



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Programa nacional de reinstalação:

Balanço Operacional

Conselho Português para os Refugiados (CPR)

Setembro de 2010



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Implementação dos Procedimentos de Reinstalação	4
2.1. Selecção e transferência para Portugal	4
2.2. Entre a selecção e a chegada a Portugal	6
3. Acolhimento e integração	8
4. Partilha de experiências e boas práticas	10
5. Conclusão	11



1. Introdução

Volvidos cerca de quatro anos e meio sobre o lançamento do programa nacional de reinstalação, inicialmente a título *ad hoc* e, posteriormente, no quadro da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de Agosto, é notório o mérito de uma iniciativa que permitiu oferecer protecção internacional a setenta e quatro refugiados oriundos de países caracterizados pela violência generalizada e o desrespeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana, de que são exemplo o Afeganistão, a Eritreia, o Irão, o Iraque ou a Somália.

O Conselho Português para os Refugiados (CPR) continuou, durante este período, a assumir a tarefa de acolher os refugiados reinstalados no seu Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR), sito na Bobadela. Durante esta fase, e após a sua saída do centro, o CPR acompanhou-os individualmente, contribuindo activamente, através do aconselhamento social, jurídico, laboral e formativo, para o seu processo de integração na sociedade portuguesa.

O programa nacional de reinstalação assume indiscutível sucesso na prossecução do seu objectivo central de proporcionar protecção internacional aos seus beneficiários, mediante a tutela dos respectivos direitos fundamentais e a oferta de perspectivas de integração e de vida condigna em Portugal. Não obstante os obstáculos vários inicialmente enfrentados, os refugiados reinstalados manifestam, de uma forma geral, um sentimento de segurança e de reconhecimento pela forma como são acolhidos pela sociedade portuguesa. Motivo pelo qual, acreditamos, a grande maioria de entre eles pretende iniciar, ou já iniciou, processos de reagrupamento familiar.

Em tempos de reconhecida crise económica e social, é de louvar a manutenção do empenho do governo de Portugal no programa de reinstalação nacional, de que é exemplo o cumprimento da quota mínima de reinstalação anual de trinta refugiados durante o ano de 2009. A sustentabilidade do programa nacional de reinstalação, e em particular os avanços registados desde a sua criação, exigem, em razão dos desafios que este coloca, a manutenção do compromisso inequívoco do Estado português para com a sua implementação, nomeadamente através da sua articulação com o programa europeu de reinstalação e o Fundo Europeu para os Refugiados (FER).

Não obstante o balanço positivo, torna-se igualmente importante, alcançada esta fase, reflectir sobre os constrangimentos e os desafios, presentes em todas as fases do processo de reinstalação, que continuam a limitar a sua eficácia e eficiência. Com esse objectivo, propomo-nos, através do presente documento, proceder a uma breve reflexão sobre a natureza dos mesmos, apresentando recomendações que, acreditamos, poderão contribuir para a sua resolução.



2. Implementação dos procedimentos de reinstalação

2.1 Selecção e transferência para Portugal

A Reinstalação como instrumento de protecção internacional

De acordo com o reclamado pelo CPR desde o início do programa de reinstalação nacional (*“Programa nacional de Reinstalação: reflexões sobre a sua operacionalização”*, CPR, Agosto de 2008), a protecção internacional dos refugiados reinstalados deverá continuar a ser a pedra angular do programa, em detrimento de preocupações relacionadas com a capacidade de integração dos reinstalados. O CPR apela à mobilização, organização e preparação das estruturas e recursos públicos e privados existentes por forma a criar as condições necessárias à selecção e ao acolhimento dos refugiados mais vulneráveis, como os idosos, os doentes e as vítimas de tortura.

Articulação e flexibilidade operacional

Ao longo dos últimos quatro anos e meio, vários desafios, nomeadamente de ordem administrativa, jurídica e logística - com destaque para a ausência de documentos de viagem internacionalmente reconhecidos, ou a dificuldade de emissão de vistos de entrada em Portugal nos primeiros países de asilo onde inexitem representações diplomáticas de Portugal - têm cerceado a capacidade do programa de reinstalação de promover a rápida selecção e transferência dos refugiados reinstalados para Portugal.

