

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Psicologia

Suzana Almeida Araújo

PSICOLOGIA E HUMANITARISMO: um estudo sobre as políticas de intervenção no campo do refúgio

Belo Horizonte

2022

Suzana Almeida Araújo

PSICOLOGIA E HUMANITARISMO: um estudo sobre as políticas de intervenção no campo do refúgio

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Doutora em Psicologia.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Máximo Prado

Belo Horizonte

2022

150	Araújo, Suzana Almeida.
A663p	Psicologia e humanitarismo [manuscrito] : um estudo sobre as políticas de intervenção no campo do refúgio / Suzana Almeida Araújo. - 2022.
2022	237 f. Orientador: Marco Aurélio Máximo Prado.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Psicologia – Teses. Refúgio. 2. Humanitarismo - Teses. I. Prado, Marco Aurélio Máximo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA

ATA DE DEFESA DE TESE DE SUZANA ALMEIDA ARAÚJO

Realizou-se, no dia 10 de agosto de 2022, às 09:30 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *PSICOLOGIA E HUMANITARISMO: UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO NO CAMPO DO REFÚGIO E DOS DESLOCAMENTOS FORÇADOS*, apresentada por SUZANA ALMEIDA ARAÚJO, número de registro 2017657799, graduada no curso de PSICOLOGIA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em PSICOLOGIA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Marco Aurélio Máximo Prado - Orientador (UFMG), Prof(a). Maria Ignez Costa Moreira (PUC Minas), Prof(a). Marcela de Andrade Gomes (UFSC), Prof(a). Carolyne Reis Barros (Universidade Federal de Minas Gerais - FAFICH), Prof(a). Svetlana Ruseishvili (UFSCAR).

A Comissão considerou a tese:

(x) Aprovada

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.



Documento assinado eletronicamente por **Svetlana Ruseishvili, Usuária Externa**, em 10/08/2022, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolyne Reis Barros, Chefe de departamento**, em 11/08/2022, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Ignez Costa Moreira, Usuário Externo**, em 12/08/2022, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurelio Maximo Prado, Professor do Magistério Superior**, em 12/08/2022, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcela de Andrade Gomes, Usuária Externa**, em 25/08/2022, às 05:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?

12/09/2022 06:50

SEI/UFMG - 1667945 - Ata de defesa de Dissertação/Tese



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **1667945** e o código CRC **C061EEB7**.

Referência: Processo nº 23072.247705/2022-64

SEI nº 1667945

AGRADECIMENTOS

Esse doutorado não teria sido possível sem o suporte da minha família que tanto me ajudou ao longo desses anos. A vocês, meu muito obrigada.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Marco Aurélio, essa pessoa preocupada, cuidadosa e parceira, por quem eu tenho grande admiração e carinho. Agradeço à Prof.^a Chiara Pussetti e à Universidade de Lisboa, pela oportunidade de realização do doutorado sanduíche em Portugal.

A chegada e permanência em Belo Horizonte se tornou mais leve com o companheirismo de pessoas que, também recém-chegadas, fizeram toda a diferença na experiência do doutorado. Agradeço aos meus parceiros Ju e Vini, meus amigos retirantes, por compartilhar tantos bons momentos e dividir os percalços. Assim como às queridas Isa e Lu, que de perto ou de longe estiveram sempre tão presentes nesse percurso. Meu obrigada também à Marrinha, essa amiga que me acompanha desde a graduação, parceira de viagens e aventuras, de apoio e cuidado, com quem divido até mesmo os campos de estudos.

Agradeço aos e às colegas do NUH, em especial, ao Igor, que das discussões teóricas e reuniões, aos passeios na lagoa e ao boteco, foi uma figura com quem pude sempre contar.

Em Portugal conheci pessoas incríveis, com quem vivi inúmeras experiências, e que se tornaram amigos/as queridos/as. Hoje cada um/a em um canto do país/mundo, seguimos trocando as conquistas e as angústias da academia e da vida cotidiana. Obrigada, rolezeiros/as.

Agradeço também a pessoas que trouxeram grandes contribuições ao trabalho ao longo dessa trajetória no campo das migrações e do refúgio. Ao Prof. Adolfo Pizzinato (UFRGS), pela participação na banca de qualificação do projeto; à Prof.^a Andréa Zhouri (UFMG), também participante da banca, e ao Prof. Helion Póvoa Neto (UFRJ), pela oportunidade de cursar suas disciplinas que muito ampliaram o escopo de compreensão das questões em estudo. Às professoras que compuseram a banca de defesa desta tese – Svetlana Ruseishvili (UFSCar), Marcela de Andrade Gomes (UFSC), Maria Ignez Costa Moreira (PUC Minas) e Carolyne Reis Barros (UFMG) –, obrigada pela leitura cuidadosa e pelos apontamentos.

Ao grupo Psi Migra, que possibilitou trocas importantes com psicólogos e psicólogas que atuam no campo. Aos entrevistados e entrevistadas, pela disponibilidade e por ter trazido substância ao trabalho, pessoas com trajetórias impressionantes e muito engajadas em construir realidades outras.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela bolsa concedida.

RESUMO

O humanitarismo se caracteriza pela prestação de assistência a populações que enfrentam situações de crise que ameaçam a vida, engajadas em levar auxílio para diversas partes do mundo. Um dos eixos do trabalho está voltado a pessoas em mobilidade – refugiados, migrantes, pessoas internamente deslocadas. Um campo composto por um eixo transnacional que estabelece as políticas internacionais e os protocolos de gestão das crises, estabelecendo as bases do sistema humanitário, das políticas migratórias e do instituto do refúgio; pelas políticas adotadas pelos Estados que demarcam os contornos legais dos movimentos migratórios e as respostas institucionais oferecidas; pela atuação de organizações, profissionais e voluntários que põe em execução as ações direcionadas ao público de refugiados e migrantes. Tais ações se distribuem entre práticas de acolhimento e para integração nos países de recepção, ocorrem nos campos de refugiados e zonas fronteiriças, bem como durante a travessia com resgate e salvamento, em geral protagonizadas por ONGs, enquadradas em um sistema de governança global. A Psicologia entra neste cenário a partir da incorporação do eixo saúde mental no trabalho das organizações. Mas essa atuação se dá para além da prestação de cuidados psicológicos, como propõe-se mostrar com esta investigação. A pesquisa, de caráter qualitativo e exploratório, teve como objetivo analisar os modos de aproximação da Psicologia no campo humanitário do refúgio, buscando acessar as elaborações acerca do sofrimento e da condição de refugiados que operam nesse campo, os desenhos das intervenções voltadas a pessoas refugiadas, e, a partir daí, entender de que modo as produções psi adentram as políticas humanitárias e estabelecem um lugar para o sujeito migrante e refugiado. Desenvolveu-se uma pesquisa de campo, em Portugal e no Brasil, composta também pela interlocução com atores com atuação sem fronteiras em distintos países. Foram realizadas 24 entrevistas, de forma aberta e dialógica, com pessoas que atuam no campo humanitário do refúgio, das migrações e situações de crise. Os temas abordados distribuem-se nos seguintes eixos de análise: processos de reconhecimento do estatuto do refúgio e outras modalidades migratórias; políticas migratórias e humanitárias; práticas de atendimento e assistência a pessoas migrantes e refugiadas; saúde mental e sofrimento; contornos da intervenção psi; participação política. Algumas ambivalências se expressam, como na compreensão acerca da condição de refugiado, nos possíveis efeitos da intervenção, sobre o papel da Psicologia. Esta se consolida como uma expertise que constrói um campo de racionalidade que produz o sujeito do qual ela se ocupa, o sujeito psicológico, participa na mobilização de sensibilidades que põe ênfase sobre o sofrimento, atua na construção do direito e das vítimas, e sedimenta a saúde mental como um dos eixos nodais da intervenção e de constituição das políticas humanitárias e de governança global.

Palavras-chave: refúgio; humanitarismo; políticas migratórias; intervenção psicológica; saúde mental.

ABSTRACT

Humanitarianism is characterized by the provision of assistance to populations facing life-threatening crisis situations, engaged in bringing aid to different parts of the world. One of the axes of the work is aimed at people on the move – refugees, migrants, internally displaced people. A field composed of a transnational axis that establishes international policies and crisis management protocols, establishing the foundations of the humanitarian system, migration policies and the institute of refuge; by the policies adopted by the States that demarcate the legal contours of migratory movements and the institutional responses offered; for the work of organizations, professionals and volunteers who implement actions aimed at refugees and migrants. Such actions are distributed among reception and integration practices in the receiving countries, they occur in refugee camps and border areas, as well as during the crossing with rescue, generally carried out by NGOs, framed in a global governance system. Psychology enters this scenario from the incorporation of the mental health axis in the work of organizations. But this action goes beyond the provision of psychological care, as this investigation proposes to show. The research, qualitative and exploratory, aimed to analyze the ways of approaching psychology in the humanitarian field of refuge, seeking to access the elaborations about the suffering and condition of refugees who operate in this field, the designs of interventions aimed at refugee people, and, from there, to understand how psy productions enter humanitarian policies and establish a place for the migrant and refugee subject. Field research was carried out in Portugal and Brazil, also comprising dialogue with actors operating without borders in different countries. 24 interviews were carried out, in an open and dialogic way, with people who work in the humanitarian field of refuge and migration and crisis situations. The topics covered are distributed in the following axes of analysis: processes of recognition of the status of refuge and other migratory modalities; migration and humanitarian policies; care and assistance practices for migrants and refugees; mental health and suffering; contours of psychological intervention; political participation. Some ambivalences are expressed in the understanding of the refugee condition, in the possible effects of the intervention, on the role of Psychology. This is consolidated as an expertise that builds a field of rationality that produces the subject it deals with, the psychological subject, participates in the mobilization of sensitivities that emphasizes suffering, acts in the construction of rights and victims, and sediments the mental health as one of the nodal axes of intervention and constitution of humanitarian and global governance policies.

