



SERVIÇO JESUÍTA AOS REFUGIADOS
PORTUGAL

LIVRO

BRANCO

sobre os direitos das pessoas
imigrantes e refugiadas em Portugal

ACOMPANHAR

SERVIR

DEFENDER

FICHA TÉCNICA

Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal

Colaboração: Ana Santana; Ana Rita Sousa; Ana Veloso; André Costa Jorge; Ângela Marques; Bárbara Barroso; Beatriz Bastos; Beatriz Cacheira; Bruna Santos; Carla Campos; Carla Ventura; Carlos Erazo; Carlota Muralha; Carolina Santos; Catarina Figueiredo; Catarina Gaio; Catarina Lima; Cátia Brito; Cecília Morcillo; Cláudia Santos; Cláudia Martins; Cláudio Gonçalves; Crisanto Rosário; Cristina Leal; Diana Ferrador; Dmytro Tyshchenko; Flávia Tomé; Francisca Santos; Filipa Louro; Ghalia Taki; Hamed Hamdard; Joana Carvalho; Joana Fraga; Joana Toscano; Jorge Queimado; Liliana Souza; Lúcia Gonçalves; Luís Palha; Luísa Fernandes; Luiza Vinhal; Madalena Veiga; Mafalda Esteves; Margarida Baptista; Margarida Frazão; Margarida Martins; Maria Ferreira; Maria João Costa; Maria João Fernandes; Meek Anopueme; Luísa Lopes; Marta Correia; Mariana Pinho; Mário Prole;

Marta Carvalho; Nádia Pedro; Nuno Costa Jorge; Olena Namniyek; Paula Ferreira; Regina Silva; Rita Sommer; Rosário Silva; Rosario Suarez; Rozélia Monjardim; Rui Caldeira; Sara Sá; Siraj Ibrahim; Tommaso Gennaro; Vasco Passanha; Vera Marques.

Design: Beatriz Martins e Adriana Stoffel

Coordenação: Carmo Belford, Leonor Félix da Costa e Madalena Simões de Carvalho

Dezembro 2022

Índice

Siglário	1
Prefácio.....	7
Introdução	18
1. As alterações à Lei de Estrangeiros e à Lei do Asilo	20
1.1. Alterações à Lei de Estrangeiros	20
1.1.1. Visto de residência.....	21
1.1.2. Visto para procura de trabalho	22
1.1.3. Simplificação do processo de reagrupamento familiar.....	27
1.1.4. Estudantes no Ensino Superior	29
1.1.5. Aumento da validade dos documentos.....	32
1.1.6. Possibilidade de ingresso no mercado de trabalho ao abrigo de outros regimes legais	32
1.1.7. Questões não abordadas na alteração à Lei de Estrangeiros	33
1.2. Alteração à Lei do Asilo	34
2. Reforma e redistribuição da rede consular	36
2.1. Sistema de emissão de vistos	40

2.2. Redes de auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos.....	45
2.2.1. Imigração.....	45
2.2.2. Proteção Internacional.....	48
3. Detenção administrativa de cidadãos estrangeiros	51
3.1. Implementação de projetos-piloto de gestão de caso enquanto MAD.....	55
3.1.1. A experiência do JRS Roménia	56
3.1.2. A experiência do JRS Bélgica	58
3.2. A implementação efetiva das MAD e os limites ao afastamento de cidadãos estrangeiros.....	59
3.3. A presença permanente de ONG nos espaços de detenção.....	64
3.4. O apoio judiciário às pessoas estrangeiras detidas.....	67
4. Obstáculos nos processos de regularização e de asilo	71
4.1. Agendamentos junto do SEF.....	71
4.2. A apresentação de documento de viagem válido	77

4.2.1. Obstáculos à regularização de pessoas imigrantes indocumentadas.....	78
4.2.2. Obstáculos à regularização de requerentes de Proteção Internacional com decisão negativa do SEF	82
4.3 Os atrasos nas decisões administrativas	86
4.4. Regularização temporária de cidadãos estrangeiros em contexto de pandemia.....	92
5. Acesso a direitos	96
5.1. Atribuição de NISS.....	96
5.2. Atribuição de NIF	98
5.3. Acesso à saúde	105
5.3.1. Interculturalidade na saúde.....	105
5.3.2. Acesso à saúde por parte de pessoas imigrantes	108
5.3.4. Acesso à saúde por parte de pessoas refugiadas.....	113
5.3.5. Saúde mental	115
5.4. Acesso à habitação.....	120
5.5. Acesso à aprendizagem da língua portuguesa	123

5.6. Acesso à educação.....	128
5.7. Acesso ao trabalho e formação profissional	133
5.7.1. Acesso ao IEFP, I.P.....	133
5.7.2. Reconhecimento de qualificações profissionais.....	135
5.8. O reconhecimento de graus e diplomas de médicos imigrantes.....	137
5.9. Acesso a prestações sociais (RSI)	143
5.10. Abertura de conta bancária	147
5.11. Reagrupamento Familiar.....	156
5.12. Garantias de acesso à Justiça e ao Direito.....	161
5.12.1. Apoio judiciário.....	162
5.12.2. Proteção de pessoas estrangeiras vítimas de crimes.....	167
5.12.3. Exploração Laboral.....	171
6. Separação das funções orgânicas e extinção do SEF	175
6.1. Transferência de funções administrativas do SEF para a APMA e IRN	176
6.2. Extinção do SEF e transferência das funções policiais para outros OPC (PSP, GNR e PJ)	180

7. Conclusão.....186

Glossário.....188

À Susana Figueirinha, *

* A Susana trabalhou no JRS durante 18 anos, até adoecer e falecer no dia 2 de dezembro de 2021. Durante estes 18 anos praticou o lema do JRS: acompanhar, servir e defender os migrantes mais vulneráveis, com dedicação, empatia e simpatia. Um exemplo para todos. Obrigado Susana.

Siglário

ACM, I.P.	Alto Comissariado para as Migrações
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional
APMA, I. P.	Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo, I.P.
AR	Autorização de Residência
ARP	Autorização de Residência Provisória
CATR	Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CC	Código Civil
CE	Comissão Europeia

CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIT	Centro de Instalação Temporária
CLAIM	Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes
CNAIM	Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPR	Conselho Português para os Refugiados
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCPPI	Declaração Comprovativa de Pedido de Proteção Internacional
DGES	Direção-Geral do Ensino Superior
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

EECIT	Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária
EM	Estado Membro da União Europeia
FAMI	Fundo para o Asilo, Migração e Integração da Comissão Europeia
GAR	Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
GNR	Guarda Nacional Republicana
IEFP, I.P.	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
ISS, I.P.	Instituto da Segurança Social, I.P.
MAD	Medidas Alternativas à Detenção
MAI	Ministério da Administração Interna
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MNP	Mecanismo Nacional de Prevenção da Provedoria de Justiça

NAIR	Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados do Alto Comissariado para as Migrações
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação de Segurança Social
NPT	Nacional de País Terceiro à EU
NUSNS	Número de Utente de Serviço Nacional de Saúde
OA	Ordem dos Advogados
OIM	Organização Internacional para as Migrações das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
PAR	Plataforma de Apoio aos Refugiados
PCE	Passaporte para Cidadão Estrangeiro
PJ	Polícia Judiciária

PLA	Português Língua de Acolhimento
PPT	Português Para Todos
PSP	Polícia de Segurança Pública
RH	Recursos Humanos
SADT	Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais
SAPA	Sistema Automático de Pré-Agendamento
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGMAI	Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna
SNS	Serviço Nacional de Saúde
STT	Serviço de Tradução Telefónica do Alto Comissariado para as Migrações
UHSA	Unidade Habitacional de Santo António
VTL	Visto de Validade Territorial Limitada

Prefácio

Pe. Miguel Almeida, Provincial da Província Portuguesa da Companhia de Jesus

Onde está o teu irmão? Esta é a pergunta que Deus faz a Caim e que ressoa por toda a Escritura, pela tradição judaico-cristã, pela história da humanidade. Caim escolhe a indiferença: *sou porventura guarda do meu irmão?* (Gn 4,9)

No passado dia 15 de novembro a população mundial alcançou um número imenso. Somos 8 mil milhões de pessoas a habitar o planeta Terra. Num século, passámos de 2 mil milhões para 8 mil milhões de habitantes. Desde os anos 70 do século passado, os habitantes da Terra duplicaram. Nos anos 60, a Europa representava 24% da população mundial e a África, por exemplo, apenas 11%. Hoje a Europa representa apenas 9% e a África subiu para 18%. Mas é a Ásia que representa, não só a concentração do maior número de pessoas, como o acentuado crescimento populacional nas últimas décadas. De facto, mais de metade da população mundial (59%) reside no continente asiático, com a Índia (1,42 mil milhões) e a China (1,43 mil milhões) a representarem 18% cada.

A par deste crescimento populacional, e numa direção proporcionalmente inversa, assistimos a um profundo “desequilíbrio natural”, com uma enorme perda da biodiversidade, uma quantidade incomensurável de espécies animais em vias de extinção e, naturalmente, um superconsumo desmesurado para prover a um crescimento tão significativo da população mundial.

O cientista Robert P. Johnson avisa-nos: “Não se enganem: este *Evento de Extinção em Massa* é o maior desafio que alguma vez enfrentaremos, e no entanto o principal impulsionador por detrás dele, bem como da maioria dos nossos males – seja a desflorestação, esgotamento de aquíferos, desertificação, migrações desesperadas, resíduos plásticos, fome, desnutrição, morte dos recifes de coral, intensificação de furacões e secas, incêndios florestais históricos, poluição do ar e da água, descongelamento das calotas polares, desalojamento, engarrafamento, agitação civil, pandemias, guerra, genocídio, etc., *ad infinitum, ad nauseam* – é um problema tão tabu que causa tanta

divisão, que raramente, se alguma vez, é proferido: a superpopulação humana”.¹

Já o Papa Francisco sublinhara, na encíclica *Laudato Si'*, que “a análise dos problemas ambientais é inseparável da análise dos contextos humanos, familiares, laborais, urbanos, e da relação de cada pessoa consigo mesma” (141), enquanto “Não há duas crises separadas, uma ambiental e outra social, mas uma única e complexa crise socioambiental” (139). E mais adiante afirmava que a ecologia integral “é inseparável da noção de bem comum” (156), a ser entendida, no entanto, de modo concreto: no contexto atual, no qual “há tantas desigualdades e são cada vez mais numerosas as pessoas descartadas, privadas dos direitos humanos fundamentais” comprometer-se pelo bem comum significa fazer escolhas solidárias com base “numa opção preferencial pelos mais pobres” (158).

Neste contexto global, a problemática dos migrantes provoca, naturalmente, inúmeras tensões. E, num tempo de incertezas como este que atravessamos, em que a guerra e a inflação geram apreensão e

¹ Robert P. Johnson, Santa Barbara Independent, 15 novembro 2022. Aceda aqui: <https://www.independent.com/2022/11/15/some-inconvenient-truths/>.

insegurança, novas formas de defesa e de hostilidade para com o desconhecido – seja esse “desconhecido” o futuro abstrato ou as pessoas concretas que imigram para o nosso país em busca de segurança ou de uma vida mais digna – considerando-o uma ameaça.

É, por isso, muito significativa a publicação de mais um *Livro Branco* em que, analisando a realidade com informações e critérios objetivos, se torna possível desmistificar e até desmontar falsas imagens e ideias que circulam, e nos afetam, sobre a questão dos migrantes no mundo e, nomeadamente, em Portugal.

Na linha das anteriores edições (2019 e 2021), também este terceiro *Livro Branco – sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal*, se insere dentro do âmbito e utiliza o método de *Advocacy* do Serviço Jesuíta aos Refugiados - JRS. O serviço de *Advocacy* exige, antes de mais, uma imersão prática na vida e no contexto dos migrantes, conhecendo *in loco* e *in persona* a sua situação, acompanhando-os nos árduos processos de integração na nossa sociedade. A experiência aí adquirida é alvo de uma profunda reflexão à luz das dificuldades e necessidades dos migrantes, mas, também, das

possibilidades legais e obrigações do Estado em acolher as pessoas que nos procuram. Este percurso que parte da experiência concreta e que reflete sobre ela, buscando o contexto teórico necessário e envolvendo o conhecimento de todas as dimensões (políticas, económicas, humanas, sociais, psicológicas e espirituais), retorna à prática aplicando esse conhecimento e apresentando, posteriormente, recomendações, caminhos e soluções concretas.

A missão de *Advocay* do JRS, que este Livro Branco tão bem reflete, foi confirmada na última Congregação Geral (CG) da Companhia de Jesus, reunida em Roma no ano de 2016. No primeiro decreto, “Companheiros numa missão de reconciliação e justiça”, sob o Chamamento à reconciliação da humanidade, a CG afirma acerca do “deslocamento de populações (refugiados, migrantes e deslocados internos): Face às atitudes de hostilidade para com estas pessoas, a nossa fé convida a Companhia a promover, onde quer que seja, uma mais generosa cultura de hospitalidade. A Congregação reconhece a necessidade de promover uma articulação internacional do serviço aos

migrantes e refugiados, encontrando formas de colaboração com o JRS”.²

Com este *Livro Branco* percebemos que muitas das recomendações apresentadas anteriormente foram enquadradas na nova “Lei de Estrangeiros”. Esta lei abre novos horizontes e permite-nos esperar alterações que contribuam para a humanização e dignidade da vida dos imigrantes.

Apesar de haver melhorias ainda a fazer, reconhecemos que estas alterações à Lei de Estrangeiros contribuem para uma simplificação dos processos de regularização, trazendo, como acima referido, mais humanidade e dignidade aos imigrantes que deixam, assim, de ser tratados como meros números, reconhecendo-se uma preocupação com as vidas em espera e com as consequências que as pessoas sofrem pelos atrasos processuais e pela excessiva burocracia.

Nos aspetos a melhorar, há que reconhecer que, embora o Estado queira transmitir o contrário, ainda se olha demasiadas vezes para o imigrante como uma ameaça. Não ajuda a política de detenção para quem não conseguiu um visto certo. Esperemos que a nova

² Congregação Geral 36, Dec.1, n. °26.

atribuição do visto para procura de trabalho possibilite, de facto, ultrapassar esta medida injusta. É necessária também uma maior articulação entre os Consulados e o Estado português e aumentar a capacidade de resposta dos mesmos ou encontrar soluções para zonas do mundo onde não existem Consulados de Portugal. Também há ainda muito a fazer no respeito pelos direitos sociais enquanto os processos de regularização estão pendentes.

De novo: os imigrantes não são um criminoso. Imigrar não é um assunto de polícia, mas de administração pública: de todos os casos administrativos no SEF, apenas 0,22% tem natureza criminal e a maioria dos arguidos são portugueses. O Estado não pode criar situações que, pela falta de resposta atempada ou excessiva burocracia, empurre os imigrantes para uma posição de irregularidade.

Finalmente, a oferta de instrumentos reais de inserção e de integração têm que melhorar muito. É expectável que um imigrante seja autónomo ao fim de 18 meses de permanência no nosso país, mas para isso há que fornecê-lo com aulas de português, formação profissional, reconhecimento das qualificações obtidas no país de origem, políticas de habitação, etc.

Se, como afirmou a Ministra Adjunta e do Assuntos Parlamentares, Ana Catarina Mendes, “Portugal é um país de imigração. Um país que recebe, todos os anos, milhares de imigrantes que aqui procuram oportunidades. Um país que quer receber os imigrantes como quer que sejam recebidos os seus emigrantes”, então há que investir no caminho mais longo, isto é, na mudança de mentalidades.

Apesar de representar um passo concreto, não basta a alteração à Lei dos Estrangeiros; é necessária uma ampla reforma do sistema migratório português. Este deverá ter em atenção a componente humanitária das migrações e não só a componente securitária. É urgente introduzir meios e aprofundar a sensibilização para uma visão objetiva de quem são os imigrantes, nomeadamente a nível de uma educação que verdadeiramente prepare para a cidadania global.

É urgente afirmar e repetir que um imigrante não é um criminoso e que um refugiado não é alguém perigoso, mas alguém que está em perigo. Diante de um migrante, não lidamos substancialmente com processos nem com números, mas com pessoas concretas com uma história de vida, tantas vezes imensamente sofrida. Devemos reconhecer que, além

de tudo o mais, Portugal precisa de migrantes: ajudam ao equilíbrio demográfico, à sustentabilidade da ISS, I.P., à povoação de áreas abandonadas, ao trabalho diversificado, etc.

“As migrações constituirão uma pedra angular do futuro do mundo (...) Ajudada pelo seu grande património cultural e religioso, [a Europa] possui os instrumentos para defender a centralidade da pessoa humana e encontrar o justo equilíbrio entre estes dois deveres: o dever moral de tutelar os direitos dos seus cidadãos e o dever de garantir a assistência e o acolhimento dos imigrantes”.³ A falta de assunção da própria identidade e tradição humanista da qual, como europeus, somos herdeiros, tem-nos conduzido a um fechamento sobre nós próprios. Mas só nos reconheceremos como pessoas quando nos permitirmos o verdadeiro diálogo que nos desinstale e nos faça reconhecer no outro, no diferente, uma fonte de enriquecimento humano na busca de uma fraternidade universal.

Como portugueses, devemos ter orgulho em acolher e integrar os migrantes e aqueles que nos procuram por sermos um país respeitador dos direitos humanos,

³ Papa Francisco, Discurso ao Corpo Diplomático acreditado junto da Santa Sé (11 de janeiro de 2016).

que acolhe quem vem ao nosso encontro, que reconhece a riqueza do verdadeiro encontro entre pessoas de culturas e países diferentes. Esta é, afinal, a história da Europa. É a história da humanidade.

Que este *Livro Branco* nos faça tomar consciência da realidade, que porventura nos inquiete, que nos faça tomar partido, que nos torne protagonistas de uma mudança de mentalidades e que ofereça a todos os que escolhem Portugal como lugar de residência a oportunidade de partilharem connosco a sua cultura e possam beber da nossa, tornando-nos participantes da vida uns dos outros.

Onde está o teu irmão? (Gn 4,9)

A pergunta de Deus a Caim é feita hoje a cada um de nós.

Introdução

A terceira edição do Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal pretende abordar construtivamente vários obstáculos ao processo de integração das pessoas imigrantes e refugiadas que o JRS Portugal acompanha, fazendo sugestões de alterações político-legislativas que pretendem contribuir positivamente para a melhoria das condições de acolhimento e integração das pessoas que acompanhamos.

Ao longo deste Livro, fazemos um ponto de situação das recentes alterações legislativas que vieram, de alguma forma, concretizar as recomendações anteriormente feitas, aquando de edições anteriores.

Por outro lado, vem abordar novos temas e formular novas recomendações, que surgiram neste constante processo de mudança que nos encontramos atualmente.

Esta edição distingue-se, ainda, pela participação de pessoas imigrantes e refugiadas acompanhadas pelo JRS, que ao longo do Livro contam a sua versão da história, não raras vezes silenciada ou negligenciada no debate público.

É para elas, e por elas, que escrevemos esta publicação. Por isso, não poderíamos deixar de agradecer a sua participação.

Importa, por último, agradecer a todos os colaboradores do JRS que, de alguma forma, participaram na elaboração deste Livro, e que diariamente ajudam os nossos utentes a superarem os obstáculos aqui identificados.

O Diretor-Geral,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'André Costa Jorge'. The signature is stylized and cursive, with the first name 'André' being the most prominent part.

André Costa Jorge

1. As alterações à Lei de Estrangeiros e à Lei do Asilo

1.1. Alterações à Lei de Estrangeiros

A 25 de agosto de 2022 foi aprovada a nova Lei de Estrangeiros,⁴ com a respetiva alteração do seu Decreto Regulamentar,⁵ a entrar em vigor em outubro deste ano.

Os objetivos principais da alteração à Lei de Estrangeiros, em nosso entender, são a flexibilização das vias legais e seguras já existentes (como o visto de trabalho, o reagrupamento familiar e o visto de estudante); a par com a criação de novas vias legais e seguras (como o visto para procura de trabalho e o visto para nómadas digitais), e a simplificação e desburocratização no acesso a serviços públicos (acesso mais rápido a NIF, NISS e NUSNS, bem como a comunicação com IEFP, I.P.),⁶ tudo isto com o propósito último de facilitar e promover o processo de integração em Portugal.

⁴ Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto - daqui para a frente, Lei de Estrangeiros.

⁵ Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2022, daqui para a frente Decreto Regulamentar.

⁶ Artigo 215.º Lei de Estrangeiros.

A nova Lei de Estrangeiros veio concretizar os objetivos do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, aprovado pela Assembleia Geral da ONU e transposto para o ordenamento jurídico português em 2019, através do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações.⁷ O Pacto visa fomentar migrações legais e seguras, e combater as redes de auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos. Por último, a nova Lei de Estrangeiros veio também concretizar os objetivos definidos no Acordo CPLP.

Cumpre-nos destacar várias medidas positivas.

1.1.1. Visto de residência

O visto de residência permite a entrada do seu titular em Portugal de modo a solicitar uma AR.

Ora, com a nova Lei de Estrangeiros, a concessão do visto de residência passará a ser acompanhada da atribuição de uma “pré-autorização de residência onde consta a informação relativa à obtenção da autorização de residência e a atribuição provisória dos números de identificação fiscal, de segurança social e do serviço nacional de saúde”.⁸

⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019.

⁸ Artigo 58.º, n.º 6 Lei de Estrangeiros.

Esta medida, em nosso entender, poderá ter um efeito bastante positivo no que respeita ao combate às redes de auxílio à imigração ilegal. Procurando lucrar com o desespero e vulnerabilidade de quem sofre as consequências da incapacidade de resposta da rede consular portuguesa, estas redes oferecem “serviços completos” de atribuição de visto e de números essenciais ao processo de integração em Portugal. Apesar de tais números serem verdadeiros, não restam dúvidas sobre o caráter fraudulento da sua obtenção, pelo que consideramos esta medida bastante significativa na concretização dos objetivos do Pacto Global para as Migrações.

A medida vem responder a problemas identificados anteriormente no Livro Branco, já que com a emissão dos NIF, NISS e NUSNS as pessoas passam a poder exercer direitos básicos, como a abertura de conta bancária, a celebração de contrato de arrendamento, acesso ao mercado de trabalho, entre outros.

1.1.2. Visto para procura de trabalho

O visto para procura de trabalho é uma reivindicação de longa data do JRS, que desde 2019 estava prevista no Programa do Governo. Não podemos deixar de congratular o Governo português pela adoção desta medida, que vem responder às dificuldades das

peças migrantes no acesso a vias migratórias legais e seguras.

É importante lembrar que o visto de trabalho, nos moldes anteriormente previstos, era praticamente inacessível, por força dos requisitos burocráticos e da desadequação aos processos de contratação do mercado de trabalho português. Esta realidade empurrava as pessoas para vias alternativas, que não correspondiam às motivações migratórias (visto de turismo ou isenção de visto) potenciando situações de detenção administrativa por motivos documentais.

Em termos práticos, o requerente deveria apresentar um contrato de trabalho (ou promessa de contrato) no consulado de modo a solicitar o visto de trabalho. Por outro lado, o empregador tinha que respeitar as quotas definidas para cada área laboral, e colocar a vaga no site do IEFP, I.P. durante um tempo mínimo de 1 mês, e apenas poderia contratar um cidadão estrangeiro caso nenhum cidadão português ou da União Europeia, se candidatasse a essa vaga (princípio da preferência). Este visto era manifestamente desadequado ao mercado laboral português e às necessidades dos empregadores portugueses, no que respeita à celeridade e burocracia associados. Não raras vezes, os empregadores acabavam por desistir

da contratação à distância de trabalhadores estrangeiros.

A criação do visto para procura de trabalho (artigo 57.º-A da Lei de Estrangeiros) vem permitir a entrada em Portugal por um período de 120 dias, prorrogável por 60 dias, com o objetivo de procurar trabalho. O visto integra um agendamento no SEF, 120 dias após a concessão do mesmo, conferindo o direito a requerer AR através do artigo 88.º da Lei de Estrangeiros (atividade profissional subordinada), mediante apresentação de contrato de trabalho. O requerente deve apresentar prova de alojamento e meios de subsistência equivalentes a 3 salários mínimos nacionais, devendo igualmente inscrever-se na plataforma do IEFP, I.P. Se a pessoa imigrante for proveniente de um país da CPLP, não terá que preencher este último requisito, podendo, ao invés, apresentar um Termo de Responsabilidade assinado por portador de AR ou cidadão nacional em Portugal.

À semelhança do que acontece com o novo visto de residência, o visto para procura de trabalho prevê a comunicação do SEF às autoridades competentes para efeitos de atribuição de NISS, NIF e NUSNS (artigo 215.º da Lei de Estrangeiros).

Na data do agendamento do SEF, se o detentor do visto para procura de trabalho não apresentar um contrato formal, deverá regressar ao país de origem. Porém, se a pessoa provar que continua a ter meios de subsistência, poderá prorrogar até 60 dias a sua estadia, sempre com o objetivo de procurar ativamente emprego.

