



Gabriele De Angelis¹ (IFILNOVA), Elizabeth Challinor² (CRIA-UNL),
Emellin de Oliveira³ (CEDIS-UNL) e Marta Lemos⁴ (ISCTE-IUL)

O acolhimento em Portugal de pessoas deslocadas da Ucrânia⁵

Um Policy Brief do NOVA Asylum Policy Lab

1. Introdução

Desde o início da invasão da Ucrânia por parte das forças armadas da Federação Russa, a 24 de Fevereiro de 2022, Portugal foi um dos primeiros países a ativar o regime de proteção temporária para pessoas deslocadas da Ucrânia, sucessivamente alterado com base na [Diretiva Proteção Temporária](#), ativada pela Conselho da União Europeia no dia 4 de Março de 2022⁶.

A Diretiva para a proteção temporária é um mecanismo de emergência, ativado no caso de um aumento repentino do fluxo de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem. Nos termos da Decisão de Execução do Conselho para o caso da Ucrânia, a proteção temporária prevista na Diretiva aplica-se a pessoas residentes na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022,

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6999-9532>

² ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4374-067X>

³ ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4734-0152>.

⁴ ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5666-790X>.

⁵ A responsabilidade dos conteúdos e das conclusões é exclusivamente da equipa.

⁶ Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32022Do382>





incluindo nacionais ucranianos e as suas famílias, bem como estrangeiros e apátridas, desde que gozassem de proteção internacional ou de uma autorização de residência permanente na Ucrânia e que não pudessem regressar ao seu país de forma segura e estável. Ainda, os Estados poderiam incluir no âmbito da proteção temporária estrangeiros que vivessem na Ucrânia com autorização temporária, desde que não conseguissem voltar para o seu país de forma segura.

A Diretiva visa garantir o acesso homogéneo a um conjunto de direitos em todos os países membros da União. Tais direitos incluem: uma autorização de residência temporária, o acesso ao mercado laboral, aos cuidados de saúde, ao alojamento, à segurança social, à educação para os menores, e a uma tutela jurídica para menores não acompanhados. A proteção temporária tem uma duração máxima de dois anos, mas pode ser estendida excepcionalmente ao terceiro ano, conforme a evolução da situação militar e infraestrutural na Ucrânia.

Contrariamente a outros tipos de proteção internacional, a proteção temporária, e tal como previsto no ato legislativo europeu, é atribuída automaticamente aos cidadãos objeto da Decisão do Conselho que ativa a Diretiva. A eles cabe avançar com o pedido de residência no país no qual escolheram permanecer, podendo circular no espaço territorial da União durante, no máximo, noventa dias.

Portugal, que havia transposto a Diretiva em 2003, conta com a [Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto](#), que regula o regime de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar em curto prazo ao seu país de origem, estabelecendo os procedimentos de aplicação deste regime. Nos termos do art. 4.º, n.º 3, da Lei de Proteção Temporária, o Estado Português resolveu conceder proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 01 de março](#). Isso significa que a proteção temporária em Portugal foi ativada três dias antes da ativação pelo Conselho da União Europeia, garantindo proteção imediata a:

- Cidadãos nacionais da Ucrânia e seus familiares.





- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que comprovassem ser parentes, afins, cônjuges ou unidos de facto de cidadãos de nacionalidade ucraniana.

No entanto, de modo a harmonizar a atuação portuguesa com a europeia, no dia 11 de março, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022](#), houve a ampliação do âmbito de aplicação da proteção temporária, que passou a considerar para a proteção imediata em Portugal:

- Cidadãos **nacionais da Ucrânia**.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas **beneficiários de proteção internacional** na Ucrânia.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas que comprovassem ser **familiares**, designadamente parentes, afins, cônjuges ou unidos de facto de cidadãos ucranianos ou de cidadãos estrangeiros beneficiários de proteção internacional na Ucrânia.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas com **residência permanente** na Ucrânia.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas com **residência temporária** na Ucrânia.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas que beneficiassem de um **visto de longa duração** destinado à obtenção deste tipo de autorização na Ucrânia aquando da invasão russa.

Importa mencionar que alguns critérios para a proteção temporária foram alterados através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022](#), publicada no dia 28 de dezembro de 2022⁷, a citar:

- **Não são mais considerados** como beneficiários de proteção temporária cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que tivessem **residência**

⁷ Cf. De Oliveira, Emellin e De Angelis, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise* [em linha]. APL Blog, janeiro 2023, DOI: [10.34619/1wid-mtmw](https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw)





temporária ou **visto de longa duração** na Ucrânia à data de 24 de fevereiro de 2022.

- **Definem-se quem são** as pessoas que podem ser consideradas **familiares** de cidadãos nacionais da Ucrânia e de beneficiários de proteção internacional na Ucrânia que podem ser considerados para fins de proteção temporária. Seguindo, de forma geral, as disposições da [Comunicação da Comissão sobre orientações operacionais para a aplicação da Decisão de Execução \(UE\) 2022/382 do Conselho que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária 2022/C 126 I/01](#), os tais familiares seriam:
 - Os cônjuges;
 - As pessoas que vivam em condições análogas às dos cônjuges há mais de dois anos;
 - Os filhos menores do casal, do cidadão ou do seu cônjuge ou unido de facto, incluindo os que sejam adotados;
 - Outros parentes próximos que vivam em comunhão de mesa e habitação, e que dependam totalmente, ou em grande parte, dos cidadãos referidos acima.

Como visão geral, até dia 8 de novembro de 2022, das 7,8 milhões de pessoas que saíram da Ucrânia, 4,7 milhões se tinham registado como beneficiárias de proteção temporária (ou outro tipo de proteção similar) nos países membros da UE, conforme os dados divulgados pelo [ACNUR](#). A 3 de Outubro de 2022, 52.875 cidadãos estavam registados em Portugal como beneficiários de proteção temporária. No dia 10 de Outubro, segundo o [Jornal de Notícias](#), Portugal já havia concedido:

“[...] 53.126 proteções temporárias a cidadãos ucranianos e a estrangeiros que residiam na Ucrânia, 31.362 dos quais a mulheres e 21.764 a homens, informou o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)”.

Isso significa que, até ao início de outubro de 2022, Portugal havia recebido cerca de 1,13% das pessoas deslocadas da Ucrânia. Apesar de ser, em termos comparativos, uma





baixa percentagem, esse número é superior a percentagem de pessoas refugiadas acolhidas em Portugal em outras vagas migratórias. O [relatório estatístico do asilo do Observatório das Migrações \(OM\) de 2022](#) informa que, em 2020:

Portugal [...] acolheu cerca de 0,1% do total dos refugiados da UE27.

Ademais, apesar de serem relativamente reduzidos, os ingressos de deslocados vindos da Ucrânia são, porém, consistentes, se comparados com as médias anuais ou com picos de chegadas precedentes. A título de ilustração, entre 2015 e 2018, Portugal recebeu cerca de 1.500 refugiados recolocados de outros Estados Membros da União Europeia em consequência da assim chamada “crise dos refugiados” de 2015, originada, sobretudo, pela guerra na Síria e pelo afluxo de pessoas vindas de outros países através da fronteira marítima no Mediterrâneo.

Acresce que o fluxo de deslocados da Ucrânia, mesmo que consistente, não é regular e previsível, contrariamente à experiência portuguesa com outros tipos de fluxos, na medida em que os deslocados da Ucrânia podem escolher residir em qualquer Estado-Membro da União, sem as consequências da aplicação do Regulamento de Dublin.