Keywords: refuge; humanitarianism; migration policies; psychological intervention; mental health.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
APA	American Psychological Association
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAR	Centro de Acolhimento de Refugiados
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CPR	Conselho Português para Refugiados
CRAI	Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
EASO	European Asylum Support Office
HuBB	Humans Before Borders
IASC	Inter-Agency Standing Committee
JRS	Serviço Jesuíta para Refugiados
mhGAP	Mental Health Gap Action Programme
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MSF	Médicos Sem Fronteiras
OCHA	United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAR	Plataforma de Apoio a Refugiados
PRI	Posto de Registro e Identificação
RN	Resolução Normativa
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TEPT	Transtorno de Estresse Pós-Traumático
UE	União Europeia
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UNRPR	United Nations Relief for Palestine Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTOS DE CRISE: políticas, direitos, governança	22
1.1 Aspectos históricos, legais e conceituais dos deslocamentos – o estabelecimento das categorias de reconhecimento e dos protocolos de atenção	23
1.2 Humanitarismo, crise e precariedade.....	39
1.2.1 O espectro da crise e o desenvolvimento da ação humanitária.....	39
1.2.2 Vidas precárias e sentimentos morais.....	54
1.3 Crise do refúgio, políticas de contenção e governança	59
1.3.1 Produção política das fronteiras e dispositivos de controle.....	64
1.3.2 Fissuras do sistema de proteção a refugiados	73
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E PRÁTICAS DE ASSISTÊNCIA – delineamentos do refúgio como campo interventivo	83
2.1 Refúgio como campo interventivo – sobre proteger, acolher e integrar	84
2.2 Estatuto do refúgio e políticas migratórias brasileiras.....	94
2.2.1 Regularização migratória, práticas de assistência e acesso a direitos no Brasil	103
2.3 Estatuto do refúgio e políticas migratórias portuguesas	120
2.3.1 Acolhimento, integração e participação de refugiados em Portugal	131
2.4 Ações em campos de refugiados/deslocados e em zonas de crise.....	140
CAPÍTULO 3: APROXIMAÇÕES DA PSICOLOGIA NO CAMPO HUMANITÁRIO DO REFÚGIO: elaborações em saúde mental e os contornos da intervenção	154
3.1 A Psicologia no humanitarismo e as políticas do sofrimento.....	156
3.1.1 A premissa do trauma e seus desdobramentos.....	167
3.2 Questões de saúde mental: narrativas sobre dor e resiliência.....	175
3.3 Contornos da intervenção: entre o prescritivo e o inventivo	184
3.3.1 Entre abordagens clínicas e psicossociais.....	191
3.3.2 Entre protocolos de atenção e especificidades culturais	202
3.4 Sujeitos da política: algumas considerações sobre ausência e participação	208
AMBIVALÊNCIAS DO CAMPO E A NECESSÁRIA POLITIZAÇÃO DA PSICOLOGIA – PALAVRAS FINAIS	218
REFERÊNCIAS	226

INTRODUÇÃO

O humanitarismo é uma prática que se caracteriza pela prestação de assistência a populações que enfrentam situações de crise que ameaçam a vida. Ao longo de sua história essa prática assume feições e dinâmicas variadas, sendo atravessada por elementos de ordem moral e política que lhe conferem caráter multifacetado. O trabalho desenvolvido no campo humanitário se orienta para minimizar os efeitos das crises, incidindo sobre as condições de vida e a experiência de sofrimento infligida a pessoas e coletividades, seja por meio de ações emergenciais ou com objetivos de longo prazo, como, por exemplo, atendimento em situações de desastres, oferta de acolhimento a pessoas que se deslocam em busca de proteção, ações para desenvolvimento local após as crises ou em cenários marcados pela precariedade duradoura.

Podemos pensar o campo da ajuda humanitária em pelo menos três dimensões: enquanto ações individuais orientadas para o outro com a finalidade de ajuda, mobilizadas por compaixão e solidariedade; ações desenvolvidas por agentes que se organizam com este fim, envolvendo profissionais e voluntários que coletivamente dirigem esforços para salvar vidas e ajudar pessoas; ou como uma prática que se insere numa política internacional que estabelece obrigações dos Estados para com os povos, regida por acordos pautados nos direitos humanos e regulada pelo princípio da soberania nacional. Essas expressões do humanitarismo, no seu conjunto, organizam um cenário de atuação, define práticas de intervenção e conta com a participação de determinados agentes que põe em funcionamento uma certa governança humanitária. Nesse campo operam políticas que estabelecem os termos da ação, localizam sujeitos, gerenciam a crise, e é atravessado por mecanismos que extrapolam a gramática das vítimas e de prestação de socorro para alívio do sofrimento.

No século XX vimos a especialização de organizações dedicadas ao trabalho humanitário, engajadas em levar auxílio para diversas partes do mundo. As intervenções ficam a cargo de agências do governo, intergovernamentais ou não governamentais, com predominância destas últimas nas ações in loco, frequentemente compostas por entidades com vínculos religiosos. Nelas atuam profissionais e voluntários de várias áreas, entre eles psicólogos. A Psicologia começa a entrar nesse cenário de forma mais consistente mediante a incorporação do eixo saúde mental nos trabalhos das equipes internacionais de intervenção emergencial (Weintraub et al., 2015), pautada em demandas de apoio psicológico tanto por partes das vítimas como dos trabalhadores que atuam nesses contextos.

As formas de intervenção desenvolvidas por psicólogos em contextos de crise humanitária descritas na literatura¹ indicam cenários caracterizados por situações extremas e emergenciais, que compreendem desastres como terremoto, tsunami, furacão, avalanche, incêndio, desastre industrial, acidente aéreo, ataque terrorista, conflitos armados e guerra. (Paranhos, Werlang, 2015; CFP, 2011; Mattedi, 2008; Costa, Pacheco, Perrone, 2016; Guimaro e cols, 2013; Melo, Santos, 2011; Mckinney, 2007; Thabet, Vostanis, Karim, 2005; entre outros). São apresentadas propostas de atendimento em crise, caracterizadas predominantemente por atendimento clínico, psicoterapêutico ou psicossocial, com finalidades de prevenção, gestão da crise, recuperação, tratamento, aconselhamento, triagem. As descrições dos efeitos observados entre as pessoas que vivenciam as crises destacam a identificação de transtornos psíquicos e a manifestação do trauma, com um viés predominantemente orientado pelo prisma da psicopatologia, propondo intervenções com o objetivo de prevenir sequelas emocionais e o desenvolvimento de quadros agravados de adoecimento psíquico. (Nickerson e cols., 2015; Antunes, 2017; Mosquera e cols., 2010; Goodkind e cols., 2014; Jong e cols., 2000; Coutinho, Rodrigues & Ramos, 2012; Lindert e cols., 2009; Fazel, Wheeler & Danesh, 2005; Alves, Lacerda & Legal, 2012; Cloitre, 2009, entre outros).

A própria literatura traz também muitas críticas em relação a essa forma de aproximação do campo, considerada uma abordagem limitada, destacando sua insuficiência para entender as várias formas de expressão do sofrimento e de manejo dele por parte dos sujeitos, levando a intervenções culturalmente deslocadas e com finalidades meramente adaptativas, baseando-se numa ideia engessada da condição de vítima. (Knobloch, 2015; Pinillos, 2012; Pussetti, 2009; Pupavac, 2001; entre outros). Mais do que atentar para a pertinência das técnicas empregadas pela Psicologia e sua efetividade no trabalho humanitário, cabe refletir sobre as condições em que se deu sua inserção nesse campo, como ela se articula às políticas e como essa mentalidade foi sendo produzida.

Um dos eixos do trabalho humanitário está voltado a pessoas em mobilidade, em suas distintas modalidades – refugiados, migrantes, pessoas internamente deslocadas. No mundo hoje existem mais de 82 milhões de deslocados forçados (UNHCR, 2020), ou seja, pessoas que se viram obrigadas a deixar seus locais de residência habitual em virtude de situações de ameaça à vida, que saem em busca de proteção em outros territórios. Esses movimentos massivos têm posto em xeque as condições materiais e estruturais dos países de recepção, mobilizando todo

¹ Levantamento realizado em março de 2019, nas plataformas de busca Periódicos CAPES e BVS-Psi. Como descritores utilizei os termos “crise humanitária” ou “intervenção humanitária” e “psicologia”. Trata-se de um levantamento não exaustivo, mas exploratório.

um corpo de organizações e atores, governamentais, não governamentais e internacionais, que se ocupam do manejo da questão migratória, da formulação de políticas e da adoção de estratégias seja para conter os fluxos de pessoas ou para compor um sistema de proteção e assistência internacionalmente articulado e implementado nas políticas locais dos países de chegada.

É um campo composto por múltiplas camadas – um eixo transnacional que estabelece as políticas internacionais e os protocolos de gestão das crises, orientado por grandes tratados e acordos que historicamente estabeleceram as bases do sistema humanitário e do instituto do refúgio; as políticas adotadas pelos Estados que demarcam os contornos legais dos movimentos migratórios e as respostas institucionais oferecidas; a atuação das organizações, profissionais e voluntários que põe em execução as ações direcionadas ao público de refugiados e migrantes forçados.

A arquitetura global está assentada no princípio do Estado-nação e com ele a ideia de soberania, circunscritos em um território delimitado por fronteiras que regulam os fluxos de pessoas e produtos e estabelece os domínios de governo. Há uma geopolítica que distribui de forma desigual as condições de vida de populações, de exercício do poder, modos de participação nas transações políticas e econômicas mundiais. Essas distribuições são atravessadas por séculos de colonização e seus efeitos em termos de desigualdades, força dos Estados e suas capacidades de manutenção da vida social, o que incide diretamente nos fluxos de pessoas entre territórios, de onde partem e para onde se dirigem.