No nosso ponto de vista, com a criação de uma alternativa ao visto de trabalho, assistiremos a uma diminuição do número de pessoas “forçadas” a recorrer a redes de auxílio à imigração ilegal. Conforme referido, estas redes, apresentam-se, muitas vezes, como a única alternativa viável para a imigração (ver Subcapítulo 2.2.).

É igualmente importante assinalar a abolição definitiva do regime de quotas/contingente do IEFP, I.P. para o visto de trabalho, uma vez que é mais uma medida de facilitação à integração dos imigrantes pela via do trabalho. Antes desta alteração da Lei de Estrangeiros, o IEFP, I.P. definia as áreas de contratação mais necessárias, que nem sempre correspondiam à realidade. O empregador tinha que publicar durante 1 mês a oferta no site do IEFP, I.P. e apenas podia contratar uma pessoa respeitando o princípio da preferência explicado no Subcapítulo 1.1.2.

Foi abolido pela primeira vez, por via do Orçamento de Estado de 2021, mas não foi suficiente para corrigir o problema, pois a medida foi pouco divulgada. Abolir esta medida, antes contemplada na Lei de Estrangeiros, clarifica os procedimentos para as partes envolvidas.

Por fim, embora a alteração à Lei de Estrangeiros não mencione MAD, em nosso entender, a criação do visto de procura de trabalho poderá evitar muitas situações de detenção administrativa de migrantes desnecessárias. Ora, a maioria dos processos de contraordenação iniciados pelo SEF devem-se a questões documentais: em 2021, 82% das recusas de entrada em Território Nacional foram motivadas pela falta de visto e 85,6% das recusas de entrada incidiram sobre cidadãos nacionais do Brasil, segundo o SEF. Ainda relativamente aos dados de 2021, observa-se um aumento de quase 70% do número de contraordenações por permanência irregular após entrada legal, num total de 34 840 processos.⁹ Acreditamos que este novo visto irá motivar vivamente as pessoas migrantes a recorrerem à via migratória ajustada aos objetivos da estadia, evitando

⁹ SEF, “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo”, 2021, p. 53. Aceda aqui: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>.

a instrumentalização de outras vias migratórias, incluindo a isenção de visto para efeitos de turismo.

A criação do visto para procura de trabalho, se devidamente implementado, poderá colmatar a inviabilidade da contratação à distância exigida pelo visto de trabalho. Permitirá ainda ao detentor do visto a procura de trabalho de forma digna e segura, existindo um maior controlo das ofertas e condições de trabalho. Assistimos frequentemente à divulgação deste tipo de ofertas em redes sociais, não passando pelo escrutínio de uma entidade pública, propiciando situações de exploração laboral, como é o caso de Odemira.¹⁰

1.1.3. Simplificação do processo de reagrupamento familiar

O reagrupamento familiar é um tema particularmente sensível para as pessoas que acompanhamos.

As novas alterações à Lei de Estrangeiros vêm, precisamente, facilitar e tornar mais célere todo o

¹⁰ Jornal Público, “SEF investiga 25 casos de exploração laboral ou contratação ilegal no Alentejo”, 28 de janeiro de 2022 – aceda aqui: <https://www.publico.pt/2022/01/28/sociedade/noticia/sef-investiga-25-casos-exploracao-laboral-contratacao-ilegal-alentejo-1993374>.

processo de reagrupamento familiar, que até então tem sido um dos processos problemáticos do SEF (ver Subcapítulo 5.11.).

Foi simplificado o visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar, acompanhado de novos procedimentos para tal, nos artigos 64.º e 65.º da Lei de Estrangeiros. Agora, após reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar por parte do cidadão estrangeiro residente em território nacional, o próprio SEF comunica a decisão ao consulado do país de origem do beneficiário ao reagrupamento familiar. Tal alteração irá permitir uma diminuição significativa dos tempos de espera (quando antes a comunicação dependia dos próprios cidadãos), e eliminação da duplicação de processos (já que todas as peças processuais entregues ao SEF para efeitos do reagrupamento familiar são reencaminhadas pelo mesmo ao consulado), poupando 3 a 6 meses aos requerentes.

A Lei permite igualmente que seja pedido o reagrupamento familiar na altura do agendamento no SEF para pedido de AR. Na verdade, o n.º 4 do artigo 81.º já o permitia, porém, incompreensivelmente, na prática, o SEF não o fazia. Agora, no momento da submissão da Manifestação

de Interesse, o requerente pode identificar os membros da família que já se encontrem em Portugal, que passam a beneficiar de presunção de entrada legal.¹¹

Reconhecemos ainda o mérito da comunicação direta do SEF às autoridades competentes, para efeitos de atribuição de NIF, NISS e NUSNS.¹²

Estes avanços na Lei são uma prova de respeito pela vida e união familiar, e de reconhecimento do reagrupamento como um fator crucial para o processo de integração das pessoas em Portugal.

1.1.4. Estudantes no Ensino Superior

Com a alteração da Lei de Estrangeiros, a atribuição do visto de residência para estudantes do Ensino superior foi, igualmente, agilizada. Através da conjugação do artigo 53.º, n.º8 da Lei de Estrangeiros com artigo 33.º, n.º3 do Decreto Regulamentar, é dispensado parecer prévio do SEF na emissão do visto, sempre que o estudante apresente no posto consular

¹¹ Artigo 81.º, n.ºs 5 e 6 da Lei de Estrangeiros.

¹² Ver artigos 65.º e 215.º da Lei de Estrangeiros bem como o artigo 24.º-B, n.º3 Decreto Regulamentar.

a admissão na instituição do Ensino Superior.

O posto consular poderá indeferir na decisão de visto apenas nos casos em que o requerente “tenha sido condenado em Portugal por sentença com trânsito em julgado em pena de prisão superior a um ano, ainda que esta não tenha sido cumprida, ou tenha sofrido mais de uma condenação em idêntica pena ainda que a sua execução tenha sido suspensa” ou esteja indicado no SIS.¹³

O posto consular informa o SEF que irá emitir o visto, fazendo referência expressa ao domicílio do mesmo em território nacional.

Conforme refere o Sr. Primeiro-Ministro relativamente a este tema:

“Essa agilização de circulação será feita e designadamente para todos aqueles que se inscrevam e se matriculem numa universidade, politécnico e escola portuguesa, se não houver nenhuma indicação em contrário no registo criminal, automaticamente o visto será emitido e não haverá perda de tempo, nem na apreciação do pedido, nem na concessão dos

¹³ Artigo 53.º n.s.º 2, 4 e 9 da Lei de Estrangeiros.

vistos, nem atrasos na chegada para o início do ano letivo”.¹⁴

Esta situação prende-se, por um lado, pela falta de capacidade de resposta do SEF e dos consulados, em geral, mas também porque o calendário académico/universitário não acautela, de todo, esta questão, resultando num número avultado de pedidos de visto em simultâneo que levam os consulados e o SEF ao limite da sua capacidade, atendendo ao *timing* de divulgação de resultados das candidaturas de estudantes internacionais e ao curto espaço de tempo até ao início das atividades letivas.

O JRS acompanha casos de pessoas que perderam um semestre inteiro, não obstante tivessem pago as propinas e taxas de inscrição universitárias tempestivamente, e apresentado o pedido de visto dentro dos prazos previstos junto do consulado.

¹⁴ CNN, " CPLP: Se não houver registo criminal, visto será "emitido automaticamente" para todos que se matriculem numa universidade, politécnico e escola, diz Costa", 5 de março de 2022 - acesse aqui: <https://cnnportugal.iol.pt/novoGoverno/antonio-costa/cplp-se-nao-houver-registo-criminal-visto-sera-emitido-automaticamente-para-todos-que-se-matriculem-numa-universidade-politecnico-e-escola-diz-costa/20220305/6223f9830cf2c7ea0fld8754>.

1.1.5. Aumento da validade dos documentos

A alteração à Lei de Estrangeiros veio aumentar a validade das AR. A título de exemplo, a AR Temporária é agora válida por 2 anos e renovável por períodos sucessivos de 3 anos; de igual forma, a AR para estudantes do Ensino Superior é válida por 3 anos (o que faz sentido, uma vez que as licenciaturas, regra-geral, são de 3 anos).

Este tipo de medidas vai ao encontro do que o JRS tem vindo a defender para evitar a obstrução deste serviço. O aumento da validade dos documentos evita que as pessoas tenham de se deslocar tantas vezes ao SEF, que percam o emprego, que não consigam celebrar contratos de arrendamento, ou aceder a serviços públicos, por terem os documentos caducados e não os conseguirem renovar, devido à falta de capacidade de resposta do SEF. Ademais, as medidas extraordinárias COVID vieram concretizar, ainda que de forma temporária, esse mesmo objetivo.

1.1.6. Possibilidade de ingresso no mercado de trabalho ao abrigo de outros regimes legais

A nova Lei de Estrangeiros veio ainda prever, no artigo 97.º, n.º 1, a possibilidade dos titulares de AR para voluntários, estagiários, estudantes, investigadores,

ou estudantes do Ensino Superior que possam trabalhar em Portugal, desde que o trabalho seja complementar à AR. Aquando da renovação, o SEF verificar se os requisitos da atribuição da mesma se mantêm (por exemplo, a matrícula na universidade, caso seja detentor de AR para estudante).

1.1.7. Questões não abordadas na alteração à Lei de Estrangeiros

A Lei de Estrangeiros não sofria uma alteração desta dimensão há muito tempo. Por isso, é de estranhar, em nosso entender, a ausência de qualquer indício sobre a extinção do SEF, explanada no Capítulo 6. Urge esclarecer quando e como irão operar as respetivas alterações orgânicas, de modo a que os cidadãos estrangeiros não saiam prejudicados, ou não sintam que o vão ser.

Também nos parece estranha a omissão na Lei de Estrangeiros relativamente às MAD, especialmente tendo em consideração a morte do cidadão ucraniano Ihor Homenyuk no EECIT do Aeroporto de Lisboa em 2020 (ver Capítulo 3). Resta, assim, saber qual irá ser a estratégia do Governo português para a criação de MAD.

1.2. Alteração à Lei do Asilo

Acompanhando a alteração à Lei de Estrangeiros, mantendo a lógica de uma melhor integração de pessoas requerentes de asilo e refugiadas em Portugal, foi alterado um único artigo da Lei n. ° 27/2008, de 30 de junho (daqui para a frente, Lei do Asilo). No artigo 54. °, n. °1, lê-se agora:

“Aos requerentes de asilo ou de Proteção Subsidiária é assegurado o acesso ao mercado de trabalho, nos termos da lei geral, cessando a aplicação do regime de apoio social previsto no artigo 56. ° quando seja demonstrado que o requerente e respetivos membros da família dispõem de meios suficientes para permitir a sua subsistência.”

Esta pequena e aparentemente subtil alteração à Lei do Asilo terá, em nosso entender, um impacto muito positivo na integração dos requerentes de Proteção Internacional, reforçando as suas condições de autonomia.

Antes desta alteração, as pessoas requerentes de Proteção Internacional teriam que aguardar pela emissão de ARP, após decisão preliminar positiva do seu pedido.

Esse direito passará, agora, a poder ser exercido a partir do momento em que a pessoa pede Proteção Internacional. De facto, na prática, isto já acontecia, mas a ausência de menção expressa na Lei forçava as pessoas a trabalharem à margem da lei, sendo o seu estatuto jurídico (ou falta de) muitas vezes instrumentalizado por alguns empregadores como forma de chantagem, para se manterem em trabalhos precários. Por outro lado, empregadores mais diligentes recusavam a contratação de requerentes de Proteção Internacional sem ARP. Com esta alteração, os trabalhadores e entidades empregadoras passam a beneficiar de uma maior segurança e dignidade nos processos de inserção no mercado de trabalho.

2. Reforma e redistribuição da rede consular

Esta temática já tinha sido anteriormente discutida, na edição de 2021.¹⁵ Cabe-nos, agora, reforçar algumas ideias.

Voltamos a frisar a necessidade de “adequar a distribuição da rede de consulados portugueses ao contexto atual das migrações”.¹⁶ Atendendo ao crescimento da imigração em Portugal, nos últimos anos, consideramos importante reformar e redistribuir a rede consular e diplomática portuguesas de acordo com a origem do fluxo migratório das pessoas imigrantes, e não apenas de acordo com a presença de emigrantes portugueses no estrangeiro.

A título de exemplo, em 2021, a nacionalidade nepalesa estava entre as nacionalidades mais representativas em Portugal, representando 2,5%.¹⁷ Contudo, não existe uma representação diplomática portuguesa nesse país, devendo os assuntos relacionados com este país ser acompanhados pela Embaixada de Portugal em Nova Deli, que por sua vez, delega as suas competências de emissão de vistos

¹⁵ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 54.

¹⁶ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 54.

¹⁷ SEF, “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo”, 2021, p. 36.

numa empresa privada, neste caso, na empresa VFS Global. Ora, este processo é altamente impessoal e desadequado, pelos motivos que analisaremos adiante. Devemos realçar que este tema ganha mais relevância este ano, já que com as alterações à Lei de Estrangeiros (ver Capítulo 1), foi reforçado o papel da rede consular nos processos migratórios, com maior autonomia na emissão de vistos.¹⁸

No Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, uma das estratégias definidas pelo Governo para a promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares, é a celebração de acordos bilaterais entre Portugal e Estados terceiros de modo a garantir a regularidade dos fluxos migratórios. Portugal celebrou acordos bilaterais com Marrocos, Índia e, mais recentemente, com Timor. Os objetivos destes acordos são, efetivamente, a promoção de vias migratórias legais, nomeadamente, a flexibilização do visto de trabalho para pessoas oriundas destes três países.

¹⁸ Jornal Económico com Lusa, "Novo regime de entrada de estrangeiros visa promover imigração segura", 29 de outubro de 2022 - aceda aqui: <https://jornaleconomico.pt/noticias/novo-regime-de-entrada-de-estrangeiros-visa-promover-imigracao-segura-954877>.

No entanto, apontamos a necessidade desta medida assumir caráter transitório por duas razões. A primeira, desde logo, porque estes acordos apenas serão necessários enquanto as embaixadas e consulados não conseguirem dar resposta aos fluxos migratórios atuais, de modo a agilizar e garantir a sua regularidade e uniformidade. Ademais, estes acordos bilaterais apenas dão resposta aos fluxos migratórios momentâneos, não se apresentando como uma solução estrutural, estável e duradoura. Ainda que possam ter um peso diplomático significativo, em nosso entender, acabam por ser desadequados à realidade migratória, que é dinâmica e imprevisível.

Efetivamente, as recentes alterações à Lei de Estrangeiros vêm consagrar esses objetivos, independentemente da origem do fluxo migratório. No entender do JRS, estes acordos deverão ser reformulados, por forma a manterem a sua utilidade prática. Pense-se, por exemplo, nos casos em que as pessoas não conseguem renovar o seu passaporte, ou obter o certificado de registo criminal do país de origem. A celebração de acordos bilaterais deveria prever a supressão destas dificuldades, procurando apoiar as pessoas migrantes no processo de recolha de documentos obrigatórios para dar início ao processo de regularização documental em Portugal.

Por fim, apontamos ainda a necessidade de serem reforçadas as vias de comunicação com cidadãos estrangeiros que pretendam migrar para Portugal, que ajude a superar as graves dificuldades de contacto com as demais entidades consulares. A única linha telefónica de emergência do MNE é destinada, exclusivamente, ao apoio a cidadãos portugueses no estrangeiro.¹⁹

Somos a questionar: como podemos pedir às pessoas que migrem legalmente, se os consulados portugueses não têm capacidade de resposta, ou nem sequer existem no seu país de origem?

Recomendações

Que o MNE efetive a prometida redistribuição da rede consular à nova realidade da imigração, garantindo a presença consular nos países nos quais mais pessoas procuram residir em Portugal.²⁰

Que o MNE crie uma linha telefónica de emergência consular (disponível 24h) para

¹⁹ O Gabinete de Emergência Consular funciona 24 Horas com um sistema de atendimento permanente através dos números + 351 961 706 472 e + 351 21 792 97 14.

²⁰ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 55.

Para além do mais, este ponto vem já explicitado no Programa de Governo 2019-2023: “Adequar progressivamente os serviços

cidadãos estrangeiros, com recurso à contratação de intérpretes.

Que seja reforçada a capacidade de resposta e funcionamento dos serviços consulares, por via do Orçamento de Estado.

Que o MNE cesse os vínculos contratuais estabelecidos com empresas privadas, nomeadamente a VFS Global.

Que o MNE reformule os acordos bilaterais de migração já celebrados com países terceiros, no sentido de apoiar os cidadãos estrangeiros desses países no processo de obtenção de documentos essenciais ao processo de regularização em Portugal.

2.1. Sistema de emissão de vistos

“Desde agosto que tenho Autorização de Residência, e desde aí não tem havido vagas na VFS, a empresa responsável pela emissão de vistos portugueses na Índia. Pedimos um visto de turista e assinamos um termo de responsabilidade para a minha mulher

consulares às novas realidades da imigração, canalizando em moldes formais, desde a origem, as trajetórias imigrantes.”

poder vir para Portugal. Isto já foi quase há 2 meses. No site diz que o pedido já foi enviado para a embaixada, mas ninguém responde, ou atende o telefone ou e-mail. A minha mulher teve que enviar o seu passaporte para o VFS e agora nem pode viajar porque está há 2 meses sem passaporte, e não sabe quando o irá ter de volta.” (tradução livre)

Murali, imigrante indiano

Este tópico mereceu uma análise detalhada no Livro Branco de 2021, que aqui tentaremos resumir, acrescentando preocupações novas, relacionadas com a implementação prática da nova Lei de Estrangeiros.

No que diz respeito à emissão de vistos de entrada em território nacional, os titulares do direito à emissão do mesmo devem solicitá-lo na representação diplomática portuguesa competente. Porém, contamos inúmeras situações onde não existe representação diplomática portuguesa nos países de origem dos requerentes, conforme referido no capítulo anterior. Nessas situações, a competência é

exclusiva de uma representação portuguesa localizada noutro país, previamente definida. No entanto, na maioria das vezes, as deslocações à representação diplomática competente não são possíveis, por diversos motivos: longas distâncias, custo elevado para a viagem, existência de conflitos armados nos países de trânsito, não emissão de vistos de entrada pelo país em causa ou pelos países de trânsito, entre outros.

Conforme referido anteriormente, o acesso à rede consular é frequentemente assegurado com recurso à contratação de empresas privadas, como é exemplo a VFS Global. Esta medida, no entender do JRS, não resolve o problema, criando ao invés ainda mais obstáculos aos requerentes de visto.

Apesar de, nestas situações, ser efetivamente possível requerer a emissão do visto à distância, o processo é extremamente incerto e desadequado.

Na prática, a pessoa envia o seu passaporte por correio para a empresa privada, correndo o risco de permanecer meses sem resposta, e sem conseguir entrar em contacto com a empresa, potenciando situações de extrema ansiedade e incerteza aos requerentes. No pior dos cenários, a pessoa poderá

ficar anos com o seu passaporte retido, conforme reportado pela comunicação social.²¹

Não obstante a decisão final sobre os pedidos de vistos continue a cargo do consulado português, a contratação deste tipo de empresas vem externalizar o papel dos consulados portugueses no processo de emissão de vistos, ao invés de munir estes últimos dos meios suficientes para cumprirem as suas funções.

Efetivamente, o regime legal disposto no Decreto Regulamentar n. º84/2007, de 5 de novembro prevê, respetivamente, no n. º2 e no n. º4 do seu artigo 10. º que, obedecendo a “razões atendíveis”, sejam (i) emitidos os vistos por representação diplomática alternativa à substituta ou (ii) emitidos os vistos-à-distância. No entanto, são raras as representações diplomáticas que recorrem a esta possibilidade, dificultando o acesso ao visto de entrada em Portugal.

Recomendações

Que o MNE emita orientações gerais às representações diplomáticas para que revelem

²¹ Diário de Notícias, "Imigrantes do Bangladesh denunciam extorsão para obter vistos para Portugal", 3 de dezembro de 2022 - acesse aqui: <https://www.dn.pt/sociedade/imigrantes-do-bangladesh-denunciam-extorsao-para-obter-vistos-para-portugal-15420821.html>.

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. º2 e no n. º4 do artigo 10. º do Decreto Regulamentar n. º84/2007, de 5 de novembro.

Que o Governo altere o Decreto Regulamentar n. º84/2007, de 5 de novembro, 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).

Que 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.

Que o MNE consagre a regra da competência territorial universal das representações diplomáticas.

2.2. Redes de auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos

2.2.1. Imigração

As dificuldades de contacto com as representações consulares portuguesas, aliada ao excesso de burocracia e desadequação dos requisitos à realidade migratória que temos vindo a referir, levam a que as pessoas acabem por recorrer a redes de auxílio à imigração ilegal, que prometem o acesso rápido a vistos de entrada, e números essenciais ao processo de integração, como o NIF, NISS e NUSNS. O preço poderá variar entre 2 a 7 mil euros por pessoa,

dependendo dos “serviços” oferecidos.

Importa referir que as redes de tráfico se aproveitam da situação de vulnerabilidade em que as pessoas se encontram, e que lucram com a ineficiência da nossa rede consular, apresentando-se como a única solução rápida e acessível para chegar à Europa, e criando expectativas irrealistas de qualidade de vida.

De acordo com o relatório do SEF de 2021,²² o auxílio à imigração ilegal foi o segundo maior crime ligado à imigração no ano de 2021, com 101 registos (dos 627 crimes registados). Quanto ao tráfico de seres humanos, o SEF identificou 54 vítimas, 45 das quais foram vítimas de exploração laboral. Os dados não oficiais de 2022 apontam para 20 vítimas sinalizadas.²³

A dificuldade de acesso ao visto adequado às motivações migratórias levou ao infeliz crescimento de redes de auxílio à imigração ilegal que se aproveitam das fragilidades da nossa rede consular e do desespero em que as pessoas se encontram.

²² SEF, “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo”, 2021, p 55.

²³ Observador, “SEF sinalizou 20 vítimas de tráfico de seres humanos este ano”, 18 de outubro de 2022 - aceda aqui: <https://observador.pt/2022/10/18/sef-sinalizou-20-vitimas-de-trafico-de-seres-humanos-este-ano/>.

Apesar da dimensão preocupante do problema, segundo o Relatório de Segurança Interna de 2021, foram atribuídas “18 autorizações de residência ao abrigo do artigo 109.º da Lei de Estrangeiros”.²⁴ Este artigo visa precisamente proteger as vítimas das redes de auxílio à imigração ilegal enquanto decorrer o processo de investigação criminal, mediante colaboração com as autoridades.

No entanto, as pessoas têm muito medo de recorrer a este mecanismo legal, pela sua situação documental e por receio que os seus familiares sofram represálias no país de origem. Para melhor compreensão desta questão, aconselhamos a leitura do Subcapítulo 5.12.2 e respetivas recomendações.

Recomendações

Que seja reforçada a aplicação do artigo 109.º da Lei de Estrangeiros, que prevê a proteção de migrantes vítimas de redes de auxílio à imigração ilegal.

Que sejam realizadas campanhas de promoção das vias migratórias legais e seguras, com

²⁴ RASI 2021, p. 58 – aceda aqui: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAABAAzNLIONgcAIUgtZwUAAAA%3D>.

enfoque na sensibilização da população imigrante para com os riscos associados ao recurso a redes de auxílio à imigração ilegal, nomeadamente através da divulgação de conteúdos informativos nos *sites* de associações, consulados e embaixadas, informação socio-legal clara e traduzida em várias línguas.

2.2.2. Proteção Internacional

Conforme explicitado no ano passado,²⁵ as pessoas em situação de emergência humanitária não podem, simplesmente, pedir Proteção Internacional num consulado ou embaixada portuguesa, sendo praticamente impossível exercer o direito de asilo à distância, no país de origem ou de trânsito. Quando é feito tal pedido, os consulados referem não existir enquadramento legal, uma vez que o único visto transposto para a legislação portuguesa é o visto especial, do artigo 68.º da Lei de Estrangeiros, da competência exclusiva do SEF. Este tipo de visto deve ser emitido, exclusivamente, nas fronteiras externas.

Contudo, o Código de Vistos da UE prevê no artigo 25.º a emissão de um visto VTL, à distância, nos postos

²⁵ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 137.

consulares portuguesas. Esta disposição nunca chegou, porém, a ser transposta para a nossa legislação, ao contrário do sucedido com o visto especial. Convém, no entanto, sublinhar que, tratando-se um Regulamento, terá aplicação direta no ordenamento jurídico dos Estados Membros, não sendo por isso necessária, em teoria, a sua transposição para a legislação portuguesa. Consequentemente, existe um desconhecimento geral relativamente aos procedimentos a adotar, e os requerentes de Proteção Internacional são forçados a recorrer a vias migratórias irregulares para poder chegar ao país de destino e aí requerer Proteção Internacional.

