e a procura de alternativas à detenção de imigrantes irregulares, somos da opinião que é nossa responsabilidade o comentário sobre algumas das medidas específicas previstas no PEM que, a nosso ver, merecem ser saudadas ou repensadas.

### III) Comentários específicos às medidas constantes do PEM

#### Eixo I - Políticas de integração de imigrantes

O Eixo I compreende diversas medidas das quais cumpre destacar as seguintes:

- **Medidas 11 e 12**

- *“ Criação de um plano de formação nacional para os técnicos que desenvolvem trabalho na integração dos imigrantes”*

- *“Promoção de iniciativas com vista à sensibilização da opinião pública para a importância da diversidade cultural e da interculturalidade”,* na qual se prevê a formação e certificação de competências na área de gestão da diversidade.

O JRS considera que estas são iniciativas importantes que podem contribuir para um reforço de competências e para um conhecimento mais especializado em matéria de migrações por parte de todos os profissionais, dos sectores público e privado, que trabalham diariamente com estas populações. O CLAII de Santa Clara está inserido no JRS (sendo que uma das suas atividades específicas consiste no CLAII itinerante), em que também é prestado apoio técnico social pelos membros do JRS. Por esta razão, mostramo-nos disponíveis para colaborar em iniciativas

que tenham como objectivo a formação de colaboradores, nomeadamente do JRS, e a sua certificação e valorização profissional, com vista a que possamos melhorar e profissionalizar os nossos serviços.

- **Medidas 17 e 36**

- *“Capacitação dos imigrantes empreendedores”*
- *“Incentivar e facilitar o acesso e o exercício de actividades económicas em Portugal aos migrantes, no âmbito das políticas de responsabilidade social das empresas”*

O JRS conhece as actuais limitações do mercado de trabalho, especialmente no que toca a ofertas de emprego para homens, e considera relevante qualquer medida que procure capacitar esta população no sentido da sua autonomização e da realização dos seus projectos de negócio. Neste sentido, o JRS, através do seu Gabinete de Emprego e Formação, disponibiliza-se para sinalizar imigrantes empreendedores e divulgar informação sobre incentivos ao empreendedorismo imigrante, em especial junto da população masculina com maiores dificuldades em encontrar trabalho, e a referenciá-los para os programas de incentivo.

- **Medidas 26 e 27**

- *“Clarificação da aplicação do quadro normativo relativo ao acesso de imigrantes, em situação documental irregular ao SNS”*
- *“Implementação e monitorização do Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros”*

Estas medidas tratam do acesso da população imigrante ao Serviço Nacional de Saúde e prevêm a clarificação do acolhimento dado a esta população e o objectivo de assegurar que as práticas seguidas no SNS se coadunam com as regras e legislação actualmente em vigor. O JRS já alertou, em carta enviada em

Março de 2014 aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Saúde, da Segurança Social e das Migrações, para a necessidade de promover um acesso mais alargado e justo ao Serviço Nacional de Saúde por parte dos imigrantes em situação irregular. Este apelo chama a atenção dos governantes, em particular, para a situação dos imigrantes irregulares mais vulneráveis. Nessa carta, entre outros temas, alertámos para o facto de algumas disposições da Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, nomeadamente o seu n.º 7 que prevê o acesso ao SNS, em igualdade de circunstâncias com os cidadãos nacionais, dos imigrantes irregulares em *situação de exclusão social ou em situação de carência económica comprovada pelos Serviços da Segurança Social*, não estarem a ser concretizadas na prática. Como foi aí sublinhado, *não conseguimos saber o que é e como se obtém o comprovativo de situação de exclusão social ou situação de carência económica. Após alguma pesquisa e contactos junto da DGS e do Instituto da Segurança Social, I.P., pudemos concluir que, até à data, o único comprovativo existente é o de insuficiência económica, que é pedido no Portal do Utente, para a obtenção do qual são necessários dados, como o número de utente, de que um imigrante em situação irregular não dispõe, não se encontrando no entanto indicado o serviço competente para a emissão do dito comprovativo. Parece-nos que as previsões legais não foram, neste caso, concretizadas, o que coloca os imigrantes irregulares que sofrem de exclusão social ou carência económica numa situação ainda mais vulnerável (situação que prejudica o seu processo de regularização). É de notar que, como indicam o próprio nome do comprovativo e o facto de a carência económica ou exclusão social se encontrarem entre o elenco de situações que podem pôr em risco a saúde pública, estas situações configuram casos de pobreza extrema, de maior gravidade e por isso com maior urgência em serem protegidas, que os casos de insuficiência económica. Os cidadãos nestas condições encontram-se sem qualquer apoio da Segurança Social, numa situação de completa marginalidade e muitos vivendo em condições abjectas. Infelizmente,*

