

Orientação e Capacitação dos Requerentes de Asilo na Irlanda e em Portugal

SÍNTESE DOS RESULTADOS E DAS APRENDIZAGENS



**Relatório do Grupo de Trabalho do Projecto
'ASPIRE!' no Âmbito do Programa EQUAL da
União Europeia**

Dezembro 2004

A. Enquadramento e Contexto

Este documento contém uma síntese dos trabalhos desenvolvidos e dos ensinamentos retirados por um dos Grupos de Trabalho transnacionais criado ao abrigo do Projecto ASPIRE!¹.

Grupo de Trabalho de ‘Orientação e Capacitação’

Este foi um dos três Grupos de Trabalho (GT) estabelecidos no âmbito da ASPIRE!, reunindo parcerias de desenvolvimento na Irlanda e em Portugal.

As organizações constituintes destas parcerias têm prestado assistência aos requerentes de asilo ao longo da duração do programa (2001-2004). Este trabalho de acompanhamento tem-se concentrado, em particular, em acções que habilitem os requerentes de asilo a interagir efectivamente com os prestadores de serviços e com as comunidades de acolhimento.

Para isso, a prestação de informação e os serviços de mediação têm sido fulcrais nos contínuos esforços envidados para aumentar as competências dos requerentes de asilo em ambos os países. Foram adoptadas diferentes abordagens em cada país, baseadas especialmente nas mais-valias existentes e nas aptidões das organizações participantes:

- A abordagem em Portugal passou pela prestação de informação a partir de um local centralizado enquadrado no sistema geral. Este serviço é prestado por uma ONG, num espaço gerido por esta mesma ONG.
- Pelo contrário, a abordagem na Irlanda dependeu mais de actividades de “proximidade” (*outreach activities*), sendo a maior parte do trabalho desenvolvido por ONG e organizações baseadas na comunidade local.

¹ ASPIRE! é uma parceria de cooperação transnacional, estabelecida em 2002 no âmbito da Temática “Requerentes de Asilo” do Programa EQUAL da União Europeia. A parceria reuniu um conjunto de organizações que, enquanto especialistas nacionais, prestam serviços e implementam projectos na Alemanha, Holanda, Portugal, Irlanda, Suécia e República Checa.

Uma Abordagem Holística sobre a Capacitação e a Orientação:

Apesar das diferenças nos métodos de trabalho, o trabalho desenvolvido em cada país foi, no entanto, orientado por princípios comuns. O mais importante destes princípios foi reconhecer que é preciso dar resposta às necessidades individuais de forma sustentada, bem como a necessidade de prestar informação e apoio não apenas sobre o processo de asilo, mas também sobre um conjunto de questões relacionadas com a comunidade local em que os requerentes de asilo estão inseridos.

Prestação de Informação

A prestação de informação foi definida pelos projectos como um processo sistemático que transmite entendimento, tendo identificado e resolvido as barreiras existentes à passagem da informação.

Neste contexto, foi considerado como essencial que a prestação da informação aos requerentes de asilo se processasse de modo imparcial. Deveria efectuar-se através do uso de uma linguagem simples e acessível, tendo continuamente em conta as barreiras linguísticas e culturais, assim como as características de cada requerente de asilo.

Deste modo, os projectos esforçaram-se por prestar informação:

- De forma directa, simples e clara;
- Numa base contínua;
- De forma bastante flexível permitindo trabalhar com indivíduos ou com grupos;
- Numa relação de confiança;
- Com independência (fornecida por uma organização que não estivesse directamente envolvida no processo de decisão relativa aos pedidos de asilo, por exemplo).

Além disso, a prestação de informação em relação aos requerentes de asilo foi encarada como um veículo através do qual se podiam alcançar objectivos mais vastos como a orientação e a capacitação.

Orientação:

A orientação foi definida como sendo um processo de transmissão de informação em que o requerente de asilo adquire o conhecimento e o entendimento sobre os sistemas e a cultura da sociedade de acolhimento.

O sucesso para se conseguir isso reside num certo número de factores, nomeadamente na sensibilidade por parte dos prestadores de serviços e mediadores, na comunicação contínua com outras instituições e fornecedores de serviços e na articulação entre as redes existentes.

Capacitação:

A capacitação foi encarada como sendo um processo pelo qual os requerentes de asilo adquirem confiança, auto-estima e aptidões para tomadas de decisão no seu empenhamento com a sociedade de acolhimento e para tomarem opções conscientes no que se refere à sua vida.

O acesso a informação fiável aumenta obviamente a capacidade de compreender o procedimento de asilo. Ajuda também a entender um conjunto de outras questões relacionadas com a integração, aumentando assim a capacidade de participação do requerente de asilo.

A prestação de informação a requerentes de asilo, neste contexto, deve ser encarada como uma forma de fomentar a consciencialização quanto aos seus direitos e responsabilidades, aumentando assim a sua capacidade de lidar com uma série de serviços de assistência.

Os esforços para criar e manter esta abordagem holística sobre a prestação de informação foram sustentados pelo aumento da capacidade do serviço em termos de acompanhamento, trabalho em rede e encaminhamento.

Acompanhamento

O acompanhamento foi definido como um processo em que se presta apoio criando um relacionamento contínuo com o requerente de asilo. Esta relação deve basear-se na confiança entre o requerente de asilo e um fornecedor de informação imparcial. No apoio incluem-se reuniões individuais sobre os assuntos que afectam o requerente de asilo, mediação e encaminhamento sobre questões que vão desde o processo do pedido de asilo, direitos e benefícios, ao bem-estar do requerente de asilo e da sua família.