Nesse sentido, o CPR apela ao reforço da articulação, em primeiro lugar, entre o Estado Português e os seus parceiros internacionais, nomeadamente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Comité Internacional da Cruz Vermelha e os Estados membros da União Europeia, na procura de soluções que permitam ultrapassar as dificuldades identificadas. Igualmente, a sedimentação da colaboração entre os serviços do Estado português envolvidos nesta fase do processo de reinstalação, e nomeadamente entre o Ministério da Administração Interna (MAI)/Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)/Direcção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP).

O CPR apela, igualmente, à procura de soluções inovadoras que ofereçam ao programa de reinstalação nacional maior flexibilidade, e como tal a possibilidade de seleccionar e reinstalar em Portugal refugiados em função das necessidades de protecção internacional e humanitárias existentes e não da localização geográfica do primeiro país de asilo. Tal poderá exigir, por exemplo, alterações do quadro legislativo existente e novos meios logísticos para a emissão de documentos de viagem no estrangeiro, com intervenção das representações diplomáticas portuguesas, à imagem do que sucede,



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

actualmente, em Estados com programas de reinstalação de longa tradição, como é o caso da Suécia ou da Holanda.

O programa deverá assim promover a reinstalação em função de considerações de natureza humanitária e relativas à protecção dos direitos humanos, e não assentar em critérios de natureza logística e/ou burocrática.

Concentração temporal das chegadas dos refugiados reinstalados

Não obstante o louvável cumprimento da quota mínima de reinstalação, ocorrido pela primeira vez durante o ano de 2009, o CPR manifesta a sua preocupação pelo facto de se verificar uma tendência para a concentração das chegadas dos refugiados reinstalados no final do ano civil. Tal circunstância coloca desafios adicionais de natureza logística, desde logo quanto à capacidade de alojamento, ou de emissão atempada dos títulos de residência, e condiciona o acompanhamento individualizado que se pretende oferecer aos refugiados reinstalados logo após chegada, numa fase de particular vulnerabilidade.

Tal tendência pôde ser verificada, desde logo, durante o ano de 2009, no qual catorze dos trinta refugiados reinstalados chegaram a Portugal no mês de Dezembro, no espaço de três dias, sendo que o primeiro grupo de refugiados reinstalados apenas entrou em Portugal já no decurso do mês de Julho. O problema é novamente manifesto no ano de 2010, onde a quatro meses do final ano civil ainda só chegaram a Portugal três dos trinta refugiados reinstalados, o que constitui motivo de preocupação e reflexão para o CPR.

Com efeito, um planeamento eficaz das actividades de reinstalação, mormente quanto ao acolhimento inicial, exige um grau suficiente de previsibilidade que actualmente não se encontra garantido. De igual modo, e tendo em perspectiva o aumento da quota de reinstalação no médio prazo, torna-se fundamental promover uma gestão mais eficaz dos prazos de chegada, por forma a garantir uma utilização mais racional e eficiente dos recursos existentes ao nível de acolhimento e acompanhamento psico-social e jurídico.

Implementação do artigo 35º, n.º 3 da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho

O CPR reitera a importância do integral cumprimento do artigo 35º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, através da sua consulta sistemática no quadro do processo de selecção dos refugiados reinstalados, o que permite, desde logo, a partilha atempada de informação básica sobre os casos individuais necessária ao planeamento do respectivo acolhimento inicial.

Na perspectiva do CPR, a partilha dos Formulários de Registo para Reinstalação (FRRs) submetidos pelo ACNUR ao governo português, e bem assim a sua consulta sistemática por ocasião do processo de selecção, em conformidade com disposições legais aplicáveis, constitui uma evolução favorável do programa nacional de reinstalação que deverá ser sedimentada.



2.2 Entre a selecção e a chegada a Portugal

Prestação de informação e orientação cultural

As mais recentes chegadas de refugiados reinstalados, durante o ano de 2010, continuam a indiciar a ausência de procedimentos instalados, envolvendo parceiros como o ACNUR e a OIM, tendentes à prestação de informação e orientação cultural aos refugiados reinstalados, antes da sua partida para Portugal.

Já em momento anterior (*“Programa nacional de Reinstalação: reflexões sobre a sua operacionalização”*, CPR, Agosto de 2008) o CPR se havia pronunciado no sentido da pertinência de se integrar, num programa de reinstalação nacional, actividades de informação e sensibilização cultural organizadas, em colaboração com o ACNUR e a OIM.