Conforme explicado anteriormente, “[a]s pessoas acabam por gastar as poupanças de uma vida inteira numa viagem que poderiam fazer legalmente. Quando confrontados com os apelos dos requerentes e do JRS, os vários consulados referem não ter poder para emitir um visto humanitário, por não encontrarem enquadramento legal para o efeito, remetendo para a competência do GAR/SEF.”²⁶

O recurso a um tipo de visto possibilitaria a transferência direta do país de origem para Portugal,

²⁶ Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 137 e 138.

como foi o caso dos cidadãos afegãos em 2021, acolhidos em Portugal ao abrigo do chamado Programa de Admissões Humanitárias. Este programa é identificado, no entanto, como um regime excecional enquadrável no contexto político favorável ao acolhimento de cidadãos provenientes deste país, em específico.

Os requerentes deste programa são recebidos no consulado, para efeitos de recolha de dados biométricos e apresentação de passaporte válido, onde será aposto o visto VTL.

Terminamos, perguntando: se foi possível atribuir vistos humanitários a cidadãos afegãos, por que não atribuir a outros cidadãos de outras nacionalidades, em situação de emergência humanitária idêntica?

Recomendações

Que o Governo esclareça o enquadramento legal do visto por razões humanitárias (visto VTL) por parte dos consulados, e proceda à sua transposição para o ordenamento jurídico português, clarificando os procedimentos práticos.

3. Detenção administrativa de cidadãos estrangeiros

“O principal que afeta é o psicológico. Não conseguia dormir, não consegue parar quieto porque também não tem uma hora certa para ir dormir ali. Não conseguia dormir porque só pensava que estava ali deitado e podia vir uma resposta ou para sair dali ou para ser deportado. A pressão subia muito e eu cheguei a ter de ser acompanhado ao hospital alguns dias. Eu acho que não só afetou o meu psicológico, mas o de todos.”

Luciano, imigrante brasileiro detido na UHSA

A nossa experiência de acompanhamento de cidadãos estrangeiros detidos na UHSA, no Porto, leva-nos a concluir que a detenção administrativa é uma “aberração jurídica” desprovida de sentido, manifestamente desajustada à realidade migratória portuguesa.

Ao longo dos últimos anos, temos vindo a alertar para a desnecessidade desta medida e procurado

apresentar alternativas eficazes ao Governo português.

Em março de 2021, um ano após a morte do cidadão ucraniano Ihor Homeniuk às mãos do Estado Português, o JRS lançou a campanha “Não há crime, não há prisão”,²⁷ onde apelou a uma reforma legislativa que permitisse que as pessoas viessem para Portugal de forma regular, evitando que fossem detidas pelo facto de não terem visto de trabalho. Esta reivindicação foi concretizada por via da recente criação do visto de procura de trabalho, no entanto, a detenção administrativa continua a ser legitimada e receamos que continue a ser aplicada de forma aleatória pelo SEF ou qualquer entidade que o suceda nas suas atribuições.

Por outro lado, em julho de 2021, e após o anúncio do ex-Ministro da Administração Interna, Dr. Eduardo Cabrita, o JRS e outras organizações da Sociedade Civil juntaram-se em protesto contra a colocação de cidadãos estrangeiros na prisão de Caxias,²⁸ tendo

²⁷ <https://peticaopublica.com/pview.aspx?pi=PT107122>

²⁸ TSF, “MAI suspende reconversão de ala da prisão de Caxias em centro para imigrantes”, 8 de julho 2021 - aceda aqui: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/mai-suspende-reconversao-da-ala-da-prisao-de-caxias-em-centro-temporario-para-imigrantes-13916597.html>.

conseguido demover os decisores políticos de tal decisão.

Apesar do sucesso de tais reivindicações, a detenção continua a ser aplicada, de forma aleatória e generalizada, e o Governo português continua mais interessado em investir em espaços de detenção, ao invés de investir na integração das pessoas que procuram o nosso país.

Com efeito, prevê-se a utilização de fundos comunitários, nomeadamente, o Plano de Recuperação e Resiliência, para um “investimento” de 2,32 milhões de euros na construção de dois CIT: em Alcoutim, no distrito de Faro, e em Vila Fernando, concelho de Elvas.

Esta intenção revela-se, porém, contraditória à narrativa do próprio Programa do Governo 2019-2023, que refere que “[q]uem imigra ou pretende imigrar não pode ser visto, *a priori*, como um suspeito.”²⁹

Importa reiterar que a maioria dos cidadãos estrangeiros são detidos por razões meramente administrativas, pelo simples facto de terem vindo para Portugal com o objetivo de trabalhar, e não

²⁹ Programa do XXII Governo Constitucional, 2019-2023, p. 116.

terem conseguido aceder ao visto correspondente junto dos consulados portugueses.

Conforme apontam os dados estatísticos do SEF ao longo dos últimos anos, os processos de natureza criminal representam apenas uma minoria do total de processos do SEF. Tendo em consideração os dados do relatório do SEF de 2021, contamos um total de cidadãos estrangeiros residentes na ordem dos 698.887, aos quais se acrescentam 111.311 novos títulos de residência e 90.075 renovações de AR.³⁰ Tendo ainda em consideração o total de 223.000 processos pendentes, divulgados nesse ano por via da comunicação social, contamos um total de 1.123.273 processos de regularização, apenas nesse ano. Ora, por comparação ao número de processos de natureza contraordenacional (2.460),³¹ chegamos à conclusão que estes últimos representam apenas 0,22% dos processos de regularização a cargo do SEF. Ademais, se considerarmos apenas os processos de natureza criminal que, em 2021, foram seguidos de proposta de acusação (101), concluímos que representam apenas 0,01% do total de processos de regularização. Já no

³⁰ SEF, “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo”, 2021, p 29.

³¹ Inclui processos pendentes, processos distribuídos para investigação, processos concluídos com proposta de arquivamento e processos concluídos com proposta de acusação e transitados.

que respeita às recusas de entrada contabilizadas nesse ano, num universo de 1.150 recusas, cerca de 521 foram motivadas por ausência de visto, num total de 45%, e cerca de 426 foram com base na ausência de motivos que justifiquem a entrada, perfazendo um total de 37% do total de recusas de entrada.

Ou seja, 82% das recusas de entrada são consequência do fracasso da nossa rede consular, na atribuição do visto correspondente às motivações migratórias de cidadãos estrangeiros que têm como destino Portugal.

Face a isto, questionamos: por que é que o Estado português continua a deter pessoas que, pura e simplesmente, pretendem trabalhar em Portugal?

3.1. Implementação de projetos-piloto de gestão de caso enquanto MAD

A detenção administrativa pode ser, perfeitamente, substituída por outras medidas menos gravosas, como aliás está previsto na lei.

Destacam-se, a este respeito, as MAD que seguem o modelo de gestão de caso, apontadas como casos de sucesso pela CE, que reconheceu os resultados positivos da “intervenção precoce” e da “gestão

holística de casos focada na resolução de casos" como uma alternativa à detenção.³²

Nesse âmbito, acrescentamos a esta reflexão a possibilidade de replicarmos, em Portugal, projetos já postos em prática noutros países europeus, como a Roménia e a Bélgica, que explicamos de seguida.

3.1.1. A experiência do JRS Roménia

O projeto "Alternative" é um projeto que visa criar MAD para cidadãos que, por alguma razão, não podem ser afastados do território. Para o efeito, o JRS Roménia é responsável pela gestão do Centro Pedro Arrupe, em Bucareste, com capacidade para acolhimento de 25 pessoas que beneficiam do Estatuto de Tolerância, que passaremos a explicar adiante.

Em primeiro lugar, importa explicar que, na Roménia a detenção é aplicada, sobretudo, para fins de afastamento de cidadãos estrangeiros em situação irregular, incluindo requerentes de asilo alvos de decisões negativas que não cumpriram a decisão de retorno, expulsão por pena acessória à pena de prisão,

³² PICUM, "Implementing Case Management based Alternatives To Detention In Europe", março 2020, p. 9 - aceda aqui: https://picum.org/wp-content/uploads/2020/04/Concept-Paper-on-Case-Management_ENg.pdf.

entre outras situações. Caso a pessoa tenha entrado irregularmente no território, a medida de detenção é aplicada automaticamente, pelo que não é utilizada como último recurso. Porém, existem exceções na lei.

Estatuto de Tolerância

O Estatuto de Tolerância foi implementado na Roménia, pela primeira vez, em 2002.³³ Esta medida é concedida *ex officio* ou a pedido, pela Inspeção Geral de Imigração, aos estrangeiros que não tenham direito de residência e que, por razões objetivas, não possam sair do território da Roménia, nomeadamente:

- Quando a pessoa é acusada ou indiciada num processo penal e o juiz impõe a medida de proibição de saída da cidade ou do país, ou se for condenada por decisão judicial final e tiver que cumprir uma pena de prisão e não preencher os requisitos para obtenção de uma AR;
- Quando a medida de detenção ordenada tiver ultrapassado os prazos, ou por alguma razão for suspensa;

³³ Cfr. <https://igi.mai.gov.ro/en/tolerating/>.

- Quando a presença temporária da pessoa na Roménia for exigida por interesses públicos importantes.

A tolerância é concedida por um período de até 6 meses, prorrogável por novos períodos de até 6 meses e cessa nas seguintes situações: regularização de residência, autorização de permanência concedida para efeitos de asilo, saída da Roménia.

Desde 2011, muito graças aos esforços de *Advocacy* do JRS Roménia, os estrangeiros “tolerados” têm acesso ao mercado de trabalho, nas condições previstas na lei para os cidadãos romenos e têm direito a receber, mediante pedido, um código numérico pessoal que facilita o acesso aos serviços públicos.

O Estatuto de Tolerância prevê ainda que a Inspeção Geral de Imigração possa designar uma área de residência específica aos “tolerados”, ainda que disponham de meios materiais necessários à sua subsistência. Refira-se que o documento de identidade temporário não pode ser emitido sem um comprovativo de residência de habitação condigna.

3.1.2. A experiência do JRS Bélgica

O “Plan Together” é um projeto-piloto que visa criar MAD para acolhimento de famílias com filhos

menores, no âmbito de processos de afastamento do território, através das chamadas “Casas de Retorno”.

Este projeto permite que as crianças permaneçam num ambiente familiar, e em comunidade, enquanto os seus pais trabalham na resolução do caso com a assistência de dois gestores de caso que visitam as famílias nas suas casas regularmente. O objetivo geral do projeto-piloto é contribuir para a redução do uso da detenção em geral e acabar com a detenção de crianças por motivos migratórios.

A gestão de caso é adaptada às necessidades individuais de cada membro da família e tem em consideração o superior interesse da criança. O acolhimento nestas casas não tem prazo definido e tem como objetivos construir uma relação de confiança e cooperação entre as famílias e as autoridades, com vista à residência legal na Bélgica, noutra EM ou ao retorno voluntário ao seu país de origem.

3.2. A implementação efetiva das MAD e os limites ao afastamento de cidadãos estrangeiros

Os cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação irregular podem ser alvo de um processo de

afastamento do território. Tendo em vista o retorno ao país de origem ou de trânsito, poderá ser decretada a colocação em espaço de detenção por um juiz, quando o mesmo concluir que existe o risco de a pessoa fugir e, por isso, não cumprir a decisão de afastamento.

O problema reside, por um lado, na aleatoriedade das decisões de afastamento do território, e por outro, na desnecessidade da colocação em espaço de detenção, como medida de coação que visa garantir o cumprimento da medida de afastamento. Vejamos cada um dos problemas.

O artigo 135.º da Lei de Estrangeiros refere que não podem ser afastados os cidadãos estrangeiros que (a) tenham nascido em território português e aqui residam; que (b) tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal; que (c) tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português; ou que (d) se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam.

Todas as pessoas que não se enquadrem nestas situações podem, efetivamente, ser afastadas do território, podendo ser alvo de uma medida de coação de colocação em espaço de detenção.

No que respeita à medida de coação aplicável, há muito que a lei prevê que a detenção de cidadãos estrangeiros deve ser utilizada apenas quando outra medida menos gravosa e não privativa da liberdade não possa ser aplicada. Assim o é por força dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas de coação, contemplados no artigo 193.º do CPP.

Isto significa que, em teoria, deveria ser dada preferência a outras medidas menos gravosas, sempre que estas se revelem suficientes para satisfazer as exigências cautelares, ou seja, para garantir o afastamento de cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação irregular em Portugal.

Porém, na prática, a detenção é aplicada de forma excessiva e desproporcional, com base numa presunção de existência de perigo de fuga pelos juízes, que é aferida por defeito. Frequentemente, observamos a sua aplicação, mesmo quando as pessoas já se encontram a trabalhar em Portugal, têm familiares residentes ou enfrentam graves obstáculos no acesso ao processo de regularização em Portugal, por motivos alheios à sua vontade (atrasos do consulado ou do próprio SEF).

No âmbito de processos de afastamento, o juiz pode, havendo perigo de fuga, determinar as seguintes medidas de coação: Termo de Identidade e Residência; prestação de caução; apresentação periódica no SEF; obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei; ou colocação em CIT ou EECIT.³⁴

Ora, segundo a nova redação do n.º3 do artigo 142.º da Lei de Estrangeiros, “o perigo de fuga é aferido em atenção à situação pessoal, familiar, social e económica ou profissional do cidadão estrangeiro, com vista a determinar a probabilidade de se ausentar para parte incerta com o propósito de se eximir à execução da decisão de afastamento ou ao dever de abandono, relevando, nomeadamente, as situações nas quais se desconheça o seu domicílio pessoal ou profissional em território nacional, a ausência de quaisquer laços familiares no País, quando houver dúvidas sobre a sua identidade ou quando forem conhecidos atos preparatórios de fuga.”³⁵

³⁴ A este respeito, conferir artigos 109.º e seguintes do Código de Processo Penal e o artigo 142.º da Lei de Estrangeiros.

³⁵ Artigo 142.º, n.º3 da Lei de Estrangeiros

Sem prejuízo do mérito e intenção desta alteração, na opinião do JRS, o legislador deveria ter sido mais ambicioso, uma vez que as alterações recentes evitam situações de detenção desnecessárias, mas não evitam que sejam abertos processos de afastamento.

Por outro lado, as alterações não consagram na Lei de Estrangeiros o princípio segundo o qual devem ser aplicadas medidas de coação menos gravosas, não privativas da liberdade, quando efetivamente se verifique a possibilidade de perigo de fuga nos processos de afastamento abertos (ver Subcapítulo 3.2).

De facto, continuamos a observar a aplicação de medidas de afastamento e posterior colocação em espaço de detenção. São exemplos os casos em que as pessoas recorram às autoridades para comunicar a perda, furto ou roubo de documentos (como o passaporte) ou aí apresentem uma queixa por terem sido vítimas de crimes. Ainda, situações em que as pessoas se encontrem no processo de recolha de documentos - dependente da colaboração das representações consulares do país de origem -, não tendo conseguido ainda iniciar o processo de regularização junto do SEF.

Estas situações, lamentavelmente, continuam a estar omissas nos artigos 135.º e 142.º que estabelecem os limites ao afastamento e o conceito de perigo de fuga, respetivamente.

3.3. A presença permanente de ONG nos espaços de detenção

“Mas também tem coisas boas: as assistentes querem saber de você e ouvem-te, pode ligar a qualquer hora para quem quiser, especialmente a advogada. Se não tiver telemóvel, pode pedir um telemóvel e eles dão-te um”.

Luciano, imigrante brasileiro detido na UHSA

Uma das valências da nossa missão é acompanhar, servir e defender os cidadãos estrangeiros detidos na UHSA, no Porto. Para o efeito, relembramos o protocolo de colaboração celebrado entre o JRS e o SEF, que permite a prestação de apoio psicossocial e jurídico, bem como a monitorização do respeito pelos direitos humanos das pessoas aí detidas.

Este protocolo foi apontado nos demais Relatórios anuais do MNP como uma boa prática.³⁶ No entanto, e não obstante os sucessivos apelos do JRS e da Provedoria de Justiça, nunca foi replicado para os restantes CIT e EECIT em Portugal.

Destacamos nos parágrafos seguintes o relatório do MNP de 2019, onde é feito um diagnóstico deste tipo de parcerias em todos os espaços de detenção.³⁷

No que respeita à UHSA, “são particularmente positivas a existência de parcerias e protocolos com a OIM e o JRS, que oferecem aconselhamento e apoio psicossocial diário aos detidos, bem como os Médicos do Mundo, que prestam serviços médicos. Regista-se a presença regular de voluntários que contribuem para a oferta de atividades, bem como a existência de gabinete permanente do JRS”.

No que respeita ao EECIT de Lisboa, “é garantido o acesso a duas ONG: os Médicos do Mundo, para apoio médico, e Conselho Português para os Refugiados

³⁶ MNP, Relatórios anuais à Assembleia da República. Aceda aqui: https://www.provedor-jus.pt/documentos/MNP_2019_web.pdf, https://www.provedor-jus.pt/documentos/MNP_2020_Relatorio.pdf e https://www.provedor-jus.pt/documentos/MNP_2021_final.pdf.

³⁷ MNP, Relatório à Assembleia da República – 2019, p. 62 e 63. Aceda aqui: https://www.provedor-jus.pt/documentos/MNP_2019_web.pdf.

(CPR), para o apoio jurídico aos requerentes de asilo. O MNP tem, no entanto, sugerido o alargamento de protocolos com outras ONG ou associações, de forma a ampliar-se o apoio prestado aos detidos e diversificar-se o tipo de atividades e valências que estas diversas entidades poderiam possibilitar aos detidos. A existência de entidades externas nestes Centros permitiria, ainda, uma abertura adicional à sociedade. Face às dúvidas quanto a certos procedimentos e ao funcionamento dos EECIT, tal contribuiria para uma maior transparência destes espaços de detenção.”

Por outro lado, no EECIT Porto e Faro, “é insuficiente ou inexistente o acesso regular de entidades externas aos EECIT do Porto e de Faro. No Porto, a colaboração com entidades externas, como o CPR ou a OA, depende de solicitação dos detidos, referindo o SEF que a falta de pedidos nesse sentido tem tornado desinteressante qualquer articulação. Em Faro, a falta de qualquer tipo de acompanhamento por parte de entidades externas é agravada pelo isolamento geográfico acrescido do EECIT. O MNP manifesta preocupação com este facto, já que a falta de acesso deste tipo de entidades levará, necessariamente, a um isolamento ainda mais agravado dos detidos.”

3.4. O apoio judiciário às pessoas estrangeiras detidas

Quando é recusada a entrada a um cidadão estrangeiro ou requerente de asilo, o SEF procede ao interrogatório para aferir as motivações migratórias e o preenchimento dos requisitos de entrada em território nacional. Esta fase é a mais importante, pois é com base na mesma que o processo de afastamento irá ser decidido.

Porém, é também a fase em que a pessoa se encontra mais isolada e, conseqüentemente, numa situação mais vulnerável. Foi, aliás, nesse interrogatório que ocorreram as situações de abuso já conhecidas, que culminaram na morte do cidadão ucraniano Ihor Homeniuk.

Após esse repudiante acontecimento, foi celebrado um protocolo entre o MAI a OA, que tinha como intenção a prestação de assistência jurídica a cidadãos detidos no EECIT Lisboa. No entanto, o protocolo prevê que os advogados apenas intervenham após esse interrogatório e caso a entrada em território nacional seja recusada. Ou seja, este protocolo não teria evitado as situações de abuso que levaram Ihor a perder a vida em 2020 e não

garante plenamente os direitos das pessoas estrangeiras detidas.

Note-se, ademais, que o mesmo foi implementado apenas num dos espaços de detenção (EECIT Lisboa) não tendo sido replicado noutros espaços, nomeadamente, na UHSA e no EECIT Faro. A esta limitação acrescem ainda as relacionadas com a preparação técnica dos advogados em matéria de Imigração e Asilo, detalhadas no Subcapítulo 5.12.1.

O cenário de absoluta desadequação deste apoio nos espaços de detenção vem, aliás, corroborar a necessidade de assegurar a presença permanente de ONG nos espaços de detenção, que assegurem o devido acesso ao apoio judiciário dos cidadãos estrangeiros detidos, conforme explanado no Subcapítulo 3.3.

Recomendações

Que se proceda à alteração dos artigos 135.º e 138.º da Lei de Estrangeiros, limitando o afastamento de cidadãos estrangeiros que se encontrem a trabalhar, em fase de recolha de documentação necessária (como o registo criminal do país de origem) para apresentação de Manifestação de Interesse, ou que recorram

às autoridades para efeitos de comunicação do furto ou perda de documentos necessários à regularização (exemplo: passaporte).

Que se consagre “expressamente na Lei de Estrangeiros da aplicação da detenção como *ultima ratio*, do dever especial de fundamentação do juízo de prognose sobre o risco de fuga e a previsão expressa de princípio de não existência de risco de fuga quando haja elementos de forte ligação a Portugal (familiares ou económicos) ou uma intenção clara de fixação de residência em Portugal.”³⁸

Que o Governo crie MAD, nomeadamente projetos-piloto de gestão de caso³⁹ como os desenvolvidos pelo JRS Bélgica e Roménia, em parceria com organizações da Sociedade Civil com experiência em acompanhamento de pessoas estrangeiras.

Que o Governo implemente *de facto* de medidas já presentes na lei como, por exemplo, o Termo de Identidade e Residência ou as apresentações periódicas às autoridades.

³⁸ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 50.

³⁹ Para mais informações, veja o vídeo da PICUM sobre Gestão de Casos: <https://www.youtube.com/watch?v=21pVwVSBC6o>.

Que o MAI replique a presença permanente de ONG nos restantes CIT e EECIT, em concordância com as recomendações da Provedoria de Justiça dos últimos anos.⁴⁰

Que o MAI garanta 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 SEF”.⁴¹

⁴⁰ MNP, Relatório à Assembleia da República – 2020, p. 104: “(...) aspeto que confere relevância ao argumento do MNP da relevância da presença de ONG em EECIT. O apoio psicossocial, jurídico, na saúde e promoção de direitos humanos é elemento importante para uma privação de liberdade digna, e o contributo das ONG é, frequentemente, fundamental”.

⁴¹ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 128.

4. Obstáculos nos processos de regularização e de asilo

4.1. Agendamentos junto do SEF

“A 31 de janeiro de 2021 fiz a Manifestação de Interesse e continuo à espera.”

Felisbela, imigrante da Guiné-Bissau

“Isto cria um atraso na integração dos refugiados na sociedade portuguesa. No meu caso, eu perdi 3 oportunidades de trabalho devido à falta de documentos. O nosso cartão de 6 meses expirou, e para renovar esse cartão, demorou cerca de 4 meses. Foi uma luta, nós íamos todos os dias ao SEF para tentar resolver o assunto. E no SEF, não havia ninguém para guiar devidamente e nos responder às nossas dúvidas. A resposta deles era sempre a mesma: “Venha amanhã, que haverá alguém para o ajudar”.

Hamed, refugiado afegão

O primeiro obstáculo que os cidadãos estrangeiros enfrentam no seu processo de regularização em Portugal é, precisamente, conseguir um agendamento no SEF para efetuar o pedido de AR.

Regra-geral, os agendamentos para pedido de AR devem ser feitos por via telefónica ou por email, através do *call center* do SEF.

No entanto, são já conhecidas as graves dificuldades de comunicação com o SEF que impedem as pessoas de iniciar o seu processo de regularização. Este problema prende-se, sobretudo, com a desadequação dos métodos de agendamento face ao crescimento do número de pedidos de autorização de residência que temos vindo a observar ao longo dos últimos anos. Temos vindo a assistir a denúncias por parte associações que apoiam pessoas estrangeiras e pelos próprios cidadãos estrangeiros,⁴² que sucessivamente alertam para as consequências desta dificuldade, frequentemente traduzidas num atraso

⁴² Jornal Público, "Imigrantes desesperam com linhas entupidas no SEF. Pablo teve de fazer 30 mil chamadas", 19 de outubro de 2022 – aceda aqui: <https://www.publico.pt/2022/10/19/sociedade/noticia/imigrantes-desesperam-linhas-entupidas-sef-pablo-30-mil-chamadas-2024669>.

entre 6 meses a 2 anos nos processos de regularização.

No entanto, este atraso não afeta apenas a regularidade da permanência dos requerentes de AR, mas limita igualmente os direitos das pessoas que já têm na sua posse uma AR e que pretendem proceder ao reagrupamento familiar.

Na prática, os titulares de AR devem proceder ao agendamento junto do SEF para efeitos de reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar, condição *sine qua non* para o pedido de visto de reagrupamento familiar junto dos consulados portugueses. Estes atrasos causam uma enorme ansiedade e frustração aos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, com gravíssimas implicações pessoais que afetam o bem-estar das pessoas, mas também a sua estabilidade emocional e psicológica. Este tema, pela sua especial relevância, está desenvolvido em maior detalhe no Subcapítulo 5.11.