O acompanhamento foi encarado como um processo contínuo e pró-activo, dando ênfase à criação de um espaço em que o requerente de asilo pudesse fazer as suas próprias escolhas.

Trabalho em Rede

Trabalho em rede refere-se ao processo de construção de relações entre grupos, instituições e prestadores de serviços relevantes de forma a melhorar a partilha de informação, os canais de comunicação e a coordenação e prestação de serviços.

Encaminhamento

Encaminhamento é o processo pelo qual o requerente de asilo é direccionado para onde a assistência seja mais significativa e abrangente, com vista a satisfazer as suas necessidades específicas num determinado momento.

Independência

Foi também considerado importante que a pessoa ou o organismo que apoie na prestação de informação se encontre separado, e seja vista como separado, das estruturas decisórias em matéria de asilo.

Tomar Conhecimento dos Resultados e das Aprendizagens:

Foi sempre considerado como vital que fossem identificadas e apreendidas as lições retiradas das diferentes abordagens e dos diferentes contextos nacionais e regionais. Neste sentido, o Grupo de Trabalho criou um procedimento e iniciou uma série de actividades através das quais podiam ser identificados e partilhados os resultados e as aprendizagens inerentes ao trabalho desenvolvido em cada país. Foram envidados esforços continuados para:

1. Determinar as implicações das diferentes abordagens na prestação de informação dos diferentes intervenientes em cada país (principalmente requerentes de asilo, prestadores de serviços e redes estabelecidas em cada país, visando promover a coordenação e a integração).
2. Promover a aprendizagem no seio das organizações participantes, no que se refere a estes resultados e motivos para os mesmos, através de reuniões transnacionais dos grupos de trabalho.
3. Partilhar os resultados e as aprendizagens com um vasto número de intervenientes, "traduzindo-os" em recomendações práticas para acções futuras, sempre que possível e apropriado.

Actividades do Grupo de Trabalho e Abordagem para uma Aprendizagem Conjunta:

O Grupo de Trabalho tentou alcançar estes objectivos através de:

- Uma série de *reuniões de trabalho conjuntas* (sete no total), em que as organizações participantes trabalharam na definição dos procedimentos e dos instrumentos destinados a registar as experiências, a proceder à revisão e comparação entre projectos, regiões e

27 de Novembro de 2003
Chegada ao Centro de Acolhimento do
Conselho Português para os Refugiados.



contextos institucionais.

- Produção de vários *documentos com tópicos de discussão, relatórios e posições tomadas* nas reuniões – para ajudar no processo de identificação dos desafios comuns, quer em termos de políticas a seguir quer em termos práticos.
- *Visitas de intercâmbio* (uma organizada em cada país), permitindo aos trabalhadores do projecto e aos membros da PD aprenderem uns com os outros e discutirem desafios comuns no âmbito da esfera de acção uns dos outros.
- *Aplicação de instrumentos específicos* para recolher informações e reacções locais. O mais significativo a este respeito foi a introdução de questionários tanto para requerentes de asilo como para os trabalhadores dos projectos. Estes produziram importantes resultados no que se refere às necessidades dos requerentes de asilo, ao modo como as diferentes respostas devem satisfazer essas necessidades e ainda sobre aspectos muito práticos relativos às dificuldades ou desafios associados à aplicação de respostas apropriadas.

Este Documento:

Espera-se que este documento se revele um contributo positivo para os processos de tomada de conhecimento e de aprendizagem - e, em particular, para o debate acerca de como desenvolver na prática abordagens mais efectivas e equitativas para se dar informação e apoio aos requerentes de asilo.

O relatório fundamenta-se numa série de materiais e documentação produzida pelo grupo de trabalho de Orientação e Capacitação. Entre eles incluem-se as actas das reuniões transnacionais, relatórios elaborados pelas organizações participantes, notas sobre os assuntos debatidos em grupo, temas comuns decorrentes das visitas de intercâmbio e os resultados dos levantamentos efectuados através de questionários.

O processo contém os seguintes documentos:

1. Uma revisão contextual dos principais desafios em ambos os cenários (Portugal e Irlanda), associada à prestação de serviços de informação efectivos e adequados (Secção B).
2. Uma síntese das necessidades e desafios identificados pelos requerentes de asilo e pelos projectos que com eles trabalham em cada local (Secção C).
3. As conclusões sobre o alcance das actividades apoiadas pelo ASPIRE! na Irlanda e em Portugal na resposta dada a estas necessidades, bem como uma pesquisa sobre as razões para o avanço ou não avanço em qualquer uma destas frentes (Secção D).
4. As conclusões sobre o impacto das actividades apoiadas pelo ASPIRE! na Irlanda e em Portugal numa série de prestadores de serviços, projectos e redes (Secção E).
5. Um debate sobre as implicações – procurando saber quais os resultados e aprendizagens que serão relevantes para as políticas e práticas futuras (Secção F).

B: Comparar e Contrastar os Cenários Irlandês e Português

Os contextos em que os projecto são executados – na Irlanda e em Portugal - diferem em muitos aspectos. A diferença mais significativa é o volume de pessoas que pedem asilo em cada área de jurisdição:

- Portugal é o país que recebe o menor número pedidos de asilo (cerca de 200 por ano, contando com os reagrupamentos familiares).
- Os pedidos de asilo na Irlanda, por seu lado, passaram de um nível de pouco mais de 400 em 1995 para mais de 11634 pedidos em 2002.

Isto teve implicações directas no tipo de respostas dadas em ambos os casos – uma prende-se com o modo como os requerentes de asilo se encontram "dispersos" pelos territórios nacionais. A situação em Portugal é muito mais centralizada – com a maioria dos requerentes de asilo a viver na área metropolitana de Lisboa. Na Irlanda, pelo contrário, e no seguimento de uma política "Dispensiva", há agora 53 centros espalhados por vários locais, em 24 distritos do país.