o JRS lida com estes casos com muita frequência e, assim sendo, apelamos a que a lei seja devidamente concretizada para que estes cidadãos possam ter acesso ao mais elementar dos direitos humanos, o direito à saúde.

- **Medida 30**

- *“Celebração de protocolos para a mediação intercultural no âmbito do acesso dos imigrantes ao SNS”*

Relativamente à possibilidade de celebração de protocolos para a mediação intercultural no âmbito do acesso dos imigrantes ao SNS, prevista na medida 30, pensamos ser uma medida muito positiva, que vai de encontro às boas práticas estabelecidas a nível internacional para o acolhimento de cidadãos estrangeiros nos diversos serviços de saúde, e pensamos que o JRS poderá dar um contributo importante à realização desta iniciativa, tendo em conta a sua experiência na disponibilização de mediadores culturais no SEF e no ACM, e o seu conhecimento das necessidades das populações migrantes nesta área.

## **Eixo II - Políticas de promoção da inclusão de novos portugueses**

No Eixo II do documento ora em análise, é delineada uma política de promoção da inclusão dos novos portugueses. Consideramos ser este um eixo muito importante, dada a relevância cada vez maior dos descendentes de imigrantes com nacionalidade portuguesa e a necessidade de políticas que os capacitem para a melhoria sensível das suas condições de vida e das suas famílias. Neste âmbito pensamos ser importante destacar o seguinte:

- **Medidas 56 e 58**

- *“Apoio à criação de soluções de empreendedorismo económico e social pelos descendentes de imigrantes”*

- *“Apoio à transição dos descendentes para o mercado de trabalho”*

Relativamente a esta última iniciativa, que prevê a inclusão de jovens descendentes em medidas de estágio ou emprego, pensamos ser importante partilhar a recente iniciativa do JRS, denominada *Capacitação4Job*, desenvolvida em parceria com o Grupo Jerónimo Martins (GJM), Agrupamento de Escolas Pintor Almada Negreiros (AE) e JLM. Este projecto está enquadrado no Programa Cidadania Activa, o qual constitui um instrumento de apoio às Organizações Não Governamentais (ONG), sendo financiado pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEA Grants): Noruega, Islândia e Liechtenstein. Em Portugal, a gestão do Programa está a cargo da Fundação Calouste Gulbenkian e o seu período de execução prolonga-se até Abril de 2016. Dirigida a jovens imigrantes, esta iniciativa pretende capacitá-los, através de formações pessoais e profissionais, para a inserção no mercado de trabalho, cabendo ao Grupo Jerónimo Martins (GJM) a possibilidade de realização de estágios e eventual integração dos jovens nas suas empresas. O JRS tem sido cada vez mais procurado por jovens imigrantes e nacionais descendentes de imigrantes, e pensamos ser fundamental a procura de respostas como esta para a integração destes grupos, através da dinamização de projectos e parcerias com o Estado e as empresas.

**Eixo III - Políticas de coordenação de fluxos migratórios**

O Eixo III diz respeito à política de coordenação de fluxos migratórios. As medidas previstas a este nível são relevantes para o trabalho do JRS, principalmente do ponto de vista do seu impacto sobre a detenção de imigrantes irregulares e como previsão do caminho traçado pelo Executivo para a abordagem destas questões. Relevam, por isto, as seguintes medidas:

- **Medida 78**

- *“Promoção do conhecimento sobre a dimensão do regresso (pré-regresso e regresso coercivo, voluntário e assistido)”*