No caso específico dos pedidos de agendamento para pedido de AR por via do trabalho, o agendamento é, ao invés, feito via portal SAPA, sendo os requerentes notificados dos mesmos através de correio eletrónico.

Conforma explanado no Livro Branco de 2021,⁴³ este método apresenta outras fragilidades, que se prendem com o curto prazo para resposta à notificação dos pré-agendamentos feitos pelo SEF, que não raras vezes é inferior ao prazo de 10 dias previsto no artigo 86.º do Código de Procedimento Administrativo: caso as pessoas não respondam a tempo à mensagem do correio eletrónico, perdem o agendamento que esperavam há meses (e, em muitos casos, anos).

Já no que respeita às renovações de algumas autorizações de residência e apesar também poderem ser, nalguns casos, pedidas *online*, chegamos cada vez mais queixas de utentes que não conseguem aceder a este serviço, por mau funcionamento da plataforma.

Destacamos, ainda, a situação dos requerentes de asilo cujos pedidos já foram admitidos e que se deparam com as mesmas dificuldades, no processo de obtenção de agendamentos junto do SEF para efeitos de renovação de ARP, sobretudo quando o pedido é feito fora da Área Metropolitana de Lisboa.

⁴³ Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 109 e 110.

Conforme noticiado, o *call center* do SEF atingiu o seu ponto de rutura em novembro deste ano, após ter recibo o record de 29 milhões de chamadas num só dia. Confrontado com o caos neste serviço, o SEF anunciou a implementação de uma nova plataforma de agendamentos, que passarão a ser feitos de forma digital.

De facto, eram já conhecidos os esquemas de utilização de aplicações móveis que permitem ligar ininterruptamente para um número, até que a chamada seja atendida. Este problema foi apontado pelo SEF como o principal causador do caos no *call center*,⁴⁴ mas em nosso entender, é importante lembrar: se as pessoas não tivessem tantas dificuldades de contacto com o SEF, não necessitariam de recorrer a estas aplicações.

Recomendação

Que todos os agendamentos para pedido de AR possam ser feitos digitalmente, conforme

⁴⁴ Jornal Expresso, “SEF avança com atendimento digital para resolver caos no 'call center'”, 8 de novembro de 2022 – acesse aqui: <https://expresso.pt/sociedade/2022-11-08-SEF-avanca-com-atendimento-digital-para-resolver-caos-no-call-center-732ad256>.

prometido recentemente pelo SEF.

Que os agendamentos no SAPA ou na nova plataforma sejam “notificados aos requerentes por SMS, com prazo mais alargado, pelo menos de 15 dias.”⁴⁵

Que se preveja a possibilidade de renovação automática online, para todo o tipo de autorizações de residência emitidas ao abrigo da Lei de Estrangeiros.

Que se preveja a possibilidade de as pessoas requerentes de asilo na fase de instrução poderem pedir a renovação das Autorizações de Residência Provisórias *online*.

Que o *call center* do SEF passe a servir exclusivamente para efeitos de esclarecimento de dúvidas e orientações técnicas.

Que a pessoa consiga acompanhar o estado do seu pedido de autorização ou renovação de residência online, à semelhança do que acontece nos processos de nacionalidade.

⁴⁵ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 110.

4.2. A apresentação de documento de viagem válido

Um dos requisitos para alguém se regularizar por qualquer via prevista na Lei de Estrangeiros, à exceção do artigo 123.º (por motivos excepcionais e humanitários) é a apresentação de passaporte válido.

Porém, não raras vezes, observamos situações em que as pessoas não conseguem preencher este requisito e, conseqüentemente, ficam impedidas de iniciar o seu processo de regularização em Portugal.

Em alguns casos, as pessoas que não conseguem obter um documento de viagem válido acabam por utilizar a Proteção Internacional como uma via de regularização. No fundo, apresentam um pedido de asilo junto do SEF, quando, na realidade, pretendem regularizar-se por via da Lei de Estrangeiros.

Conforme explicaremos adiante, a lei não prevê numa solução de regularização adequada para os requerentes de Proteção Internacional alvos de decisões negativa do SEF, que não tenham um documento de viagem válido.

4.2.1. Obstáculos à regularização de pessoas imigrantes indocumentadas

Esta situação coloca-se, essencialmente, em dois casos: quando o passaporte das pessoas imigrantes caduca após a entrada em Portugal; ou quando as pessoas não têm qualquer documento de viagem, porque os perderam na travessia ou porque as entidades competentes do país de origem não atribuíram esse documento, antes da sua partida.

Em ambos os casos, é necessário proceder ao pedido de emissão ou renovação de passaporte junto das representações diplomáticas e consulares do país de origem dos cidadãos estrangeiros.

No que respeita à segunda hipótese, em concreto, cumpre dar voz às pessoas que acompanhamos no centro de detenção da UHSA e que se encontram nesta situação. Nestes casos, é altamente improvável que o SEF consiga efetivar o afastamento coercivo dentro dos prazos legais para a detenção, quando as pessoas não têm qualquer documento que comprove a nacionalidade, por forma proceder-se ao pedido de retoma a esse país.

Nessas situações, não é possível afastar a pessoa, pelo que a mesma deverá ser imediatamente libertada,

uma vez que a detenção é sustentada na perspectiva de retorno ao país de origem. Porém, não possuindo passaporte ou documento de identificação do país de origem, a ISS, I.P. não atribui NISS a estes cidadãos, estando, desde logo, limitado o seu acesso ao mercado de trabalho, à habitação (ver Subcapítulo 5.4.) e à regularização.

Nestas situações, restarão duas hipóteses:

1. A pessoa recorre à representação consular do país de origem em Portugal, para pedir a emissão de novo passaporte, para conseguir regularizar-se pela via do trabalho, ou
2. A pessoa apresenta um requerimento ao SEF para pedido de abertura oficiosa de processo de regularização pela via do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros, pedindo a atribuição de AR por motivos excepcionais, humanitários.

Na primeira hipótese, sabemos que não existem representações consulares de todos os países de origem em Portugal (por exemplo, não existem do Afeganistão, Camarões ou Bielorrússia). Ainda, nos casos em que existem, estas nem sempre emitem passaportes (por exemplo, no caso do Iraque). Nesses

casos, a regularização pela via do trabalho torna-se inviável.

Na alínea a) do artigo 35.º do Decreto-Lei 83/2000, com a redação do Decreto-Lei n.º 138/2006, encontram-se previstas as situações em que poderá ser emitido o Passaporte para estrangeiros: “[p]odem ser titulares de Passaporte para estrangeiros, cidadãos estrangeiros autorizados a residir em território Português, que sejam nacionais de países sem representação diplomática ou consular em Portugal, sejam apátridas, que demonstrem, de forma inequívoca, não poder obter outro passaporte”.

Este artigo não prevê, porém, a situação em que as pessoas não conseguem obter um passaporte, para efeitos de regularização documental em Portugal, nem tampouco a situação em que o pedido de Proteção Internacional é rejeitado. Tal poderá conduzir à insistência no processo de asilo, por via do recurso da decisão negativa, ou no processo de regularização pela via do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros, como alternativa.

Segundo os comentários do SEF ao artigo 18.º da Lei de Estrangeiros, “[a]s situações mais comuns ocorrem em Portugal e os beneficiários são indivíduos que, autorizados a residir em território português,

demonstrem impossibilidade ou grande dificuldade em obter um título de viagem. Essas dificuldades podem resultar, nomeadamente, do facto de serem apátridas ou de não haver em Portugal representação diplomática ou consular nem os seus países de origem terem confiado a terceiro país a representação dos seus interesses. Pode deparar-se, todavia, com outras situações de dificuldade na obtenção de passa-porte, havendo inclusivamente casos em que as representações diplomáticas ou consulares não estão habilitadas a emitir passaportes. Em qualquer dessas situações o cidadão estrangeiro pode beneficiar de um passaporte emitido pelas autoridades portuguesas. Seria, com efeito, desproporcionado encargo obrigar o cidadão estrangeiro a deslocar-se ao seu país de origem, para poder ter um documento de viagem.”

Muito infelizmente, este entendimento não foi consagrado na legislação, originando interpretações e práticas aleatórias, pelas diferentes delegações regionais, no sentido de restringir o acesso a este documento. Não obstante o comentário demonstre bom senso e sensatez, a prática demonstra-se manifestamente contrária.

Na segunda hipótese, a pessoa corre o risco de esperar anos por uma decisão final do pedido de AR prevista no artigo 123.º da Lei de Estrangeiros. Dado o seu carácter excecional, este é um processo longo: a decisão (positiva ou negativa) de atribuição de AR é proposta pelo SEF e, posteriormente, validada a nível ministerial pelo MAI ou por competência delegada.⁴⁶ Uma vez mais, esta morosidade consubstancia-se na limitação do acesso a direitos das pessoas estrangeiras, como inserção no mercado laboral, saúde, habitação, etc.

4.2.2. Obstáculos à regularização de requerentes de Proteção Internacional com decisão negativa do SEF

No âmbito do acompanhamento feito pelo JRS a requerentes de Proteção Internacional oriundas dos chamados “barcos humanitários”, observa-se uma maior probabilidade de rejeição do pedido de Proteção Internacional, quando comparados com requerentes acolhidos ao abrigo dos programas

⁴⁶ A análise é feita caso a caso, e é feita uma valoração dos motivos excecionais e de carácter humanitário referidos aquando do momento do pedido. Não obstante esta AR excecional esteja prevista na Lei de Estrangeiros, é um regime semelhante ao da análise dos pedidos de Proteção Internacional, sendo que a diferença reside no grau de proteção que é conferida.

européus de Recolocação e Reinstalação e, ainda, do Programa Nacional de Admissões Humanitárias.

O programa de Recolocação *ad hoc* (vulgarmente chamado de “barcos humanitários”) é um mecanismo de proteção em que o Governo português decide acolher pessoas requerentes de asilo.

Mais recentemente, o JRS tem vindo a assistir a cada vez mais frequentes decisões finais negativas dos pedidos de Proteção Internacional apresentados pelas pessoas acolhidas ao abrigo deste programa. De facto, as nacionalidades acolhidas ao abrigo deste programa tendencialmente correspondem às nacionalidades com maior taxa de recusa na União Europeia. De uma forma geral, não nos estranha que tal assim aconteça, uma vez que as vias migratórias legais e seguras são inacessíveis quer a pessoas imigrantes, como a requerentes de asilo. Portanto, ambos os grupos acabam por recorrer a redes de auxílio à imigração ilegal, arriscando uma travessia arriscada no Mar Mediterrâneo.

Cumpramos lembrar que, frequentemente, as redes de tráfico de seres humanos e auxílio à imigração ilegal se apropriam dos passaportes das pessoas, convencendo-as de que tal impedirá o seu retorno ao país de origem. E o problema é que as redes de tráfico

têm razão: quando as pessoas não têm qualquer tipo de documento, é mais difícil que o país de origem reconheça a pessoa como seu cidadão nacional.

Aqui surgem os maiores obstáculos. A maioria destes requerentes chega a Portugal sem passaporte ou qualquer outro documento. Os entraves diplomáticos e burocráticos em conseguirem um passaporte e o certificado do registo criminal do país de origem por forma a regularizarem-se, nomeadamente pela via do trabalho, depois de já se encontrarem em Portugal há meses ou anos, são diversos.

O problema da recusa de decisões de asilo e da, por vezes, conseqüente situação indocumentada em que as pessoas ficam, não surge apenas no âmbito da Recolocação *ad hoc*: coloca-se também no caso das pessoas que requerem asilo de forma espontânea, isto é, que não vêm para Portugal ao abrigo de nenhum mecanismo de proteção.

Não raras vezes, estas pessoas veem os seus pedidos de Proteção Internacional negados e, manifestando vontade de se regularizar em Portugal, nem sempre conseguem obter o seu passaporte e certificado de registo criminal.

Recomendações

Que o MNE inclua no Livro do Corpo Diplomático Acreditado em Portugal, informação atualizada sobre as representações diplomáticas que não emitem documentos de viagem.

Que o SEF prescindia, nos casos acima, da apresentação de passaporte, ou (não sendo possível tal menção no Livro do Corpo Diplomático) nos casos em que a pessoa comprove ter dificuldades na obtenção de passaporte junto da entidade consular do país de origem, podendo apresentar documentos alternativos de identificação, incluindo cópias simples não autenticadas, para efeitos de atribuição de AR pelo trabalho.

Caso não seja possível prescindir deste requisito, em alternativa, recomenda-se a emissão de passaporte português para estrangeiros, a título excecional, nas situações em que as pessoas comprovem ter dificuldades na obtenção de passaporte junto da entidade consular do país de origem.

4.3 Os atrasos nas decisões administrativas

“Eu tentei fazer tudo da forma correta, tentei de tudo. Mas o governo e o sistema não me estão a facilitar.”

Priscila e mãe, imigrantes do Brasil

Este é o relato de alguém que sofre na pele as consequências da falta de recursos do SEF.

Tal como a Priscila, muitas outras pessoas imigrantes e refugiadas referem que o maior obstáculo ao seu processo de regularização é a burocracia que as impede de aceder a direitos básicos durante a longa pendência do processo de regularização em Portugal.

Este tema foi exaustivamente explanado nas edições de 2019 e 2021 e, muito infelizmente, muitos problemas permanecem inalterados.

No que concerne aos prazos de decisão e notificação, a lei estipula que o pedido de concessão de AR deve ser decidido no prazo de 90 dias. Já o pedido de renovação de AR, deve ser decidido no prazo de 60 dias. Na falta de decisão no prazo previsto, o pedido

deverá ser deferido e emitido, de imediato, o título de residência.

Porém, e conforme temos vindo a denunciar ao longo dos anos, a realidade é bem diferente: as pessoas estão há dois anos à espera destes documentos.

Isto significa que, enquanto esperam, as pessoas encontram-se numa situação de irregularidade que, para além de causar sentimentos de ansiedade e frustração, limita o seu acesso a direitos fundamentais.

No caso dos processos pendentes de cidadãos imigrantes, destacam-se os atrasos nos processos iniciados ao abrigo dos artigos 88.º e 89.º da Lei de Estrangeiros, ou seja, pela via do trabalho. As pessoas têm sido chamadas para a entrevista com o SEF, em média, um a dois anos após terem iniciado o processo de Manifestação de Interesse na Plataforma SAPA.

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 a AT e o ISS, I.P., como qualquer português, através dos descontos sobre o rendimento do trabalho. No entanto, não podem usufruir desses serviços em iguais condições aos cidadãos nacionais, nomeadamente, no acesso a

prestações sociais e no acesso a cuidados de saúde gratuitos.

Esta discriminação constitui uma violação constitucional do direito à igualdade no acesso à saúde e à Segurança Social, consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º, 64.º e 63.º da CRP.

Este impasse faz com que as pessoas se sintam verdadeiramente presas a Portugal, uma vez que não é aconselhável ausentarem-se do território nacional durante a pendência do processo de regularização, sob pena de não ser atribuída a AR. Uma vez que o SEF considera que apenas passam a ser titulares do direito de se ausentarem no momento em que é atribuída a AR, facilmente se compreenderá o impacto, a nível pessoal e familiar, que estes atrasos causam na vida das pessoas. Chegam a ficar mais de dois anos sem visitar a sua família e sem as poderem trazer para Portugal.

As demoras nas decisões do SEF aumentam também a probabilidade de os cidadãos serem notificados de uma decisão de expulsão do país. Na prática, sabemos que o SEF não abre um processo de afastamento caso a pessoa demonstre que submeteu uma Manifestação de Interesse ou que já tem um agendamento para pedido de AR ao abrigo de outros

regimes. No entanto, infelizmente, a lei não prevê que essa pendência possa ser uma causa de suspensão e limite da expulsão, estando a mesma dependente da boa-vontade do inspetor que lidar com o caso concreto.⁴⁷

O estado de rutura do SEF repercute-se, igualmente, na vida das pessoas requerentes de asilo. Não obstante o facto de a Lei do Asilo prever um limite de 6 meses para a instrução do pedido de Proteção Internacional, prorrogável por mais 3 meses em casos excepcionais e em que a investigação se revele mais complexa, os prazos legais raramente são respeitados pelo SEF. À exceção dos casos de pessoas afegãs acolhidas ao abrigo do Programa de Admissões Humanitárias do Afeganistão, todos os restantes pedidos de Proteção Internacional excedem largamente os prazos legais, facilmente ultrapassando os 2 anos. O JRS acompanha situações de requerentes de asilo que, em 2 anos, não foram, sequer, chamados para entrevista com o SEF, não tendo sido praticado qualquer ato instrutório.

Esta demora implica graves consequências para as pessoas requerentes de asilo que se veem impedidas, por exemplo, de abrir contas bancárias, converter a

⁴⁷ Artigo 135 ° da Lei de Estrangeiros.

carta de condução (tão útil na vida pessoal e essencial na vida profissional), pedir o reagrupamento familiar ou circular livremente na UE (muitas vezes têm familiares noutros países da UE; outras vezes, precisam de viajar em trabalho).

Ora, desde 2008 que os relatórios do SEF dão conta da escassez de RH. Desde 2015, passaram a identificar a situação como dramática, referindo expressamente o risco de rutura dos serviços. Segundo a análise do próprio SEF, os reforços de RH foram sempre desproporcionais relativamente ao necessário e prometido.

A análise da variação do número de RH, de residentes e de concessões de AR de 2007 até à data permite concluir que as queixas do SEF sobre o nível crescente de desadequação do número de RH são justificadas. Por outras palavras, a contratação de RH no SEF não acompanha o aumento de residentes estrangeiros em Portugal.

Restará, assim, saber qual a estratégia do Governo português para os processos pendentes no SEF, no âmbito da transferência das funções administrativas para a APMA e se de facto esta última terá RH suficientes para fazer face ao aumento dos processos de regularização (ver Capítulo 6).

Recomendações

Que a OA forneça formação adequada aos defensores oficiosos, incentivando-os a pedir a condenação à prática de ato devido quando as decisões administrativas de regularização ultrapassem os prazos legais.

Que o Governo mantenha o acesso a direitos fundamentais que a regularização extraordinária Covid veio prever (ver Subcapítulo 4.4.), para as pessoas que aguardem decisão sobre os seus processos de regularização.

Que se preveja a supressão de uma nova marcação presencial para conclusão do processo através da junção informática dos documentos, quando forem pedidos documentos em falta no âmbito dos processos iniciados.

Que se suprima a obrigação de apresentação de documentos que se encontrem na posse do Estado (por exemplo, descontos para o ISS, I.P.).

4.4. Regularização temporária de cidadãos estrangeiros em contexto de pandemia

“Eu fiquei um pouco frustrada com o SEF, porque era um momento de Covid e estava tudo fechado. E fiquei preocupada com a minha situação. Eu cheguei a Portugal em dezembro de 2019, e em março o COVID chegou e Portugal “fechou”. Por isso em 2020 não havia respostas do SEF, só em 2021 é que começou as coisas se começaram a “mexer”. Este tempo parada teve algumas implicações na minha vida. Tive que estar dependente de outra pessoa, da minha família.”

Páscoa, migrante de São Tomé e Príncipe

Após ter sido decretado o primeiro Estado de Emergência em Portugal, o Governo português aprovou um Despacho que se traduziu na regularização temporária de cidadãos estrangeiros com processos pendentes no SEF. Este Despacho, em conjugação com o Decreto-Lei n. °10-A/2020,

determinou que os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no SEF à data de 31 de dezembro de 2021, teriam a sua situação considerada como regularizada para que, dessa forma, fosse garantido o acesso a direitos e serviços públicos essenciais.⁴⁸

Sem este Despacho, não conseguiriam aceder a direitos como:

- o Inscrição no IEFP;
- o Celebração de contratos arrendamento;
- o Atribuição de prestações sociais, como RSI e abono de família a pessoas imigrantes e respetivos filhos menores com processos pendentes no SEF.

Hoje em dia, porém, esta legislação já não está a ser aplicada em pleno.

Ora, tal como referido no Livro Branco de 2021, embora este regime seja positivo, teve prazo de validade até dia 31 de dezembro de 2021, após o qual milhares de pessoas imigrantes voltaram a ficar em situação irregular, despidas de direitos básicos por culpa do mal funcionamento do SEF. É de salientar a

⁴⁸ Despacho n.º 12870-C/2021, de 31/12.

importância deste Despacho para efeitos de atribuição de NUSNS Provisório e acesso ao SNS, em condições de igualdade, acesso a prestações sociais, abertura de contas bancárias, celebração de contratos de arrendamento, entre outros direitos.

Este Despacho veio, assim, evitar que milhares de pessoas ficassem desprotegidas durante a pandemia, sem quaisquer apoios ou direitos, vítimas da precariedade dos recursos do SEF e da sua situação de rutura face ao aumento do número de pedidos de AR nos últimos anos. Mantém-se, assim, a mesma pergunta feita no Livro Branco do ano passado:

“Afinal, o despacho de regularização de migrantes teve o objetivo de proteger os migrantes da suspensão dos atendimentos no SEF e conseqüente demora para as decisões, ou [apenas] foi destinada a proteger a saúde pública?”⁴⁹

A posição do JRS subsiste: se o objetivo do Despacho foi proteger as pessoas da suspensão dos atendimentos no SEF e a sua conseqüente demora, a justificação mantém-se. As suspensões dos atendimentos no SEF durante a pandemia vieram

⁴⁹ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 40.

apenas agravar uma situação que já era, anteriormente, grave, em que as pessoas demoravam uma média de dois anos para regularizarem a sua situação documental.

Assim, “justifica-se – é um imperativo de justiça – que se mantenha a regra de considerar em situação regular os migrantes que tenham processos pendentes no SEF”.⁵⁰

Recomendação

Que a Presidência do Conselho de Ministros torne definitivas as medidas de garantiram o acesso a prestações sociais e outros direitos básicos a cidadãos estrangeiros com processo de regularização pendente no SEF, durante a pandemia.

⁵⁰ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 14.

5. Acesso a direitos

“Um terço das pessoas em Portugal estão à espera. À espera do sistema de saúde, à espera da segurança social, à espera do SEF, à espera dos serviços públicos, à espera das finanças, à espera de pensões que têm de receber, à espera de respostas para os desempregados. Metade da tua vida é esperar.”

Hamed, refugiado afegão

5.1. Atribuição de NISS

“Lembro-me perfeitamente de quando cheguei, tive que ir a um atendimento com a segurança social e pedi para eles falarem em inglês e a senhora disse “Não, tu tens que aprender português”. Não havia ninguém que falasse inglês ali, sinto que isso é uma grande falha. Porque assim, como é que eu vou explicar o meu caso e as minhas necessidades?”

Dooa, refugiada síria

Ao longo do presente ano, temos vindo a notar um esforço por parte do Governo português em facilitar a atribuição dos NISS, NIF e NUSNS, por forma a garantir o acesso a direitos e aos serviços públicos.

Em abril deste ano, o Governo adotou uma medida muito positiva que veio acautelar inúmeras dificuldades e obstáculos, tanto para os cidadãos estrangeiros que pretendiam regularizar-se pela via do trabalho, como para os empregadores que, não raras vezes, hesitavam na contratação de cidadãos estrangeiros.

A partir de abril, qualquer cidadão passou a poder deslocar-se aos serviços de atendimento, preenchendo apenas o formulário RV 1006/2022, sem ter de apresentar um contrato de trabalho ou início de atividade para se poder inscrever no Sistema Previdencial da Segurança Social. Para tal, basta apresentar uma cópia do passaporte, ou da AR ou outro documento de identificação válido e o NIF.

Não poderíamos, por isso, deixar de congratular as recentes alterações, pelo impacto positivo que têm na vida de milhares de cidadãos estrangeiros em Portugal, que antes se viam impedidos de aceder a

um número essencial à sua integração no mercado de trabalho e na sociedade de acolhimento.

Mantêm-se, porém, os problemas de comunicação já antes identificados e ora relatados em primeira mão pela nossa utente Dooa: o facto de muitos funcionários não falarem inglês dificulta gravemente o acesso dos cidadãos estrangeiro a este serviço.

Desde a implementação das medidas de Proteção Temporária a cidadãos oriundos da Ucrânia observamos significativas melhorias: os formulários de pedido de prestações sociais passaram a estar redigidos em inglês. No entanto, a barreira linguística continua a fazer-se sentir em sede de atendimento neste serviço, situação que carece, em nosso entender, de cabal resolução.

Recomendação

Que o ISS, I.P. contrate tradutores para os seus serviços, ou faça uso do STT.

5.2. Atribuição de NIF

“O maior problema entre os serviços é que existe uma grande diferença como eles servem as pessoas. Se fores a um serviço eles tratam-te de uma forma específica, mas se fores a outro serviço

eles dizem-te que não é assim que se faz e que fizeram mal. Vais receber 3 ou 4 respostas diferentes para o mesmo problema.”

Hamed, refugiado afegão

A atribuição de NIF é também um passo essencial no processo de integração dos cidadãos estrangeiros em Portugal. Sem este número, as pessoas não conseguem, por exemplo, celebrar um contrato de arrendamento, abrir uma conta bancária ou assinar uma promessa ou um contrato de trabalho.