Isto significa também que os atrasos nos processos podem criar os seus próprios desafios na situação irlandesa. Apesar do sistema administrativo que trata dos pedidos de asilo ter melhorado nos últimos anos, a 28 de Fevereiro de 2002 acumulavam-se 9.708 casos (7.376 na primeira instância e 2.404 em fase de recurso).

E também existem diferenças significativas nas respostas aos pedidos de asilo e aos requerentes de asilo nos dois países, diferenças nas fases processuais que regulam o procedimento de asilo, na prestação de serviços aos requerentes de asilo e nos sistemas de apoio organizacional que se desenvolveram. Abaixo mencionam-se as mais significativas.

Fases Processuais que Regulam o Procedimento de Asilo

Ambos os países possuem um sistema de pedido de asilo em "duas fases". Em Portugal, a primeira fase ('Admissibilidade') demora entre cinco e 20 dias; se o pedido for admitido, será emitida uma autorização de residência provisória ao requerente de asilo.

A segunda, em cada caso, é fase de instrução e tomada de decisão. É instruído o processo (o prazo de instrução é de 60 dias). Quatro meses é o limite para a instrução e decisão, ainda que na realidade possa ser mais tempo. (Títulos de Residência Temporária em cada país). Uma decisão negativa nesta fase significa que o requerente tem 30 dias para sair do território nacional.

O Acesso aos Serviços na Irlanda e em Portugal

Permite-se o acesso aos serviços correntes de segurança social, habitação, educação e serviços de saúde em Portugal e na Irlanda. Porém, em Portugal, isto é decidido caso a caso e as despesas são pagas directamente pelo Instituto de Segurança Social, quando o requerente de asilo vive fora de Lisboa, e pelo Serviço de Emergência da Santa Casa da Misericórdia, quando reside em Lisboa. Esta abordagem de "subsídio directo" aplica-se também na Irlanda, sendo dado aos requerentes um subsídio mínimo semanal.

Alojamento e Habitação:

- Em Portugal, os potenciais requerentes são alojados, numa primeira instância, no Centro de Acolhimento Temporário do aeroporto internacional.
- Os requerentes admitidos na primeira fase são colocados ao cuidado do Conselho Português para os Refugiados (que lhes garante alojamento - quer no Centro de Acolhimento ou em pensões - e apoio social inicial).

Saúde:

- Em ambos os países, os requerentes beneficiam dos serviços de saúde nas mesmas condições dos cidadãos nacionais.

- No entanto, reconhece-se a insuficiência de serviços de assistência médica específica, em cada um dos países (distinta da existente para a generalidade da população). A sensibilização para outras culturas é particularmente importante nos serviços de apoio psicológico, para os médicos, trabalhadores de saúde e técnicos de aconselhamento.

Emprego e Formação:

- Os requerentes de asilo na Irlanda não têm direito a trabalhar (salvo se forem titulares de qualquer outro tipo de estatuto de imigração).
- Em Portugal há acesso ao *emprego*, mas o carácter temporário da autorização de trabalho (renovável mensalmente) pode funcionar como um desincentivo para os potenciais empregadores. O Departamento de Emprego do Conselho Português para os Refugiados presta apoio aos requerentes de asilo no acesso ao emprego e oportunidades de formação.

Educação:

- Nos dois países, os requerentes de asilo (com autorização de residência) em idade escolar têm acesso ao sistema educativo. Em Portugal acedem ao ensino quando possuem Autorização de Residência Provisória.
- O ingresso no ensino para os adultos prosseguirem os estudos é facultado em Portugal, apesar das dificuldades existentes para os requerentes de asilo conseguirem provar as habilitações e qualificações que possuem. As frequentes dificuldades no reconhecimento das habilitações podem forçar os candidatos a retomar o curso num nível inferior.
- Na Irlanda, os requerentes de asilo sem direito a trabalhar estão impedidos de frequentar cursos e formação profissional. Também não têm direito ao terceiro grau de ensino nas mesmas condições que os cidadãos irlandeses ou que os refugiados, tendo que pagar emolumentos substanciais como alunos externos. Existe uma política para ministrar cursos de língua inglesa a todos os requerentes de asilo mas, na prática, o acesso a esses cursos tem-se limitado a uma minoria.

Apoio jurídico:

- Existe, de facto, o direito a representação legal em cada país desde o início do processo, um benefício particularmente importante no momento do pedido inicial e da subsequente interposição de recurso. Apesar deste direito estar acordado como princípio, na prática, contudo, o acesso a este direito é frequentemente restrito, em particular no caso da situação irlandesa em que envolve um maior número de requerentes de asilo.
- Quinze dias para recorrer da decisão inicial na Irlanda: Em Portugal, no caso do pedido ser recusado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, é dada a possibilidade, no prazo de cinco dias úteis, de solicitar ao Comissário Nacional para os Refugiados (dependente do Ministério da Administração Interna) para reapreciar o pedido de asilo. O Comissário Nacional para os Refugiados tem dois dias úteis para tomar uma decisão sobre o pedido. Se o Comissário Nacional para os Refugiados decidir manter a recusa do pedido, o requerente de asilo pode ainda apelar ao Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) e interpor recurso da decisão. Este pedido não autoriza o requerente de asilo a permanecer legalmente em Portugal enquanto aguarda a decisão do Tribunal. Esta decisão pode demorar vários meses.
- Existem lacunas na lei nos dois países no que se refere aos menores não acompanhados que procuram asilo – na ausência de disposições específicas, estes pedidos normalmente seguem o mesmo trajecto que o dos adultos.