Além dos arranjos políticos e estruturais, a questão migratória está inserida em um sistema de governança internacional que define boas práticas e se pauta não só nas necessidades de ordenamento dos Estados e nos entremeios da regulação transnacional, mas na gestão de pessoas, práticas que se organizam entre o monitoramento, o controle e a contenção, e as ações de proteção, cuidado e assistência, mobilizadas antes por um sistema de enquadramento das formas de mobilidade, que suscita estratégias de intervenção e atenção específicas. Esses são os elementos formais da política, que pressupõe uma determinada ordem que se vê em desestabilização mediante acontecimentos que a todo momento mostram suas fissuras ou provocam rupturas. A experiência do migrar não está inteiramente sujeita a essas esferas de condução, há movimentos de escape e transbordamento.

Os fluxos migratórios de pessoas são enquadrados em categorias de classificação, adotadas principalmente para direcionar os processos de regularização de visto e autorização de permanência nos países de recepção, que se pautam nos motivos e motivações que levaram ao êxodo – migrantes voluntários/forçados, refugiados, pessoas internamente deslocadas...

Distingue, entre diversos tipos de fluxos, aqueles que podem ser beneficiários de um sistema de proteção, mediante a constatação de determinadas circunstâncias que os tornam elegíveis para recorrer a tal sistema. Aqui se localiza o instituto do refúgio, criado para oferecer proteção a pessoas vítimas de perseguição, ou outras formas de classificação menos precisas, mas que reconhecem o caráter forçado da migração, sendo a estes oferecidos outras formas de suporte, como a acolhida humanitária.

No primeiro capítulo descrevo essas formas de classificação e suas definições, mas desde já pontuo que adoto a terminologia do refúgio para me referir àqueles que se deslocam por motivos de ameaça à vida e que necessitam de proteção, ainda que o sistema não reconheça propriamente enquanto refugiados. Isso porque, como mostro adiante, tal sistema, pensando a priori como um meio de discriminar, entre as várias pessoas em mobilidade, aquelas que o fazem por motivos alheios à sua vontade, que se encontram em situação mais vulnerável e necessitam de amparo, acaba por filtrar quem recorre a ele, utilizando critérios restritos de reconhecimento e fazendo manobras para dificultar o acesso. Não ter um reconhecimento formal da condição de refugiado não anula toda a vivência de precariedade, de violações de direitos e de situações extremas que tornam a manutenção da vida insustentável.

Em distintos momentos históricos ocorreram movimentações intensificadas de pessoas que acionaram medidas de contenção e alertaram para a necessidade de controle bem como de proteção. Mais recentemente, a partir de 2015, ganhou destaque a chamada “crise dos refugiados”, tanto no contexto europeu como latino-americano, quando houve um aumento significativo de deslocamentos de grande escala e de solicitações de refúgio, atribuídos à intensificação dos conflitos no Oriente Médio, de onde se originaram grande parte das pessoas que buscavam refúgio nos países da Europa, ao aumento da violência na América Central e à crise social, política e econômica da Venezuela, que motivou a saída das populações locais para os países vizinhos latino-americanos ou da América do Norte (UNHRC, 2016). Isso deflagrou uma série de medidas emergenciais, de fortalecimento das barreiras fronteiriças e recrudescer atos de discriminação e rechaço por parte das populações nacionais, tendo como consequência a ampliação de situações de violação de direitos humanos e de precarização da condição de imigrantes e refugiados.

Ao buscarem proteção em outro país, as pessoas precisam fazer uma solicitação formal para aquisição do estatuto de refugiado ou outra modalidade de asilo prevista na legislação local. Para tanto, é preciso ser porta voz de uma história marcada por situações de perseguição e violência que justifique o pedido de proteção especial. Cabe ao Estado decidir se ela atende ou não aos critérios adotados para conceder o reconhecimento. Na análise dos pedidos de

refúgio são considerados os motivos que levaram à fuga e as condições do contexto do qual se originam. Cada vez mais se adota uma direção individualizada, entrando em cena o elemento subjetivo e a necessidade de comprovação da experiência de perseguição ou violência. Para um clima de suspeita que põe em dúvida a veracidade dos relatos e a validade dos pedidos, o que muitas vezes impede o acesso à proteção.

Um primeiro entrave diz respeito às reais possibilidades de aceder ao sistema de proteção, não basta a vivência de perigo e violações, é preciso acionar um processo formal que tem como premissa a suspeita. Conseguir dar entrada na solicitação não garante a confirmação de elegibilidade para aquisição do estatuto, dá-se início a um percurso que visa reunir todos os elementos necessários para enquadrar no sistema e vai exigir do requerente a exposição cuidadosa de todos os fatos que motivaram o êxodo. Mesmo com o reconhecimento da condição de refugiado ou de outras modalidades de asilo, há falhas na proteção, considerando os próprios recursos que dispõe o país para fornecer assistência e um acolhimento adequado. Há, ainda, aquelas pessoas que ficam confinadas em campos de deslocados/refugiados, inteiramente sujeitas às políticas de contenção e sob o encargo de organizações que vão atuar para garantir a subsistência, às vezes numa espera que pode se estender por anos.

Há um largo conjunto de elementos que extrapolam os sistemas formais, que os atravessam ou operam para além deles, envolve: políticas de reconhecimento que refletem hierarquias valorativas; uma geopolítica sustentada em condições de extrema desigualdade entre os países e que atua na própria produção dos movimentos de pessoas; tensionamentos entre a máxima da soberania política dos Estados e as necessidades humanitárias e o imperativo moral de proteger; um apelo humanitário que reivindica o direito de interferência e de intervenção; políticas de fronteiras que regulam sua permeabilidade conforme os interesses dos países e a origem dos que tentam atravessá-las; uma responsabilidade que se pretende compartilhada por distintos atores globais pela proteção alinhada a rígidos parâmetros de controle dos fluxos; a continuidade dos movimentos migratórios que contestam e contrariam as barreiras territoriais; uma economia moral que põe ênfase sobre o sofrimento advindo da experiência de crise; repertórios de compreensão sobre a condição das pessoas refugiadas e migrantes que as posicionam num determinado lugar e embasam os processos de intervenção.

A Psicologia tem ganhado um espaço considerável nos processos que envolvem pessoas em situação de refúgio, seja nas políticas de acolhimento e integração nos países de recepção, em situações de crise intensa, está presente nos campos de refugiados/deslocados ofertando atendimento básico ou especializado, serviços que contemplem demandas em saúde mental, na produção de um conjunto teórico, técnico e metodológico de atenção às pessoas em

deslocamento. As elaborações psi se mostram bastante disseminadas na cena humanitária e embasam boa parte das ações desenvolvidas em campo, seja por psicólogos ou não. Pretendo mostrar aqui que, a partir de determinados repertórios de entendimento sobre a condição de pessoa refugiada, a Psicologia assume não apenas um papel na gestão de crises, enquanto ferramenta de intervenção na oferta de cuidados em saúde mental, mas opera em outros níveis e se envereda nos próprios mecanismos de reconhecimento de direitos e de visibilização das pautas de sujeitos em mobilidade. Para tanto, lanço as seguintes questões: que gramática psi faz surgir um sujeito psicológico como sujeito da política? Como essa gramática constitui a política humanitária?

A pesquisa teve como objetivo analisar os modos de aproximação da Psicologia no campo humanitário do refúgio, buscando acessar as elaborações acerca do sofrimento e da condição de refugiados que operam nesse campo, os desenhos das intervenções voltadas a pessoas refugiadas, e, a partir daí, entender de que modo as produções psi adentram as políticas humanitárias e estabelecem um lugar para o sujeito refugiado. Antes, foi preciso investigar os sistemas globais de gestão que se ocupam do manejo do refúgio, definem políticas migratórias e de tipificação dos deslocamentos, que ensejam modos de tratamento específicos acordados internacionalmente e adotados pelos países, designando possibilidades de trânsito, de permanência, os enquadramentos legais da pessoa que migra e seus direitos. Nesse contexto, busquei analisar as práticas humanitárias voltadas ao atendimento dos refugiados, com a participação de distintos atores, entre voluntários e profissionais, que desenvolvem ações no terreno, e, mais especificamente, o trabalho executado por psicólogos. Não se trata de uma prática isolada com foco exclusivamente no sujeito atendido, mas que se situa num conjunto maior de práticas que constituem o campo humanitário. Essas ações investigadas ocorrem no âmbito do acolhimento e da integração em países de recepção, bem como áreas de crise, zonas fronteiriças e campos de refugiados/deslocados.

Para acessar tais informações, utilizei a entrevista como instrumento, realizada com profissionais e voluntários que atuam no campo do refúgio. A atuação dos entrevistados no âmbito do acolhimento se deu em Portugal e no Brasil, países onde se desenvolveu a pesquisa de campo; parte deles atuou em contextos diversos, integrando organizações de trabalho humanitário sem fronteiras. Seus relatos são apresentados ao longo de todo o texto, não condensados em um item específico, distribuídos conforme eixo temático e em diálogo com a literatura.

A tese está dividida em três capítulos. Primeiramente, trato dos aspectos históricos, legais e conceituais dos deslocamentos, discorrendo sobre os modos de tratamento da questão

migratória ao longo da história recente, do estabelecimento das categorias de classificação migratória e dos protocolos de atenção que nelas se baseiam, bem como os acordos internacionais vigentes que organizam o cenário. Ainda no primeiro capítulo, apresento formas de caracterização do humanitarismo, as frentes de intervenção e seus atravessamentos políticos, bem como noções de crise que balizam a geopolítica global e produzem cenários marcados pela precariedade, que conduz as experiências migratórias. Por fim, discorro sobre a chamada “crise dos refugiados”, sua emergência e os desdobramentos nas políticas migratórias e de reconhecimento da condição de refúgio, trazendo um repertório de estratégias que tem sido adotado para minar a livre mobilidade, com a ascensão do viés securitário e a organização de um sistema de governança global.