No entanto, o seu acesso era gravemente dificultado aos imigrantes que não tinham ainda AR muitas vezes por mero atraso do SEF na sua atribuição. Na prática, verificávamos que a atribuição deste número era aplicada de forma diferente nas várias repartições das Finanças: a Repartição A considerava como residente quem provasse a permanência em território nacional há mais de 183 dias, mas a Repartição B, da freguesia do lado, exigia AR para inscrição como residente fiscal. Não raras vezes, as pessoas eram inscritas pelas Repartições como não-residentes, não obstante tivessem contraído um vínculo laboral e

demonstrassem que residiam de forma regular em Portugal, na pendência, ou mesmo antes de dar início ao processo de regularização no SEF.

Tendo em consideração que a inscrição como residente dependia da atribuição de AR, esta opção tornava-se inacessível a milhares de cidadãos estrangeiros que ainda aguardavam a emissão de documentos por parte do SEF, restando apenas a via da inscrição como não-residente, nomeando um representante fiscal.

No que respeita, em específico, à nomeação de representante fiscal, a AT emitiu este ano dois Ofícios no sentido de esclarecer os procedimentos a adotar: o Ofício Circulado n.º: 90054, de 6 de junho de 2022⁵¹ e o Ofício Circulado n.º: 90057, de 20 de julho de 2022,⁵² que veio imediatamente revogar o Ofício anterior.

Por via destes Ofícios, esclarece-se que:

“um cidadão que, cumulativamente, (i) não tenha domicílio fiscal em Portugal nem na União Europeia ou no Espaço Económico Europeu (Noruega, Islândia e Liechtenstein), (ii)

⁵¹ Aceda aqui: https://www.apeca.pt/docs/informacaoapeca/oc_90054_2022.pdf.

⁵² Aceda aqui: https://www.apeca.pt/docs/informacaoapeca/oc_90057_2022.pdf.

não preencha os pressupostos legais para ter o estatuto fiscal de residente, (iii) não seja sujeito passivo do imposto, à luz do estatuído no n.º 3 do artigo 18.º da LGT, (iv) não se encontre sujeito ao cumprimento de obrigações nem pretenda exercer quaisquer direitos junto da administração tributária, não é obrigado a designar um representante fiscal.” A nomeação de representante fiscal deixou, desde então, de ser obrigatória, para efeitos de “inscrição e atribuição de NIF a cidadão nacional ou estrangeiro, como não residente, com morada em país terceiro, isto é, em país não pertencente à União Europeia (UE) ou ao Espaço Económico Europeu (EEE).”

Conforme informação disponível no Portal das Finanças:

“[p]odem ainda ser imediatamente inscritos como residentes os cidadãos estrangeiros que, não estando abrangidos por nenhuma das alíneas acima referidas, comprovem a intenção de permanência em Portugal por um período superior a 183 dias, mediante apresentação de comprovativo de pedido de Autorização de

Residência Provisória, temporária ou permanente, emitido pelo SEF.”⁵³

Esta medida foi subtilmente aplicada mediante orientações internas da AT e, em nosso entender, faz toda a diferença na vida das pessoas que pretendem regularizar a sua situação documental em Portugal.

Desde então, que um cidadão estrangeiro com morada em Portugal que pretenda pedir a inscrição como residente, poderá apresentar:

- a) DCPPI, bem como de Título de Proteção Temporária, emitidos pelo SEF, ao abrigo da Lei do Asilo ou da Lei n. ° 67/2003, de 23 de agosto, respetivamente; ou
- b) Registo de cidadãos da União Europeia, do Espaço Económico Europeu e da Suíça, emitido por Câmara Municipal ao abrigo da Lei n. ° 37/2006, de 9 de agosto; ou
- c) AR emitida pelo SEF ao abrigo da Lei de Estrangeiros;

⁵³

Aceda

aqui:

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/questoes_frequentes/Pages/faqs-00299.aspx.

Este entendimento corrobora, porém, o disposto no CIRS, nomeadamente, no artigo 16.º, que esclarece os critérios para o enquadramento como residente fiscal:

“1 - São residentes em território português as pessoas que, no ano a que respeitam os rendimentos:

a) Hajam nele permanecido mais de 183 dias, seguidos ou interpolados, em qualquer período de 12 meses com início ou fim no ano em causa.

b) Tendo permanecido por menos tempo, aí disponham, num qualquer dia do período referido na alínea anterior, de habitação em condições que façam supor intenção atual de a manter e ocupar como residência habitual (...).”

Não obstante a regra dos 183 dias não ser uma novidade legislativa, a mesma sempre foi aplicada de forma diferente pelos vários serviços da AT. Ademais, a informação que consta no Portal das Finanças parece confundir os critérios, não fazendo qualquer sentido que a pessoa tenha que esperar 183 dias, apresentar a Manifestação de Interesse e só depois pedir o NIF e inscrição como residente fiscal em Portugal. Em termos práticos, dificulta bastante o processo de integração.

Por essa razão, não poderíamos deixar de reconhecer o mérito das medidas adotadas durante o contexto de pandemia, no que respeita à facilitação da atribuição de NIF provisório a cidadãos estrangeiros que já tinham um processo de regularização pendente à data de 31 de dezembro de 2021.

Igualmente nesse sentido, destaca-se a mais recente atribuição de NIF, por forma automática e mediante comunicação do SEF à AT, aos cidadãos estrangeiros requerentes de Proteção Temporária, oriundos da Ucrânia. Esta medida foi, em nosso entender, essencial, pois veio permitir o acesso rápido, em prazos nunca antes observados, a direitos básicos de acesso a serviços públicos essenciais ao processo de integração.

Da mesma forma, passou a estar prevista na nova Lei de Estrangeiros a possibilidade de atribuição de um NIF provisório a cidadãos estrangeiros que pretendam vir para Portugal com visto de residência ou com visto de procura de trabalho.

Assim, perguntamo-nos: se já se provou ser possível a comunicação do SEF com a AT na atribuição de NIF Provisório, por que não alargar a sua emissão a todas as pessoas imigrantes que já iniciaram o processo de regularização?

Recomendações

Que a AT adote, como regra, a atribuição de NIF provisório a cidadãos estrangeiros que já têm processo de regularização iniciado em Portugal (Manifestação de Interesse), tornando-se definitivo no momento de concessão de AR.

Não sendo possível implementar a medida anterior, deverá prever-se a comunicação do SEF à AT para conversão automática da inscrição de não-residente para residente, no momento da apresentação da Manifestação de Interesse.

Que a AT contrate tradutores para os seus serviços, ou faça uso do STT do ACM.

5.3. Acesso à saúde

5.3.1. Interculturalidade na saúde

O acesso à saúde é um direito de todos os cidadãos que se encontram em território português, mesmo que se encontrem em situação irregular.

Porém, evidenciam-se entraves, tais como a barreira linguística, que os serviços hospitalares não conseguem, ou muitas vezes não estão dispostos, a ultrapassar. No Livro Branco 2021, demos vários

exemplos de situações em que médicos se recusavam a usar serviços de tradução para os pacientes, impedido o direito à informação do mesmo.

Mais uma vez, serve este Livro para sublinhar a existência do STT do ACM, I.P., um serviço gratuito que pode ser usado por toda a população, inclusive, os serviços hospitalares. O serviço poderá ser utilizado de forma espontânea ou mediante agendamento para o dia da consulta.

Conscientes que “[a] comunicação direta e dialogante com um doente refugiado ou imigrante, com recurso a intérprete implica, de facto, um custo de tempo substancialmente maior, pelo que compreendemos que os profissionais de saúde sintam uma forte desmotivação de o fazerem (...) será necessário encontrar meios de comunicação direta e esclarecedora com o menor custo de tempo possível para os médicos, nomeadamente através do recurso a ajuda de pessoal administrativo e assistentes sociais dos hospitais e de definição de processos e competências.”⁵⁴

Outro tópico problemático no atendimento a pessoas migrantes e refugiadas é a mediação cultural. A título

⁵⁴ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 51.

de exemplo, “a observação de mulheres muçulmanas por técnicos de saúde homens [é] obstáculo à prestação de cuidados de saúde dignos”, sendo esse o valor dos mediadores na saúde.⁵⁵

Muitos outros casos poderiam ser aqui invocados como sendo impeditivos na prestação de cuidados de saúde dignos.

Recomendações

Que a Direção-Geral do Ensino Superior “(...) inclua na formação dos profissionais de saúde os instrumentos necessários para que estes saibam lidar com a interculturalidade”⁵⁶ – o JRS mantém-se disponível para o fazer, como já fez no passado.

Que o “Ministério da Saúde esteja disponível para sensibilizar os técnicos da área da saúde, principalmente os médicos, para as diferenças relacionadas com as religiões, contextos e percursos individuais de cada pessoa migrante.”⁵⁷

⁵⁵ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 50.

⁵⁶ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 52.

⁵⁷ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 52.

Que sejam incorporadas “as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos de saúde nacionais e locais, garantindo o acesso não discriminatório e procurando reduzir as barreiras de comunicação (com apoio, por exemplo, dos recursos de tradução existentes no ACM, I.P.)”.⁵⁸

Que seja definida “uma pessoa responsável por construir e definir processos céleres de recurso a intérprete” nos hospitais e centros de saúde.⁵⁹

5.3.2. Acesso à saúde por parte de pessoas imigrantes

Este tema foi destacado no Livro Branco 2021 e, incompreensivelmente, alguns problemas mantêm-se. Vejamos.

O acesso à saúde por parte das pessoas imigrantes está regulado pela Lei de Bases da Saúde, regulada pela Lei n.º 95/2019, de 04 de setembro; pelo Despacho n.º 25.360/2001 e pela Circular Informativa N.º12/DQS/DMD. Remetemos o leitor para o Livro

⁵⁸ Objetivo 15 do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações.

⁵⁹ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 52.

Branco de 2021 sobre esta legislação, uma vez que tudo se mantém.⁶⁰

Entendem-se 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”.⁶¹

O artigo 4.º do Regulamento da nova Lei de Bases da Saúde⁶² vem dispor de forma expressa e inequívoca que os cidadãos residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais condições, independentemente da sua situação documental.

Ora, para se obter o NUSNS, o cidadão estrangeiro deve dirigir-se ao centro de saúde da sua área de residência para proceder à respetiva inscrição no SNS, mostrando o documento comprovativo da sua AR. Devido aos atrasos sistemáticos do SEF já aqui várias vezes explicitados, o Governo decidiu considerar a

⁶⁰ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 100 e ss.

⁶¹ Base 21 da Lei de Bases da Saúde, regulada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro.

⁶² Decreto-Lei n.º 52/2022 de 4 de agosto, que aprova o Estatuto do SNS.

situação regular de todos os cidadãos estrangeiros que tenham “formulado pedidos ao abrigo [da Lei de Estrangeiros] ou que tenham formulado pedidos ao abrigo das condições e procedimentos de concessão de asilo ou Proteção Subsidiária”⁶³ até ao dia 31 de dezembro de 2021. Por outras palavras, este despacho prevê a atribuição de NUSNS provisório, bem como o acesso à saúde nas mesmas condições dos cidadãos em situação regular aos imigrantes que tenham um processo pendente no SEF (agendamento ou submissão de Manifestação de Interesse) até 31 dezembro de 2021.

“Note-se que este procedimento é excecional e provisório. Tem como pontos positivos o fato de garantir direitos às pessoas que iniciaram o processo de regularização - o que há muito é pedido pelo JRS. Mas esta garantia deveria ser geral pois os atrasos estruturais no SEF colocam todos os requerentes de regularização em situação de fragilidade – e não apenas durante o estado de pandemia.”⁶⁴

Contudo, continuam a existir entraves no acesso à saúde, devido aos prestadores deste serviço, por

⁶³ Despacho n. ° 12870-C/2021, de 31 de dezembro.

⁶⁴ Livro Branco, 2021, 2ª edição, p. 104.

muito clara que seja a lei ou as circulares. A título de exemplo, o JRS acompanha uma utente grávida (por isso, segundo a lei, isenta de taxas moderadoras), que está inscrita no centro de saúde e tem NUSNS provisório. Apesar disto, não foram marcadas quaisquer ecografias e a inscrição do centro de saúde não foi bem feita, não tendo sido incluída nas situações de isenção de taxas moderadoras.

Perguntamo-nos: é o acesso à saúde em Portugal de facto universal? Como está a ser assegurado o acesso a cuidados de saúde a cidadãos estrangeiros com processo de regularização pendente?

Quanto ao acesso à saúde de pessoas imigrantes em situação irregular – entenda-se, sem AR – se o cidadão conseguir provar que está em Portugal há mais de 90 dias, será equiparado aos cidadãos portugueses. Para tal, devem apresentar o documento de identificação e um atestado de residência emitido pela Junta de Freguesia da área de residência, que comprove a estadia no país há mais de 90 dias, conforme o disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

Os imigrantes que se encontrem nestas condições têm acesso a cuidados de saúde nas mesmas condições que os portugueses, se se encontrarem

nalguma das circunstâncias do ponto 7 da Circular n.º 12 de 7/05/2009.

Conclui-se que, desde que esteja em Portugal há mais de 90 dias, qualquer cidadão em situação documental irregular tem direito à prestação gratuita de cuidados de saúde, nas seguintes situações:

- Cuidados de saúde urgentes e vitais;
- Doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública (tuberculose ou sida, hepatites, por exemplo);
- 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;
- Menores em situação irregular;
- Vacinação, conforme Programa Nacional de Vacinação em vigor (independentemente do tempo de estada/estatuto jurídico).

Apesar da clareza na letra da lei, o JRS acompanha vários utentes em situação irregular, que residem há

mais de 90 dias em Portugal, aos quais é exigido o pagamento do valor total das consultas e dos exames. Serve para reforçar que, em nosso entender, é necessária a formação tanto dos profissionais de saúde como dos técnicos administrativos no atendimento a pessoas migrantes e refugiadas.

Para além do mais, é um dever do prestador de serviço encaminhar o cidadão em situação irregular para serviço CLAIM após ser atendido, de modo a que o cidadão a possa regularizar. No entanto, esta possibilidade nem sempre é posta em prática, por desconhecimento generalizado dos procedimentos aplicáveis por parte dos profissionais de saúde.

Recomendação

Que sejam fornecidas formações contínuas aos profissionais de saúde, que esclareçam os procedimentos e boas-práticas no acesso à saúde por imigrantes em situação documental irregular.⁶⁵

5.3.4. Acesso à saúde por parte de pessoas refugiadas

Ao longo destes anos, o JRS tem vindo a notar que

⁶⁵ Objetivo 7 do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações.

existem vários problemas no acesso à saúde para requerentes de asilo bem como refugiados, sendo o maior problema a pouca divulgação de informação nos hospitais ou centros de saúde sobre procedimentos nestes casos.

As pessoas refugiadas têm direito a cuidados médicos gratuitos, sejam estes urgentes ou não. No entanto, são inúmeros os casos de pessoas refugiadas que têm dívidas no SNS decorrentes da falta de conhecimento das pessoas que trabalham nos hospitais e centros de saúde. É crucial formar os médicos sobre os procedimentos dos atendimentos dos mesmos, nomeadamente que ao atenderem requerentes de asilo ou refugiados, na faturação devem ser colocados os códigos de identificação da Entidade Financeira Responsável (EFR), respetivamente: 935 634 e 935 633. Só colocando estes códigos é que a pessoa refugiada ou requerente de asilo irá estar isenta do pagamento de consultas, exames e alguma medicação.

Recomendação

Que o Ministério da Saúde sensibilize e informe os médicos, pessoal auxiliar, hospitais, centro de saúde e serviço de urgência sobre a utilização dos códigos de identificação da

Entidade Financeira Responsável.

5.3.5. Saúde mental

“A minha mãe desde a primeira hora que tentou aceder a cuidados de saúde mental aqui em Portugal, mas houve muitos problemas neste processo. Primeiro, disseram-me que eu tinha que ter o PB4 (acordo entre Portugal e Brasil para que todas as despesas médicas que teríamos iria ser pago pelo estado brasileiro). Então eu tive acesso ao site do Brasil e tentei obter o tal documento. Mas não tive sucesso, já que eles têm um prazo de 45 dias para dar retorno e eles nunca respeitavam o prazo. Assim fiz esta solicitação 4 vezes, sempre sem sucesso. Entretanto, a minha mãe é uma pessoa que tem problemas psiquiátricos e sem a sua medicação, porque também não consegue ter o número de utente português, pois a senhora [do centro de saúde] disse-me que não podiam partilhar o número, porque teoricamente é um número temporário.”

Priscila e mãe, imigrantes do Brasil

Apesar de ser reconhecida a existência de uma maior vulnerabilidade da população migrante e, em especial, da população refugiada, a saúde mental não é, e está muito longe de vir a ser, uma prioridade para os decisores políticos.

O acesso à saúde inclui o acesso à saúde mental.⁶⁶ Porém, não obstante o SNS tenha disponíveis consultas de psiquiatria e psicologia, a realidade demonstra que estas não estão, muitas vezes, disponibilizadas em tempo útil. Nos casos em que efetivamente existem consultas disponíveis, os profissionais de saúde têm abordagens desadequadas para o tipo de utente, notando-se uma carência grave de profissionais de saúde credenciados para o efeito.

O JRS acompanha utentes que estão há 6 meses à espera de uma consulta de psiquiatria no SNS, sem quaisquer garantias de ter consultas de continuidade, numa área que é tão importante ser de acompanhamento contínuo e seguro.

Acresce ainda o facto de não existir uma interdisciplinaridade dos técnicos de saúde nesta área

⁶⁶ Ver artigo 60.º, n.º7 da Lei do Asilo.

(tal como acontece nos médicos), sendo imperativa a existência de formações dos intérpretes, com especialistas nas áreas da migração e asilo. O acompanhamento a nível da saúde mental na população migrante e refugiada exige conhecimento específico sobre a temática e o contexto de migratório ou de acolhimento, já que a intervenção do profissional deve ser adaptada para melhor responder às necessidades concretas das pessoas. Por outras palavras, estas áreas deveriam ter psiquiatras e psicólogos tão especializados como existem nas áreas de apoio psicológico a doentes oncológicos ou alcoólicos.

Existe ainda um outro entrave no acesso à saúde mental: o encaminhamento do utente deve ser feito, em primeiro lugar, por um médico de família. A ausência de atribuição médicos de família dificulta o encaminhamento do utente para o serviço de psiquiatria, o que se verifica igualmente na população portuguesa. A pessoa deverá, nesses casos, ir à consulta do dia no centro de saúde e requerer ao médico assistente o encaminhamento para essa especialidade.

As dificuldades crescem pela já conhecida carência de psiquiatras e psicólogos no SNS. A esse respeito, o

bastonário da Ordem dos Psicólogos admitiu que apenas 1% dos psicólogos inscritos na Ordem estão ao serviço de centros de saúde.⁶⁷ Esta baixíssima percentagem é demonstrativa da grave insuficiência de profissionais de saúde mental no SNS.

Não obstante existirem serviços de urgência psiquiátrica, o JRS já assistiu repetidas vezes à impossibilidade de recorrer a interpretação especializada neste serviço, o que dificulta, ou mesmo, impossibilita, a avaliação correta dos casos (para além da problemática acima mencionada, da falta de psiquiatras especializados na área).

Quanto ao acesso a exames complementares necessários para o acompanhamento psiquiátrico, o mesmo é dificultado pelo valor monetário pedido para a sua realização. Um exemplo concreto destes casos é a necessidade de realização de um TAC para poder diagnosticar casos de epilepsia ou conversão, que têm sintomas similares.

⁶⁷ Observador, "Francisco Miranda Rodrigues, bastonário dos psicólogos: temos menos de um psicólogo por concelho nos centros de saúde não chega", 18 de outubro de 2022 – aceda aqui: <https://observador.pt/especiais/francisco-miranda-rodrigues-bastonario-dos-psicologos-temos-menos-de-um-psicologo-por-concelho-nos-centros-de-saude-nao-chega/>

Assistimos ainda, em muitos casos, à prescrição de medicação como forma de redução sintomatológica, em situações em que o acompanhamento psicológico seria mais indicado como primeira resposta. Para além do mais, esta prescrição é feita sem o devido seguimento e reavaliação frequente e em proximidade.

Recomendações

Que se proceda ao reforço de contratação de psiquiatras e psicólogos e especializados na área das migrações no SNS.

Que sejam disponibilizadas formações contínuas dos psicólogos e psiquiatras sobre a população migrante e refugiada.

Que haja um maior investimento em intérpretes e mediadores socioculturais que possam acompanhar os utentes aos serviços, mediar a articulação com os profissionais de saúde mental e apoiar na formação e capacitação destes, nomeadamente em questões interculturais e outras específicas da área das migrações, construindo também manuais e *booklets* informativos (ACM e Ministério da Saúde).

Que se reforce o acesso a cuidados de saúde mental ao nível dos cuidados de saúde primários, de modo a incluir consulta de profissionais de saúde mental no centro de saúde.

5.4. Acesso à habitação

O acesso à habitação é um direito constitucionalmente consagrado. O artigo 65.º estabelece como deveres do Estado a criação de políticas de habitação e o incentivo nas comunidades locais que tendam a resolver os problemas habitacionais que possam existir.

Porém, o acesso à habitação mantém-se um dos maiores entraves à integração quer de pessoas migrantes quer de pessoas refugiadas.

Desde o Livro Branco passado, não houve grandes alterações nesta área: as rendas no mercado privado continuam a preços inacessíveis, os Municípios continuam sem pôr em prática programas de habitação sociais adequados e os que existem requerem um prazo mínimo de residência desproporcional e desajustado à realidade migratória portuguesa. Estes obstáculos, aliados ao preconceito por parte dos senhorios e à dificuldade devido à

exigência de fiador, resultam numa impossibilidade prática em arrendar uma habitação condigna.

Mesmo as respostas públicas já existentes ficam muito aquém do esperado, como o Programa Porta de Entrada. Este programa já existia há muito, mas apenas ficou conhecido aquando do acolhimento de pessoas vindas da Ucrânia, tendo sido facilitado o acesso ao mesmo através da substituição do requisito de prova de inexistência de meios de subsistência pela prova de beneficiário de Proteção Temporária. A substituição deste requisito provou que é possível facilitar o acesso a Programas Públicos de Habitação a pessoas refugiadas.

Assim sendo, leva-nos à questão mais óbvia: por que não facilitar o acesso a Programas Públicos de Habitação a todas as pessoas imigrantes e refugiadas?

Convém, no entanto, sublinhar que este programa é limitado pela falta de adesão por parte dos municípios e senhorios, bem como pelo desconhecimento generalizado por parte dos potenciais beneficiários. A lentidão destes processos, aliado ao nível de burocracia exigido, fazem como que este programa não produza os efeitos práticos pretendidos, levando muitos senhorios a desistir do processo.

Ainda relativamente ao acesso à habitação, a vulnerabilidade das pessoas indocumentadas preocupa-nos especialmente. No que diz respeito, por exemplo, às pessoas que acompanhamos na UHSA e não possuem um documento de viagem válido ou documento de identificação do país de origem, estas são impedidas de solicitar o NISS (ver Capítulo 3 e Subcapítulo 5.1.). Isto impede que possam aceder à maioria dos centros de acolhimento que tem protocolo com o ISS, I.P. Em sequência deste imbróglio burocrático, as pessoas acabam por ficar em situação de sem-abrigo, totalmente desprotegidas.

Recomendações

Que as seguradoras criem e fomentem seguros de fiança e de arrendamento adequados a pessoas numa situação economicamente mais vulnerável. Isto beneficiaria, para além das pessoas imigrantes e refugiadas, a generalidade da população.

Que o IHRU flexibilize o programa Porta de Entrada, por forma a ampliar o espectro de beneficiários a outras nacionalidades e proveniências.

Que os Municípios a flexibilizem os atuais programas de habitação pública.

Que os Municípios criem projetos-piloto de fiança nos seus territórios, tornando-se fiadores dos cidadãos estrangeiros que não preenchem os requisitos para beneficiar dos atuais programas.

5.5. Acesso à aprendizagem da língua portuguesa

A aprendizagem da língua portuguesa é um importante passo para a integração de qualquer pessoa migrante ou refugiada, sendo reconhecida pelo Governo como uma grande barreira à integração.⁶⁸

Conforme referido no Livro Branco anterior,⁶⁹ o acesso à aprendizagem da língua portuguesa apresentou melhorias substanciais, nomeadamente com a mudança dos cursos PPT para os cursos PLA.

⁶⁸ Jornal Público, "Agência para as Migrações deverá absorver alto-comissariado", 8 de dezembro de 2022 – aceda aqui: <https://www.publico.pt/2022/12/08/politica/noticia/agencia-migracoes-devera-absorver-alto-comissariado-2030593>.

⁶⁹ Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 52 a 54.