O objectivo destes programas de orientação e sensibilização cultural seriam o de oferecer aos refugiados informação precisa, embora simples e apreensível, sobre Portugal e os serviços que lhes serão disponibilizados pela sociedade de acolhimento. Os documentos deverão ser adaptados em função das características dos grupos a que se destinam, incluindo, por exemplo, informação sobre a viagem, o estatuto no país de destino, os seus direitos e deveres, aspectos básicos sobre a realidade social portuguesa, tal como a geografia, o clima, o dinheiro, o custo de vida, a habitação, o emprego, a saúde, etc.

Não obstante a qualidade das infra-estruturas e dos serviços de acolhimento de que beneficiam os refugiados, e o trabalho entretanto realizado pelo CPR, em parceria com o SEF, na criação dos materiais supra citados, a experiência dos últimos anos leva o CPR a considerar que há um longo trabalho ainda por fazer, nomeadamente no que se refere às expectativas dos reinstalados.

A inexistência, ou o não acesso, a programas de sensibilização conduz à criação de expectativas muito elevadas, criadas com base, por vezes, em informações que não são correctas. A título de exemplo, surge, à cabeça, a questão do alojamento. Os constantes relatos de que lhes fora prometida uma casa própria à chegada a Portugal fazem com que aceitem mal, numa fase inicial, a vinda para um Centro de Acolhimento, e, posteriormente, o encaminhamento para um apartamento arrendado com o subsídio da segurança social.

Em consequência, torna-se imprescindível promover uma decisão racional e fundamentada dos refugiados reinstalados no que concerne à sua vinda para Portugal, através de um investimento reforçado na prestação de informação e orientação cultural. Na senda do panfleto já elaborado em conjunto pelo SEF e pelo CPR, bem como da



CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

colaboração tripartida entre o SEF, a OIM e o CPR para a orientação cultural dos refugiados recolocados provenientes de Malta, considera-se fundamental que o Estado Português promova, com carácter sistemático e estruturado, materiais e programas de orientação cultural consistentes a favor de todos os refugiados a reinstalar em Portugal, em parceria com actores-chave, como o CPR, ou que tenham presença local, como sucede com o ACNUR e a OIM.

O CPR reitera a sua disponibilidade para continuar a contribuir para estes programas, nomeadamente, através da melhoria e actualização dos panfletos elaborados pelo CPR.

Partilha dos Formulários de Registo para Reinstalação (FRR) e outra documentação relevante

Com vista a uma melhor e mais eficaz preparação do acolhimento e integração dos refugiados reinstalados, o CPR reitera a importância de ser promovido, junto do ACNUR e respectivos parceiros envolvidos na selecção, a junção sistemática ao FRR, ou a entrega aos refugiado antes da partida, de todos os documento disponíveis à data relativos à sua escolaridade, saúde, formação e experiência profissional.

Estes elementos revelam-se de extrema importância no acolhimento inicial e integração dos refugiados reinstalados, uma vez que permitem perceber o historial do refugiado, bem como instruir de forma mais célere um conjunto de processos junto da administração pública, como sejam o encaminhamento e prestação de cuidados de saúde, a inscrição na escola, a frequência de cursos de formação profissional ou os processos de equivalências académicas. Assim, quanto mais cedo a equipa do CPR tiver acesso à documentação, mais rápida será, por exemplo, a sua tradução e autenticação. No caso particular dos documentos relativos às questões de saúde, a sua chegada antecipada pode ser determinante na preparação e criação das condições para um acompanhamento médico mais ajustadas às necessidades dos requerentes.

Reconhecimento do Estatuto Jurídico dos Refugiados Reinstalados em Portugal

Preocupação central dos refugiados reinstalados imediatamente após a sua chegada, o reconhecimento do seu estatuto jurídico em Portugal por parte das autoridades, e emissão do correspondente título de residência, tem sido objecto de práticas díspares. Se em certos casos os títulos de residência se encontravam disponíveis para entrega aos refugiados reinstalados à data da sua chegada a Portugal, outros houve em que a sua emissão se arrastou ao longo de semanas, e até meses.

Tais atrasos geram ansiedade e destabilização emocional nos refugiados, impedem a célere mobilização de apoios da segurança social, e a concretização de actos tão simples quanto necessários, como a abertura de contas bancárias, a obtenção de número de contribuinte, ou o despoletar de processos de reagrupamento familiar.



O CPR apela, em consequência, à emissão célere dos documentos que reconhecem o estatuto destes refugiados em Portugal que, deverão, de preferência, encontrar-se disponíveis à data da chegada dos refugiados reinstalados a Portugal.