Sistemas de Apoio Organizacional

- Portugal tem poucas organizações de Requerentes de Asilo e não existem associações formais criadas por requerentes de asilo. Contudo, os requerentes de asilo juntam-se a associações mais gerais de imigrantes. No caso da Irlanda, há mais organizações para os requerentes de asilo (organizações religiosas e de beneficência e uma série de ONG).
- Desenvolveram-se boas relações de trabalho entre essas ONG e os principais prestadores de

serviços, sendo isto na generalidade verdade tanto para a Irlanda como para Portugal.

Numa fase inicial, o Grupo de Trabalho exprimiu uma preocupação comum quanto à noção sobre os requerentes de asilo por parte da sociedade, em cada um dos países – e a possibilidade de ideias erradas – poderem criar problemas. Estas ideias muitas vezes estão relacionadas com a confusão existente entre requerentes de asilo, imigrantes económicos e imigrantes na consciência social.

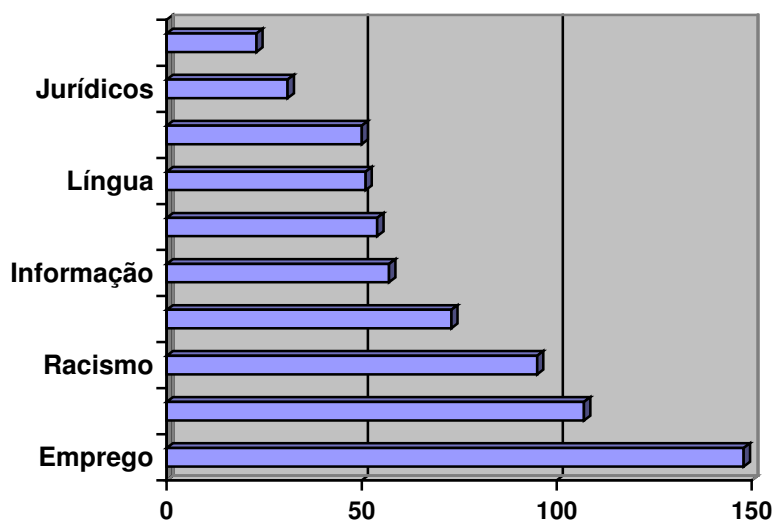
C. Quais as Aprendizagens Relativamente às Dificuldades que os Requerentes de Asilo Enfrentam?

Muito se aprendeu sobre as semelhanças e diferenças em relação às necessidades dos requerentes de asilo na Irlanda e em Portugal. As aprendizagens emergiram dos levantamentos efectuados em cada país (através da consulta directa aos requerentes de asilo); dos técnicos do projecto que trabalham com requerentes de asilo; de vários grupos de trabalho e dos intercâmbios transnacionais. Algumas das questões mais importantes que surgiram encontram-se resumidas abaixo.

Consulta Directa aos Requerentes de Asilo

Foram entregues questionários aos requerentes de asilo, recorrendo aos serviços do projecto na Irlanda e em Portugal. Responderam 26 pessoas na Irlanda e 83 em Portugal.

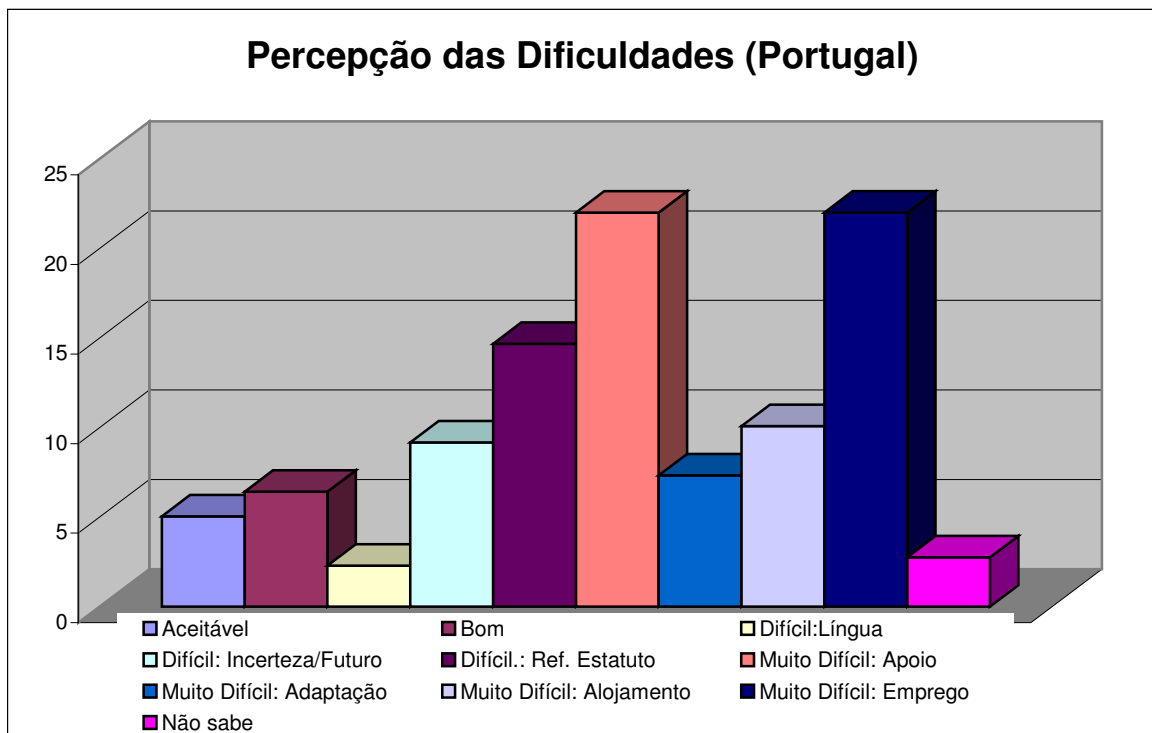
Determinação dos Maiores Problemas que os Requerentes de Asilo Enfrentam (Resultados da Irlanda)



Os que responderam na Irlanda consideraram os problemas de habitação e alojamento como sendo, de longe, os mais significativos. Numa proporção

assinalável também referem sentimentos de solidão e isolamento e de racismo no seio da população de acolhimento.