O segundo capítulo traz a delimitação do refúgio como campo interventivo e as propostas de proteção e assistência, caracterizando de modo geral as ações desenvolvidas, assim como as políticas migratórias adotadas no Brasil e em Portugal e os processos de acolhimento e integração locais, além das ações desenvolvidas no atendimento a pessoas em campos de refugiados ou de deslocados. No capítulo três abordo a inserção da Psicologia como ferramenta de intervenção em contextos de crise humanitária e como um modo de saber específico que compõe a própria tessitura da política humanitária e da gestão do sofrimento. Aqui aponto para seu caráter disciplinar no gerenciamento das vidas, assim como sua participação na mobilização de sensibilidades que põe ênfase sobre o sofrimento e sedimenta a saúde mental como um dos eixos nodais da intervenção. Trago as noções elaboradas acerca do sofrimento, trauma e saúde mental que embasam as ações desenvolvidas pelos atores em campo, os contornos das intervenções em suas distintas modalidades, considerando também as especificidades culturais que marcam os diversos cenários de atuação e os protocolos de atenção. Encerro com alguns apontamentos sobre o lugar do refugiado como sujeito da política e os espaços de participação.

MÉTODOS

Para investigar como opera a Psicologia no âmbito do humanitarismo e, mais especificamente, como ela se interpõe nos processos de intervenção orientados para pessoas refugiadas, uma aproximação com o campo se mostrou fundamental, com vistas a acessar, a partir da experiência e da perspectiva dos atores, o desenrolar das intervenções e como elas se localizam numa dada constituição das políticas humanitárias que organizam o campo. Assim, delineou-se um amplo quadro de análise que envolve desde processos mais gerais do campo, como elementos contextuais e transnacionais, às práticas, relações, efeitos que compõem a ação humanitária, buscando-se apreender:

- Os modos de gestão internacionalmente acordados entre países, organizações intergovernamentais, não governamentais e atores da sociedade civil que estabelecem modos de tratamento para lidar com os fluxos, tipificar as distintas formas que as migrações assumem, adotar protocolos de intervenção, e as responsabilidades de cada uma dessas entidades;
- Políticas de fronteiras e legislações locais que designam as possibilidades de trânsito, de estabelecimento em novos territórios, os enquadramentos legais da pessoa que migra e seus direitos;
- Processos geopolíticos que produzem as migrações forçadas dentro de vetores específicos (de onde partem e para onde vão);
- Situações de crise que desencadeiam movimentos migratórios e definem os critérios de legitimação da solicitação de asilo – guerras e conflitos internos, graves problemas sociais e condições de pobreza extrema, catástrofes ambientais de grande escala, acidentes industriais e tecnológicos;
- Práticas humanitárias voltadas ao atendimento dos refugiados/migrantes forçados - contornos da intervenção, formas de inserção no campo, avaliação das demandas de atendimento, repertórios de compreensão sobre o sofrimento e a vítima.

Trata-se de uma investigação qualitativa e exploratória. Buscou-se apreender as elaborações dos sujeitos da pesquisa acerca de determinados temas, conhecer suas práticas, suas vivências, como se colocam em campo e se relacionam com as pessoas para as quais prestam atendimento e as organizações. Entendo que essas perspectivas, experiências e práticas localizadas se dão em contextos organizados sob determinadas lógicas de pensamento, são

consistentes com um quadro dominante que caracteriza o campo político no qual os atores ou instituições estão envolvidos, como apontam Louis e Maertens (2021). Trata-se de olhar para práticas, que se dotam de certa regularidade, lógica e razão, “as práticas sendo consideradas como o lugar de encadeamento do que se diz e do que se faz, das regras que se impõem e das razões que se dão, dos projetos e das evidências” (Foucault, 2006, p.338). O fazer da Psicologia se soma a outras práticas que respondem à razão humanitária, que define atores, processos, meios e fins.

Foi realizada pesquisa de campo, que teve início em Lisboa, Portugal, durante a vigência do Programa de Doutorado-Sanduíche no Exterior (PDSE), com duração de 8 meses. A aproximação se deu com a participação em eventos sobre a questão do refúgio, tanto acadêmicos como da sociedade civil organizada e das agências humanitárias, quando foi feita a identificação e abordagem dos atores humanitários. As organizações envolvidas na promoção de tais eventos foram: Médicos do Mundo, Médicos sem Fronteiras (MSF), Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), Humans Before Borders (HuBB), No Borders, Plataforma de Solidariedade com os Povos do Curdistão, OIM, ACNUR, Fórum Refúgio.

No contato com voluntários, tive conhecimento da plataforma Indigo Volunteers², que recebe inscrições de pessoas interessadas em atuar no campo e faz a conexão com projetos humanitários. Fiz o cadastro como voluntária, e fui chamada pela ONG Hestia Hellas³ para atuar com apoio psicossocial a famílias refugiadas em Atenas, Grécia, durante um mês. A intenção era experienciar o trabalho em uma organização de ajuda humanitária a refugiados, visando compreender as dinâmicas de intervenção e os modos de aproximação com as pessoas alvo da ação, a partir da inserção direta no campo. No dia 05/03/2020 fiz a primeira visita às dependências da organização, porém não havia ninguém da coordenação com quem pudesse conversar; segui em contato telefônico com outros voluntários e consegui uma reunião com a coordenadora em 10/03/2020, quando ficou combinado que eu daria início às atividades. Porém, foi declarada a pandemia do Coronavírus por parte da Organização Mundial de Saúde, portanto, todas as atividades foram interrompidas e locais públicos fechados na cidade. Por este motivo, não foi possível dar seguimento com o trabalho.

A pesquisa de campo seguiu sendo desenvolvida no Brasil, mas já no curso da pandemia, então de forma inteiramente remota. A estratégia para identificação de possíveis entrevistados foi similar, com a participação em eventos online sobre a temática (lives, webinars, mesas

² “Indigo directly connects volunteers with humanitarian projects”, <https://www.indigovolunteers.org/>.

³ Hestia Hellas MAKE, <https://www.accmr.gr/en/member/team/468.html>

redondas, rodas de discussão, aulas), por meio dos quais pude localizar a rede de organizações e atores atuantes no país. Outra via de acesso foi a minha inclusão em um grupo de Whatsapp composto por psicólogos e outros profissionais que trabalham com migração.

Foram realizadas 24 entrevistas com distintos atores que atuam no campo humanitário do refúgio e situações de crise, entre eles profissionais e voluntários (total de 26 pessoas, visto que duas entrevistas foram realizadas em dupla). Todos estavam diretamente envolvidos nos processos de intervenção voltados a pessoas refugiadas e migrantes de crise, seja com um papel mais coordenativo ou de ação direta, tendo sido este o requisito para inclusão na pesquisa. A atuação destes atores se dava nas práticas de acolhimento e integração nos países de recepção, em campos de refugiados e zonas fronteiriças, bem como durante a própria travessia com resgate e salvamento.

Foram feitas entrevistas abertas, de forma dialógica, com uso de um guia composto por temas gerais concernentes à pesquisa, como por temas mais específicos conforme as particularidades do trabalho e contexto da pessoa entrevistada. Tiveram duração média de uma hora. Parte delas ocorreu de modo presencial, e outra parte por meio do software de videoconferência Skype, que possibilitou a gravação. As entrevistas presenciais foram gravadas em áudio com uso do celular. Todos foram previamente informados sobre os objetivos da pesquisa e consultados quanto à voluntariedade da concessão da entrevista e autorização para gravação. O projeto foi registrado na Plataforma Brasil e submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, aprovado sob o parecer de número 4.283.335.

As entrevistas realizadas no Brasil não cobrem toda a rede existente para atender migrantes e refugiados, pois ela é ampla, composta por muitos atores e organizações, que não necessariamente estão articulados, mas atuam de forma independente, não havendo uma política centralizada que estabeleça protocolos de atenção específicos e coordenados. Além disso, cada estado conta com um aparato próprio, distinguem-se quanto ao número de pessoas migrantes e refugiadas residentes e às formas de acesso às políticas sociais. Em Portugal, há protocolos de atendimento firmados entre as próprias instituições que se organizam e se distribuem quanto às funções assumidas, estreitamente articuladas com o governo. Os entrevistados participam dessa rede de atendimento e desenvolvem muitos trabalhos em conjunto. Na Tabela 1 encontra-se a relação e caracterização das pessoas entrevistadas.

Tabela 1 - Relação de pessoas entrevistadas e respectivas formas de identificação.