3 Acolhimento e Integração

Acolhimento inicial

No que respeita à recepção dos refugiados reinstalados no Centro de Acolhimento do CPR, a avaliação global é muito positiva. De uma forma geral, os refugiados reinstalados têm manifestado satisfação com a sua permanência no Centro, onde encontram, finalmente, a segurança e protecção a que têm direito. Por outro lado, beneficiam não só de alojamento mas também de apoio jurídico e social. De salientar também, que é no CAR que iniciam a aprendizagem da língua portuguesa, actividade valorizada por todos.

Acesso ao emprego

Relativamente à integração, a elevada taxa de desemprego e os atrasos no pagamento dos subsídios por parte da segurança social, continuam a ser os principais problemas.

Num contexto de crise económica, as dificuldades no acesso ao emprego são uma constante, quer para os portugueses, quer para os estrangeiros. No entanto, para os refugiados reinstalados as dificuldades no acesso ao emprego são agravadas por outros obstáculos que este grupo específico enfrenta, tais como as deficientes competências linguísticas; as sequelas físicas e psicológicas; a morosidade e/ou impossibilidade de reconhecer e certificar as suas competências escolares e profissionais; a morosidade dos processos de equivalência escolar e de reconhecimento de diplomas; a ausência de redes sociais de apoio.

Funcionamento dos serviços locais da segurança social

Por outro lado, os refugiados reinstalados, à semelhança do que acontece com os demais refugiados, continuam a enfrentar graves problemas após a saída do CAR, uma vez que os subsídios da segurança social são pagos de forma irregular e com atrasos significativos. Estas situações criam instabilidade e desconfiança nos reinstalados, são geradoras de grande ansiedade, e mais ainda quando se trata de famílias com filhos menores. Neste quadro, torna-se ainda mais difícil motivá-los para a integração e a procura de emprego, para além de que vivem sobre a permanente ameaça de despejo por parte dos senhorios (porque têm rendas em atraso). É verdade que acabam sempre por receber os apoios atrasados, mas é uma situação que cria uma instabilidade permanente.



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Por último, o CPR identifica como um obstáculo à integração, a questão do alojamento. Existe uma escassez de casas para arrendar, pelo menos dentro dos valores que os refugiados reinstalados podem disponibilizar e que são assegurados pela Segurança Social. Por outro lado, a maioria do parque habitacional disponível para arrendamento não é mobilado e a Segurança Social não atribui subsídios para mobilar quartos/apartamentos.

Quadro institucional do programa nacional de reinstalação

Não obstante o papel central desempenhado pelo do MAI na criação e dinamização do programa nacional de reinstalação, e o empenho do CPR na promoção de soluções para os problemas supra identificados, volvidos quatro anos e meio sobre o seu lançamento impõe-se o envolvimento alargado, estruturado e sistemático de outros actores-chave governamentais e não governamentais na sua implementação.

Nesse sentido, torna-se fundamental, desde logo, o envolvimento dos Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), da Ciência e do Ensino Superior (MCES), da Educação (ME) e da Saúde (MS) no processo de integração dos reinstalados. Sendo certo que o CPR tem vindo a trabalhar com estes serviços (Ex: Instituto de Segurança Social (ISS), Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), Direcção-Geral da Inovação e do Desenvolvimento Curricular (DGIDC), Centros de Saúde e Hospitais), este trabalho conjunto não pode limitar-se à resolução de problemas relativos a casos individuais. Revela-se fundamental que estas instituições trabalhem em parceria e de forma sistematizada na simplificação e criação de novos procedimentos em domínios como a formação profissional, as equivalências escolares, a certificação profissional, ou o acesso aos apoios médico e psicológico carecido por refugiados com necessidades médicas especiais.

Propõe-se, em consequência, a criação de uma rede de trabalho interministerial que deverá ser dinamizada pelo Ministério da Administração Interna. Um trabalho em rede que possibilite a criação de canais de comunicação mais facilitados com as escolas, serviços de certificação e equivalência de diplomas escolares e profissionais, serviços de saúde especializados, etc. E no caso específico do emprego e formação profissional, que permita, em conjunto com o IEFP, criar respostas mais adequadas e eficazes às necessidades dos reinstalados. O CPR reitera a sua disponibilidade para participar activamente nesta rede e no trabalho com estes organismos.