A tabela a seguir resume os acessos de refugiados em Portugal nos últimos anos (dados disponíveis até finais de 2021 – fonte: OM):

Mecanismo de chegada	Período	Números
Recolocação	Dezembro 2015 - Abril 2018	1500
Acordo EM UE-Turquia	Junho 2016 - Dezembro 2017	142
Reinstalação de Turquia e Egito	2018 -	930
Recolocação voluntária de menores não acompanhados	2020 -	199
Recolocação ao abrigo do acordo bilateral entre Portugal e Grécia	2020 -	100
Recolocação de barcos	Julho 2018 -	264





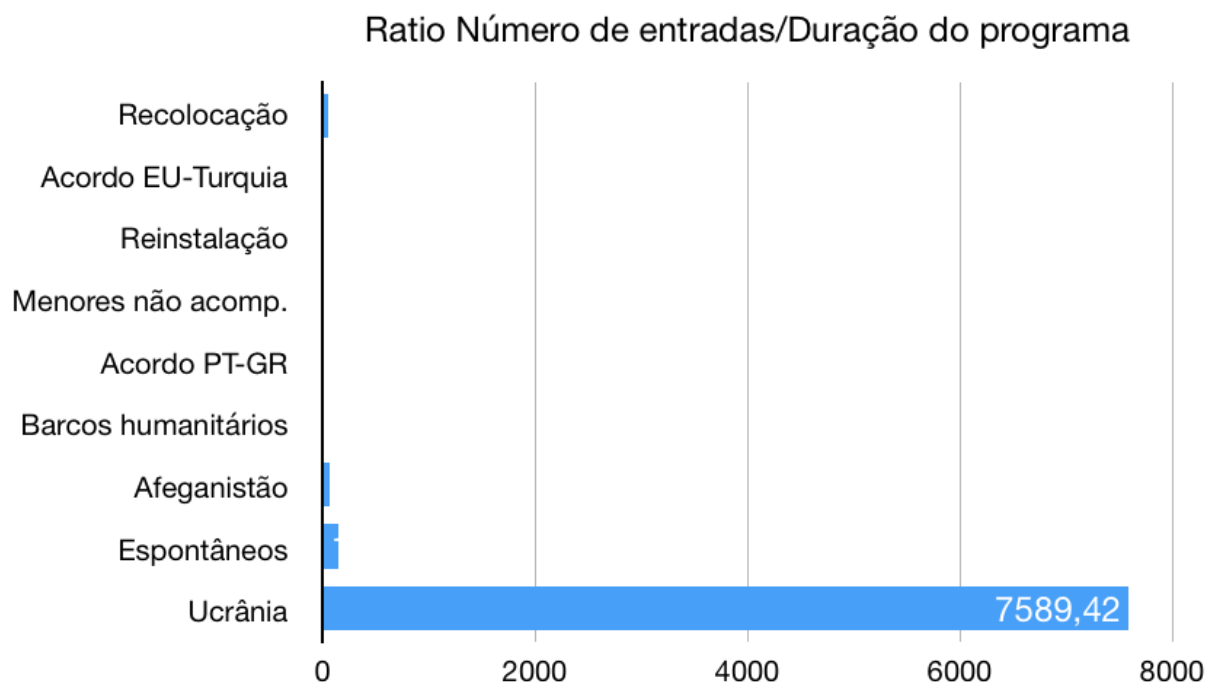
humanitários a partir de Itália e Malta		
Admissão humanitária de cidadãos provenientes do Afeganistão	2021 -	768
Pedidos de proteção internacional apresentados em território português	2019 ⁸	1834
Ucrânia, proteção temporária	2022 (até outubro)⁹	53126

O gráfico a seguir representa a proporção entre as entradas realizadas ao abrigo dos diferentes mecanismos de entrada e o período em que ocorreram (em meses), ilustrando o impacto quantitativo da última vaga em comparação com as anteriores:

⁸ O número decresceu para 1002 em 2020 por efeito da pandemia do COVID-19, e cresceu para 1537 em 2021, nos quais são, todavia, incluídas as admissões humanitárias do Afeganistão.

⁹ Cf. “Segundo o Governo, Portugal recebeu, à data de 16 de janeiro, 57.133 pedidos de Proteção Temporária, correspondentes a 107 nacionalidades” in: França, Ana. “Governo modifica Proteção Temporária para estrangeiros fugidos da Ucrânia: o que muda, quem tem de sair e as opções para quem quer ficar”, *Jornal Expresso*, 18 janeiro de 2023, disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/migracoes/2023-01-18-Governo-modifica-Protecao-Temporaria-para-estrangeiros-fugidos-da-Ucrania-o-que-muda-quem-tem-de-sair-e-as-opcoes-para-quem-quer-ficar-10b33195>





2. Objetivo do *policy brief*, dados recolhidos e método

Considerando o afluxo maciço e repentino de pessoas deslocadas da Ucrânia, o presente *policy brief* visa analisar o funcionamento do sistema nacional de acolhimento e a sua adaptação à atual situação de acessos extraordinários ao sistema. Quais são os maiores desafios encontrados? Como reagiram as instituições encarregues de gerir o sistema de proteção internacional? Quais inovações podem ser identificadas em relação à gestão de fluxos precedentes? E no que toca ao procedimento habitual de acolhimento no âmbito proteção internacional? O que podemos aprender com a atual gestão dos fluxos? Quais melhorias podem ser sugeridas para o presente e para o futuro?

Para responder a essas questões, foram **recolhidos** tipos diferentes de **dados**, a saber:

- As experiências de pessoas deslocadas da Ucrânia acolhidas em Portugal, através de entrevistas semiestruturadas (3);



- A experiência de entidades da sociedade civil que colaboraram no acolhimento de deslocados da Ucrânia, quer fornecendo acompanhamento e habitação temporária à chegada, quer fornecendo informações aos deslocados, quer estabelecendo pontes entre entidades públicas e da sociedade civil para facilitar o acesso aos serviços por parte dos recém-chegados (2 entrevistas semiestruturadas);
- A experiência de representantes das entidades públicas encarregues de promover, facilitar e coordenar o acesso dos deslocados aos serviços básicos, nos termos da Diretiva sobre proteção temporária (1 entrevista semiestruturada);
- A experiência de uma Câmara Municipal no acolhimento de deslocados da Ucrânia (observação participante numa reunião)
- As informações documentais disponíveis sobre as modalidades de acolhimento e o acesso aos serviços (ver as fontes mencionadas nos parágrafos que se seguem);
- Netnografia (redes sociais, análise de publicações de cariz público);
- Conversas informais com interlocutores (quatro pessoas, com e sem proteção temporária, em Lisboa e no Porto);
- Uma observação participante, que aconteceu em julho de 2022, da manifestação que deslocados ucranianos e outros cidadãos (incluindo nacionais) organizavam aos sábados em Lisboa, no Rossio, para protestar contra a invasão da Ucrânia.

Por motivos de privacidade, nenhuma das nossas fontes será indicada ou caracterizada de forma a ser reconhecida ou identificável.

O **método** que seguimos é o reflexivo-recursivo. Com base em estudo documental, na primeira fase, conduzimos entrevistas e observações participadas e, na segunda fase, enviamos as nossas constatações aos entrevistados para recolher ulteriores informações e comentários, com base nos quais elaboramos o relatório final¹⁰.

¹⁰ Entende-se que a responsabilidade dos conteúdos e das conclusões é exclusivamente da equipa.





As informações assim recolhidas foram comparadas com os dados do projeto sobre “**O acolhimento de refugiados em Portugal**” (PTDC/FER-ETC/30368/2017), durante o qual foram investigados os percursos de acolhimento de refugiados em Portugal, nas suas várias vertentes, e diferenciados pelo canal de chegada (recolocação, reinstalação, espontâneos, barcos humanitários).