Nesta medida é prevista a promoção de acções de sensibilização relativas às alternativas à detenção no contexto do regresso, destinadas a operadores policiais e judiciais. As alternativas à detenção são um tema primordial na boa gestão das políticas migratórias a nível Europeu e deve, por isso, aproveitar-se esta oportunidade para dar passos concretos para a implementação de verdadeiras e justas alternativas. No que diz respeito a esta temática, remetemos para a posição oficial do JRS Europa<sup>1</sup>, escritório regional do JRS, onde são avançados 14 pontos-chave relativamente a esta matéria:

- 1) Deve estar prevista na Lei uma presunção contra a detenção que seja implementada na prática;
- 2) Os Estados devem procurar activamente e incorporar a sabedoria e experiência de requerentes de asilo, refugiados e migrantes, bem como de organizações qualificadas da sociedade civil, no desenvolvimento de alternativas à detenção;
- 3) A resolução dos casos num ambiente comunitário e em liberdade deve ser um primeiro passo fundamental, salvo naqueles casos em que se verifique a existência de critérios objectivos que determinem que uma pessoa representa um perigo específico à ordem pública e segurança;
- 4) As pessoas detidas devem ter pleno acesso a procedimentos baseados em critérios objectivos que lhes permitam a libertação e reintegração na comunidade;
- 5) As alternativas à detenção devem levar a uma redução sistémica da capacidade de detenção e não ser usadas meramente para criar uma maior capacidade de detenção;
- 6) Alternativas à detenção não devem ser tidas como formas alternativas de detenção, como a utilização de pulseira electrónica, que podem reduzir

<sup>1</sup> A *JRS Europe Policy Position on Alternatives to Detention* pode ser lida na íntegra em [http://www.detention-in-europe.org/images/stories/A2D/jrs%20europe%20policy%20position%20on%20alternatives%20to%20detention\\_2012.pdf](http://www.detention-in-europe.org/images/stories/A2D/jrs%20europe%20policy%20position%20on%20alternatives%20to%20detention_2012.pdf)



- substancialmente ou privar completamente a liberdade de movimento e o direito à liberdade e segurança das pessoas;
- 7) Todos os beneficiários de alternativas à detenção devem receber apoio exaustivo e individualizado no início do seu processo de asilo ou migração até que este esteja completamente concluído. As pessoas devem ser informadas de todo o procedimento numa língua que compreendam;
  - 8) Todos os beneficiários de alternativas à detenção devem ter acesso a apoio jurídico qualificado e gratuito desde o início e durante toda a duração do seu processo;
  - 9) As alternativas à detenção devem providenciar a todos os participantes individuais e famílias condições de acolhimento abrangentes, incluindo acesso a alojamento decente, cuidados de saúde, cuidados de saúde mental, apoio social, educação e outras necessidades básicas. As condições de recepção devem respeitar os direitos humanos básicos e não devem assemelhar-se a ambientes de prisão ou detenção;
  - 10) Deve ser feito um diagnóstico médico e psicológico apropriado a todas as pessoas em alternativas à detenção, com vista à identificação rápida de vulnerabilidades, tais como doenças e sinais de trauma, e de medidas apropriadas de intervenção;
  - 11) Os menores não-acompanhados devem ser colocados em ambientes de comunidade, não restritivos da liberdade e apropriados à sua idade, que prestem apoio abrangente e individualizado;
  - 12) Os Estados devem dar preferência ao cumprimento voluntário das decisões de afastamento, como alternativa à detenção de pessoas em processos de afastamento;
  - 13) As pessoas que participem em alternativas à detenção devem ter acesso pleno a Organizações não Governamentais qualificadas e a pessoal do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, se aplicável;
  - 14) Os Estados devem estabelecer organismos que monitorizem regularmente as condições das alternativas à detenção, avaliem procedimentos e resultados, bem como os custos humanos, sociais e financeiros dos programas. Esta informação deve ser comunicada regularmente aos organismos nacionais relevantes, à União Europeia e ser dada a conhecer ao público em geral.