Os inquiridos em Portugal referiram dificuldades com o alojamento, mas as dificuldades mais significativas prendem-se com a falta de apoio efectivo e com problemas de acesso ao emprego. As dificuldades para conseguir o estatuto de refugiado também são consideradas elevadas (ver abaixo).



As necessidades mais prementes de informação para os inquiridos em Portugal estavam relacionadas com o procedimento de asilo (32%) e o emprego (20%).

A informação sobre o procedimento de asilo também era primordial na Irlanda, sendo também importante a informação sobre uma série de benefícios e direitos individuais.

Questões Comuns Identificadas pelos Parceiros em Ambos os Países

Trocas de experiências e de abordagens entre os parceiros permitiu uma análise contínua dos desafios enfrentados pelos requerentes de asilo em cada país.

Foi considerado, como particularmente importante, que os membros do grupo de trabalho identificassem obstáculos comuns ao avanço, com base na experiência do dia-a-dia.

27 de Novembro de 2003

Bárbara Mesquita (CPR)
apresentando o projecto português,
enquanto Égide Dhala (*outreach-
worker* do SONAS) ouve com muita
atenção.



No que se refere à *capacitação e desenvolvimento pessoal* para os requerentes de asilo, foram identificados obstáculos mais fortes sob três grandes rubricas:

1. Primeiro, os obstáculos associados a todo um conjunto de circunstâncias pessoais – muitas vezes traumáticas e perigosas – de que o requerente de asilo fugiu. A ‘cultura de origem’ pode também ter contribuído para acções injustas e discriminatórias, criando verdadeiros obstáculos à progressão para alguns sectores particulares da sociedade, como as mulheres ou pessoas com deficiência, por exemplo.
2. Segundo, os obstáculos normais que já se esperavam que surgissem como consequência natural de viver no exílio pela primeira vez. Neles incluem-se questões gerais associadas ao isolamento, como por exemplo, desmoralização e desorientação. Mas ‘a distância’ dos serviços da sociedade de acolhimento pode contribuir para problemas muito específicos, sobretudo se as necessidades de saúde dos requerentes de asilo não estiverem a ser devidamente acauteladas, por exemplo. E o facto de não se conhecer a língua do país de acolhimento acentua a distância e o isolamento em todas estas frentes.
3. Finalmente, também os obstáculos levantados pelas atitudes negativas dos membros da

sociedade de acolhimento perante os requerentes de asilo – estes somados aos sentimentos de isolamento e de vulnerabilidade - representam também, muitas vezes, um verdadeiro entrave ao desenvolvimento pessoal.

No que se refere ao acesso à *informação por parte dos requerentes de asilo*, a maior parte dos obstáculos estão relacionados com a conveniência ou a adequabilidade da informação prestada. Isto aplica-se em relação a:

- Adequabilidade do conteúdo da informação – quando a informação dada não é necessariamente a informação que é precisa e quando os requerentes de asilo possam não ter necessariamente percebido que não possuem a informação correcta.
- Adequabilidade do processo de prestação de informação – quando a informação é dada de forma que leva à confusão ou falta de clareza por parte do receptor; estando isto relacionado com a língua e a tradução, assim como com uma série de barreiras culturais que podem fazer com que a informação seja erradamente interpretada. Os procedimentos também podem ser vistos como inadequados quando não é facultada a informação pertinente nas devidas fases do processo de asilo.
- Adequabilidade do contexto em que é prestada a informação – quando o ambiente em que os serviços de informação se situam aumenta a sensação de distância, falta de segurança e falta de confiança, impedindo desse modo que os requerentes se sintam bem ao partilharem as suas próprias informações.

D. A Eficácia dos Projectos na Satisfação das Necessidades

O Grupo de Trabalho (mais uma vez através da consulta directa aos requerentes de asilo e aos trabalhadores dos projectos) dedicou-se também à tarefa de determinar com que eficácia eram satisfeitas as necessidades, especialmente no que se refere à prestação de informação. Foi considerado importante demonstrar o que é que funcionou bem e o que não funcionou bem e porquê.

As respostas por parte dos requerentes de asilo foram muito positivas nos dois casos, tendo a grande maioria dos inquiridos, tanto em Portugal como na Irlanda, considerado como útil e clara a informação que

28 de Novembro de 2003

As pausas constituíram bons momentos para os colegas irlandeses conversarem com os requerentes de asilo residentes.



recebiam dos projectos.

Factores que Contribuíram para os Bons Resultados

Foi assinalado um certo número de razões para que a abordagem adoptada fosse bem sucedida. As mais frequentemente citadas referem-se a:

- *Continuidade*: o facto de haver um ponto de contacto numa base contínua, especialmente porque as necessidades de informação mudam nas diferentes fases do procedimento de asilo.
- *Uma Abordagem Individualizada*: confirmando que o tempo despendido na passagem de

informação em atendimento pessoal traduz-se em maior confiança e escolhas mais esclarecidas por parte dos requerentes de asilo.