3. A problemática do alojamento

Os critérios para a integração de deslocados da Ucrânia são os já válidos para os refugiados das vagas anteriores e consistem na obrigação, por parte das instituições públicas, de providenciar acesso a alojamento e a outros serviços básicos, tais como saúde, educação, formação profissional e mercado de trabalho, bem como facultar curso de Português como instrumento de inserção social.

Como antecipado, contrariamente aos fluxos anteriores de requerentes de proteção internacional em Portugal, o fluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia não é programável, nem estritamente previsível, tendo os deslocados o direito de escolher livremente o país da União no qual querem residir, sem o risco de serem (re)tomados a cargo com base no Regulamento de Dublin.

Nos anos anteriores, o cumprimento das obrigações internacionais em que o Governo de Portugal voluntariamente assumiu dependia bastante da capacidade efetiva de acolhimento, ou seja, na disponibilidade de entidades da sociedade civil e de Câmaras Municipais em disponibilizar alojamento e acompanhamento. Sabemos, por experiência anterior e com base nos dados disponíveis, que tal capacidade é limitada. Não estranha, neste sentido, que as demais obrigações assumidas não tenham sido cumpridas na sua totalidade¹¹.

No caso do fluxo dos "espontâneos", que são os refugiados que se apresentam espontaneamente (ou que são identificados) à fronteira e que pedem asilo em

¹¹ Veja-se, a este propósito, o resumo contido em Catarina Reis Oliveira, *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2022*, OM, <https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-asilo>





Portugal, foram identificadas diversas questões relativas ao alojamento, que resultaram na [sobrelotação](#) das soluções habitacionais existentes¹².

Tal como nas últimas vagas de migração forçada, o **alojamento** continua a ser uma das principais problemáticas do acolhimento. Como forma de superar esta questão, o método escolhido em Portugal prevê três fases de intervenção:

Fase 1: Emergência — Isso implica encontrar uma solução provisória de alojamento, nomeadamente num centro de acolhimento;

Fase 2: Casa provisória – incluindo a partilha de alojamento, que pode ser providenciado por entidades da sociedade civil (através de projetos específicos);

Fase 3: Colaboração – entre Câmaras Municipais (CMs) e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P (IHRU) para encontrar uma solução mais estável a longo prazo.

Conforme o modelo implementado pelas instituições públicas, encontrar alojamento implica numa triangulação entre o **Alto Comissariado para as Migrações (ACM)**, que tem as informações sobre os recém-chegados, as **Câmaras Municipais (CMs)**, que mantêm as vagas no alojamento público, e o **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P (IHRU)**. Essa triangulação é efetivada através dos programas *1.º Direito e Porta de Entrada*, que visam financiar oportunidades de alojamento através de protocolos com os Municípios. Os programas foram alterados em outubro de 2022, em resposta às necessidades que surgiram em relação ao movimento migratório de deslocados da Ucrânia¹³.

O alojamento representa o maior desafio que as instituições públicas, e especialmente o ACM enquanto entidade coordenadora, têm de enfrentar. Podemos dizer que a gestão do fluxo por parte das instituições públicas consiste, em grande parte, na

¹² Ver também: “Covid-19: Aumento de pedidos de asilo obriga a alojamento fora de centros de acolhimento”, disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/coronavirus/2020-04-22-Covid-19-Aumento-de-pedidos-de-asilo-obriga-a-alojamento-fora-de-centros-de-acolhimento>

¹³ Cf. Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/74-2022-202552707>





procura de soluções habitacionais. Citando uma fonte deste relatório: “Parece-me que estou a trabalhar no Booking.com”.

Claramente, não é este o único mecanismo facultado às pessoas deslocadas da Ucrânia para encontrar alojamento, mas é, nas palavras de uma das nossas fontes, “o único que permite uma participação ativa das instituições públicas”.

Outros mecanismos são: encontrar uma casa através da mobilização espontânea de entidades da sociedade civil ou de particulares, encontrar alojamento no mercado imobiliário diretamente, ou utilizar a própria rede de contatos com particulares, especialmente com membros da comunidade ucraniana previamente residente em Portugal.

Na fase inicial da invasão e da deslocação massiva de pessoas da Ucrânia, assistiu-se à uma notável mobilização, quer das organizações da sociedade civil, quer de particulares. Houve inúmeras ofertas de alojamento, incluindo gratuitas, por parte de particulares, incluindo o acolhimento domiciliário de deslocados da Ucrânia, quer na sua própria casa (de habitação permanente), quer numa segunda casa. Aquando da elaboração deste relatório não obtivemos dados que nos permitissem avaliar quantitativamente este tipo de acolhimento.

Tal alojamento era, todavia, usualmente temporário: a expectativa comum era que não ultrapassasse os 2-3 meses, especialmente quando ocorresse em casas destinadas, por exemplo, a alojamento turístico. Por causa da distância dos centros urbanos, tais soluções podiam não ser adequadas em termos de acesso aos serviços ou de assistência e acompanhamento dos recém-chegados, não obstante o apoio constante por parte de entidades da sociedade civil.

Repetiram-se, neste caso, as dificuldades já ocorridas com a vaga de requerentes de proteção internacional no âmbito das recolocações de 2015: há testemunhos acerca de particulares que subestimaram largamente o desafio representado pelo acolhimento de pessoas deslocadas, cujas necessidades práticas associam-se a uma fragilidade psicológica. Nesses casos, o acolhimento dá frequentemente lugar a conflitos e “mal-entendidos” entre acolhidos e acolhedores.





Para ilustrar: Uma família ucraniana entrevistada contactou pela internet com voluntários que serviram de mediadores entre a família e particulares que se ofereceram para hospedá-la. A família acabou por sentir-se isolada por morar numa aldeia, distante dos centros urbanos e com poucos transportes públicos. Os hóspedes não falavam inglês, e as condições de alojamento, na opinião da família, não eram dignas. A falta de preparação dos voluntários para servirem de mediadores fez com que eles contribuíssem para agravar as relações entre a família e os hóspedes, que também não estavam preparados para acolher deslocados de guerra e, passado um mês, a família saiu do alojamento.

Quer os conflitos, quer a natureza temporária das primeiras soluções de alojamento, levam a que os deslocados tenham de procurar outra solução logo nas primeiras semanas — ou meses — da estadia.

A perda da primeira solução de alojamento representa outro desafio para os recém-chegados, especialmente para aqueles que já tinham começado com sucesso o processo de inclusão social e laboral, pois a perda da primeira casa pode implicar num afastamento do lugar no qual já se começou a criar relações sociais e ter oportunidades de trabalho.

Vários fatores dificultam a procura de soluções habitacionais mais estáveis: o preço das rendas e os requisitos impostos pelos senhorios.

Os senhorios costumam pedir a nomeação de um fiador, de que os deslocados muito dificilmente dispõem. Igualmente comum é que o senhorio peça uma duração mínima do contrato: nas palavras de uma das nossas fontes, “2 anos parecem ser um prazo bastante comum”. A mesma fonte realça que “os senhorios desconfiam do Estado”. Isso dificulta, na sua avaliação, a intervenção do IHRU.

Para ilustrar: Uma família entrevistada afirmou não conseguir arrendar uma habitação em Lisboa por falta de fiador e por não ter fundos para pagar 12 meses de rendas antecipadas, como foi solicitado pelo senhorio. Gastou muito dinheiro em hotéis e Airbnb em Lisboa antes de ser alojada temporariamente por uma família, cujo amigo aceitou arrendar-lhe a sua casa noutra região do país. Contudo, a casa estava localizada numa zona rural, com poucos





transportes públicos, e a família não tinha conseguido estabelecer relações sociais com a vizinhança, pelo que procurava mudar de alojamento.