Para terminar, e dando continuidade ao trabalho já desenvolvido pelo CPR, nomeadamente no quadro do projecto FER “*Promotion of Resettlement in the EU through Practical Cooperation by EU Member States and other Stakeholders*”, coordenado pelo ACNUR, OIM e ICMC, através de reuniões preparatórias e acções de formação, propõe-se ainda o envolvimento mais activo dos municípios e dos serviços centrais (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana) na procura de soluções de alojamento social dirigidas aos refugiados reinstalados (quotas de habitação social). No

9



quadro do projecto supra citado, o CPR tem vindo a trabalhar com os Municípios de Lisboa e de Loures, e com o IHRU, na procura de soluções apropriadas que ofereçam uma resposta aos problemas conjuntamente identificados.

4. Partilha de experiências e boas práticas

O programa nacional de reinstalação, nos seus diversos aspectos relacionados com a selecção, a transferência, o acolhimento inicial ou a integração dos refugiados reinstalados na sociedade portuguesa, tem beneficiado desde o início da partilha de experiências e de boas práticas com parceiros estratégicos como o ACNUR, a OIM, Estados tradicionais de reinstalação, o European Council on Refugees and Exiles (ECRE), a International Catholic Migration Commission (ICMC) ou a Churches Commission for Migrants in Europe (CCME), nomeadamente através da participação em fóruns de discussão e em projectos centrados na reinstalação.

A participação nas Consultas Anuais Tripartidas sobre Reinstalação (ATCR), organizadas todos os anos sob a égide do ACNUR, e onde são objecto de discussão os mais recentes desenvolvimentos no domínio da reinstalação a nível mundial, constituem um fórum de discussão e de partilha de boas práticas privilegiado, com um contributo relevante para o enriquecimento dos programas de reinstalação dos Estados presentes. Nesse sentido, o CPR lamenta a ausência do MAI/SEF nas ATCR que tiveram lugar no passado mês de Julho, em Genebra, fazendo votos para que a sua participação possa ser retomada já na próxima edição daquelas consultas.

No quadro dos mais recentes desenvolvimentos do Sistema Comum de Asilo Europeu (SECA), nos quais se inscrevem o programa europeu de reinstalação promovido pela nova regulamentação relativa ao FER, e o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), a partilha de experiências e boas práticas entre os Estados membros da UE revela-se um instrumento central daquele sistema.

Consideradas as potenciais mais-valias resultantes da estreita colaboração entre Portugal e outros Estados membros da UE enquanto países de reinstalação tradicionais, com significativa experiência e *know how* acumulado nas diversas fases do processo de reinstalação, foi com satisfação que o CPR viu o MAI/SEF tomar a decisão de participar, juntamente com o MTSS/ISS, a OIM Portugal e o CPR, no Projecto FER “*Promotion of Resettlement in the EU through Practical Cooperation by EU Member States and other Stakeholders*”, coordenado pelo ACNUR, a OIM e a ICMC.

O projecto, a decorrer até Junho de 2011, propõe-se, entre outros, promover e financiar integralmente actividades de cooperação operacional entre as autoridades governamentais e não governamentais dos diversos Estados membros da UE, nomeadamente no domínio da selecção de refugiados reinstalados por dossier, um tema de particular relevância para o programa de reinstalação nacional.



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS

Nesse sentido, tendo o MAI/SEF comunicado recentemente à coordenação do projecto a sua indisponibilidade para participar nas actividades que lhe foram propostas, envolvendo o ACNUR e os serviços de imigração da Suécia, o CPR apela à reconsideração da decisão então tomada, propondo que Portugal se mantenha na vanguarda dos esforços encetados pela UE com vista à criação de um programa europeu de reinstalação.

4 Conclusão

Decorridos três anos sobre a adopção da Resolução do Conselho de Ministros n.º110/2007, de 21 de Agosto, onde se determina ser *imperativo promover a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos de reinstalação de refugiados, previstos no artigo 27.º da Lei n.º 15/98, de 26 de Março*, o CPR considerou ser este o momento apropriado para proceder a um breve balanço sobre o funcionamento operacional do programa nacional de reinstalação.

Procurámos, no presente documento, analisar as actuais forças, fraquezas e oportunidades que se colocam, oferecendo, sempre que considerámos pertinente, recomendações com vista a um melhor funcionamento dos vários momentos que compõem o programa nacional de reinstalação.