- *Uma Abordagem Holística:* embora a necessidade de informação sobre o processo de asilo propriamente dito seja tida como a mais premente, foi bem recebido o facto de se poder aceder a informação acerca de toda uma série de questões de ordem social, económica e cultural no mesmo local². A ligação dos projectos participantes com um conjunto de outras actividades e organizações foi muito vantajosa a este respeito, especialmente na medida em que os utentes dos serviços se podiam envolver activamente com algumas destas organizações e actividades.
- *Formas de prestação adequadas:* o facto de a informação ser prestada por escrito e também verbalmente - e de os utentes serem consultados acerca do formato - foi algo bem recebido. Mesmo quando necessário fornecer informação factual por escrito (para posterior referência), foi também considerada como muito importante a explicação pessoal.
- Uma abordagem *inclusiva* - especialmente ligada, em ambos os projectos, à política seguida de convidar os utentes dos serviços a manifestarem-se sobre as suas necessidades e sobre a forma como estas poderiam ser mais adequadamente satisfeitas.

Pontos Fortes e Fracos das Diferentes Abordagens

O contexto operacional dos projectos - no qual eram prestados os serviços de apoio e de informação - era muito diferente em cada um dos países. A troca de experiências e de resultados no seio do grupo de trabalho permitiu a identificação de certos pontos fortes e fracos determinados pelo ambiente local.

Embora se tenham partilhado muitos pontos fortes em ambas as situações, as principais **vantagens** associadas ao Projecto de Acolhimento e Integração

² Incluindo informação sobre serviços de voluntariado e da comunidade, desporto e animação; e assistência no acesso aos serviços oficiais.

de Requerentes de Asilo em Portugal prendem-se com:

- Acesso estruturado a um conjunto de serviços, permitindo uma resposta integrada às necessidades individuais.
- O factor 'residência' – no sentido em que os utilizadores dos serviços, enquanto residentes, tinham um acesso contínuo aos serviços de apoio e de informação.
- Acesso a um conjunto de recursos e serviços especializados – incluindo apoio linguístico e interpretariado.

As valias mais importantes associadas ao projecto SONAS na Irlanda estão relacionadas com:

- O facto de os projectos estarem ligados à comunidade, permitindo potenciar uma melhor integração local.
- A capacidade para o trabalho de "proximidade" (*outreach work*) – através do qual os trabalhadores conseguiam ter uma abordagem mais pró-activa na determinação das necessidades e no seguimento da assistência prestada.

Ao invés, os pontos fracos ou ***insuficiências*** identificadas no seio do projecto português devem-se sobretudo a:

- O facto de os serviços estarem centralizados encerra em si desvantagens: "*Concentração geográfica*" (o Centro de Informação Integrada restringe-se às pessoas que vivem no Centro e àquelas que se disponibilizam a procurar os seus serviços, todas as outras não têm acesso a este serviço, uma vez que é centralizado); "*Limitação de beneficiários*" (motivada directamente pelo factor anterior acima mencionado. Nem sempre se tem acesso às pessoas que vivem em casas privadas alugadas ou que vivem fora das áreas de Lisboa e de Loures. "*Confronto com uma menor qualidade da prestação de informação dos outros serviços*" (porque o Centro de Informação Integrada garante um certo padrão de qualidade na informação prestada aos requerentes de asilo. Logo que deixam o Centro e têm de enfrentar a realidade no que se refere à informação prestada em Portugal ficam desapontados.

- Também o facto de os utilizadores dos serviços serem também residentes – especialmente em relação ao pessoal, na medida em que os trabalhadores do projecto têm de estar "sempre de piquete".
- O apoio centralizado também encerra em si o perigo que os utilizadores dos serviços se possam tornar mais dependentes, exigindo um grande esforço para encorajar o desenvolvimento autónomo e a criação de competências individuais.

Na situação irlandesa existiram insuficiências em relação a:

- Limitações no acesso a recursos essenciais.
- O facto de o contacto com os utilizadores dos serviços não ser feito numa base continuada, aumentava a possibilidade de ficarem expostos a situações perigosas. Para além disso, esta exposição ao perigo foi também mencionada no que se refere ao próprio trabalho dos *outreach workers*.
- Uma resposta mais lenta às avaliações dos *outreach workers*. O facto de o projecto irlandês ter uma *base mais alargada de utentes* não permite um contacto numa base contínua com cada um deles. Isto leva também a uma resposta mais lenta da equipa coordenadora em relação às dúvidas e problemas enfrentados pelos *outreach workers*.
- A falta de serviços de interpretariado e uma possível duplicação de trabalho efectuado por cada *outreach worker* foram também mencionadas.

E. Impacto sobre outros Serviços e Redes

O Grupo de Trabalho também teve em consideração de que forma as actividades e abordagens ao trabalho tiveram impacto nos outros serviços e redes em cada país. Para ajudar neste processo, responderam a um questionário 33 serviços que tinham algum contacto de trabalho com a PD SONAS na Irlanda. Endereçado o questionário a 19 organizações similares em Portugal, apenas oito responderam, por ser período de férias.