Com isso, a intervenção da comunidade ucraniana em Portugal, presente no território desde os anos 90 e demograficamente significativa¹⁴, torna-se num dos recursos mais utilizados pelos deslocados na procura de soluções habitacionais. Em numerosos casos, tais soluções passam pela partilha de casa com familiares e amigos, quer sejam outros deslocados, quer sejam familiares ou amigos da comunidade pré-existente. Por conseguinte, é presente uma situação de sobrelotação dos alojamentos, com consequente aumento do stress e de situações de tensão dentro dos núcleos familiares. Há casos nos quais as dificuldades de alojamento levaram à saída das pessoas deslocadas para outros países europeus, de modo similar aos tais “movimentos secundários” de requerentes e beneficiários de proteção internacional de outras vagas.

Para ilustrar: Uma família entrevistada mudou-se para a Polónia por não encontrar habitação em condições condignas, estando insatisfeita com as infraestruturas urbanas e o ambiente social onde vivia. Foi aparentemente mais fácil encontrar alojamento em Cracóvia, onde também conseguiram encontrar um jardim de infância para a filha.

Note-se que o problema do alojamento não afeta todas as pessoas vindas da Ucrânia da mesma forma. Por exemplo, encontrar alojamento para deslocados vindos da Ucrânia que são naturais de países asiáticos ou africanos continua a ser mais problemático do que para naturais da Ucrânia. Os deslocados da Ucrânia destes países são os que mais facilmente permanecem por tempos prolongados em centros de acolhimento. Houve relatos de Câmaras Municipais e particulares que se recusaram a dar alojamento a deslocados vindos da Ucrânia por não preencherem o fenótipo do que se espera ser “um deslocado na Ucrânia”, ou seja, um natural ucraniano.

¹⁴ Consoante o [Relatório Estatístico do SEF](#) de 2021 (relativo aos dados de 2020), os nacionais da Ucrânia constituem o sétimo maior grupo de imigrantes em Portugal, com 25.802 residentes registados (3,9% da população estrangeira residente).





4. O tráfico de seres humanos e a prevenção do risco

Não obstante os [alertas](#) sobre o risco de redes **tráfico de seres humanos** aproveitarem-se do afluxo maciço de deslocados para, nomeadamente, a exploração sexual ou laboral, não houve registos suficientes sobre esse risco para uma análise quantitativa mais aprofundada. Ainda, nenhuma das nossas fontes mencionou este como sendo um problema proeminente na gestão dos fluxos.

Isso se pode explicar pela [atenção](#) tida com a eventualidade de tráfico desde os primeiros dias do conflito; com a vasta informação disponível aos recém-chegados; com a existência de redes de contatos informais com membros da comunidade ucraniana em Portugal, apta a fornecer informações pré-chegada; com o [trabalho policial](#) de combate e prevenção; e com o esforço feito, quer pelas associações de migrantes, quer pelas instituições públicas, de providenciar informação correta e atempada, incluindo sobre as condições de acolhimento e os serviços legais disponíveis. Nesse sentido, a Ordem dos Advogados ofereceu [patrocínio gratuito](#) a deslocados.

Contudo, o medo da exploração também foi mencionado numa das entrevistas; uma ucraniana afirmou ter ouvido muitas histórias de exploração de ucranianos na “Europa” e por isso não podia confiar em ninguém. Afirmava, nesse sentido, que os voluntários não ofereciam estabilidade no acolhimento dado, não garantindo a mesma proteção que o Estado.

O fenómeno do tráfico de seres humanos revela em si uma dificuldade acrescida na sua investigação e análise, pois acarreta um risco associado não só para o interlocutor, como também para quem investiga. Esta situação dificulta a pesquisa sobre a sua verdadeira dimensão. Além de haver indícios e receios, como os referidos anteriormente, também tivemos conhecimento de situações em ambiente fabril que nos levaram a ponderar este fenómeno. No entanto, estas se revelaram de difícil verificação e comprovação, dado o receio dos interlocutores de tratar sobre o assunto. Apesar de considerarem como “atos caridosos e de bondade”, o facto de dois dos seus conhecidos – que são empresários – irem à Polónia e trazerem deslocados ucranianos





para Portugal para trabalharem nas suas fábricas — na altura da entrevista já haviam trazido mais de quarenta pessoas —, os nossos interlocutores não percebiam bem o que depois acontecia com as pessoas assim chegadas a Portugal, nomeadamente no que toca ao alojamento ou à documentação. Este facto e a percepção do interesse do investigador sobre a questão levaram a que as pessoas entrevistadas evitassem o seguimento de contactos com os empresários.

Desta forma e de acordo com a nossa metodologia, escrever sobre o fenómeno do tráfico de seres humanos e a sua escala torna-se uma tarefa desafiante com diferentes fatores externos dependentes, tal como outro tema que envolva atos ilícitos. Ainda assim, referimos brevemente a sua possibilidade de existência e as limitações para aprofundar a análise.

5. O acesso a serviços e documentos

Algumas práticas introduzidas para fazer frente à emergência atual e que visavam facilitar a integração de deslocados da Ucrânia poderão servir como **inovações de natureza administrativa**. Tais inovações dizem respeito:

- A. Ao acesso simplificado a uma carta de condução válida em Portugal¹⁵;
- B. Ao acesso simplificado ao reconhecimento automático da certificação profissional para motoristas¹⁶;

¹⁵ “Os beneficiários de proteção temporária ao abrigo da RCM n.º 29-A/2022, de 1 de março, podem trocar o seu título de condução por carta de condução portuguesa, sem necessidade de apresentação da certidão comprovativa da autenticidade do título de condução e das provas teórica e prática de exame de condução, com dispensa do pagamento das respetivas taxas”, <https://portugalforukraine.gov.pt/documentacao/> (nossa última visualização: 12 de Novembro de 2022).

¹⁶ “Os titulares de certificados de motorista previstos no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1072/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, podem pedir o reconhecimento automático da certificação profissional e, quem não conseguir fazer prova documental do exercício dessa profissão, pode requerer o averbamento do código 95 na carta de condução, desde que frequente ação de formação contínua, com a duração de 35 horas e aprobe no respetivo exame, com dispensa do pagamento das respetivas taxas”, <https://portugalforukraine.gov.pt/documentacao/> (nossa última visualização: 12 de Novembro de 2022).





- C. Ao acesso direto e automático, no momento do pedido de registo como residentes dos beneficiários de proteção temporária, ao Número de Identificação Fiscal (NIF), ao Número de Inscrição à Segurança Social (NISS), ao Número de utente do Sistema Nacional de Saúde
- D. A um conjunto de medidas que visam facilitar a integração educacional e escolar de crianças e jovens deslocados.

Essa alteração de medidas de cariz administrativo revela-se relevante, pois vem colmatar falhas no sistema de acolhimento e de integração detetadas anteriormente. A troca da carta de condução, o reconhecimento de diplomas escolares e as certificações profissionais, a constituição de um percurso com diretivas claras e bem definidas, quer para a integração escolar dos menores, quer para a formação profissional dos adultos, representam alguns dos maiores problemas que os refugiados das vagas anteriores tiveram de enfrentar — muitas vezes, sem êxito. A amostra utilizada no âmbito do projeto sobre “A integração de refugiados em Portugal” (PTDC/FER-ETC/30368/2017) evidencia um grande número de refugiados que teve dificuldades no acesso a documentos. Em pelo menos dez entrevistas realizadas com refugiados, atrasos na emissão do cartão de residência ou na renovação da autorização de residência temporária dificultaram o acesso ao RSI, ao abono de família, à abertura de uma conta bancária e à obtenção de uma carta de condução.