Campo de atuação	Função	Identificação
Campos de refugiados / atuação sem fronteiras	Psicólogas/os	B/Psi
		D/Psi
		N/Psi
		M/Psi
	Coordenadora de projetos em ONG de assistência humanitária	P/Coord.
	Voluntários	N/Volunt. G/Volunt.
Acolhimento e integração em Portugal	Psicólogas/os	R/Psi
		C/Psi
	Atuação em ONGs e projetos que se ocupam das migrações (integrante de ONG, membros de projeto, jurista coordenadora de projeto)	G/Ong
		Comparte
		J/Coord.
2 integrantes do ACNUR	P/Acnur	
Integrante da OIM	P/OIM	
Acolhimento e integração no Brasil	Psicólogas/os	E/Psi
		T/Psi
		L/Psi
		F/Psi
	Atuação em ONGs, projetos, programas e instituições que se ocupam das migrações (técnica social, assistente social, advogado)	S/TS
		H/AS
Integrante do ACNUR	P/Adv.	
Integrante da OIM	B/Acnur	
		B/OIM

Entre os psicólogos, cinco atuaram em campos de refugiados ou junto a organizações de ajuda humanitária sem fronteiras, em países como Guiné Bissau, Iêmen, Etiópia, Grécia, Tailândia, Camboja, Sudão do Sul, Cisjordânia. Como eixos de atuação, apontam: suporte psicossocial em saúde mental, atendimentos a sobreviventes de tortura, intervenções em crises e catástrofes, como supervisores ou técnicos em saúde mental, atendimento clínico especializado, psicoeducação, sessões de grupo. Seis psicólogos trabalhavam com acolhimento e integração de imigrantes e refugiados, dois em Portugal e quatro no Brasil. Em Portugal, um fazia atendimentos em clínica especializada para este público, e a outra acolhia crianças e adolescentes que chegavam desacompanhados. Entre os psicólogos atuantes no Brasil, três estavam vinculados a ONGs, envolvidos em ações de acolhimento a refugiados e imigrantes em distintas partes do país, e um trabalhou em um centro de referência para imigrantes, bem

como em clínica de atendimento a refugiados. Destes, dois desenvolveram também intervenções em outros países como Líbano, Turquia e Iraque.

No eixo “campos de refugiados/atuação sem fronteiras”, dois entrevistados eram voluntários, um tinha formação em Direito e era integrante de uma “*law clinic*” que fazia intervenções em campos de refugiados, e o outro atuava também em campos de refugiados, bem como com resgate de pessoas no mar e integrava uma ONG de ativismo pelos direitos de refugiados. Uma das entrevistadas estava já há 20 anos neste campo enquanto profissional, trabalhou em diversos países e ONGs, tanto na área do desenvolvimento social como em emergência humanitária, sendo a atividade mais recente a de coordenadora de projetos.

Entre os profissionais do acolhimento, em Portugal, estão: uma jurista, coordenadora de projeto de integração de refugiados, que já havia também trabalhado em ONGs e entidades governamentais de atenção a imigrantes e refugiados; dois membros do Comparte, um projeto que oportuniza o diálogo entre refugiados e as instituições de acolhimento visando o aprimoramento do sistema; uma coordenadora técnica vinculada a uma ONG que é parte do fluxo articulado de recepção, acolhimento e integração de refugiados, atuou também em campos de refugiados; duas integrantes do ACNUR e uma da OIM. Foram também entrevistados um profissional do ACNUR e uma da OIM que exercem suas atividades no Brasil. Além destes, participaram da pesquisa uma assistente social que desempenhou função coordenativa no fluxo de atendimento de venezuelanos no Norte do país, um advogado que atua na área do direito migratório e de refugiados em instituição pública, e uma técnica social que trabalhou em projeto de acolhimento a imigrantes.

As entrevistas foram todas transcritas e categorizadas para análise de conteúdo temático, de forma qualitativa. Foram separados os seguintes eixos de análise: processos de reconhecimento do estatuto do refúgio e outras modalidades migratórias; políticas migratórias e humanitárias; práticas de atendimento e assistência a pessoas migrantes e refugiadas; saúde mental e sofrimento; contornos da intervenção psi; participação política. Os capítulos foram construídos em conformidade com essa distribuição temática e os conteúdos das entrevistas apresentados ao longo do texto, em diálogo com a literatura especializada.

CAPÍTULO 1 – MOBILIDADE HUMANA EM CONTEXTOS DE CRISE: políticas, direitos, governança

Deslocamentos de pessoas são uma constante, motivados por diferentes situações conforme momento histórico e contexto. Em vários países do mundo, em todos os continentes, está se impondo a questão do refúgio neste momento, alardeado como uma crise em si ou como resultado de inúmeras crises de ordem social, política, econômica, ambiental. O trânsito não é livre, as fronteiras delimitam espaços de circulação ou a impossibilidade dela. As políticas migratórias compreendem os mecanismos internacionais que regulam essa prática, bem como normativas locais estabelecidas pelos Estados que dizem sobre o estatuto do estrangeiro no país, seus direitos, deveres, possibilidades de permanência ou não, e formas de participação na vida social.

Alguns marcos fazem a caracterização do refúgio, da migração, dos deslocamentos e o estatuto legal das pessoas em trânsito. São tentativas de delimitação de um coletivo que assume uma forma, dotado de determinadas dinâmicas e necessidades, que se constitui como um campo de intervenção e de demarcação de uma figura tanto jurídica, reconhecida dentro de um sistema legal, como política, que a situa no âmbito da governança e define possibilidades de movimento e participação.

As políticas migratórias propriamente ditas operam em diferentes níveis: elas incidem na contenção dos fluxos nos países de origem, por meio de acordos entre estes e os países de destino; na gestão da distribuição de pessoas entre os territórios, atendendo aos interesses dos Estados em recebê-las; nas dificuldades impostas ao trânsito, tanto pelo rígido controle de fronteira como pela adoção de normativas que minam a mobilidade; nos processos restritivos de análise para autorização de entrada e permanência, com a exigência de uma história individual e de provas que atestem sua condição; nas devoluções sumárias de pessoas que alcançam as fronteiras; na inexistência de suporte socioassistencial nos países de chegada, ou mesmo as práticas discriminatórias e violentas que colocam a vida no novo território também sob constante risco. Assim, como política migratória refiro-me a estes elementos que modelam a experiência do migrar e estabelecem os modos de tratamento à questão, não circunscritos estritamente às leis e normas oficiais.

Neste capítulo exploro mais detidamente esses temas, colocando em análise as múltiplas esferas de gestão da mobilidade, mecanismos de contenção e produção da precariedade. Traço um percurso histórico que originou o sistema internacional do refúgio, apresento os principais

acordos que definem as formas de tratamento conferidas às pessoas refugiadas, migrantes e deslocadas, discuto as categorias formais de reconhecimento e a insuficiência delas, pontuando ainda alguns elementos históricos dos deslocamentos em massa e das situações de crise que os produzem. Retomo o processo de desenvolvimento do humanitarismo que culminou nas formas de atuação hoje observadas, destacando algumas perspectivas sobre a crise que ensejam as possibilidades de intervenção e o sistema de cooperação e responsabilidade internacional que organiza modos de governança.

1.1 Aspectos históricos, legais e conceituais dos deslocamentos – o estabelecimento das categorias de reconhecimento e dos protocolos de atenção

Os movimentos migratórios não ocorrem de maneira uniforme, eles assumem diferentes dinâmicas conforme o momento histórico e o contexto onde ocorrem, ocasionados por uma grande variedade de circunstâncias e de motivações. Eles podem ser estimulados ou rigidamente rechaçados, de acordo com os interesses dos países. Com isso, diferentes formas de manejo da questão também se estabelecem. Como apontam Barichello e Araujo (2014), “o fenômeno dos conflitos relacionados com divisões étnicas e sociais, violações de direitos humanos e políticas discriminatórias não é novo”, ao longo da história muitos tiveram que “abandonar os seus lares, cidades ou países, vítimas de circunstâncias que atingiam sua segurança, integridade física e psicológica ou, ainda, seus direitos humanos fundamentais. Trata-se de um fenômeno recorrente, assim como é recorrente a aspiração por refúgio e segurança em outro local” (p.74).

Apesar dos contínuos fluxos de pessoas entre territórios, no século XX isso se estabelece como uma questão a ser gerida e regulada. Jubilut (2007), amparada em outros autores, atribui isso a dois aspectos em especial: primeiro, o crescimento significativo do número de pessoas em trânsito que atinge a casa dos milhões, constituindo ameaça à segurança interna dos países, na medida em que estes não contavam ainda com um sistema de proteção formalizado. O segundo aspecto refere-se à “configuração geopolítica da comunidade internacional”, e a redução das alternativas de destino para as pessoas em busca de proteção, mediante a divisão e constituição dos Estados-nação independentes e suas regras próprias de entrada no território, em especial, seus critérios de escolha sobre para quem será concedida autorização de permanência.

A positivação da acolhida ao estrangeiro estabeleceu o direito de asilo, que engloba o asilo diplomático/territorial e o refúgio, estando o primeiro previsto na Declaração Internacional dos Direitos do Homem de 1948. O refúgio é um instituto mais moderno, que na maioria dos países não apresenta distinção com o asilo, apenas na América Latina essa diferença pode ser observada, tal como consta no ordenamento jurídico brasileiro. No caso do asilo político territorial, a pessoa já se encontra no território onde o solicita, enquanto no diplomático, “o asilo é concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado” (Jubilut, 2007, p.38).

Na construção do regime do refúgio hoje vigente, as duas guerras mundiais são frequentemente apontadas como fundamentais para sua consolidação, tanto por terem produzido grandes deslocamentos em massa, como por se constituírem como momentos históricos nos quais as atenções se voltam para a questão no plano internacional e exigem a formulação de estratégias de gestão, bem como de uma regulamentação que defina formas de tratamento envolvendo acordos e a adesão entre os países de forma conjunta e articulada. A Guerra Fria também se mostrou um acontecimento importante, cujo teor ideológico atravessou significativamente os modos de manejo do refúgio e de tratamento dos refugiados no período, utilizados politicamente no embate contra o comunismo. Na cena dos países periféricos, ressaltam-se os regimes ditatoriais, o processo de descolonização e as lutas étnicas na produção dos deslocamentos e na necessidade de se criar mecanismos que atentem para a especificidade dos contextos em que eles ocorreram. Explanarei mais detidamente esses aspectos ao longo do capítulo.