Estes novos cursos PLA, criados pela Portaria n. ° 183/2020, de 5 de agosto,⁷⁰ trouxeram várias mudanças positivas, como o alargamento da rede de formadores para o Centro Qualifica e a flexibilização do número de alunos por grupo de formação. Estas alterações vêm, de facto, permitir um acesso mais adequado aos cursos de língua portuguesa por parte de pessoas imigrantes, requerentes de asilo e refugiadas, em consonância com o que o JRS tem vindo a defender ao longo dos anos.

Ainda, a primeira alteração à Portaria n. ° 183/2020, de 5 de agosto, foi publicada este ano, pela Portaria n. ° 184/2022, de 21 de julho,⁷¹ que veio, entre outras medidas:

- o Reduzir a idade mínima para frequência dos cursos de 18 para 16 anos;
- o Clarificar a permissão da participação nos cursos às pessoas requerentes de Proteção Internacional ou temporária, bem como cidadãos que sejam portadores de visto de

⁷⁰ Portaria "Língua de Acolhimento" n. ° 183/2020, de 5 de agosto: <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/183-2020-139563956>.

⁷¹ Aceda aqui: <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/184-2022-186429709>.

curta duração para trabalho sazonal, de estada temporária ou de residência;

- Clarificar que os cursos podem ser realizados à distância, desde que estejam reunidas as condições necessárias para garantir a qualidade da formação;
- Clarificar que os docentes e formadores devem utilizar os métodos e técnicas que mais se adequem às pessoas que frequentam os cursos, bem como adaptar os conteúdos de formação;
- Formalizar a constituição de um grupo de trabalho sobre a implementação e melhoria contínua dos cursos PLA, coordenado pelo ACM, I.P. e constituído por representantes da DGEstE, da ANQEP, I.P. e do IEFEP, I.P.

Embora estas alterações sejam muito positivas, na prática, continuamos a verificar algumas limitações no que diz respeito à inscrição, frequência, adequação e oferta dos cursos PLA.

Mantém-se a homogeneidade dos cursos, sendo frequentemente apontado pelos alunos que não existe suficiente fragmentação de níveis de ensino. Em relação à frequência dos cursos, os tempos de

espera para inscrição são variáveis, tendo o JRS recebido queixas de pessoas que esperaram cerca de sete meses pela abertura de vagas para os cursos. Em algumas zonas do país, a oferta de cursos PLA não acompanha, claramente, a procura por parte de pessoas imigrantes, requerentes de asilo e refugiadas.

Já no que diz respeito à adaptação dos cursos PLA à realidade pandémica, acompanhamos pessoas estrangeiras que não dispunham efetivamente, acesso a meios informáticos para acompanhar as aulas no formato *online*. Por fim, relativamente às pessoas funcionalmente analfabetas que desejam aprender a língua portuguesa, continuamos a verificar que as respostas de alfabetização são manifestamente insuficientes.

Estes entraves têm levado a que as pessoas recorram a outras oportunidades de aprendizagem da língua portuguesa, tais como os projetos para capacitação em língua portuguesa financiados pelo FAMI, disponibilizados pelos CLAIM e por outras associações (como os cursos que o JRS oferece) ou até projetos de aprendizagem informal, como o SPEAK.⁷²

⁷² Projeto SPEAK: <https://www.speak.social/pt/>.

Muito embora todas estas respostas sejam importantes, não são certificadas e acreditamos que devem funcionar apenas como respostas complementares aos cursos PLA. Deve ser feito um investimento maior nos cursos PLA, para que sejam adaptados à realidade das pessoas que os procuram.

Ainda que os cursos PLA apresentem algumas limitações, estes são importantíssimos para o processo de integração em Portugal e, infelizmente, não estão disponíveis para pessoas imigrantes em vias de regularização, como iremos explicar no Subcapítulo 5.7.1.

Recomendações

Que as entidades de acolhimento recorram à cláusula de exceção para abertura de turmas com menos de 15 alunos.⁷³

Que sejam criadas turmas com critérios de homogeneidade alfabética e mesmo linguística.

Que haja uma diminuição do nível de exigência nos módulos iniciais e criação de conteúdos e momentos de partilha cultural, por exemplo, de

⁷³ Ver Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 24.

passeios pelas cidades que os acolhem ou pelo contacto com outras instituições.

Que seja dada preferência a formadores que dominem outras línguas além do português, pois isso facilita a aprendizagem”.

Que esteja garantido o acesso a meios de formação a todas as pessoas imigrantes e refugiadas.

Que esteja garantido o acesso informático para acesso às aulas.

Que esteja garantida, em todo o país, a oferta de cursos PLA acompanha a procura por parte de pessoas imigrantes, requerentes de asilo e refugiadas.

5.6. Acesso à educação

“Com as escolas estou muito contente com o sistema de educação: são cooperativas e muito acolhedoras; os professores e a direção da escola ajudam, às vezes até me contactam para saber se eu preciso de uma ajuda adicional com as minhas filhas, eles dão uma atenção muito séria. Até arranjam aulas à parte para a língua portuguesa e duas

disciplinas que elas acham mais difíceis. A única coisa que não foi fácil, foi a inscrição. Aliás, nada aqui que tenha que ver com registo ou inscrição é fácil. Inicialmente, eles queriam colocá-las no 7º invés do 8º ano, sem razão.”

Hamed, refugiado afegão

A integração escolar de crianças refugiadas é uma componente essencial do processo de acolhimento e integração em Portugal.

Tal como explicitado no Livro Branco anterior, foi criado um mecanismo de cooperação entre as entidades de acolhimento de pessoas refugiadas e a DGE, de modo a facilitar a integração de menores na escola.

Numa primeira fase, permite-se que estes alunos apenas frequentem as atividades letivas que as escolas considerarem adequadas ao caso em particular, sem, contudo, se permitir uma desvinculação completa da turma. Assim, as escolas podem decidir, caso a caso, as disciplinas a frequentar por estes alunos, em função do conhecimento das suas situações específicas, bem como do perfil dos

seus professores, nomeadamente ao nível do domínio de línguas estrangeiras facilitadoras da comunicação com os alunos. Ou seja, não se prevê que as crianças sejam sujeitas aos mesmos mecanismos de avaliação que o resto da turma.

A título de exemplo, se um jovem terminou o 8º ano no seu país de origem, deverá ser inscrito no 9º ano em Portugal, mas com um currículo escolar adaptado à sua situação, “de forma a reforçar a aprendizagem da língua portuguesa e o seu desenvolvimento enquanto língua veicular de conhecimento para as outras disciplinas do currículo”.⁷⁴

A integração escolar pressupõe um acompanhamento próximo e individualizado de cada menor, uma comunicação rápida entre a DGE e a entidade de acolhimento e a facilitação da inscrição do jovem na escola.

No entanto, verificamos atrasos no ingresso do aluno na escola, por desconhecimento dos procedimentos a adotar. Não raras vezes, este desconhecimento leva a que as escolas incluam na mesma turma todas as crianças refugiadas, contrariando as boas práticas e o

⁷⁴ DGE, “Guia de Acolhimento – Crianças e jovens beneficiários ou requerentes de Proteção Internacional”, agosto de 2020, p. 7.

plano criado em 2020, tendo sido, inclusivamente, reportado pelo NAIR.⁷⁵

No caso da filha do Hamed, a sua integração escolar foi feita de forma progressiva. No entanto, isso nem sempre se verifica. O JRS conhece várias situações de crianças e jovens inscritos em anos anteriores, sem ter em consideração a integração progressiva. Assim, muitos estudantes sentem-se desmotivados ou mesmo ridicularizados, pelo simples facto de não saberem falar português e, por conseguinte, não conseguirem acompanhar as matérias do ano em que deveriam ser inscritos.

Muitos professores demonstram ainda uma falta de preparação para receber e ensinar crianças e jovens refugiados, ou fraco domínio de língua estrangeira auxiliar (inglês, por exemplo) não existindo, por isso, um acompanhamento adequado destes alunos.

Recomendações

Que seja divulgado, de forma eficaz, o “Guia de Acolhimento – Crianças e jovens beneficiários

⁷⁵ NAIR, “Relatório Anual de Acolhimento e Integração de Crianças e Jovens Estrangeiras Não Acompanhadas no Programa de Recolocação Voluntário”, 2021, p. 12.

ou requerentes de Proteção Internacional”, agosto de 2020, da DGE.

Que sejam emitidos ofícios circulares que uniformizem todos os processos na área do acesso à educação.⁷⁶

Que seja criado um sistema de tutoria que possa “acompanhar a criança em contexto de sala de aula durante os primeiros três meses, auxiliando-a no processo de integração (...)”.⁷⁷

Que haja uma maior formação dos professores no acolhimento de crianças refugiadas.

Que sejam criadas mais aulas de PLA, de modo que esta barreira seja rapidamente ultrapassada (também referido no Subcapítulo 5.5.).

Que sejam contratados tradutores e mediadores socioculturais para apoiar o processo de integração escolar.

⁷⁶

Por

exemplo:

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

⁷⁷ Livro Branco 2021, 2ª edição, p. 132.

5.7. Acesso ao trabalho e formação profissional

5.7.1. Acesso ao IEFP, I.P.

De uma forma geral, não nos têm chegado relatos de problemas no que diz respeito à inscrição das pessoas imigrantes, requerentes de asilo e refugiadas que acompanhamos junto do IEFP, I.P.

No entanto, gostaríamos de reiterar que a publicação de vagas no sítio do IEFP, I.P. é, muitas vezes, altamente burocrática, não apresentando critérios de escolaridade adequados às vagas publicadas.

Uma questão que acreditamos que deveria ser melhorada é o acesso ao IEFP, I.P. por parte de pessoas imigrantes em vias de regularização (como as que iniciaram o processo de Manifestação de Interesse junto do SEF, ao abrigo dos artigos 88.º ou 89.º da Lei de Estrangeiros e aguardam, por atraso do SEF, um agendamento para entrevista). Este acesso poderia permitir que se inscrevessem em formações profissionais, cursos de aprendizagem de língua portuguesa (PLA) - tópico que já explorado no Subcapítulo 5.5. - e aceder a ofertas de trabalho verificadas pelo IEFP, I.P.

Neste momento, as pessoas imigrantes em vias de regularização (por exemplo, as que tenham iniciado um processo de Manifestação de Interesse ao abrigo dos artigos 88.º ou 89.º da Lei de Estrangeiros após 31 de dezembro de 2021) deixaram de se poder inscrever no IEFP, I.P. Desde então, não podem procurar trabalho através desta plataforma ou solicitar a inscrição em formações profissionais.

Na realidade, o Governo português já demonstrou que este acesso é possível, uma vez que era permitido pelo Despacho de Regularização Extraordinária Covid-19, conforme já aqui explanado, pelo que acreditamos que o mesmo se deve tornar permanente.

Ainda, este acesso foi permitido às pessoas requerentes de Proteção Temporária, bem como requerentes do visto de procura de trabalho, pelo que nos questionamos por que razão não poderá ser alargado a todas as pessoas, independentemente do contexto ou da fase de regularização junto do SEF.

Recomendações

Que o IEFP, I.P. proceda à desburocratização e facilitação de acesso a ofertas de emprego,

nomeadamente adequando os níveis de escolaridade exigidos às ofertas apresentadas.

Que o IEFP, I.P. flexibilize as oportunidades de formação disponibilizadas, nomeadamente disponibilizando algumas formações na língua inglesa.

Que o Governo preveja a possibilidade de as pessoas imigrantes em vias de regularização se inscreverem no IEFP, I.P. para acesso a formação profissional, cursos de PLA e procura de oportunidades de emprego, conforme acontecia segundo o Despacho de Regularização Extraordinária Covid.

5.7.2. Reconhecimento de qualificações profissionais

No que diz respeito ao reconhecimento das qualificações profissionais, importa referir que este assume especial relevância para jovens estrangeiros adultos.

Neste âmbito, gostaríamos de realçar o facto de o processo de reconhecimento de qualificações profissionais prever exigências que não são proporcionais e que não se adequam à população alvo, em especial no que diz respeito às pessoas

refugiadas. Infelizmente, este problema mantém-se relativamente ao Livro Branco 2021,⁷⁸ já que os exames de reconhecimento de qualificações continuam a ser realizados por escrito, em língua portuguesa e sem admitirem recurso a intérprete.

Dada a excessiva burocracia do processo, as pessoas que acompanhamos transmitem-nos que, muitas vezes, preferem frequentar um curso que lhes permita um acesso mais rápido e simples ao mercado de trabalho, ao invés de passarem pelo processo de reconhecer as qualificações que já têm.

Recomendações

Que se emita “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.”

Que se implementem “programas de apoio a pessoas e entidades que empreguem pessoas requerentes de asilo e refugiadas, como o activar.pt do IEFP, I.P., que comparticipa

⁷⁸ Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 133 e 134.

financeiramente custos do estágio e concede prémios às contratações.”⁷⁹

Que se implemente um processo de reconhecimento de qualificações mais simples, desburocratizado e que tenha em consideração as características e vulnerabilidades das pessoas estrangeiras.

5.8. O reconhecimento de graus e diplomas de médicos imigrantes

O JRS implementou, anteriormente, dois projetos de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros, em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian: a primeira edição de 2002 a 2005 e a segunda de 2008 a 2011. No total, foram apoiados cerca de 120 médicos e 150 enfermeiros que fizeram a sua carreira no SNS português.

Não obstante o reconhecimento de graus e diplomas constitua um instrumento essencial ao processo de integração de médicos imigrantes, os obstáculos são muitos e cada vez maiores.

Passemos a explicar.

⁷⁹ Ver Livro Branco 2021, 2ª Edição, p. 134.

Em Portugal, existem 3 tipos de reconhecimento: automático, de nível e específico.⁸⁰ De uma forma geral, podemos dizer que o mecanismo automático é, de todos, o mais célere e acessível (27 euros), podendo ser feito junto da DGES ou de uma instituição de ensino superior. Já o de nível e o específico, apresentam-se como mais longos, burocráticos e dispendiosos.

Até 2009, a equivalência e o reconhecimento de habilitações na área de Medicina requeriam o reconhecimento específico, de acordo com o Decreto – Lei n.º 283/83, de 21 de junho. Este documento legal referia que a decisão sobre a concessão ou o indeferimento da equivalência ou do reconhecimento era da competência exclusiva das instituições de Ensino Superior.

Porém, no dia 23 de julho de 2009, foi publicado em Diário da República (2ª série – n.º 141), uma nova legislação que permitiu ao cidadão estrangeiro reconhecer as suas habilitações académicas através do reconhecimento automático, de acordo as deliberações da Comissão de Reconhecimento de Graus Estrangeiros relativamente à equivalência do

⁸⁰ Cfr. <https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/reconhecimento>.

ensino superior em certos países.⁸¹ Este mecanismo demonstrou-se essencial, aquando da implementação da 2ª edição do projeto de reconhecimento de graus e diplomas do JRS, tendo contribuído positivamente para a célere integração de médicos e enfermeiros oriundos, sobretudo, do leste da Europa.

O JRS acompanha cada vez mais casos de pessoas que obtiveram o reconhecimento automático do seu diploma junto da DGES e que, ainda assim, não conseguem dar início ao processo de inscrição na Ordem dos Médicos que é condição *sine qua non* para exercerem a sua profissão em Portugal.

No entender da Ordem dos Médicos, as pessoas devem, ao invés, proceder ao reconhecimento específico do seu diploma, de nada valendo o reconhecimento automático na área de Medicina. Este mecanismo é, no entanto, extremamente desadequado à realidade migratória em Portugal. Além de ser um processo longo, que pode demorar 2 anos, o mesmo poderá custar até 1500 euros, dependendo da Universidade.

⁸¹ A título de exemplo: Deliberação n. ° 2152/2009 – Rússia ou a Deliberação n. ° 2153/2009 – Ucrânia e Deliberação n. ° 2154/2009 - Moldávia.

Além do mais, a opção por este mecanismo é reveladora de falta de estratégia na captação de recursos para o SNS português.

Para poderem obter este tipo de reconhecimento, as pessoas têm de deixar o seu emprego sem quaisquer apoios, nem sempre a situação socioeconómica o permitindo. Acabam, muitas, por aceitar empregos subqualificados ou por desistir do processo e ir para Espanha, uma vez que o processo é mais acessível.

Na opinião do JRS, o Governo português deve ser mais assertivo na implementação do mecanismo de reconhecimento automático na área da Medicina, forçando a Ordem dos Médicos a aceitar tal procedimento. Não se compreende, ademais, a impunidade de uma Associação Profissional de Direito Público que reiteradamente contraria a os objetivos do Governo português, contemplados na legislação em vigor.

Já no que respeita aos cidadãos estrangeiros provenientes de um país em situação de emergência humanitária, a legislação portuguesa prevê que sejam aplicados mecanismos alternativos de reconhecimento de graus e diplomas mais flexíveis.

Os restantes mecanismos de reconhecimento demonstram-se, de facto, desadequados à realidade da migração forçada, sendo de conhecimento geral que o contexto em que as pessoas deixam o seu país as impede de recolher documentação normalmente exigida para esse efeito, autenticar documentos estrangeiros, ou preparar minimamente a partida do país de origem.

No entanto, esta possibilidade não está prevista nos regulamentos internos das universidades portuguesas, carecendo assim de implementação prática efetiva, por desconhecimento genérico dos mesmos. Neste contexto, não foram emitidas quaisquer diretrizes ou orientações técnicas pela DGES no sentido de esclarecer os procedimentos aplicáveis, o que, em nosso entender, muito contribuiria muito positivamente para a resolução deste problema.

Ademais, num momento em que se discutem as limitações dos poderes das Ordens Profissionais, é importante referir que a inércia da Ordem dos Médicos muito tem prejudicado não apenas os cidadãos estrangeiros, mas também os portugueses. As Ordens devem regular neutralmente o acesso à

profissão, abstendo-se de práticas discriminatórias limitativas ao exercício das mesmas.

Cumpra realçar que este problema se aplica, igualmente, a médicos portugueses que estudaram em países não abrangidos pelo mecanismo de reconhecimento automático, como é o caso da Venezuela. As medidas previstas no Programa Regressar,⁸² ainda que muito positivas em teoria, nunca chegaram a conhecer a implementação prática, no que respeita à área da Medicina.

É, mais do que nunca, urgente alterar este paradigma.

Recomendações

Que a Ordem dos Médicos passe a aceitar o reconhecimento automático de graus e diplomas na área da Medicina.

Que o MNE celebre mais protocolos, no sentido de ampliar a lista existente de graus e diplomas suscetíveis de reconhecimento automático.

Que a DGES emita orientações técnicas para regulamentação interna dos mecanismos alternativos de reconhecimento de graus e

⁸² Aceder aqui: <https://www.programaregressar.gov.pt/pt/apoio-ao-reconhecimento-de-habilitacoes/>.

diplomas em Medicina pelas demais universidades portuguesas.

5.9. Acesso a prestações sociais (RSI)

Esta questão já foi abordada nos Livros Brancos anteriores,⁸³ bem como no Subcapítulo 4.4. do presente, aquando do ponto de situação do regime de regularização temporária de cidadãos estrangeiros com processos pendentes no SEF, ao abrigo das medidas excecionais de combate à pandemia.

Porém, cumpre desenvolver este tema em maior detalhe, uma vez que o problema se mantém inalterado: ao longo dos últimos anos, o JRS tem vindo a denunciar as situações de recusa de atribuição de RSI a pessoas detentoras de AR em Portugal há menos de um ano.

Até 2017, o regime do RSI previa expressamente a exigência de, não um, mas três anos de residência. Contudo, o Decreto-Lei 90/2017, de 28 de julho, revogou essa exigência, passando a ter uma disposição única para portugueses e cidadãos estrangeiros, sem distinção: é beneficiário do RSI quem residir em Portugal – sem exigência de período

⁸³ Livro Branco 2019, p. 12 e Livro Branco, 2021, 2ª edição, pp. 106 e ss.

de residência mínimo. Contudo, posteriormente, veio a Portaria n. ° 253/2017 de 08 de agosto estipular o período mínimo de 1 ano de residência, no caso de pessoas migrantes.

A exigência de um ano como período mínimo de residência legal presente na Portaria é, no nosso entender, inconstitucional, pelos seguintes motivos:

- i. Em primeiro lugar, porque se trata de uma restrição de um direito fundamental através de uma Portaria, que não é um ato legislativo da Assembleia da República, mas sim do Governo, não sendo sequer um ato legislativo autorizado pela Assembleia da República. Por outras palavras, viola os princípios constitucionais de reserva de competência da Assembleia da República, da igualdade e da equiparação.
- ii. Em segundo lugar, e mais decisivo ainda, a Portaria faz uma restrição em sentido contrário ao Decreto-Lei n. ° 90/2017 de 28 de julho.⁸⁴

Não poderíamos, por isso, deixar de denunciar esta situação e apelar aos decisores políticos que cessem

⁸⁴ Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 26 e 27.

estas práticas incoerentes e inconstitucionais nos demais serviços do ISS, I.P.

Importa ainda aqui referir que o Tribunal Constitucional Português decidiu, em 2015, que o princípio da equiparação deve ser aplicado aos imigrantes em situação irregular, podendo também estes beneficiar de RSI⁸⁵. No entanto, quando consultado o Guia Prático do Rendimento Social de Inserção, verificamos a residência legal em Portugal há pelo menos um ano por parte dos NPT como um requisito para a obtenção desta prestação⁸⁶. Na prática, infelizmente, é também isso que o JRS tem observado. Uma vez mais, podemos concluir que o acesso a este direito social não está a ser garantido plenamente e que o princípio da equiparação não está a ser plenamente concretizado.

Apesar de não ser aqui possível explorar as demais irregularidades do sistema neste âmbito, as acima referidas não são as únicas que se colocam. Os imigrantes em situação irregular podem,

⁸⁵ Acórdão do TC n.º 296/2015, de 25 de maio de 2015, processo n.º 1057/14. Aceda aqui:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html>.

⁸⁶ Guia prático Rendimento Social de Inserção, ISS, I.P., p. 5. Aceda aqui:

https://www.seg-social.pt/documents/10152/15010/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441.

efetivamente, inscrever-se na Segurança Social, mas esta inscrição não implica o acesso aos benefícios sociais, tendo sido esta inscrição e as contribuições um dos fundamentos para a sua regularização.

Temos ainda recebido relatos de pessoas requerentes de asilo cujo processo se encontra em fase de instrução – sendo, por isso, portadoras de Autorizações de Residência Provisórias – que têm visto o acesso a este direito negado pelo ISS, I.P., argumentando que apenas podem beneficiar desta prestação social quando obtiverem uma decisão de Proteção Internacional positiva e, com isso, o Título de Residência. Como sabemos, os atrasos nas decisões de asilo por parte do SEF ultrapassam em larga escala os prazos legais, pelo que esta limitação é extremamente injusta.

Recomendações

Que o Governo revogue a Portaria n. ° 253/2017 de 08 de agosto.

Que os deputados da Assembleia da República ou a Provedoria de Justiça peçam a declaração de inconstitucionalidade geral da Portaria n. ° 253/2017 de 08 de agosto.

Recomendações previstas no Subcapítulo 4.4., nomeadamente, que Governo torne definitivas as medidas adotadas em contexto de pandemia.

Que a legislação permita, inequivocamente, a atribuição de prestações sociais a pessoas requerentes de asilo portadoras de ARP.

5.10. Abertura de conta bancária

À semelhança do referido no anterior Livro Branco, consideramos que a abertura de uma conta bancária é essencial para qualquer pessoa, sendo um passo importantíssimo na integração de pessoas imigrantes, requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional e Temporária em Portugal.

A titularidade de uma conta bancária é condição para o acesso de qualquer pessoa a direitos básicos como, exemplificando, o pedido de NIF ou a abertura de atividade junto da AT, o direito de receber o seu salário ou a possibilidade de receber prestações sociais na sua conta. Para além disso, é também necessária para que as pessoas imigrantes e/ou refugiadas tenham acesso a serviços e operações básicos do dia-a-dia, como a realização de pagamentos de serviços, débitos diretos, transferências bancárias, movimentações

bancárias através de *homebanking* e a possibilidade de terem um local seguro para guardarem o seu dinheiro.

Contudo, o JRS continua a conhecer diversos casos de recusa contas bancárias a pessoas imigrantes, requerentes de asilo, beneficiárias de Proteção Internacional e, mais recentemente, também a pessoas requerentes e Beneficiárias de Proteção Temporária.

As instituições bancárias têm vindo a utilizar, para fundamentar a recusa da abertura das contas bancárias, diversos argumentos:

- (i) o facto de as pessoas não falarem português e/ou inglês,
- (ii) o facto de serem funcionalmente analfabetas ou
- (iii) a documentação que apresentam ser, aos olhos das instituições bancárias, “insuficiente” ou “incorreta”.