Relativamente aos pontos A, B e C, no caso das vagas anteriores de refugiados, a dificuldade de acesso a documentos relevantes para o percurso de integração explica(va)-se pela ausência de um guião administrativo, com indicações de como proceder quando os requerentes não possuem toda a documentação original necessária, ou cuja documentação original não é facilmente sujeita a um reconhecimento por parte das autoridades portuguesas.

A título de ilustração, os técnicos das entidades que acolhem refugiados apontam, em geral, a dificuldade na troca da carta de condução. A ausência deste documento impõe outros obstáculos, tais como o acesso a escolas (sobretudo quando o acolhimento ocorre fora das áreas metropolitanas), a cursos profissionais e a oportunidades de





emprego. Perante a pressão existente no mercado imobiliário, morar na periferia ou no interior acaba por ser muitas vezes a única opção acessível. Isso faz com que a possibilidade de ter uma carta de condução seja de fundamental importância para a vida de uma pessoa deslocada ou refugiada.

Pela mesma razão é importante que tenha sido facilitado o reconhecimento da certificação profissional para motoristas, na medida em que isso favorece a integração laboral, pelo menos, desta categoria de trabalhadores.

Facilitar a aquisição de documentos fundamentais para o acesso a serviços básicos é outra inovação relevante desta vaga de acolhimento. Se, por um lado, o acesso ao NIF e ao SNS não colocou grandes problemas no passado, o **acesso ao NISS** foi sujeito a interpretações e práticas diferentes por parte dos vários Distritos do ISS-IP, sendo que só nos últimos anos a prática da atribuição passou a ser mais homogénea e eficiente.

Muitas entidades da sociedade civil que acolheram refugiados nos anos anteriores testemunham dificuldades – e até recusas – na obtenção do NISS, sem o qual o acesso ao Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) resulta praticamente impossível. Por uma questão de interpretação das normas administrativas em alguns Distritos, a existência de uma relação laboral foi vista como sendo um pressuposto para a atribuição do NISS, o que excluía de facto os refugiados recém-chegados da formação profissional. Nos últimos anos (a partir de 2020), quer os nossos dados, quer o relatório estatístico do OM de 2022 (p. 11) destacam a necessidade de a atribuição do NISS seguir percursos mais homogéneos e favoráveis aos requerentes. A sua atribuição não era, todavia, automática, nem era acompanhada pela atribuição do NIF e do número de utente do SNS.

Mais pró-ativa parece também a abordagem do IEFP à atual vaga de deslocados. O Instituto não tinha anteriormente desenvolvido instrumentos dedicados à inclusão laboral do beneficiário de proteção internacional, mas fê-lo durante esta última vaga: a sua página principal disponibiliza serviços e medidas de emprego e formação





dirigidas aos empregadores nacionais e aos cidadãos deslocados da Ucrânia, ligando-se diretamente ao portal [Portugal for Ukraine](#)¹⁷.

As nossas fontes apontam para uma notável oferta de emprego, especialmente por parte de particulares, para deslocados vindos da Ucrânia, pelo menos para os que sejam nacionais ucranianos. Nas iniciativas de *matching* organizadas por associações da sociedade civil, a oferta de emprego superou, por regra, a procura. Não obstante a elevada oferta, o *matching* parece algo problemático. Na avaliação de uma das nossas fontes com experiência nesse procedimento, as qualificações dos recém-chegados são superiores às que os empregadores procuram.

No que diz respeito à questão do desemprego e/ou da escassez de rendimentos, uma fonte institucional informou que nem todos os deslocados da Ucrânia estão bem informados sobre as regras do Rendimento Social de Inserção (RSI) ao qual poderão ter direito. Apesar de não ser uma atribuição automática, seria necessário que fossem melhor informados sobre a legislação existente sobre esta matéria.

Relativamente ao ponto D, as medidas voltadas para a **inclusão de crianças e jovens** deslocados da Ucrânia em idade escolar aproveitam algumas inovações já introduzidas em 2020, com base na experiência dos anos anteriores com a integração de alunos refugiados. Tais medidas incluem simplificações ao nível da “concessão de equivalências, da integração progressiva no currículo e do reforço da aprendizagem da língua portuguesa, bem como da ação social escolar”, considerando ainda o “seu posicionamento no sistema educativo”, conforme o [Ofício-Circular S-DGE/2020/2040 – DSDC-DEPEB](#) relativo às “Medidas educativas de integração de crianças e jovens refugiados no sistema educativo”, e o [Ofício-Circular 10976/2022/DGE-DSDC-ECE](#) referente a “Ucrânia – Concessão de equivalências e integração de crianças e jovens no sistema educativo português”. A integração escolar e social de crianças e jovens levanta questões complexas e apresenta aspetos mais sensíveis.

¹⁷ Cf. IEFPP <https://www.iefp.pt> (nossa última visualização: 12 de novembro de 2022).





6. A questão infantojuvenil

Duas características distinguem a integração educativa e escolar de crianças e jovens deslocada da Ucrânia em comparação com as provenientes de outros países:

- a. A existência de uma tabela de comparação de habilitações, e;
- b. A possibilidade de cumprir a escolaridade obrigatória através do ensino à distância facultado por escolas ucranianas.

Relativamente ao primeiro ponto, crianças e jovens provenientes do sistema educativo e escolar ucraniano gozam da existência de uma tabela de equivalências, que permite o reconhecimento das suas qualificações, contrariamente a crianças e jovens vindos de outros países dos quais provém um considerável fluxo de refugiados, tais como a Síria, o Afeganistão, a Eritreia, etc., conforme o Ponto 1.2 do [Ofício-Circular 10976/2022/DGE-DSDC-ECE](#) (existem, contudo, tabelas de equivalências entre Portugal e Turquia, assim como entre Portugal e Paquistão).

O ponto b), relativo ao cumprimento da obrigatoriedade da frequência escolar, sendo em si justo e razoável, levanta, porém, uma série de questões.

O [Guião](#) com orientações da Direção-Geral da Educação (DGE) sobre o acolhimento nas escolas de crianças e jovens deslocados da Ucrânia salienta a fragilidade emocional que pode advir da situação de deslocação deste grupo-alvo:

“É sempre necessário ter em consideração que, tal como outros refugiados, estes menores chegam num contexto de trauma” (p. 4).

O Guião salienta a importância de implementar estratégias de inclusão, quer escolar no sentido estrito do termo, quer social, através da socialização dentro do contexto escolar e educativo, a partir da obrigação de frequentar o ambiente escolar mesmo no caso em que se opte pelo ensino à distância — uma medida que também permite verificar o cumprimento da obrigação educativa:





“A presença do aluno na escola é obrigatória no decurso das sessões em linha proporcionadas pela escola ucraniana” (p. 4).

É também “obrigatória a frequência nas atividades de Português Língua Não Materna” (p. 4). No mesmo sentido, são medidas que visam alcançar uma gestão das atividades e dos espaços de trabalho de modo que nenhum aluno “fique isolado” (p. 5), estabelecer “interações significativas entre crianças e jovens e adultos” (p. 8), etc.

No entanto, as informações recolhidas ao longo das nossas entrevistas indicam que o **nível de integração esperado e visado por essas medidas ainda não foi alcançado**.

Conforme as informações recolhidas, dos quase 14.000 menores que chegaram a Portugal desde o início do conflito, só cerca de 4.000 pareciam estar integrados no sistema escolar português até meados de outubro, faltando informações sobre os restantes 10.000. Tal ausência pode ter as suas raízes em vários fenómenos.