Os inquiridos na Irlanda confirmaram que:

- A maioria das organizações (55%) referiu que o contacto com o projecto teve um impacto positivo sobre a política seguida pelas suas organizações em relação ao asilo. Em Portugal, 60% das organizações referiram o mesmo. Isto deve-se provavelmente ao facto de várias organizações referirem que o trabalho conjunto para elaboração do “Guia de Acolhimento” permitiu aos seus trabalhadores um melhor conhecimento dos problemas que os requerentes de asilo enfrentam, permitindo também estar em contacto com outras organizações que trabalham na mesma área.
- Uma percentagem significativamente elevada (73%) reconheceu um impacto positivo em relação à consciencialização sobre o asilo por parte do seu pessoal decorrente do envolvimento havido. Em Portugal, os resultados foram bastante antagónicos, já que 50% das organizações referiu um impacto positivo e as outras 50% afirmou não ter tido qualquer impacto.
- 58% referiu um impacto positivo em relação aos níveis de consciencialização sobre o asilo por parte dos utentes dos seus serviços. Tal como no impacto relativo à consciencialização sobre as questões do asilo por parte de outros utentes, os resultados foram semelhantes aos mencionados no parágrafo anterior. Estes resultados levam-nos a concluir que o trabalho efectuado para o “Guia de Acolhimento” teve

um efeito mínimo sobre as políticas que estas organizações seguem em relação às questões dos requerentes de asilo e não mais do que isso. Provavelmente, isto deve-se ao facto de os requerentes de asilo não serem o principal grupo-alvo dessas organizações e de apenas prestarem assistência a muito poucos casos por ano.

Os impactos positivos advêm principalmente de:

1. Uma política de encaminhamento adoptada pelos projectos SONAS, especialmente pelo facto de os requerentes de asilo serem encaminhados para outras organizações ou serviços: não 'isoladamente' mas de forma contínua e sustentada.
2. Actividades e acções de formação sobre orientação e formação profissional específica introduzidas pelos projectos SONAS, um factor significativo para os elevados níveis atingidos de consciencialização no pessoal "da casa".
3. Em Portugal, foi evidente um impacto positivo com a melhoria dos apoios existentes para os requerentes de asilo e com uma melhor articulação entre as organizações que trabalham nesta rede, o que levou a dar a conhecer as organizações umas às outras.

A esfera de influência não foi tão significativa noutra direcção, ie na forma como as outras organizações ou serviços influenciaram a prática do projecto SONAS. Apenas 27% dos inquiridos sentiu que a sua organização teve uma influência positiva no modo como a PD SONAS faz as suas intervenções. Na maior parte destes casos, a influência estava relacionada com a forma como o SONAS conseguia estabelecer a ligação dos requerentes de asilo com as actividades das outras organizações.

Talvez o mais notável é que todos (100%) os inquiridos classificaram o trabalho dos trabalhadores de "proximidade" do SONAS como positivo, em termos do seu impacto na generalidade. As razões mais importantes para isto prendem-se com:

- O facto importante de se ter conseguido aliar compreensão pessoal e profissionalismo na avaliação das necessidades e na prestação de

assistência.

- O facto de os encaminhamentos para outras organizações e os apoios prestados se efectuarem com base nas necessidades dos utilizadores dos serviços (em vez de efectuados com base nas necessidades dos serviços ou outras contingências limitativas).
- Um elevado nível de conhecimento acerca dos desafios em causa, aliado à capacidade de os transmitir eficazmente.
- A capacidade e vontade de dar resposta às solicitações de maneira atempada.

No que se refere aos resultados portugueses, há a mencionar que:

A grande maioria dos inquiridos (90%) qualificou o trabalho desenvolvido pelo projecto como sendo muito positivo graças às diligências efectuadas para o “Guia de Acolhimento”. Este Guia é encarado como uma boa ferramenta de trabalho, uma fonte de contactos, recursos e legislação, permitindo aos prestadores de serviços esclarecer as suas dúvidas e aumentar o seu conhecimento sobre as questões dos requerentes de asilo.

No que se refere ao trabalho efectuado na rede da Bobadela (onde se situa o Centro de Acolhimento do Conselho Português para os Refugiados), os resultados são muito mais visíveis, devido ao facto desta rede integrar instituições que trabalham sobretudo na área do asilo e, portanto, quase todos os dias lidam com o grupo-alvo. Isto significa que nesta rede é possível resolver problemas e encontrar respostas para questões muito práticas dos requerentes de asilo, o que não se verifica na rede ao nível nacional pois, como já referido anteriormente, esta rede integra instituições que raramente trabalham com o grupo-alvo.

F. Conclusões e Implicações

27 de Novembro de 2003
Início da reunião de apresentação.



Conclusões

Nos dois locais (Portugal e Irlanda) os projectos foram executados no quadro de diferentes limitações ao nível nacional. Por isto, existiam diferenças nas necessidades identificadas pelos requerentes de asilo – e na forma de priorizar as intervenções.

Não obstante essas diferenças, revelou-se um grande número de semelhanças nos dois espaços de execução dos projectos no que diz respeito às **necessidades dos utilizadores dos serviços**. Entre os temas mais comuns que surgiram consta a necessidade sentida pelos requerentes de asilo, em cada área de jurisdição, para a continuidade da assistência e para um envolvimento integrado numa série de actividades. Se bem que a informação sobre o processo de asilo propriamente dito fosse em muitos casos de importância primordial, surgiu também uma necessidade comum, a de um "pacote" de assistência abrangendo as áreas social, económica e pessoal no seu conjunto.

Existem algumas diferenças na **abordagem** adoptada

pelos projectos em Portugal e na Irlanda ao lidarem com essas necessidades. As diferenças foram determinadas sobretudo pelo facto de a PD em Portugal ter operado a partir de um espaço residencial centralizado, ao passo que a PD irlandesa operou a partir de centros estabelecidos nos locais e com capacidade para trabalho exterior de "proximidade". No entanto, verificaram-se importantes semelhanças em relação aos princípios que nortearam a abordagem ao trabalho em cada projecto. Era evidente uma preocupação primordial em relação à necessidade de incrementar respostas holísticas, integradas e inclusivas para as necessidades dos utilizadores dos serviços. Ambos os projectos dependiam também de uma "rede externa" de organizações de assistência e encaminhamento para atingirem os seus objectivos.