Ora, devemos clarificar que os elementos exigidos por lei para a abertura de conta bancária encontram-se estabelecidos no artigo 24.º, n.º1, alínea a) da Lei

83/2017⁸⁷ e incluem: fotografia; nome completo, assinatura, data de nascimento; nacionalidade constante do documento de identificação; tipo, número, data de validade e entidade emitente do documento de identificação; NIF ou, quando não disponha, o número equivalente emitido por autoridade estrangeira competente; profissão e entidade patronal, quando existam; endereço completo da residência permanente e, quando diverso, do domicílio fiscal; naturalidade; outras nacionalidades não constantes do documento de identificação.

Porém, a nossa experiência revela que os procedimentos variam conforme a instituição bancária e, não raras vezes, observamos procedimentos diversos aplicados por diferentes balcões do mesmo banco:

- A Caixa Geral de Depósitos exige comprovativo de residência, contrato de trabalho ou recibo de vencimento, AR e NIF;

⁸⁷ Aceda aqui à Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2750A0034&nid=2750&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=.

- O banco BPI, exige passaporte, comprovativo de residência, contrato de trabalho e NIF, não exigindo AR ou manifestação de interesse;
- O Santander Totta exige passaporte, contrato de trabalho, comprovativo de residência e declaração de IRS;
- O Banco Caixa de Crédito Agrícola, exige passaporte, NIF, contrato de trabalho, manifestação de interesse ou título de residência, registo criminal do país de origem traduzido em português e atestado de residência emitido pela Junta de Freguesia.

Só podemos concluir que os critérios são absolutamente discricionários, para efeitos de abertura de conta bancária *standard*. Adicionalmente, assistimos no JRS à recusa de abertura de contas bancárias com base na iliteracia ou no facto de os requerentes não falarem português ou inglês, conforme já havíamos referido, o que, em nosso entender, consubstancia uma ilegalidade e, mais que isso, discriminação.

Já no que toca à documentação exigida aos requerentes de contas de Serviços Mínimos Bancários, em específico, importa referir que esta

requer a prova de residência legal na União Europeia, não sendo necessário que as pessoas tenham um Título de Residência, como tantas vezes têm requerido às pessoas requerentes de asilo (bastando a apresentação da DCPPI ou ARP) ou às Requerentes/Beneficiárias de Proteção Temporária (bastando a apresentação da Declaração Comprovativa de Pedido de Proteção Temporária ou, quando aplicável, o Certificado de Concessão de Proteção Temporária).

Isto significa que, ainda que não haja ainda uma decisão final relativamente à Proteção Internacional ou Temporária, existe o direito de abertura de uma conta de Serviços Mínimos Bancários.

No que respeita aos requerentes/beneficiários de Proteção Temporária, foi emitido um Comunicado pelo Banco de Portugal, a 11 de março de 2022,⁸⁸ que referia que "(...) o título de residência concedido a estrangeiros autorizados a residir em território nacional, ao abrigo do regime de Proteção Temporária previsto na Lei 67/2003, de 23 de agosto, constitui um documento de identificação idóneo para

⁸⁸ Aceda aqui: <https://www.bportugal.pt/comunicado/abertura-de-conta-ordem-importancia-de-instituicoes-de-credito-informarem-os-cidadaos-0>.

a comprovação dos elementos identificativos que do mesmo constem".

Sem descurar a intenção positiva deste comunicado, muito provavelmente emitido no sentido de evitar constrangimentos associados às dificuldades de apresentação de passaporte válido num contexto de emergência humanitária, o mesmo veio criar ainda mais constrangimentos na aferição dos requisitos de prova de residência legal na União Europeia, já mencionados acima: no caso dos requerentes e beneficiários de Proteção Temporária, à data da publicação desta orientação, estas pessoas não tinham Títulos de Residência. Para além disso, as pessoas requerentes de asilo (ao abrigo da Lei do Asilo e não do regime da Proteção Temporária) podem apresentar ARP para a abertura da conta bancária, não tendo que aguardar pela atribuição do estatuto e consequente Título de Residência, para tal.

Esta menção ao “Título de Residência” no Comunicado do Banco de Portugal tem levado a que a maioria das instituições bancárias não aceite os documentos comprovativos do pedido/atribuição de Proteção Temporária emitidos pelo SEF em Portugal, exigindo ao invés, o “Título de Residência”, não

obstante as orientações da Comissão Europeia fossem muito claras, nesta matéria:

“Quando as autorizações de residência ainda se encontrem pendentes, os Estados Membros devem facilitar a abertura de contas bancárias e acesso a serviços relevantes com base num documento de identidade ou numa prova de entrada na UE após 24 de fevereiro de 2022.”
(tradução livre).⁸⁹

Porém, em Portugal, apenas temos conhecimento de dois bancos que aceitam o cartão de cidadão ucraniano, para efeitos de abertura de conta de serviços mínimos bancários: Banco CTT e Millenium.

Uma vez que o Comunicado do Banco de Portugal não fez qualquer referência à possibilidade de apresentação de documento de identificação nacional como alternativa ao passaporte (em respeito pelas orientações da CE), cada banco adotou procedimentos internos diferentes. O JRS acompanha, assim, vários casos de pessoas que não conseguiram abrir conta bancária porque tinham, apenas, o cartão de cidadão ucraniano.

⁸⁹

Aceda

aqui:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1727.

Mantemos, então, algumas recomendações do Livro Branco de 2021 e apresentamos uma nova proposta.

Recomendações

Que o “Banco de Portugal faça aplicar a obrigação de abertura de conta de serviços mínimos bancários (artigo 4.º, n.º5 da Lei 27-C/2000106) também para os cidadãos estrangeiros na medida em que nada o proíbe nos termos do artigo 4.º - D, n.º1, alínea a) da Lei 27-C/2000 em conjugação com o artigo 24.º, n.º1, alínea a) da Lei 83/2017.”⁹⁰

Que o “Banco de Portugal sensibilize e garanta que as instituições de crédito divulgam nas suas agências a existência das contas de serviços mínimos bancários; recomenda-se ainda que essa informação esteja disponível não só em português, mas também em inglês e francês. O Banco de Portugal garanta que são devidamente divulgadas - em português, inglês e francês - “as condições de contratação e manutenção das contas bancárias (...) indicando expressamente que não é necessária a aquisição de produtos ou serviços adicionais

⁹⁰ Ver Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 136 e 137.

para aceder a uma conta de serviços mínimos”, artigo 7.º-A, n.º2, alínea a) da Lei 27- C/2000.”

Que o “Banco de Portugal emita uma orientação que refira especificamente que devem ser aceites, no caso dos requerentes e beneficiários de Proteção Internacional, a Declaração Comprovativa de Proteção Internacional, a Autorização de Residência Provisória ou Título de Residência.”

Que o “Banco de Portugal emita uma orientação que refira especificamente que devem ser aceites, no caso dos requerentes e beneficiários de Proteção Temporária, a Declaração Comprovativa do Pedido de Proteção Temporária ou o Certificado de Concessão de Proteção Temporária, desde que provem que a pessoa entrou no território da UE depois de 24 de fevereiro de 2022, de acordo com as orientações da CE.”

Que se disponibilize informação em várias línguas sobre os meios de Resolução Alternativa de Litígios aos quais as pessoas podem recorrer no caso de conflitos com instituições bancárias, para que possam ver

garantidos os seus direitos enquanto consumidores.

5.11. Reagrupamento Familiar

“Eu e o meu advogado tentámos marcação para pedir reagrupamento familiar no SEF, mas desde há dois meses para cá não consegui estabelecer contacto. Devido à falta de vagas para reagrupamento familiar, optámos por tentar trazer a minha mulher através de outros vistos, como o de turista.”
(tradução livre)

Murali, imigrante indiano

Em Portugal, existem duas formas de solicitar o reagrupamento familiar: com os familiares já em Portugal, que tenham entrado legalmente em território nacional, ou com os familiares ainda no país de origem, mediante a emissão de um visto para reagrupamento familiar. Em ambos os casos, a pessoa terá de ser detentora de uma AR que demora, em média, de 2 anos a ser atribuída.

Ora, o segundo caso é, em nosso entender, o mais problemático, pela sua acrescida morosidade. Apesar

de considerarmos esta medida bastante positiva, não se compreende por que as pessoas têm de aguardar a concessão de AR, sofrendo na pele os atrasos de um serviço administrativo que não funciona e que coloca milhares de vidas à espera durante anos.

Assim, as novas alterações à Lei de Estrangeiros podem vir a reduzir significativamente os tempos de espera entre 3 a 6 meses para reagrupamento familiar bem como a diminuição dos tempos de espera para abertura de vagas no SEF que, em 2021, foi, em média, 8 meses. Congratulamos as alterações à Lei de Estrangeiros que vão no sentido de desburocratizar e flexibilizar o acesso a este direito, como explicado no Subcapítulo 1.1.3.

A verdade é que as dificuldades associadas ao visto para reagrupamento familiar levam a que muitas pessoas desconsiderem esta opção. De facto, é manifestamente mais fácil que os familiares venham por outros meios, desde que provem entrada legal no país. Na prática, as pessoas recorrem a vistos de turismo e depois procedem à marcação junto do SEF, já com os familiares em território nacional. Apesar de não ser a via formalmente mais “correta”, era a mais compatível com o princípio da unidade familiar.

A par destes constrangimentos, observamos outros relacionados com as diversas interpretações relativas ao núcleo familiar reagrupável, segundo a Lei de Asilo e a Lei de Estrangeiros.

De acordo com a Lei do Asilo, 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 alteração de 2014 à Lei do Asilo, 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 1º 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 deveu-se à transposição da Diretiva 2011/95/UE para a Lei do Asilo que, desta forma, passou a incluir um elenco restrito de membros da família, quando na sua versão original se limitava a remeter para o regime da Lei de Estrangeiros. Por outras palavras, neste momento, o direito ao reagrupamento familiar das pessoas refugiadas é mais limitado do que o direito ao reagrupamento familiar dos imigrantes em geral. Apesar desta restrição, 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.

Não se entende a razão desta restrição, uma vez que o espírito da Lei de Estrangeiros demonstra exatamente o oposto, não exigindo a prova de alojamento ou de meios de subsistência e admitindo a prova dos laços familiares através de documentos não oficiais para o exercício do direito ao reagrupamento familiar por parte de refugiados, ao invés das pessoas migrantes.⁹¹

Para além do mais, 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 pessoas refugiadas.

O alargamento da definição de “membros da família” traduzir-se-á, certamente, na criação de uma via segura e legal de acesso à Proteção Internacional, que evitará que famílias inteiras arrisquem as suas próprias vidas em busca de segurança.

A definição de “membros da família” não deve, por isso, limitar-se à família nuclear. Quando pais, irmãos ou filhos maiores de refugiados adultos se encontram

⁹¹ Artigos 101.º n.º 2 e 103.º n.º 4 da Lei de Estrangeiros.

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.⁹²

Recomendações

“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.”⁹³

5.12. Garantias de acesso à Justiça e ao Direito

“Sobre a minha advogada, eu posso dizer que foi contratada através da minha irmã.”

⁹² JRS Portugal, “Direito ao Reagrupamento Familiar de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional” - aceda aqui: http://www.jrsportugal.pt/wp-content/uploads/2018/04/Reagrupamento-Familiar_JRS_2.pdf.

⁹³ Livro Branco 2021, 2ª edição, pp. 129 e 130.

Luciano, imigrante brasileiro detido na UHSA

5.12.1. Apoio judiciário

O acesso ao direito é um direito constitucionalmente protegido pelo artigo 20.º, n.º1, da CRP:

“A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência económica.”

A par da legislação internacional e europeia aplicável, em Portugal, o SADT é regulado pela Lei n.º 34/2004, atualizada pela Lei n.º 47/2007 de 28 de agosto (Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais - LADT).

Após o ISS, I.P. comprovar a insuficiência económica, a OA atribui um advogado (que se tenha inscrito voluntariamente no SADT) ao requerente. Este sistema prevê modalidades diversas de apoio jurídico para as pessoas que se encontrem em situação de insuficiência económica, que incluem a informação jurídica e a proteção jurídica.

São apontadas várias críticas ao sistema em apreço, mas a principal prende-se com a atratividade da

carreira dos defensores oficiosos. Para o efeito, os defensores oficiosos recebem, em Portugal, apenas 389 euros por caso, menos de um terço do que vale em países como o Reino Unido:

“(…) o valor médio pago por cada apoio judiciário é mais alto no Reino Unido, com um montante a rondar os 1.325 euros, o triplo do que é pago em Portugal. Entre os países que pagam mais aos advogados oficiosos estão ainda os Países Baixos (1.270 euros), a Irlanda (1.107 euros) e a Áustria (963 euros). Já a Ucrânia (20 euros), Moldávia (22 euros) e Marrocos (49 euros) são os países que menos pagam aos advogados oficiosos.”⁹⁴

Esta limitação, em nosso entender, fragiliza os direitos das pessoas economicamente mais vulneráveis, potenciando situações de desigualdade de oportunidades no acesso ao Direito. Como já tínhamos referido anteriormente, apenas têm acesso

⁹⁴ Sapo, “Advogados oficiosos recebem 389 euros por caso. Apoio judiciário custa ao Estado 47 milhões de euros”, 22 de novembro de 2022 - aceda aqui: <https://eco.sapo.pt/2022/11/22/advogados-oficiosos-recebem-389-euros-por-caso-apoio-judiciario-custa-ao-estado-47-milhoes-de-euros/>.

efetivo ao Direito os que possam pagar advogados privados.⁹⁵

No entanto, verificam-se outros obstáculos no acesso ao Direito.

Desde logo, porque o ISS, I.P. excede frequentemente o prazo legal de 30 dias para emitir uma decisão sobre os pedidos de proteção jurídica.

Por outro lado, no que respeita à qualidade da assistência jurídica, a nossa experiência revela que muitos advogados officiosos atribuídos não têm, na sua maioria, experiência e conhecimento suficiente nas matérias visadas. Geralmente são atribuídos pela OA advogados com experiência em Direito Administrativo para processos relativos à regularização e asilo e que, muitas vezes, não têm conhecimento especializado em Imigração e Asilo, ou a proatividade necessária na proposição de ações em Tribunal.

Acresce a barreira linguística entre os advogados e os beneficiários de proteção jurídica que parece não ser ultrapassada, embora existam soluções como o STT, já referido várias vezes. Assistimos, ainda, a inúmeros

⁹⁵ Ler artigo de opinião “A Justiça tem Paywall”, 22 de julho 2022, da Leonor Caldeira: <https://fumaca.pt/leonor-caldeira-acesso-justica-tem-paywall/>.

casos de advogados que nunca se reuniram com os beneficiários de proteção jurídica pessoalmente ou que tiveram apenas um contacto telefónico inicial com o cliente.

No que diz respeito ao acesso ao direito no âmbito de processos de asilo em particular, aconselhamos a leitura do Capítulo 4, bem como as respetivas recomendações. Ainda, relativamente à detenção administrativa de cidadãos estrangeiros, recomendamos a leitura do Capítulo 3.

Recomendações

Que o ISS, I.P. garanta uma adequada compensação aos defensores oficiosos nomeados e um maior controlo da qualidade do apoio prestado.

Que haja mais investimento nos Centros Distritais do ISS, I.P. que analisam os pedidos de proteção jurídica, para que os processos sejam mais céleres e sejam cumpridos os prazos legais de resposta.

Que o Governo e os partidos políticos promovam o debate político sobre uma reforma do SADT, não se devendo este apenas cingir à OA.

Que as tabelas remuneratórias dos advogados oficiosos sejam atualizadas, tornando-se mais competitivas.

Que se preveja um incentivo, investimento e replicação de projetos que têm como objetivo prestar serviço jurídico gratuito a quem mais precisa, como é o exemplo da Aliança Pro Bono.⁹⁶

Que a OA promova formações especializadas em Direitos Humanos, Lei de Estrangeiros e Lei do Asilo, a nível regional e de caráter obrigatório, dirigidas a advogados oficiosos.

Que a OA emita um parecer, no sentido de reiterar que advogados não devem aceitar o patrocínio de questões relacionadas com direito das migrações, quando estes não detenham os conhecimentos e experiência necessários para delas se ocupar, em cumprimento dos deveres deontológicos previstos nos Estatutos da OA e do Código de Deontologia dos Advogados Europeus.

⁹⁶

<https://www.aliancaprobono.pt/pt/>
<https://eco.sapo.pt/2022/11/02/alianca-pro-bono-16-sociedades-de-advogados-ajudam-com-servicos-gratuitos/>

e

5.12.2. Proteção de pessoas estrangeiras vítimas de crimes

Este tópico pode vir a ser um dos maiores desafios nos próximos anos, atendendo à extinção do SEF e à transferência das forças securitárias para as três OPC: PSP, GNR e PJ – ver Capítulo 6.

A proteção de pessoas estrangeiras em situação documental irregular é comumente denominada por *firewall* e visa impedir a abertura de processo de afastamento do território nacional a quem pretende aceder a serviços públicos. Normalmente, os cidadãos estrangeiros têm receio de recorrer aos serviços e optam por não correr esse risco.

Por exemplo, em Portugal existe a *firewall* no acesso à saúde: um cidadão em situação irregular tem acesso à saúde, devendo os profissionais de saúde encaminhá-lo para um CLAIM de modo a que a regularize. No entanto, não podem sinalizar a pessoa às autoridades policiais, quando a situação é unicamente a irregularidade documental, nem tampouco pode recusar o acesso à saúde.

No entanto, esta possibilidade não está contemplada noutras áreas essenciais, como o acesso à Justiça: mesmo que esteja em situação irregular, não é

vedada às pessoas migrantes a possibilidade de apresentar uma queixa-crime. No entanto, a lei não impede que estas sejam afastadas do território enquanto decorre o processo originado por essa mesma queixa. Pode, inclusive, dar origem a um processo de afastamento, dada a comunicação obrigatória da entidade policial ao SEF conforme disposto no artigo 146.º, n.º1, da Lei de Estrangeiros.

Este sistema prejudica o apuramento da verdade e a realização da justiça. 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.

Portanto, em muitos dos casos, nem sequer haverá queixa - requisito dos crimes particulares e semipúblicos - e, portanto, não se iniciará o processo. Mesmo nos casos em que este seja promovido, será manifestamente afetado pela ausência da vítima. Esta situação fomenta a dupla vitimização – pelo agressor e pelo Estado – e afeta a segurança de todos, pois potencia a impunidade dos infratores em Portugal, colocando em risco a integridade de todos os cidadãos.

Na verdade, é possível que o processo continue sem a vítima, mas este pode ser afetado pela sua ausência, nomeadamente na obtenção de prova. O Estado está simultaneamente a promover um processo contra o agressor e, administrativamente, a promover o processo de afastamento da vítima. A suspensão desse processo depende inteiramente do bom senso do juiz, não tendo qualquer base legal. Cumpre dizer que a lei já prevê esta “barreira de segurança” entre a polícia e o SEF, nos casos de vítimas de tráfico de seres humanos e de exploração laboral. Nestas situações, o Estado permite a permanência temporária da vítima pelo período de 1 ano (renovável se as condições de concessão se mantiverem), mesmo que tenha entrado ilegalmente no país ou que não preencha as condições de concessão de AR.

Seguindo o espírito da lei no que respeita ao artigo 109.º da Lei de Estrangeiros, consideramos fundamental que as vítimas de crimes graves e muito graves cometidos em Portugal tenham os seus direitos garantidos, contrariando o sistema atual que potencia vítimas “de segunda categoria”.

É importante realçar que o Código Penal não distingue vítimas documentadas de indocumentadas sendo apenas relevante o facto de estar perante uma

vítima. Posto isto, em nosso entender, deve ser incluída uma alínea do artigo 122.º da Lei de Estrangeiros, que permita a regularização de vítimas de crimes graves e muito graves, garantindo o acompanhamento do seu processo.

Esta é mais uma preocupação que, a nosso ver, se agravará substancialmente aquando da extinção do SEF (ver Capítulo 6). Sem a devida sensibilização e formação contínua dos OPC em áreas tão importantes como esta, poderemos vir a assistir ao aumento de situações de injustiça e de impunidade dos infratores.

Recomendações

Que o MAI defina mecanismos de encaminhamento de imigrantes em situação irregular, para os CNAIM e CLAIM, de modo a garantir uma maior celeridade desse processo de regularização das vítimas.

Que sejam criados mecanismos de denúncia em casos de exploração, abuso ou violação dos seus direitos no local de trabalho.⁹⁷

⁹⁷ Objetivo 6 do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações.

Que o artigo 122.º da Lei de Estrangeiros e o Estatuto da Vítima seja alterado, por forma a incluírem inequivocamente estas situações.

5.12.3. Exploração Laboral

Sabemos que a exploração laboral não é um problema que afeta, exclusivamente, as pessoas imigrantes, requerentes de asilo e refugiadas. No entanto, conforme acontece com outras questões, estas pessoas têm, geralmente, uma rede de suporte informal mais limitada – ou, muitas vezes, inexistente – e características que as tornam mais vulneráveis a exploração laboral e violações de Direitos Humanos no contexto de uma relação laboral. Desde logo, o facto de chegarem e não conhecerem a língua portuguesa, a legislação e cultura laborais em Portugal, etc.

Os direitos das pessoas estrangeiras que residam em Portugal estão consagrados no artigo 15.º da CRP, devendo gozar dos mesmos direitos dos cidadãos portugueses.

Conforme referido no Subcapítulo 1.2., este ano foi alargado o acesso ao mercado de trabalho por parte das pessoas requerentes de asilo a pessoas com apenas DCPPI.

Este alargamento é tão importante pois chegamos constantemente relatos de exploração laboral e violação de Direitos Humanos neste âmbito, com condições de trabalho desumanas, falta de pagamento da retribuição, carga horária acima do que é permitido pela legislação portuguesa, ausência de períodos de descanso, ausência de formação, entre outros.

Apesar dos testemunhos que recebemos, podemos referir que a maioria das pessoas que sofre estas violações não quer apresentar queixa. Seja porque têm medo de sofrer repercussões por parte da sua entidade empregadora, ou porque não desejam começar, uma vez mais, o processo de procura de emprego, sendo a integração no mercado laboral um passo muito importante e difícil na integração.

No caso das pessoas indocumentadas ou em situação irregular, a falta de documentação é um fator de vulnerabilidade acrescido. Por conseguinte, também na hora da apresentação de queixa, estas são as pessoas que apresentam mais receio e que mais rejeitam a ideia, por medo de ver a sua situação documental prejudicada ou até de serem deportadas. Este tópico tem merecido bastante cobertura na

comunicação social e na investigação académica, a par do tráfico de seres humanos.⁹⁸

O sistema de apresentação de queixa por parte das pessoas estrangeiras vítimas de exploração laboral é muito limitado. A queixa à ACT tem que ser feita enquanto vigore o vínculo laboral, fazendo com que as pessoas manifestem, mais uma vez, o seu receio em apresentar queixa ou, apresentando, a ACT muitas vezes dá andamento ao processo de inspeção meses depois, podendo as pessoas já não se encontrar subordinadas àquela entidade empregadora. Após a cessação do vínculo, as pessoas apenas podem recorrer aos Tribunais que é de difícil acesso, conforme referido no Subcapítulo 5.12.1. Cria-se, assim, um ciclo de impunidade das entidades empregadoras e de sofrimento dos cidadãos estrangeiros.

⁹⁸ A título de exemplo: <https://ciencia.iscte-iul.pt/projects/imigracao-e-trafico-para-exploracao-laboral-nepaleses-nas-estufas-em-portugal/752>; <https://observador.pt/2022/11/23/pj-detem-35-pessoas-por-suspeita-de-trafico-humano-em-rede-que-explorava-centenas-de-imigrantes-no-alentejo/> e <https://www.publico.pt/2022/11/23/sociedade/noticia/cinco-equipas-sociais-tentam-alocar-imigrantes-resgatados-alentejo-2028870>.

Recomendações

Que a ACT faça uma maior fiscalização das entidades que contratam um largo número de pessoas estrangeiras.

Que haja um maior investimento em RH na ACT, para que esta entidade possa ser mais célere nas intervenções inspetivas às entidades empregadoras, bem como na resposta às queixas apresentadas.

Que o Estado português invista em políticas públicas que promovam a informação e sensibilização de pessoas estrangeiras acerca dos seus direitos laborais e inserção no mercado de trabalho, bem como mecanismos de queixa, no caso de violação de direitos laborais (nomeadamente, através do ACM, CICDR e ACT).

6. Separação das funções orgânicas e extinção do SEF

Ao longo das edições anteriores, manifestámos a nossa preocupação para com a escassez de RH, com os atrasos nas decisões administrativas, as dificuldades de comunicação, a falta de agendamentos, entre outros obstáculos que indiciavam o estado de rutura do SEF.

O SEF era, e continua a ser, o maior obstáculo ao processo de integração de cidadãos estrangeiros em Portugal, carecendo, em nosso entender, de uma reestruturação profunda.

Essa reestruturação, em nosso entender, deveria ter passado pela separação orgânica das suas funções administrativas e policiais, bem como pela humanização das funções securitárias do SEF. Deve também ter-se em consideração a premissa de que migrar não é um crime não devendo os imigrantes ser tratados como criminosos quando migram para Portugal.