Em primeiro lugar, a **problemática habitacional** força a deslocações (quer dentro de Portugal, quer eventualmente para fora), atrasa a integração e torna, em geral, precária a vida de jovens e adultos deslocados.

Em segundo lugar, a conseqüente **precarização da vida** das pessoas deslocadas agrava o stress e a sua situação de desconforto psicológico. Relatos sobre assistência psicológica a deslocados apontam para a resistência imposta por jovens e crianças: em resumo, há dificuldade em aceitar a deslocação em si, querem regressar ao seu país, e mostram sinais de sofrimento em termos de saúde mental. A situação de stress devido à precariedade da sua situação humana, geográfica e social em território português contribui para piorar o seu quadro psicológico, já em si difícil. Podemos formular a hipótese de que o **stress devido à deslocação, juntamente com a precarização das condições habitacionais das pessoas deslocadas da Ucrânia, possa ser responsável pelo atraso na inserção escolar de crianças e jovens**.

Pelo contrário, podemos excluir que haja falta de informação sobre as opções de escolarização, ou que a informação não seja facilmente acessível.





7. O modelo de gestão do sistema de acolhimento

O modelo de gestão da atual vaga de deslocados da Ucrânia segue os moldes do programa de recolocação. Sob a coordenação do ACM, reúne-se um **Grupo Operativo Único**¹⁸ do qual participam as instituições interessadas, tal como o ISS-IP, a DGE, o SEF, etc. O acolhimento em si resulta de uma colaboração entre estas entidades e as organizações da sociedade civil.

A organização das duas vertentes fundamentais do acolhimento – o alojamento e o acompanhamento (para fins de acesso aos serviços) – também demonstra uma notável *path dependence* do modelo geral de acolhimento de refugiados em Portugal. Tal modelo consiste na intervenção direta da sociedade civil e das autoridades locais – sobretudo, das Câmaras Municipais – como resposta inicial do acolhimento. Não existe, de facto, uma capacidade de acolhimento que o Estado possa disponibilizar nas fases da emergência. Há, sim, centros de acolhimento organizados por algumas Câmaras Municipais, e geridos por entidades da sociedade civil, juntamente com espaços habitacionais que as próprias entidades podem facultar.

A triangulação entre ACM, IHRU e Câmaras Municipais é uma novidade interessante na tentativa de resolver um dos maiores problemas do acolhimento de refugiados em Portugal, qual seja, a questão do alojamento. Tal triangulação, como já mencionado, visa uma intervenção mais sistemática e estruturada de organizações públicas. É, no entanto, cedo para estimar os seus resultados no que toca à capacidade de acolhimento portuguesa.

Perante as condições atuais, a gestão de grandes fluxos de pessoas torna-se complexa, quer pela necessidade de coordenar numerosas e diferentes organizações, quer pela escassez de vagas disponíveis. Por conseguinte, o que os funcionários encarregues da gestão dos fluxos fazem no seu dia-a-dia consiste, primeiramente, em encontrar

¹⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro, que estabelece um sistema de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional, publicado no Diário da República n.º 228/2020, Série I de 2020-11-23, páginas 40-44 disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/103-2020-149220089>





soluções *ad hoc* para as questões pontuais que se vão apresentando. Muitas vezes, isso significa buscar alojamento casuisticamente, sem modelos de ação já traçados.

Relativamente à segunda vertente do acolhimento (o acompanhamento), permanecem **limites à intervenção das organizações públicas**. Isso se deve às suas características organizacionais e à sua dotação de recursos humanos, muitas vezes insuficientes para garantir a prestação de serviços específicos. Por exemplo, as “Equipas de emergência multidisciplinares para o acompanhamento” de que se fala no portal *Portugal for Ukraine*, de facto, não arrancaram, conforme informação das nossas fontes. O acompanhamento de deslocados, no sentido de facilitar o acesso a documentos e serviços através de uma intervenção no terreno, contrariamente ao atendimento no gabinete, continua a ser, na prática, entregue às organizações da sociedade civil, a voluntários ou a particulares, contactados através de redes informais, tal como a comunidade ucraniana em Portugal.

8. Recomendações

8.1 O desafio habitacional

Portugal apresenta um grave [problema em matéria de habitação](#). Toda a população residente é afetada com esta problemática¹⁹, mas a população vulnerável, na qual se inclui uma grande parte de refugiados e deslocados, é especialmente atingida por essa questão²⁰. No caso deste subgrupo específico, o problema apresenta duas vertentes: o acolhimento de emergência (à chegada) e a habitação permanente. O primeiro ponto

¹⁹ Cf. SIC Notícias, “Despejados de casa, mãe e filho vivem agora numa tenda na praia em Matosinhos” Disponível em: <https://sicnoticias.pt/pais/2023-01-23-Despejados-de-casa-mae-e-filho-vivem-agora-numa-tenda-na-praia-em-Matosinhos-21dfd06d>

²⁰ Cf. Jornal Expresso “Programa de acolhimento chegou ao fim: seis famílias de refugiados em risco de ficarem sem casa”, disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2022-02-14-programa-de-acolhimento-chegou-ao-fim-seis-familias-de-refugiados-em-risco-de-ficarem-sem-casa>





é ainda mais relevante no caso em que ocorram fluxos repentinos de deslocados, como o atual fluxo de deslocados da Ucrânia.

Para conseguir fazer frente às obrigações internacionais que o Governo de Portugal assumiu, a primeira tarefa consiste em **constituir uma capacidade de acolhimento temporário e emergencial** que consiga absorver as primeiras vagas de deslocados na altura em que ocorrem. O reforço do mecanismo atual, que de facto delega tal tarefa às autarquias, através de um plano nacional de acolhimento de emergência, financiado por fundos nacionais *ad hoc*, devidamente promovido e patrocinado pelo Governo de Portugal, pode ser o primeiro passo nessa direção.

O ACM, em coordenação com as entidades, quer internacionais, quer da sociedade civil, ativas na gestão de centros de acolhimento, parece ter a capacidade para apoiar as autarquias a constituir as respostas necessárias no âmbito do alojamento, podendo, nomeadamente:

- Avaliar a dimensão quantitativa da capacidade a constituir;
- Determinar as funcionalidades que os espaços destinados ao acolhimento deverão satisfazer;
- Supervisionar a constituição de tal capacidade.

Fluxos repentinos e imprevisíveis, como é o caso da deslocação massiva de pessoas da Ucrânia, podem facilmente ultrapassar a capacidade de acolhimento constituída para “tempos normais”. Nem parece razoável constituir uma capacidade permanente de acolhimento de emergência com base nos números atuais (o que levaria a deixar mormente vazios os espaços abertos para o efeito a longo prazo). Por isso, um mecanismo de emergência terá que prever formas alternativas de absorver fluxos repentinos que se possam apresentar no futuro.

Uma estratégia para fazer frente a tais eventualidades consiste em formular um plano — ou implementar planos de proteção civil — para mobilizar a infraestrutura pública, aproveitando a subutilização de espaços que pudessem servir de alojamento, como aconteceria para desastres e incidentes naturais. Considerando a insuficiência da infraestrutura atual para os fluxos anuais — em si amplamente previsíveis — de





deslocados e requerentes de asilo, há uma grande margem para melhorar a capacidade nacional de resposta.