Nesta medida está previsto, ainda, a realização de um estudo sobre o retorno voluntário em Portugal. A este propósito, o JRS também se disponibiliza para uma possível colaboração nestas matérias, dado o mesmo ter celebrado um Acordo com a Organização Mundial para as Migrações (missão em Portugal), nos termos do qual o JRS desempenha funções de apoio e informação às pessoas que se encontram nestas circunstâncias.

- **Medida 79**

- *“Melhoria da qualidade e capacidade de instalação de nacionais de países terceiros em situação irregular em momento prévio ao regresso, salvaguardando os direitos fundamentais e garantindo a prestação de assistência em diversos domínios (social, saúde, jurídico, linguístico).”*

Nesta medida encontra-se prevista a abertura de um novo centro de instalação temporária de imigrantes irregulares, como acção concreta a ser tomada dentro do objectivo geral de *melhoria da qualidade e capacidade de instalação de nacionais de países terceiros em situação irregular em momento prévio ao regresso, salvaguardando os direitos fundamentais e garantindo a prestação de assistência em diversos domínios (social, saúde, jurídico, linguístico)*. Como não pode deixar de resultar do que foi dito no ponto anterior, o objectivo de abrir um novo centro de detenção não se coaduna e é mesmo paradoxal relativamente ao objectivo de criar alternativas à detenção. Portugal detém um registo moderado no que diz respeito à detenção de imigrantes irregulares e o JRS defende que não existem necessidades concretas de aumento da capacidade de detenção e que, pelo contrário, Portugal se deveria destacar como exemplo na procura de medidas alternativas, menos gravosas mas também menos dispendiosas que a construção e manutenção de novos centros de instalação temporária.

O acompanhamento permanente por uma equipa de psicólogos e voluntários do JRS dos imigrantes detidos na Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), dá-nos a experiência necessária para conhecer a vulnerabilidade desta população e o papel fundamental da cooperação entre o JRS e o SEF para a garantia das condições de detenção, a procura de soluções de regularização e a sinalização de casos particularmente graves ao nível da saúde. Por estas razões, mantemo-nos abertos à cooperação e ao debate sobre a problemática da detenção de imigrantes irregulares, com vista à procura constante de soluções que respeitem os seus direitos e contribuam para uma melhor gestão global do sistema migratório em Portugal.

Aproveitamos também esta oportunidade para voltar a manifestar o nosso interesse e disponibilidade para uma cooperação nos Centros de Instalação Temporária (CIT) situados nos aeroportos internacionais portugueses. O JRS já fez chegar ao Governo, no passado, uma proposta com este teor e pensamos ser este um bom momento para reforçar a nossa cooperação ao nível do acompanhamento de imigrantes detidos, através da presença assídua de colaboradores do JRS nos CIT, no sentido de prestar apoio àquelas pessoas que se encontram, na sua grande maioria, em circunstâncias extremamente vulneráveis. Este tipo de colaboração vai de encontro às boas práticas indicadas por diversos organismos internacionais e organizações não governamentais, bem como pelos diplomas Europeus em matéria de retorno de imigrantes irregulares, pelo que pensamos ser um interesse fundado e benéfico para todas as partes envolvidas na detenção e para o Governo.

#### **Eixo IV - Políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios**

As políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios são tratadas no Eixo IV do PEM 2015 – 2020 e abordam aspectos relacionados com os serviços administrativos responsáveis por diversas questões relacionadas com migrações. Por algumas das medidas previstas dizerem respeito ao trabalho diário do JRS no âmbito da ajuda à regularização de imigrantes, cumpre-nos sublinhar o seguinte:

- **Medida 83**

- *“promoção de um melhor nível de atendimento (agendamento, notificação e prestação de informação sobre os procedimentos administrativos individuais).”*

Um dos indicadores apontados para a monitorização da aplicação desta medida é o tempo médio de espera da chamada, nomeadamente para a linha de agendamento do SEF. A demora no atendimento é de facto um problema grave na relação dos imigrantes com o SEF e pensamos que tudo deve ser feito para que aspectos técnicos e administrativos não obstem à celeridade processual que deve pautar toda a actuação de boa-fé da Administração Pública, tendo em conta os valores em presença e a importância que a regularização em Portugal tem para estas pessoas.