O uso do termo refugiado é costumeiramente empregado para qualificar pessoas que fogem de um determinado território para outros em circunstâncias de perigo. “O termo abrange um universo amplo e variado de pessoas oprimidas, suprimidas, descontentes e pobres cujos movimentos podem ser atribuídos a condições comumente consideradas fatores de pressão que produzem migrações” (Zolberg, Suhrke, Agayo, 1989, p.4)⁴. A noção de refúgio se desenvolveu a partir de julgamentos mais particulares, contingentes às circunstâncias de um determinado país e momento, gradualmente se tornando mais universalista, até que, “após a Segunda Guerra Mundial, os critérios gerais para identificação de refugiados foram institucionalizados em um corpo de direito internacional administrado por uma organização burocrática composta por especialistas apropriados” (p. 8).

⁴ Todas as citações diretas em língua estrangeira foram traduzidas para o português. As falas dos entrevistados em outra língua foram mantidas no original.

Zolberg, Suhrke e Agayo (1989) fazem uma retrospectiva sobre acontecimentos que resultaram no trânsito massivo de pessoas em fuga entre regiões, desde o séc. XVI ao desenvolvimento do sistema refúgio, ressaltando as duas grandes crises europeias, nomeadamente a primeira e a segunda guerra mundial, em meio às quais se deu a emergência desse sistema. Mencionam diversos momentos nos quais houve intenso fluxo de pessoas motivados por perseguições religiosas – como no caso dos huguenotes e calvinistas na França (sécs. XVII-XVIII), dos judeus da Espanha em 1492, dos espanhóis muçulmanos entre 1609 e 1614 –, ou por oposição política – como os refugiados da Revolução Francesa, da Revolução Americana, dos rebeldes poloneses em 1830, dos franceses que fugiram para Inglaterra e Bélgica na guerra civil de 1871.

Os autores mostram que os fluxos de exilados se tornam mais concentrados em determinados momentos, apontando que as crises tendem a ocorrer em “ondas”, tanto porque “a conjuntura política da maioria dos países ocidentais foi afetada por processos transnacionais comuns”, como porque “esses países se tornaram uma única rede de comunicação, dentro da qual os eventos em um país poderiam ter efeitos instantâneos em outros lugares” (Zolberg, Suhrke, Agayo, 1989, p.10).

Sartoretto (2018) mostra que a questão dos refugiados entre o fim do século XIX e início do XX assumiu um caráter que não se distingue radicalmente da forma como se expressa na atualidade, considerando suas causas e dimensões. “A natureza mutante dos conflitos internacionais, a dissolução dos antigos impérios multinacionais na Europa do Leste e na região dos Bálcãs, e a expansão dos Estados nações, acompanhado pela perseguição deliberada a minorias e grupos apátridas e a eliminação das antigas classes dominantes e grupos de oposição” (p.41) figuram como as causas dos movimentos migratórios mais significativos ocorridos no período mencionado.

Após a Primeira Guerra, em 1926, estima-se que houve um fluxo de 9,5 milhões de pessoas. Estes movimentos acionaram tentativas de contenção por meio do aumento das barreiras protetivas, ao passo que se evidenciou a necessidade de reconhecer que entre os imigrantes há aqueles que requerem proteção e assistência urgentes. O estabelecimento de um sistema internacional de reconhecimento pressupõe a formação de instituições permanentes para lidar com pessoas refugiadas e a delimitação dos direitos que devem ser garantidos a estas – assim ficou declarado na Convenção de 1933 acerca do status internacional dos refugiados. Ao final desta década, um regime mais universalista se inicia, estabelecendo-se também os critérios de reconhecimento (Zolberg, Suhrke, Agayo, 1989).

Em suas formulações iniciais tais critérios remetem especialmente a circunstâncias com causas políticas, distinguindo as migrações de cunho econômico. Mas um vasto repertório de situações pode ser enquadrado neste espectro político e sua adoção era motivo de preocupação de que levasse à “multiplicação do número de refugiados *ad infinitum*”. “O problema mais óbvio a esse respeito, ainda não resolvido hoje, foi que, com um número crescente de estados adotando alguma forma de regime autoritário, grande parte da população do mundo poderia ser vista como vítima de ‘eventos políticos’” (Zolberg, Suhrke, Agayo, 1989, p.21). A crise, segundo os autores, é causada não só pelo aumento do número de pessoas às quais caberia a classificação de refugiadas, mas também pelos encargos que recaem sobre a comunidade internacional.

Além disso, no período entre guerras se instala o receio de que, em um momento de produção e regulação das normativas de proteção para com os cidadãos, os migrantes seriam concorrentes no mercado de trabalho e poderiam precarizar as condições laborais e de assistência social, gerando um mais intenso monitoramento e limitações na entrada de estrangeiros. Esse, segundo Sartoretto (2018), foi o “embrião da ideia do imigrante como abusador dos mecanismos de bem-estar social” (p. 37).

Já na Segunda Guerra, o número de deslocados produzidos alcançou os 11 milhões em 1945; entre 1939 e 1947 este número totalizou mais de 53 milhões de pessoas. A grande maioria regressou aos locais de origem com o término da guerra, sendo a repatriação a opção prioritária naquele momento, mas cerca de um milhão de pessoas optaram pela não repatriação (*the last milion*), principalmente por motivos políticos, de perda de conexão com seus países que foram anexados por outros ou que passaram pela instalação de novos regimes políticos e sociais após a guerra (Andrade, 2005). Nesse período houve a implementação de programas de grande escala para reassentamento, que sedimentaram o princípio do exílio e o reassentamento permanente como soluções para o tema dos refugiados (Castles, 2003).

Zolberg, Suhrke e Agayo (1989) destacam que muitos outros fluxos importantes se originaram em meados do século XX, em outras regiões, de modo geral ainda ignorados pela comunidade internacional. O primeiro corpo de refugiados não europeus sobre os quais se assumiu a responsabilidade foi o de palestinos, levando à criação da United Nations Relief for Palestine Refugees (UNRPR) em 1948, substituída pela United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) em 1949, ainda em atividade.

Por volta da década de 1960 os maiores movimentos populacionais adivinham de países em desenvolvimento, aumentando a pressão por assistência internacional. A América Latina, por exemplo, que em tempos anteriores não produzia tantos refugiados, começa a intensificar

este fluxo. Também na década de 60 eclodem uma série de conflitos na África que produzem novos deslocamentos (Argélia, Zaire, Ruanda, Sudão). Na mesma época ocorrem fugas da China e Bangladesh (Zolberg, Suhrke, Agayo, 1989).

Na “era da descolonização” outros elementos são agregados no regime do refúgio. O cenário é de uma herança colonial que deixou Estados frágeis, não democráticos, com economias subdesenvolvidas e em condição de pobreza na Ásia, África e América Latina. Conflitos locais são amplamente disseminados, com incentivo das grandes potências, levando a situações de violência generalizada. “A escalada de lutas contra regimes coloniais ou de colonização brancos na África desde 1960, resistência contra regimes militares latino-americanos apoiados pelos EUA nos anos setenta e oitenta, e lutas políticas e étnicas de longa data no Oriente e Ásia levaram a grandes fluxos de refugiados” (Castles, 2003, p.10). A solução de reassentamento permanente nos países desenvolvidos já não era mais vista como a mais adequada.

Segundo Barichello e Araujo (2014), na consolidação do instituto do refúgio e dos critérios de reconhecimento, inicialmente prevalece uma perspectiva coletiva ou jurídico-social, que passa depois a assumir uma direção mais individualizada. Entre 1920 e 1939, a definição de refugiados se dá coletivamente, enquanto pertença a grupo étnico ou nacional. Ao final da I Guerra Mundial, deu-se a criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos, que tinha por objetivo socorrer as milhões de pessoas que migraram após a Revolução Russa, e após 1924 passa também a atender as populações armênias, vítimas do genocídio ocorrido entre 1915 e 1923 por parte do Império Otomano.

Essas primeiras elaborações conferiam uma definição jurídica a populações específicas, no caso russos e armênios, delimitando que pessoas destas nacionalidades que não gozavam de proteção do governo eram consideradas refugiadas. Em 1933 ocorre a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, visando ampliar as práticas de repatriação e conceder direitos aos refugiados, prevendo também a garantia de não devolução daqueles que necessitavam de ajuda internacional. Em 1936, com a intensificação da perseguição nazista aos judeus e outras minorias discriminadas, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha, quando começa a vigorar não apenas o critério de nacionalidade, mas de perseguição, e reitera o princípio da não devolução (Barichello e Araujo, 2014).

Todos esses organismos de proteção de refugiados foram unificados em 1938 por meio da criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, com a responsabilidade de prover proteção política e jurídica aos refugiados, monitorar a entrada em vigor e a aplicação do estatuto jurídico dos refugiados, facilitar a coordenação da

assistência humanitária, além de auxiliar governos e organizações para promover a emigração e o assentamento permanente (Roguet, 2009). “Vale frisar que, além da proteção jurídica, não lhe cabia nenhuma tarefa de assistência direta, a qual era realizada por organizações privadas que tinham contato direto com os refugiados” (p. 61).

Neste momento, “a ênfase das definições jurídicas do conceito de refugiado desloca-se para o indivíduo e seu caso pessoal (elemento subjetivo), o que cria a necessidade do estabelecimento de um procedimento de análise” (Barichello, Araujo, 2014, p.69), com foco para a experiência da perseguição e a descrição de suas razões, considerando uma variabilidade de situações que envolviam questões políticas, étnicas, religiosas etc., com uma preocupação mais seletiva, voltando a assistência a pessoas que enfrentaram violações de direitos. Se antes a demonstração da perseguição não era pré-requisito, bastando pertencer a um grupo tido como refugiado, agora é preciso justificar o temor manifesto e comprová-lo, com a apresentação de provas acerca tanto dos fatos objetivos como dos fatores pessoais envolvidos no temor à perseguição (Andrade, 2005; Jubilut, 2007).