Também a segunda vertente, relativa a soluções mais permanentes de acolhimento, apresenta uma grande margem para melhorias. Neste sentido, o mecanismo pensado para enfrentar a atual vaga de deslocamentos da Ucrânia, assente em uma colaboração entre autarquias e IHRU, sob a coordenação do ACM, parece promissor. Anteriormente, a procura de habitação para cidadãos refugiados ou deslocados que, por falta de rendimento ou por outras vulnerabilidades, não conseguissem habitação no mercado imobiliário era uma tarefa desempenhada pelas entidades de acolhimento ou pelos técnicos da Segurança Social, com a eventual ajuda dos recursos humanos das autarquias.

A atual triangulação entre autarquias, ACM e IHRU — se corretamente implementada e devidamente suportada por recursos, quer humanos, quer financeiros — permite, em princípio, uma coordenação mais ampla e um esforço mais sistemático de procura de soluções habitacionais, e uma assistência mais próxima aos grupos vulneráveis. Se implementado visando à absorção dos fluxos médios anuais — em si relativamente constantes e previsíveis — de refugiados e deslocados, o mecanismo pode até representar uma resposta ao problema habitacional deste e de outros grupos vulneráveis. Monitorizar a implementação deste mecanismo e assegurar o seu funcionamento, não só no contexto da vaga atual de deslocamentos, mas também no âmbito do acolhimento de refugiados e deslocados em geral, é uma importante tarefa que as instituições públicas, e o Governo de Portugal em especial, devem ter em atenção.

8.2 O desafio da saúde mental

Deparar-se com o transtorno e a desorientação é provavelmente um dos maiores desafios para quem acompanha ou presta serviços a pessoas deslocadas. A investigação que conduzimos no âmbito do projeto “O acolhimento de refugiados em





Portugal” evidencia como o recurso a cuidados psicológicos é raramente implementado no acolhimento de refugiados. A ausência de assistência ou aconselhamento psicológico é também importante para quem acolhe, não necessariamente num sentido terapêutico, mas, sim, na capacidade de gestão de conflitos entre acolhedores e acolhidos. Por isso, facultar apoio especializado, tanto a quem acolhe e acompanha, como a quem é acompanhado e acolhido, representa uma das principais ações a se ter em conta no âmbito da proteção internacional²¹.

É de notar-se que existem, no entanto, obstáculos para a implementação de tais ações, como a questão da barreira linguística²², difícil de superar-se aquando da assistência psicológica a deslocados. Por razões metodológicas, tal como o princípio do relacionamento direto com o paciente, o protocolo seguido pelos profissionais de saúde mental obsta a intermediação por parte de intérpretes. É, todavia, necessário criar as condições para que tal assistência possa vir a ser facultada.

Essa assistência tem duas vertentes:

- a. Acompanhamento ou tratamento psicológico das pessoas deslocadas, e;
- b. Aconselhamento a particulares, membros da sociedade civil e técnicos das organizações públicas que acompanham ou prestam serviços a pessoas deslocadas/refugiadas.

Relativamente ao primeiro ponto, o acompanhamento ou tratamento psicológico das pessoas deslocadas pode ser intermediado pelas associações de imigrantes, que podem facultar técnicos especializados, capazes de fornecer a prestação na língua materna da pessoa deslocada. Perante os números atuais de deslocados da Ucrânia, tal capacidade é, porém, limitada. Estabelecer **ligações institucionais com os serviços nacionais de saúde** da Ucrânia para **prestações remotas (online)** pode

²¹ Cf. OMS - Organização Mundial da Saúde, “Mental health and forced displacement”, disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-and-forced-displacement>

²² Cf. Brisset C, Leanza Y, Rosenberg E, Vissandjée B, Kirmayer LJ, Muckle G, Xenocostas S, Laforce H. Language barriers in mental health care: a survey of primary care practitioners. *J Immigr Minor Health*. 2014 Dec;16(6):1238-46. doi: 10.1007/s10903-013-9971-9. PMID: 24375384, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259491441_Language_Barriers_in_Mental_Health_Care_A_Survey_of_Primary_Care_Practitioners





representar um complemento necessário, mesmo considerando as limitações e eventualmente as contraindicações que uma prestação remota, vinda de um país diferente do de residência, pode apresentar. Outro recurso é constituído pelos próprios deslocados, dentre os quais podem constar pessoas com formação especializada na área da saúde mental ou de interpretação, e que possam ser envolvidas no plano de assistência aos compatriotas.

Enquanto o primeiro ponto requer profissionais que falem a língua materna das pessoas deslocadas, o segundo interessa a profissionais, voluntários e membros da sociedade civil que operam no contexto nacional. Em março de 2022, a Ordem dos Psicólogos publicou um [Guia para acolher pessoas refugiadas](#). **Difundir esse Guia** entre quem acolhe, assim como dentro do sistema escolar, poderá constituir um primeiro passo para promover uma cultura de acolhimento consciente dos desafios específicos relacionados à receção de pessoas deslocadas de zonas de conflito.

Mesmo que a disseminação de guias e guiões seja um passo importante no sentido de aumentar a consciencialização e literacia sobre o fenómeno da migração forçada e as suas inerentes dificuldades, existe uma grande distância a ultrapassar para que se possa progredir do conhecimento abstrato dos desafios do acolhimento à habilidade prática na interação com pessoas deslocadas. **Fornecer um serviço de assistência e aconselhamento psicológico profissional** a quem acolhe representa, portanto, uma ação importante no desenvolvimento e no fortalecimento da capacidade nacional de acolhimento. A existência de tal serviço, que, tendo em consideração a consistência dos fluxos atuais, poderia ser prestado tanto de forma presencial, como à distância, representando uma mais-valia para a gestão de conflitos que possam surgir na interação entre quem acolhe ou acompanha e quem é acolhido ou acompanhado.

Na ausência de percursos profissionais para a formação de mediadores interculturais, a ativação desse serviço pode, no entanto, passar pela cooperação entre as instituições públicas que lideram as políticas de acolhimento, a Ordem dos Psicólogos e o SNS. Para fazer frente aos fluxos atuais, seria essa uma tarefa a considerar com urgência por parte das instituições públicas e governamentais, sendo a revisão do estatuto do





mediador sociocultural²³, através da **instituição de um percurso profissional e de um registo dos mediadores interculturais**²⁴ com a indicação das especialidades que possam desenvolver as suas atividades (saúde mental, jurídica, etc.), um passo a dar numa perspetiva a médio prazo.

8.3 O modelo organizacional

O modelo atual de acolhimento de refugiados e deslocados em Portugal mostra marcadamente uma *path dependence* do passado. Os atores principais no terreno são as organizações da sociedade civil, às quais se juntam, espontânea e esporadicamente, voluntários e particulares, cuja intervenção é, todavia, fortemente dependente da mediatização das emergências e, por isso, sujeita aos humores oscilantes da opinião pública. Quantitativamente, a sociedade civil promove grande parte do acolhimento e do acompanhamento.

Por outro lado, as instituições públicas desenham o âmbito de execução da legislação que se refere ao acolhimento, formulando guiões e fazendo a intermediação e a assistência a quem opera no terreno. As instituições públicas estão envolvidas no acompanhamento a refugiados e deslocados através da intervenção do ISS-IP, cuja dotação, em termos de recursos humanos, nem sempre permite a assistência necessária a fazer frente às vulnerabilidades daquele público-alvo. O acesso aos serviços públicos é, por norma, dificultado pelas características do público-alvo, que nem sempre tem disponível os documentos requeridos. A solução destes impasses depende da cooperação entre instituições e Direções-Gerais diferentes, cuja atuação nem sempre se encontra à altura dos desafios.

Perante esse quadro, a atual vaga de deslocados da Ucrânia parece ter tido um impacto positivo na cooperação entre estruturas diferentes da função pública, como destacado

²³ Cf. Estatuto legal do mediador sociocultural - Lei n.º 105/2001, de 31 de agosto, publicada Diário da República n.º 202/2001, Série I-A de 2001-08-31, páginas 5586 – 5586, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/105-2001-632069>.