O **impacto** do seu trabalho em cada país foi confirmado como positivo tanto pelos utilizadores dos serviços como pelas organizações associadas.

O **Grupo de Trabalho** revelou-se uma estrutura muito importante instituindo procedimentos operacionais que permitiram aprender com a experiência à medida que o Projecto ASPIRE! evoluía. O envolvimento de trabalhadores ao nível do terreno e a vontade de consultar tanto os utilizadores dos serviços como os parceiros de trabalho foram cruciais para uma evolução positiva a este respeito.

Além disso, os resultados dessas aprendizagens são transferíveis para outras situações em que a prestação de informação seja necessária³.

Implicações: Recomendações

Implicações em Relação à Partilha de Práticas e Aprendizagens:

Os contributos positivos desta experiência para um trabalho em rede transnacional podem ser optimizados com:

- A adopção de uma abordagem mais sistematizada na partilha dos desafios comuns que os requerentes de asilo suscitam nos diferentes locais, de modo a que se possam encontrar respostas mais efectivas a custos

³ Os resultados são relevantes, por exemplo, no contexto do nº. 2 do art. 5 ("Informação") da Directiva sobre Padrões Mínimos para a Recepção de Requerentes de Asilo (Directiva do Conselho 2003/9/03, 27 de Janeiro de 2003).

mais vantajosos.

- Formação comum dirigida aos trabalhadores envolvidos na assistência (tendo em conta as necessidades de formação em comunicação intercultural, bem como as necessidades linguísticas). Certamente se conseguiriam potenciais reduções nas despesas se se adoptasse uma abordagem transnacional para este efeito.
- Comunicar directamente com uma série de programas transnacionais apoiados pela União Europeia, especialmente os que combatem a exclusão social.

Implicações em Relação às Abordagens Adoptadas:

Da demonstração de boas práticas através do Grupo de Trabalho resultou uma série de necessidades, a saber:

- A necessidade de estabelecer ligações formais e reconhecidas entre os pontos de acesso de proximidade/comunitários e os principais prestadores de serviços.
- A necessidade paralela de ligar os serviços centralizados a uma série de organizações e actividades assentes na comunidade.
- A necessidade de reconhecer que as formas de trabalho de “proximidade” constituem uma parte essencial da totalidade das respostas dos serviços (muitas necessidades não serão identificadas se não for posta em prática esta abordagem mais pró-activa; e com necessidades subestimadas haverá maiores custos a longo prazo com atrasos e recursos mal-direccionados). Uma boa prática também seria a informação presencial, no local onde os requerentes de asilo estão alojados (centros de acolhimento), prestada por trabalhadores com formação.
- A necessidade de existir um mecanismo formal através do qual os ensinamentos colhidos “no terreno” possam ser incorporados nas políticas gerais e nos programas de acção.
- A necessidade de promover a auto-organização dos requerentes de asilo, com potencial para criarem uma “voz” por intermédio da qual os

serviços sejam mais bem informados acerca das suas necessidades.

- A necessidade de atacar, de forma sistemática, a questão do défice de formação entre os principais prestadores de serviços, especialmente no que se refere à comunicação e consciencialização interculturais.
- Acima de tudo, a necessidade de se reproduzirem factos através dos quais se consiga alcançar a independência efectiva dos requerentes de asilo. A experiência dos parceiros deste Grupo de Trabalho mostra claramente algumas circunstâncias a ter em conta:
 - Acompanhamento contínuo.
 - Prestação de informação independente dos decisores nos processos de asilo.
 - Processos de encaminhamento efectivos e fiáveis, garantindo o seguimento pelas instituições que encaminham e as que prestam assistência.
 - Mecanismos que garantam que os prestadores de informação estejam actualizados sobre os desenvolvimentos que ocorram nos procedimentos de asilo.
 - Confiança e confidencialidade têm que ser garantidas em todas as circunstâncias.

Anexo: Breve Caracterização dos Parceiros de Trabalho Irlandês e Português

Projecto de Acolhimento e Integração de Requerentes de Asilo (Portugal):

O projecto envolve uma série de actividades, nomeadamente a constituição de um centro de informação integrada e o desenvolvimento de um guia informativo que tem em consideração uma rede inter-serviços em torno das necessidades dos requerentes de asilo.

Inclui ainda outras actividades como a concepção e implementação de uma lista de intérpretes, a constituição de um grupo de mediadores sócio-culturais e um grupo consultivo de requerentes de asilo.

A Parceria Portuguesa é constituída por:

- Conselho Português para os Refugiados (CPR);
- Câmara Municipal de Loures / Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos (GARSE);
- Instituto de Segurança Social (ISS);
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

SONAS (Irlanda):

Presta informação e assistência aos requerentes de asilo através de uma rede de trabalhadores de “proximidade” (*outreach workers*). Além do trabalho directo com requerentes de asilo, também empreende actividades de ligação com os serviços, indo ao encontro das necessidades, promovendo nomeadamente cursos de formação.

A Parceria Irlandesa é constituída por:

- Parceria da Região de Wexford
- Parceria de Cork City;
- FÁS;
- Paul Partnership Ltd.;
- Spirasi;
- Centro de Refugiados Vicentino.



CPR

Conselho Português para os Refugiados

Av. Vergílio Ferreira, Lt. 764, Lj. D

1950-339 Lisboa - PORTUGAL

Tel: +351-21 8314372 - Fax: +351-21 8375072

geral@cpr.pt - www.cpr.pt