Em meio à dissolução dos outros órgãos de proteção aos refugiados, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR ou UNHCR, sigla em inglês), em 1951, com um mandato inicialmente de três anos e com enfoque nos acontecimentos relacionados à segunda guerra e às populações europeias, mas acabou por tornar-se órgão permanente, e é, desde então, a agência líder no tema, com a função de coordenar ações que visam proteger e garantir o deslocamento e alocação de refugiados. No seu estatuto original, faz uma chamada aos governos para atuarem em cooperação no exercício de suas funções. Essa cooperação se dá por meio do provimento de proteção aos refugiados; de acordos para melhorar sua situação e reduzir o número de requerentes à proteção; pela admissão dessas pessoas no território; pela assistência na promoção da repatriação voluntária; promoção da integração dos refugiados, facilitando a naturalização; provisão de documentos etc. (UNHCR, 1950).

Fica expresso no estatuto que o órgão assume caráter inteiramente apolítico, com uma função mais coordenativa, de supervisão e assistência aos governos e outras entidades (UNHCR, 1950). Ainda na década de 1950 começa a ampliar seu escopo de atuação, ao direcionar ações em resposta à crise de refugiados da Argélia na Tunísia, marcando a primeira ocasião em que a assistência emergencial lhe foi requerida por parte do “terceiro mundo” (Sartoretto, 2018).

Castles (2003) considera que as duas grandes influências formativas para o regime do refúgio foram a II Guerra Mundial e a Guerra Fria, a primeira por produzir um elevado número de pessoas deslocadas e a necessidade de encontrar soluções conjuntas, e a segunda por fornecer

uma fonte de propaganda anticomunismo para o ocidente, que usava o refúgio com o fim de desestabilizar os governos comunistas emergentes. A princípio esse regime foi desenhado para proteção a refugiados políticos e apoiar os propósitos políticos do Norte, com um modelo essencialmente eurocêntrico. No período pós segunda guerra, “o direito dos refugiados foi uma necessidade imposta ao continente europeu, já que o limbo no qual os migrantes forçados se encontravam prejudicava a ordem desejada pelos Estados” (Sartoretto, 2018, p.73). A desordem causada pela existência de migrantes desassistidos, “em razão da falta de proteção diplomática e de acordos bilaterais de recepção, impulsionou o continente europeu no engajamento da discussão acerca da construção de um sistema de proteção” (p.73).

Faz-se referência contínua às implicações da Guerra Fria, e especialmente do seu término, para o sistema do refúgio (além dos seus impactos no sistema humanitário como um todo). Rocha e Moreira (2010) apontam que as próprias negociações entre países para definir o estatuto do refúgio e seus protocolos já respondiam a interesses específicos que se distinguiam por suas próprias posições nos conflitos político-ideológicos que marcaram o período e alcançavam o processo de construção do regime, ou seja, a carga ideológica e política em alta afetavam a percepção sobre a questão dos refugiados – a denúncia da saída de pessoas que fugiam de países com governos socialistas era uma forma de deslegitimar seus ideais. Além disso, o acolhimento atendia também a interesses econômicos, que viam na migração uma oferta de mão de obra para suprir o mercado de trabalho, bem como culturais, quando se vê positivamente a chegada de europeus e sua assimilação às sociedades de acolhimento.

Com o fim da Guerra Fria, segundo Rocha e Moreira (2010), o teor ideológico se desfaz e o refúgio é visto como suspeição e falha no controle migratório. Os fluxos de pessoas também se intensificam, por motivos de violência generalizada, conflitos internos e violação de direitos humanos, que acionam sistemas de reconhecimento coletivo, incidindo sobre a capacidade de absorção dos Estados. O recrudescimento dos sistemas de controle mina cada vez mais as possibilidades de garantia de proteção, políticas mais restritivas são instituídas, e novas categorias de proteção são criadas, com duração limitada e menos direitos, como a proteção temporária e a subsidiária, bem como faz-se uso de forma mais incisiva do recurso de repatriação, sendo que nem sempre é possível assegurar o caráter voluntário do retorno ou garantir a segurança no processo de reintegração.

Nos anos 1990, o entendimento sobre o refugiado no plano internacional, segundo Moulin (2012), é marcado por alguns aspectos que incidem diretamente nos modos de tratamento adotados pelos países: o refúgio tomado como problema e fonte de desestabilização da ordem internacional; proliferação das categorias de “quase refugiados” e enxugamento do

escopo de reconhecimento do refúgio; separação economia e política na definição do refugiado e viés da securitização da questão migratória relacionam-se ao aumento da violência e intolerância para com a diferença. Assim, para além dos acordos e das disposições normativas que definem os termos do refúgio, há elementos outros que perpassam os processos de reconhecimento e as possibilidades de trânsito.

Quais são os acordos que vigoram hoje para analisar e definir o estatuto do refúgio? O primeiro, e mais amplamente utilizado, é o documento firmado na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, momento em que se celebra também a criação do ACNUR. Nele se reconhece como refugiada a pessoa que “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do seu país de nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”. Um novo documento é firmado em Nova York em 1967, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, em virtude de novos fluxos originados da África e Ásia. Nele desfaz-se a restrição de tempo, permitindo que “todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto”, bem como de espaço geográfico, abarcando pessoas provenientes de qualquer lugar do globo, não apenas europeias.

Dada a insuficiência da Convenção para tratar da questão em outros territórios para além da Europa, em 1969 foi elaborada a Convenção da Organização de Unidade Africana, que “rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África”. Nela é adotada a mesma definição de refugiado da Convenção, com o acréscimo de que o termo se aplica também a qualquer pessoa que parta em busca de refúgio devido a “uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade”. No continente africano são contínuos os fluxos em massa de pessoas que vivem em países com graves problemas sociais e conflitos internos, do mesmo modo que congrega os países receptores, visto que a maioria desses deslocados buscam refúgio em territórios vizinhos.

Ainda, considerando as particularidades vivenciadas na América Latina, marcada por regimes ditatoriais e intensos conflitos políticos que resultaram no deslocamento de 2 milhões de pessoas para outros países da região bem como para o Canadá e Estados Unidos entre as décadas de 1970 e 1980 (ACNUR, 2000), foi realizado na Colômbia, em 1984, o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados da América Central, México e Panamá, no qual foi adotada a Declaração de Cartagena, documento elaborado com a finalidade de “promover

dentro dos países da região a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção e do Protocolo”. A Declaração amplia a noção de refugiado, contemplando pessoas que tenham fugido dos seus países em virtude de ameaças à vida, segurança e liberdade, pela violência generalizada, conflitos internos, violação de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública.

Outras reuniões subsequentes aconteceram (Guatemala, 1989; San Jose, 1994; Cidade do México, 2004⁵) e novos documentos foram elaborados no intuito de reforçar os acordos e compromissos dos governos e organizações para com a questão do refúgio, fortalecendo a cooperação entre os Estados tanto no sentido de erradicar as condições que originaram o êxodo forçado, como de alargar a proteção internacional e encontrar soluções humanitárias para os problemas advindos dos deslocamentos em massa.

Um dos direitos fundamentais adquiridos pela pessoa que tem seu estatuto de refugiado reconhecido é o da não devolução. O princípio do *non-refoulement* está sancionado no Artigo 33 da Convenção, que afirma que nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará um refugiado para os territórios onde sua vida ou liberdade sejam ameaçadas em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Coloca como condição de anulação deste benefício o caso de que seja a pessoa considerada um perigo para a segurança do país no qual se encontre ou que tenha sido condenada por crime ou delito grave e, portanto, constitua ameaça à comunidade. Rocha e Moreira (2010) destacam sua relevância, visto que, “pela primeira vez, estabelecia a responsabilidade do Estado em relação a um indivíduo que não fazia parte de sua população” (p.20), e reconhecia-se a existência do indivíduo no plano internacional. Porém, o princípio da não devolução não se traduz em obrigação de acolher os refugiados, eles apenas não podem ser devolvidos a zonas de insegurança.

O critério chave adotado para reconhecimento do refúgio foi, portanto, “perseguição”, que previa a existência de um agente persecutório. Uma marca também do refúgio é o fato de não contar com a proteção do Estado de origem, o que os distingue dos migrantes voluntários e assistidos. Estes aspectos conferem um caráter de excepcionalidade a essa condição e definem um contorno mais específico à questão política, podendo incluir também graves violações de direitos humanos, situações de ameaça à vida, segurança e liberdade, de violência generalizada

⁵ A Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos ocorrida na Guatemala em 1989; o Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, em 1994, e a publicação da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas; a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, em 2004.

ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, a depender dos documentos de referência que são utilizados.

Outro elemento chave para definir o refúgio, como destaca Hayden (2006), é a vontade, o desejo pela partida. Parte-se do princípio que o refugiado, que fugiu por motivos de força maior e de forma indesejada, não tem intenções de permanecer na sociedade de acolhimento, portanto, assume-se que suas disposições estão orientadas para o lar e pela esperança de repatriação. Porém, não é prático distinguir entre o caráter involuntário ou intencional da migração. “É muito mais prático encontrar condições sociais em que acreditamos ser confiável indicar que as pessoas não poderiam ter agido de outra forma senão fugir, do que determinar exatamente o que cada indivíduo sentiu no momento de emigração” (p.475). A questão que se mostra mais premente é o caráter violento/não violento da sociedade de origem e seus impactos. A autora destaca a problemática natureza das tipologias, “que equiparam algumas formas de migração com agência e outras com fatores estruturais além do controle do indivíduo” (p. 474).