²⁴ Preferimos o termo intercultural a sociocultural.





em relação às flexibilidades administrativas mencionadas no Ponto n.º 5 deste *Policy Brief*.

A cooperação entre ACM, IHRU e autarquias pode representar outro sinal de que o sistema nacional de acolhimento pode ainda evoluir no sentido de construir uma maior capacidade estrutural deste mesmo acolhimento.

Não obstante esses sinais, o sistema nacional de acolhimento de refugiados e deslocados continua, na maior parte, a apostar em funcionários *factotum*, dedicados às diferentes tarefas quotidianas, assim como no envolvimento de particulares e associações, cuja boa vontade não é discutível, mas que mostram, ao mesmo tempo, limitada competência e capacidade de lidar, quer com os complexos perfis psicológicos dos deslocados, quer com as suas necessidades práticas.

O sistema nacional de acolhimento continua a ser caracterizado por uma forma de gestão na qual os funcionários são encarregues de garantir o acesso a serviços básicos caso a caso, normalmente em situação de urgência. Isso significa que intervém na ausência de uma capacidade de resposta “automática” e satisfatória por parte dos serviços públicos, ou para remediar as falhas, quer dos voluntários, quer daquelas entidades cujo envolvimento no acolhimento, de norma muito recente, não é necessariamente acompanhada pelas necessárias competências técnicas.

Se tal forma de atuação pode vir a ser útil no caso de afluxos maciços e repentinos de deslocados, especialmente na área da habitação, também poderá representar uma política de acolhimento que resiste à implementação de uma maior profissionalização. Isso diz respeito não só ao papel dos voluntários e, em alguns casos, das entidades da sociedade civil, mas também às disfunções dos serviços públicos, tais como se manifestam na ausência de uma capacidade estruturada de resposta no acesso à formação profissional, ao mercado de trabalho, ao ensino superior e, por vezes, ao ensino obrigatório e ao SNS (mesmo que nestes últimos casos haja exemplos de dedicação e empenho profissional na assistência prestada a este público-alvo).

A escassez de profissionalização na grande parte das entidades da sociedade civil, a importância quantitativa de voluntários e particulares no acolhimento, e a contínua





solicitação emergencial dos técnicos das instituições públicas ativas na gestão do acolhimento leva a um resultado frequentemente insuficiente, em termos das expectativas de inclusão social e da capacidade de resposta para garantir acesso aos serviços básicos. O aspeto de “amadorismo” implica também situações de desgaste físico e mental, quer por parte de quem acolhe no terreno, quer por parte de quem é chamado para gerir o acolhimento no seu conjunto. O mesmo “amadorismo” pode gerar desconfiança, desilusão e a perceção de precariedade e insegurança na pessoa que é acolhido.

Em termos de melhoria do sistema de acolhimento no seu conjunto, **a reconstituição do Grupo Operativo** pode contribuir para agilizar a gestão das questões que se colocam quotidianamente. Nas vagas anteriores, as ações tomadas após a recolocação eram caracterizadas por contatos *peer-to-peer* entre os funcionários das diferentes instituições públicas e os representantes das entidades de acolhimento cada vez que se manifestasse um obstáculo para o acesso a documentos ou serviços. A existência de um Grupo Operativo faz com que este tipo de comunicação possa ser substituído por contatos “de topo”.

Contudo, os contatos de topo deveriam ser algo de excecional, virado para a discussão e a eventual revisão do modelo organizacional e da funcionalidade das várias componentes da função pública envolvidas nas ações de acolhimento. Em outras palavras, os representantes das entidades públicas deveriam ter **protocolos de atuação**, instruções e capacidade de coordenação descentralizada suficientes a permitir encontrar as soluções necessárias, sempre que houver problemas com acesso a serviços ou documentos. A solução de problemas pontuais não deveria pertencer ao nível “de topo” da função pública. **Formular tais protocolos e instalar uma capacidade permanente de monitorização** da sua execução, quer ao nível das Direções-Gerais, quer ao nível do Grupo Operativo, seria uma ação necessária para que o sistema de acolhimento desenvolva a capacidade “automática” de intervenção. Tal capacidade poderia também restituir os funcionários ao seu papel de mediadores de situações excecionais em termos de acesso a serviços, tirando-os da gestão quotidiana dos casos individuais. Os mesmos funcionários poderiam, neste caso, atuar





como orientadores, facultando assistência aos voluntários e às associações que operam no terreno e ajudando na comunicação intercultural.

Uma adequada **formação à relação intercultural**, especialmente voltada para os desafios do acolhimento de refugiados e deslocados, e dirigida, quer aos técnicos das instituições que prestam serviços públicos, quer aos voluntários e membros de associações da sociedade civil, seria um importante complemento dessa abordagem. No que diz respeito ao posicionamento e envolvimento da sociedade civil, melhorar a capacidade de resposta no âmbito do voluntariado passa pelo acesso à mais informação e mais formação sobre as migrações forçadas.

Formular protocolos específicos de atuação e formar técnicos especializados no acompanhamento e/ou na assistência a deslocados e refugiados dentro das instituições públicas permitiria reduzir os atuais impasses no acesso a serviços públicos e, ao mesmo tempo, agilizar o funcionamento do sistema no seu conjunto, já que as instituições poderiam desenvolver uma capacidade interna de *problem-solving*.

8.4. Para além da mediação

Nas palavras das pessoas entrevistadas, seja das entidades públicas, seja da sociedade civil, as inovações introduzidas para fazer frente à atual vaga de deslocados da Ucrânia explicam-se com a “pressão mediática” que a acompanhou. Esta pressão, juntamente com as regras da Decisão do Conselho que ativou a Diretiva sobre a proteção temporária, no sentido de garantir o acolhimento das pessoas deslocadas, motivou uma reflexão sobre as capacidades existentes e levou a um esforço adicional para a adoção de medidas cuja necessidade já tinha sido evidente aquando das vagas anteriores de refugiados.

Esse quadro de inovações reforça a convicção – largamente partilhada, quer nos pelas entidades da sociedade civil envolvidas no acolhimento de refugiados, quer na esfera das entidades públicas – de que **a existência de uma condição de emergência**, juntamente com a **simpatia da opinião pública** com os refugiados, permitiram as





NOVA Asylum Policy Lab, Policy Brief n.º 1, Janeiro/2023

DE ANGELIS, Gabriele; CHALLINOR, Elizabeth; DE OLIVEIRA, Emellin de Oliveira; e LEMOS, Marta. *O acolhimento em Portugal de pessoas deslocadas da Ucrânia*. NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/s2rm-qv20>

condições necessárias para que os decisores e os responsáveis de topo da administração pública dessem os passos necessários para reforçar a capacidade de acolhimento.

Por compreensível que seja o papel da opinião pública em determinar a vontade coletiva de acolher, a dependência da capacidade de acolhimento dessa vontade está na origem dos fenómenos de amadorismo, assim como dos limites estruturais do sistema nacional de acolhimento mencionados nos parágrafos anteriores. Esta vaga de deslocações pode ser a oportunidade de dar um passo para além da mediatização e da “caridade” na direção de um sistema de acolhimento mais profissionalizado e eficiente, garantindo, desta forma, que os direitos das pessoas a serem protegidas - no âmbito do asilo ou proteção temporária - sejam salvaguardados.



NOVA Asylum Policy Lab

<https://novaasylumclinic.fcsh.unl.pt/>

asylum.policylab@gmail.com