Apesar de já estar prevista nos planos do governo desde 2019, essa reestruturação só foi posta em prática após a morte do cidadão ucraniano Ihor Homeniuk, em março de 2020, às mãos do SEF.

Após este lamentável acontecimento, o Governo anunciou a separação orgânica de funções administrativas e policiais do SEF, em teoria a ser implementada no início do próximo ano. Para tal, previu-se:

- 1- A criação de uma entidade administrativa autónoma responsável pela emissão de vistos e AR;
- 2- A transferência de funções referentes a renovações de autorização de residência para o IRN;
- 3- A transferência das funções policiais para as restantes polícias (PSP, GNR e PJ).

Não obstante tenhamos mais dúvidas que certezas relativamente a este tema, importa refletir sobre as recentes alterações político-legais, separadamente.

6.1. Transferência de funções administrativas do SEF para a APMA e IRN

Esta medida foi anunciada, pela primeira vez, no Programa de Governo de 2019⁹⁹ e há muito que era

⁹⁹ Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, p. 119 -
aceda aqui: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAABACzSDAIAQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.

reivindicada pelo JRS e outras associações da Sociedade Civil.

Não fazia qualquer sentido que o SEF fosse a entidade responsável pelo processo de regularização e, simultaneamente, a entidade responsável pelo afastamento e detenção de cidadãos em situação irregular. Especialmente, atendendo ao facto de que muitos dos atrasos na regularização se deverem, única e exclusivamente, à fraca capacidade de resposta do próprio SEF.

Resta, porém, esclarecer como irá operar a transferência de funções para a APMA e IRN e que garantias é que os cidadãos estrangeiros têm de que não irão ser prejudicados nesse processo.

Na edição do Livro Branco de 2019, explicámos em maior detalhe que os atrasos do SEF se devem, sobretudo, à ausência de investimento do Estado neste serviço.

“[P]ara o SEF 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 RH, 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.”¹⁰⁰

Estas preocupações, em nosso entender, deverão igualmente ser acauteladas aquando do processo de transferência de funções administrativas do SEF para a nova entidade responsável pelos processos de regularização, APMA.

O mesmo se aplica ao IRN que já veio demonstrar as suas preocupações relativamente à falta de RH para fazer face ao fluxo de trabalho, ainda incerto, que irá herdar do SEF. Numa audição na comissão parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, pedida pelo PSD, a Presidente do Conselho Diretivo do IRN Filomena Rosa referiu não saber “se o IRN vai ficar apenas com renovação

¹⁰⁰ Livro Branco 2019, p. 37.

das autorizações de residência, como está previsto na resolução do Conselho de Ministro, ou se também vai ter as emissões”.¹⁰¹

A APMA e o IRN devem estar preparados esta passagem de processos, sendo necessário o devido investimento nestes serviços.

Enquanto não for possível assegurar estas condições, em nosso entender, devem ser adotadas medidas transitórias, que garantam a proteção das pessoas imigrantes e refugiadas com processo de regularização pendente no SEF, que aguardam há anos pelos seus documentos.

Recomendações

Que o Governo regularize extraordinariamente todos os cidadãos estrangeiros com Manifestação de Interesse pendentes há um ano, já aceites, por forma a garantir que os mesmos não são prejudicados na transferência de funções administrativas para a APMA.

¹⁰¹ Sapo, “IRN desconhece quais as competências que vai herdar do SEF”, 21 junho 2022 – aceda aqui: <https://eco.sapo.pt/2022/06/21/irn-desconhece-quais-as-competencias-que-vai-herdar-do-sef/>.

Que o Governo faça um correto investimento não só na contratação de RH para a APMA, como na formação dos mesmos.

Que o Governo proceda à modernização dos serviços, de modo a agilizar os processos e a aliviar o fluxo de trabalho da APMA e IRN.¹⁰²

Que a plataforma da APMA permita iniciar o processo de regularização online, para todas as AR (para além previstas nos artigos 88.º e 89.º Lei de Estrangeiros), permitindo ainda a consulta do estado do processo.

6.2. Extinção do SEF e transferência das funções policiais para outros OPC (PSP, GNR e PJ)

Conforme referido anteriormente, a importância da separação das funções do SEF assenta na premissa de que migrar não é um assunto de polícia. Este entendimento é, ademais, corroborado pelos objetivos contemplados no Plano de Governo 2019-2023, onde se poderá ler:

¹⁰² A título de exemplo, até ao final de 2022, os pedidos de nacionalidade poderão ser submetidos online, o que irá certamente facilitar o trabalho do IRN.

“Quem imigra ou pretende imigrar não pode ser visto, *a priori*, como um suspeito.”¹⁰³

Porém, a transferência de competências policiais para os três OPC em apreço (PJ, PSP, GNR) poderá, em nosso entender, colocar em causa o processo de humanização destas funções e, por conseguinte, os objetivos contemplados no Plano do Governo.

Em primeiro lugar, porque, ao invés de ser apenas uma polícia a lidar com todos os processos securitários (SEF), os imigrantes passarão a ser três.

Em segundo lugar, temos dúvidas que esta medida garanta a qualidade da formação em Direitos Humanos dos OPC que sucederão o SEF. É essencial o investimento na formação contínua e bem preparada em matérias de Direitos Humanos, Asilo e Imigração, áreas relativamente às quais estas polícias nem sempre estão familiarizadas.

Em terceiro lugar, e em linha com o ponto anterior, porque a extinção do SEF não evita que aconteçam situações de violência semelhantes à que originou a morte do cidadão ucraniano, Ihor Homeniuk. São, de facto, já bastante conhecidas as denúncias de impunidade policial no tratamento a pessoas

¹⁰³ Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, p. 116.

estrangeiras, que envolvem quer a PSP¹⁰⁴ como a GNR.¹⁰⁵

Em 2019, o Comité Anti-Tortura do Conselho da Europa (CPT), realizou um relatório sobre a violência e a impunidade policial em Portugal.¹⁰⁶ Entre as várias conclusões do relatório, lê-se que a violência policial não é incomum e que, na maioria dos casos, tem como objetivo forçar a assinatura de certos documentos, confessar certos crimes, ou castigar por terem cometido um crime. É de salientar que estes atos são conduzidos maioritariamente a afrodescendentes, sejam portugueses ou não.¹⁰⁷

Ainda nesse sentido, refere o Professor Luís Menezes Leitão, ex-Bastonário da OA, que o “relatório [do CPT]

¹⁰⁴ Observador, “Agente da PSP de Beja acusado de torturar imigrante exalava “forte cheiro a álcool””, 4 de fevereiro 2022 – aceda aqui: <https://observador.pt/2022/02/04/agente-da-psp-de-beja-acusado-de-torturar-imigrante-exalava-forte-cheiro-a-alcool/>.

¹⁰⁵ Jornal Público, “Sete militares da GNR acusados de torturar imigrantes e filmar agressões: “É gás pimenta, ó animal!””, 16 de dezembro de 2021 – aceda aqui: <https://www.publico.pt/2021/12/16/sociedade/noticia/sete-militares-gnr-acusados-torturar-imigrantes-filmarem-agressoes-gas-pimenta-animal-1988946>

¹⁰⁶ “Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 December 2019” (daqui em diante: Relatório do CPT, 2019) - aceda ao relatório aqui: <https://rm.coe.int/1680a05953>.

¹⁰⁷ Relatório do CPT, 2019, p. 10 e ponto 20.

é extremamente preocupante e demonstra bem a necessidade de uma profunda reforma das nossas polícias” e ainda, que “é absurda a ideia de que, com a extinção do SEF, se resolve o problema da brutalidade policial em Portugal. Infelizmente, este fenómeno não é exclusivo do SEF e necessita de uma resposta global e integrada que não passa por fusões e reestruturações de serviços, mas antes pela implementação das recomendações do CPT.”¹⁰⁸

Ainda que não devamos confundir a parte com o todo, a violência policial e os indícios de impreparação técnica preocupam-nos muito. Tememos, por isso, que esta medida venha agravar as já recorrentes situações de discriminação étnico-racial e contribuir significativamente para o aumento da criminalização das migrações em Portugal.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Luís Menezes Leitão, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Bastonário, <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2020/12/15/o-relatorio-do-comite-europeu-para-a-prevencao-da-tortura/>.
<https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/luis-menezes-leitao-tem-havido-grandes-dificuldades-para-exercer-advocacia-nas-instalacoes-do-sef>.

¹⁰⁹ Jornal Expresso, “Quatro polícias suspensos e dois expulsos por racismo ou ódio racial. Há repreensões, multas e ainda 18 processos pendentes”, 17 de novembro 2022 - aceda aqui: <https://expresso.pt/sociedade/2022-11-17-Quatro-policias-suspensos-e-dois-expulsos-por-racismo-ou-odio-racial.-Ha-repreensoes-multas-e-ainda-18-processos-pendentes-c8711cd6>.

Destaca-se, neste sentido, a situação das pessoas migrantes vítimas de crimes graves ou muito graves, já que tudo indica que irão ter ainda mais receio de apresentar queixa-crime junto das autoridades, devido à sua situação irregular no país (ver Subcapítulo 5.12.2.)

Por outro lado, não podemos deixar de recordar a situação das pessoas colocadas em espaço de detenção, que agora passarão a ser geridos pela PSP (ver recomendações constantes no Capítulo 3).

Esta decisão torna, em nosso entender, ainda mais urgente a discussão de MAD e a humanização dos espaços de detenção, já abordados anteriormente neste Livro.

Recomendações

Que o MAI pondere o risco de criminalização das migrações decorrente da transferência de competências do SEF para a PSP, GNR e PJ.

Que a Assembleia da República limite a discricionariedade atribuída pela Lei ao SEF, ou outro OPC que o suceda, no que respeita a decisões de recusa de entrada, definição de perigo de fuga e consequente colocação em espaço de detenção.

Que o MAI atenda à necessidade de “despolicializar” as OPC nos espaços de fronteira, nomeadamente, pela proibição de armas letais, bastões, sprays gás pimenta e armas elétricas, ou mesmo por via da alteração das fardas utilizadas.

Que as funções securitárias sejam executadas com recurso a serviços de interpretação e de mediação sociocultural.

Que sejam dinamizadas formações contínuas e de carácter obrigatório, em matérias de Direitos Humanos, Asilo e Imigração, bem como igualdade e acesso a direitos.

Que sejam celebrados protocolos de cooperação entre o OPC (SEF ou outros que lhe sucedam) e a OA, por forma a garantir o acesso ao direito de todas as pessoas em situação documental irregular que forem sujeitas a uma medida de afastamento do território nacional

Que seja instituída a presença diária de ONG de defesa dos direitos de pessoas estrangeiras e de advogados em todos os CIT e EECIT, à semelhança do que já acontece na UHSA.

7. Conclusão

No ano de 2022, assistimos a importantes alterações legislativas e à adoção de soluções socialmente inovadoras que vieram reafirmar a dignidade dos cidadãos estrangeiros em Portugal.

Provou-se que é possível desburocratizar o acolhimento de quem nos procura, garantindo um acesso rápido a serviços públicos essenciais à sua integração. Que é possível criar vias migratórias legais e seguras, para que as pessoas não tenham que recorrer a redes de auxílio à imigração ilegal. Que é possível reformar um sistema injusto, que não tem em consideração a desigualdade de oportunidades e o contributo dos cidadãos estrangeiros ao nosso país.

Mais do que meras recomendações, este Livro vem concretizar a missão do gabinete de *Advocacy* do JRS: dar voz aos problemas que as pessoas imigrantes e refugiadas vivem, na esperança de construir um futuro melhor e mais justo.

A equipa de *Advocacy* do JRS,

Carmo Belford, Leonor Félix da Costa e Madalena Simões de Carvalho

Glossário

Afastamento coercivo – (antes expulsão administrativa) é uma medida de afastamento do cidadão estrangeiro do território nacional. Só pode ser determinado por autoridade administrativa com os fundamentos do artigo 134.º da Lei de Estrangeiros.

Apátrida – toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional (artigo 1º da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954).

Asilo – direito fundamental presente em vários instrumentos jurídicos. O asilo deve ser concedido pelos Estados a todo aquele que caiba na definição de refugiado segundo a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Autorização de residência – um documento, emitido sob a forma de um título de residência, que permite aos cidadãos estrangeiros residir em Portugal por um período de tempo (ACM). De acordo com a lei, existem dois tipos de autorização de residência no que toca à validade da mesma (temporária e permanente).

Autorização de residência temporária – é válida pelo período de dois anos contados a partir. Tem que estar ligada a uma das finalidades de visto previstas na lei.

Autorização de residência permanente – não tem limite de validade, embora o título de residência, ou seja, o suporte material que atesta a autorização de residência, deva ser renovado de cinco em cinco anos. Este tipo de autorização não tem que estar ligada a nenhuma das finalidades de visto existentes.

Autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de ação de auxílio à imigração ilegal – é uma autorização de residência concedida ao cidadão estrangeiro que seja ou tenha sido vítima de infrações penais ligadas ao tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração ilegal, mesmo que tenha entrado ilegalmente no País ou não preencha as condições de concessão de autorização de residência.

Centro de Instalação Temporária – local específico, distinto de instalações prisionais, utilizado para alojamento/detenção de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Centro de Acolhimento – qualquer local utilizado para o alojamento coletivo dos requerentes de asilo.

Detenção administrativa – restrição da liberdade de movimento através de confinamento, ordenado por uma ou mais autoridades administrativas de modo a assegurar a instauração dos procedimentos de

retorno, especialmente quando: exista risco de fuga; ou o nacional de país terceiro evite ou dificulte a preparação do retorno ou do processo de afastamento. Todas as detenções deverão ser tão breves quanto possível e mantidas somente enquanto os preparativos para o afastamento estejam em curso, devendo ser executadas com a devida diligência.

Direito das Migrações – ramo do direito público que regula os movimentos de pessoas que saem do seu país de origem ou de residência habitual, independentemente dos motivos, para entrarem e residirem num outro país.

Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária – o espaço próprio criado na zona internacional de aeroporto português para a instalação de passageiros não admitidos em território nacional e que aguardam o reembarque (artigo 3.º, alínea b) da Lei de Estrangeiros)

Entidade de acolhimento – um centro de investigação, instituição do ensino superior, estabelecimento de ensino, organização responsável por um programa de voluntariado ou entidade que acolha voluntários, situados em território nacional e aos quais o nacional de Estado terceiro esteja afeto

nos termos da presente lei, independentemente da sua forma jurídica ou designação.

Entrada ilegal – a passagem das fronteiras de um país sem cumprir os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento.

Estado terceiro – qualquer Estado que não seja membro da União Europeia nem seja parte na Convenção de Aplicação ou onde esta não se encontre em aplicação

Estatuto de Proteção Subsidiária – o reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como pessoa elegível para concessão de autorização de residência por Proteção Subsidiária e que não caiba na definição de “refugiado”.

Estatuto de Refugiado – o reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como refugiado, nos termos da definição anterior, a quem nessa qualidade é concedida uma autorização de residência pelo período inicial de cinco anos, renovável por iguais períodos.

Expulsão judicial – diferentemente da expulsão administrativa, a expulsão judicial existe enquanto

pena acessória do cidadão com residência permanente, mas cuja conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional. Está regulado nos artigos 134.º e 151.º da Lei de Estrangeiros.

Fluxo migratório – quantitativo de migrantes que atravessam uma determinada área, num dado período, com o objetivo de fixarem residência.

Menor não acompanhado – nacional de país terceiro ou apátrida com menos de dezoito anos de idade, que chega ao território dos Estados Membros sem a companhia de um adulto por ele responsável, de acordo com a lei ou costume; e que durante o tempo que aqui permaneça não esteja ao cuidado de uma dessas pessoas, ou que seja por elas abandonado após entrarem num EM.

Migração forçada – movimento migratório onde existe um fator de coação, nomeadamente ameaças à vida e integridade, causas naturais ou humanas (por exemplo: movimento de refugiados e pessoas deslocadas internamente ou pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento).

Migrante – não existe uma definição consensual do termo migrante, mas a OIM define um migrante como qualquer pessoa que se mude ou se desloque através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado longe do seu local habitual de residência, independentemente (1) do estatuto legal da pessoa; (2) do movimento ser voluntário ou involuntário; (3) das causas do movimento; ou (4) da duração da estadia.

Nacional de País Terceiro – qualquer pessoa que não seja cidadão da União Europeia.

Nacionalidade – não se limita à cidadania ou à sua ausência, mas abrange também, designadamente, a pertença a um grupo determinado pela sua identidade cultural, étnica ou linguística, pelas suas origens geográficas ou políticas comuns ou pela sua relação com a população de outro Estado (artigo 2.º, alínea iii) Lei do Asilo). Outra definição de nacionalidade é o vínculo legal existente entre uma pessoa e um Estado, sem indicação da sua origem étnica.

Naturalização – aquisição de uma nacionalidade em momento posterior diferente da que se tinha anteriormente, mediante um pedido do interessado,

ou do seu mandatário legal, através de um ato de concessão da autoridade pública competente.

Non-refoulement - princípio de não repulsão ou *non-refoulement* é o princípio de direito de asilo internacional, consagrado no artigo 33.º da Convenção de Genebra, nos termos do qual os requerentes de Proteção Internacional devem ser protegidos contra a expulsão ou repulsão, direta ou indireta, para um local onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, não se aplicando esta proteção a quem constitua uma ameaça para a segurança nacional ou tenha sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave

País de acolhimento – no contexto da UE, reporta-se ao Estado-Membro no qual o nacional do país terceiro tem residência legal.

País de destino – país que é o destino dos fluxos migratórios (legais ou ilegais).

País de origem – o país ou países de nacionalidade ou, para os apátridas, o país em que tinham a sua residência habitual;

País de trânsito – é o país (ou países) distinto do país de origem, que um migrante atravessa para entrar no país de destino.

Passaporte para Cidadãos Estrangeiros – passaporte emitido pelas autoridades portuguesas a favor de cidadãos estrangeiros autorizados a residir em Portugal que sejam nacionais de países sem representação diplomática ou consular em Portugal, sejam apátridas, que demonstrem, de forma inequívoca, não poder obter outro Passaporte.

Pedido de asilo – pedido formulado por um nacional de país terceiro ou apátrida, que possa ser entendido como um pedido de Proteção Internacional a um Estado-Membro da UE, no quadro da Convenção de Genebra. Presume-se que qualquer pedido de Proteção Internacional é um pedido de asilo, exceto se o nacional de país terceiro ou apátrida peça explicitamente outro tipo de proteção, que possa ser requerida separadamente.

Pedido de Proteção Internacional – é o termo geral de pedido de asilo, e significa um pedido de proteção apresentado por um nacional de país terceiro ou apátrida que pretenda beneficiar do Estatuto de Refugiado ou de Proteção Subsidiária.

Programa de Admissões Humanitárias do Afeganistão – programa de âmbito nacional que tem como objetivo a criação de corredores humanitários do Afeganistão e países vizinhos, permitindo a extração e acolhimento de cidadãos nacionais desse país em situação de emergência humanitária. São emitidos vistos VTL e o programa assemelha-se ao de Recolocação e de Reinstalação no que respeita às condições e duração do acolhimento.

Proteção Internacional – o reconhecimento por um EM de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida com o Estatuto de Refugiado ou estatuto de Proteção Subsidiária (artigo 3.º, alínea s) da Lei de Estrangeiros).

Proteção Subsidiária – a concessão de autorização de residência aos estrangeiros e aos apátridas a quem não seja aplicável a definição de “refugiado” e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave, nomeadamente, pena de morte ou execução; tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante; ou ameaça grave contra a sua vida ou integridade física,

resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos.

Proteção Temporária – Diretiva Europeia ativada pela primeira vez em 2022 na sequência da guerra na Ucrânia e transporta para o ordenamento jurídico português através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março e Decreto-Lei 24-B/2022, de 11 de março, aplicado em circunstância excecionais de afluxo maciço de pessoas a fim de conceder proteção imediata e coletiva a pessoas deslocada e aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo dos países da UE.

Reagrupamento familiar – estabelecimento de uma relação familiar, através da entrada e residência num Estado-Membro, de acordo com a Diretiva do Conselho 2003/86/CE, de membros da família de um nacional de país terceiro, residente legal nesse Estado-Membro (requerente do reagrupamento familiar/"agrupante"), de modo a preservar a unidade da família, independentemente da relação familiar ter surgido antes ou depois da entrada do agrupante. Têm direito ao reagrupamento familiar os beneficiários do Estatuto de Refugiado ou de

Proteção Subsidiária, bem como os imigrantes com autorização de residência válida em Portugal.

Reconhecimento automático de graus e diplomas – é o ato que permite reconhecer genericamente um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro, cujo nível, objetivos e natureza sejam idênticos aos graus portugueses de licenciado, mestre e doutor ou de diploma de técnico superior profissional, que conste do elenco de graus e diplomas fixado pela comissão de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros. Pode ser feito junto da DGES ou das instituições de ensino superior.

Reconhecimento de nível de graus e diplomas – é o ato que permite reconhecer por comparabilidade, de forma individualizada, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português. Pode ser requerido junto das universidades, apenas.

Reconhecimento específico de graus e diplomas – é o ato que permite reconhecer um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro idêntico a um grau académico ou diploma de ensino superior português, através de uma análise casuística do nível, duração e conteúdo programático, numa determinada área de

formação, ramo de conhecimento ou especialidade. Pode ser requerido junto das universidades, apenas.

Recolocação – consiste na transferência de refugiados entre Estados-Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre estes para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados. Depende de acordo do EM e do refugiado e concede um estatuto formal, geralmente o de refugiado com autorização de residência.

Refugiado – o estrangeiro ou apátrida que, receando com razão ser perseguido em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana ou em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar.

Reinstalação – consiste na transferência para os Estados Membros da UE que concedem Proteção Internacional a nacionais de países terceiros, identificadas como elegíveis para efeito de Reinstalação pelo ACNUR, e que incluem ações para avaliação de necessidades de Reinstalação e a transferência das pessoas em questão, com vista à concessão de um estatuto legal seguro e à sua integração efetiva.

Residente legal – o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano.

Requerente de asilo – um estrangeiro ou um apátrida que apresentou um pedido de Proteção Internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva.

Tráfico de seres humanos – ato de oferecer, entregar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração sexual, exploração do trabalho ou extração de órgãos, seja por meio de violência, rapto ou ameaça grave; através de ardil ou manobra fraudulenta; com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar; aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima; ou mediante a obtenção do

consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima;

Título de residência – o documento emitido de acordo com as regras e o modelo uniforme em vigor na União Europeia ao nacional de Estado terceiro com autorização de residência.

Visto de curta duração – destina-se a permitir a entrada em território português ao seu titular para fins que, sendo aceites pelas autoridades competentes, não justifiquem a concessão de outro tipo de visto, designadamente para fins de trânsito, de turismo e de visita ou acompanhamento de familiares que sejam titulares de visto de estada temporária. O visto pode ser concedido com um prazo de validade de um ano e para uma ou mais entradas, não podendo a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total das estadas sucessivas exceder 90 dias em cada 180 dias a contar da data da primeira passagem de uma fronteira externa.

Visto de estada temporária – destina-se a permitir a entrada em território português ao seu titular para uma das finalidades designadas na lei (tratamento médico, acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico, ...)

Visto de residência – destina-se a permitir ao seu titular a entrada em território português a fim de solicitar autorização de residência. O visto de residência é válido para duas entradas em território português e habilita o seu titular a nele permanecer por um período de quatro meses. A concessão de visto de residência está dependente da finalidade pretendida com a sua fixação. As finalidades poderão ser exercício de atividade profissional subordinada ou independente, atividade de investigação, investimento, atividade altamente qualificada exercida por trabalhador subordinado, estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado, ou para efeitos de reagrupamento familiar.

Visto de validade territorial limitada – visto previsto no Código de Vistos Europeu emitido em situações muito excecionais, em que o requerente não preencha as condições de entrada, por razões humanitárias ou de interesse nacional, só sendo válido para entrada no EM que o emitiu.

Visto para procura de trabalho – visto criado com a nova Lei de Estrangeiros (artigo 57.º-A) que habilita o requerente a entrar em Portugal para procurar

trabalho durante 120 dias, podendo ser prorrogado por 60 dias.

A 3ª edição Livro Branco sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal é financiada pelo Projeto PT/2020/FAMI/520 – CSI – Capacitar, Sensibilizar e Integrar, do JRS Portugal, que tem como objetivo a oferta de um programa integrado e dinâmico de capacitação e sensibilização de todos os sujeitos envolvidos no processo complexo de acolhimento e integração, no âmbito de uma multiplicidade de temas identificados como fundamentais, e na experiência de acompanhamento do JRS Portugal.

A publicação visa, assim, sensibilizar os decisores políticos e a sociedade civil, em geral, e contribuir positivamente para a supressão de obstáculos práticos ao acolhimento e integração de pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal, através da formulação de sugestões de alterações político-legislativas.