O JRS atende anualmente milhares de imigrantes e os seus colaboradores são confrontados diariamente com este problema, que atrasa o seu trabalho e diminui a capacidade de resposta global do JRS. Por esta razão, e como hipótese que já foi abordada informalmente em ocasiões interiores, pensamos que seria útil a criação de um mecanismo que permitisse uma relação mais próxima entre as associações de imigrantes/ organizações não governamentais de apoio a migrantes e os serviços de atendimento do SEF, nomeadamente através de uma linha telefónica

própria ou de uma plataforma que permitisse um contacto mais célere, para que possamos em conjunto melhorar o nível de atendimento das populações migrantes que recorrem aos nossos serviços.

- **Medidas 85 e 86**

- *“Facilitação da comunicação dos nacionais de países terceiros e agilização da conclusão dos procedimentos administrativos.”*

- *“Agilização dos procedimentos administrativos que implicam a validação da situação de regularidade documental em território nacional, através do Programa IS-AP/Interface SEF-Administração Pública.”*

Estas medidas prevêm a agilização dos procedimentos administrativos com vista à regularização da situação documental dos imigrantes em Portugal. Mais uma vez, o JRS – Portugal, pela sua experiência de acompanhamento de imigrantes em processos de regularização no nosso país, conhece bem as dificuldades provocadas pela demora na conclusão de processos administrativos por parte do SEF e pela incerteza que estas situações criam nas vidas pessoais e profissionais dos nossos utentes. Sem querer ser exaustivos, pensamos poder apontar três questões concretas neste âmbito: i) a demora na resposta a pedidos de autorização de residência ao abrigo do artigo 122.º da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, com as alterações introduzidas pela Lei nº 29/2012, de 9 de Agosto (“Lei de Estrangeiros”), que deve ser combatida por aquelas autorizações de residência visarem responder a situações de especial vulnerabilidade e incerteza da situação documental das pessoas que, por isso, merecem ver os seus pedidos decididos com a maior brevidade; ii) A suspensão de procedimentos ao abrigo do artigo 31.º do Código de Procedimento Administrativo, que acontece com muita frequência e por períodos indeterminados e muito longos, agravada pelo facto de as mais das vezes não ser prestada informação aos requerentes sobre a natureza das diligências oficiosas em curso; iii) O facto de muitas vezes o SEF adoptar práticas

não previstas expressamente na Lei que complicam e dificultam a regularização da situação legal dos imigrantes no nosso país, como, por exemplo, a recente prática de *convidar* os cidadãos titulares de vistos de residência para tratamento médico a, em vez de pedirem uma autorização de residência ao abrigo da alínea g) do nº1 do artigo 122º da Lei de Estrangeiros, renovarem sucessivamente os vistos, mesmo estando em posse de atestado médico em que é indicado expressamente que a sua doença obsta ao regresso ao país de origem. Estes exemplos ilustram que, ao nível prático, que muitas vezes acaba por não ser contemplado em planos globais como o PEM, existem muitos procedimentos que merecem revisão e monitorização e que a compreensão dos problemas em causa revela-se fundamental para uma abordagem séria e capaz aos desafios que se enfrentam.

#### IV) Conclusão

Na presente análise optou-se por fazer referência a determinados temas considerados relevantes - relacionados com medidas específicas - sem pretender ser demasiado exaustivos ou descritivos. Tal não significa, no entanto, que sobre muitas das restantes medidas não cumprisse tecer algumas considerações ou contribuições práticas.

Com efeito, o PEM ora em discussão abarca grande parte das temáticas que constituem o dia-a-dia do JRS, no seu acompanhamento permanente e serviço às populações migrantes e refugiadas.

Também por estes motivos, o JRS disponibiliza-se para prolongar o diálogo ao longo da execução dos PEM, durante os próximos anos, prontificando-se para contribuir naquilo que se possa traduzir numa melhoria das condições de vida e direitos dos migrantes em Portugal.



Serviço Jesuíta aos Refugiados

acompanhar · servir · defender acompanhar · servir · defender acompanhar · servir · defender

Com os meus melhores cumprimentos,

Lisboa, 6 de Fevereiro de 2015.

Director do JRS – Portugal

(André Costa Jorge)