Rocha e Moreira (2010) chamam atenção para a insuficiência da Convenção e do Protocolo como base para analisar e lidar com as dinâmicas do refúgio diante da complexidade que ele apresenta hoje, considerando a diluição das dimensões nacional e internacional nos conflitos violentos, e para o grande contingente de pessoas deslocadas que não conseguem transpor as fronteiras, permanecendo nos seus países, mas em condições inseguras. Não abarca também outras formas de deslocamento forçado, como aquelas causadas por perseguição em virtude da orientação sexual ou relacionadas a desastres ambientais e mudanças climáticas, como alerta Sartoretto (2018) e, por estes motivos, tem se defendido a ampliação do escopo de proteção atualmente previsto, de modo a englobar essas situações outras geradoras de grandes fluxos.

Por sua vez, Sartoretto (2018) aponta que desde as formulações iniciais a preocupação central estava na definição precisa do termo refugiado, o que limitaria o seu escopo de reconhecimento, visto que era motivo de receio dos representantes dos Estados a capacidade de absorção dos refugiados em seus territórios, além de questões relacionadas a sua integração. A autora traz algumas manifestações feitas por representantes de países que compunham os trabalhos preparatórios da Convenção de 1951, como Itália, Suécia, Turquia, Líbano, nas quais se demonstravam tais receios. Por exemplo, a fala do representante italiano, ao referir que “as intenções, ainda que boas e humanitárias, devem respeitar os limites das possibilidades políticas” (extraído de conferência da UNHCR de 1951). E já nesse momento se expressavam também críticas, em especial por parte de ONGs participantes do processo, que davam destaque às intenções de proteção da soberania dos Estados em detrimento da dos refugiados, vistos

como ameaça, bem como se mostravam opiniões favoráveis à adoção de uma definição mais ampla, sem recorte temporal e geográfico, prevendo que outros acontecimentos e circunstâncias iriam produzir a fuga em massa de pessoas no futuro, e que elas necessitariam de proteção especial.

Grande parte dos migrantes forçados foge por razões que não são reconhecidas pelo regime internacional de refugiados ou pelas legislações nacionais, portanto, não são atendidos pelo sistema de proteção (Ruiz, 2010; Castles, 2003). Considerando as necessidades evidentes e manifestas, o ACNUR deles se ocupa entendendo-os como *people of concern*. Nas legislações locais, criam-se formas de enquadramento menos precisas e de caráter temporário, a exemplo do visto humanitário e da proteção subsidiária. Como aponta Castles (2003), por vezes é difícil distinguir a fuga em decorrência de perseguição ou pela destruição da infraestrutura econômica e social necessária para sobrevivência. A multiplicidade de circunstâncias que originam as migrações que não são enquadradas pelo instituto do refúgio, mas que igualmente remetem a situações de vulnerabilização e ao deslocamento compulsório, gerou a criação de novas categorias para análise da proteção internacional (Moulin, 2012).

É a Organização Internacional para as Migrações (OIM) da ONU que se ocupa de forma mais abrangente das migrações, está em estreita articulação com os Estados na gestão dos movimentos e oferece algumas definições com fins de propiciar um “entendimento comum”. Há uma distinção que remete à migração como sendo de duas ordens: por motivação econômica ou política. A primeira é entendida como voluntária, diz das pessoas que migram em busca de trabalho ou melhores condições de vida, e a segunda, forçada, na qual se insere o refúgio, quando as pessoas veem no êxodo a única possibilidade de sobrevivência.

As análises de modo geral põem ênfase nesses aspectos políticos ou econômicos para compreensão das migrações, mas parte considerável dos deslocamentos está relacionada a questões ambientais, que, por óbvio, não se dissocia dos outros aspectos. A categoria de deslocados ambientais ou por desastres inclui “pessoas deslocadas por mudanças ambientais (desertificação, desmatamento, degradação da terra, poluição da água ou inundações), por desastres naturais (inundações, erupções vulcânicas, deslizamentos de terra, terremotos) e por desastres gerados pelo homem (acidentes industriais, radioatividade)” (Castles, 2003, p. 7). O autor ressalta que os deslocamentos forçados por fatores ambientais estão sempre atrelados a conflitos sociais e étnicos, à fragilidade dos Estados e violações de direitos humanos; a ênfase nos fatores ambientais seria uma distração dos temas centrais de desenvolvimento, desigualdade e resolução de conflitos.

Além disso, a esta categoria se agrega não apenas eventos disruptivos e desestabilizadores, que exigem a saída imediata de pessoas para garantia de sobrevivência, como é o caso de perturbações ambientais repentinas e de grande intensidade, como terremotos ou furacões. Há aqueles que se “deslocam em razão dos riscos da degradação ambiental à subsistência e à própria saúde e, ainda, aqueles que buscam reinstalar-se em outros locais porque a degradação resultou em desertificação ou outra consequência permanente que torne insustentável a continuação naquele habitat” (Jesus, 2009). Um exemplo disso, no âmbito do Brasil, são as constantes migrações internas que ocorrem de populações que deixam a região nordeste do país em decorrência dos longos períodos de seca que inviabilizam a manutenção da vida.

Tem-se fomentado discussões acerca da possibilidade de reconhecimento de “refugiados climáticos”. Via de regra, tal reconhecimento não está previsto em nenhuma das normativas vigentes. Alguns argumentos apontam para efeitos negativos dessa expansão da noção de refugiados, no sentido de enfraquecer os aspectos protetivos da Convenção, de dificultar o acesso à proteção daqueles que fogem por motivos de violência ou ocasionar uma despolitização das causas do deslocamento. Fala-se, ainda, na dificuldade de estabelecer parâmetros precisos e objetivos de identificação da questão ambiental como eliciadora dos deslocamentos e a definição dos refugiados ambientais, em especial considerando que os movimentos podem se dar por múltiplas causas que se sobrepõem. Como resultado, a quantidade de pessoas a serem cobertas ampliariam significativamente.

Castles (2003) chama atenção para os “deslocados do desenvolvimento”, pessoas que viram a necessidade de moverem-se por conta de projetos de desenvolvimento em grande escala, como represas, usinas, estradas, habitação urbana. Isso resulta em empobrecimento e marginalização social e políticas das comunidades afetadas, e atingem especialmente povos indígenas ou minorias étnicas, que usualmente praticam a agricultura e possuem fortes vínculos com suas terras. “O deslocamento significa perder estes vínculos e serem forçados a adotar uma forma de vida completamente diferente” (Castles, 2003, p.6).

O enquadramento nesses casos é o de migração forçada, definida pela OIM (2009) como “o movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem” (p.24), enquanto a migração espontânea é aquela em que o indivíduo ou grupo “inicia e prossegue o seu plano de migração sem qualquer ajuda externa” (p.24), fazendo uma distinção com a migração assistida, quando há circulação com apoio de governos ou organizações internacionais. Como situações que produzem o êxodo forçado cita os desastres

naturais ou ambientais, químicos e nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento. Nos movimentos espontâneos são analisados os fatores de repulsão e de atração, ou seja, os fatores que levam as pessoas a deixarem seus países e os que as atraem para novas regiões.

As migrações podem ser entendidas como irregulares, ilegais ou clandestinas quando, no primeiro caso, ocorrem “fora do âmbito das normas reguladoras dos países de envio, de trânsito e de acolhimento” (OIM, 2009, p.42), ou seja, quando não há a documentação ou autorização necessárias para entrada e permanência no país de chegada, se não preenche os requisitos administrativos para deixar o país ou se a travessia é feita sem um passaporte válido ou documento de viagem. A ilegalidade da migração é comumente atribuída nos casos de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas. Quando ocorre “migração secreta ou encoberta em violação das exigências em matéria de imigração”, considera-se clandestina.

Castles (2003) aponta que o aumento do contrabando e do tráfico de pessoas é um dos efeitos das políticas restritivas de acesso aos países ricos. O primeiro termo remete à prática de transferência dos migrantes de forma ilegal para obtenção de lucro, trata-se de uma transação comercial, porém desigual. Já o movimento de pessoas traficadas é baseado em engano ou coerção e tem como propósito a exploração, para oferta de serviços sexuais ou de trabalho da pessoa traficada, e que tem como alvo principal mulheres e crianças (Gallagher, 2002). “A alta demanda por mão de obra no Norte, combinada com fortes pressões para migrar do Sul e fortes barreiras à mobilidade, criaram oportunidades de lucro para uma nova 'indústria de migração” (Castles, 2003, p. 8), da qual participam também empresas legais, como agências de viagens, companhias de navegação e bancos.

Visando a prevenção e o combate a essas práticas, foi adotada em 2000 a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), complementada pelo Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. O United Nations Office on Drugs and Crime, que detém o programa contra o tráfico de seres humanos, aponta algumas características que distinguem o contrabando do tráfico de migrantes (*smuggling*): há a presença de consentimento, ainda que em condições perigosas e degradantes, da pessoa contrabandeada; ele se encerra com a chegada no destino, enquanto o tráfico perdura numa relação de exploração para obtenção de benefício ou lucro; tem caráter necessariamente transnacional⁶. Mas, de modo genérico se utiliza o termo tráfico para designar qualquer promoção de entrada ilegal da pessoa em um Estado. Pode haver também intersecção entre as situações, quando, por exemplo, migrantes contrabandeados são vendidos ou

⁶ Recuperado de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>.

recrutados por redes de tráfico, sendo submetidos a formas de trabalho forçado e servidão (Teresi, 2012).

Ambas as práticas constituem crime, mas no caso do contrabando os próprios migrantes são também considerados autores do crime; não se apresenta como uma violação aos direitos humanos, mas às leis migratórias e contra o Estado (Teresi, 2012). Nesse sentido, em tempos de intensas barreiras anti-imigração, a criminalização de migrantes se torna recurso também de contenção e reforça o princípio da periculosidade e da ameaça à segurança nacional que constitui o imigrante, levando a um maior rigor para a concessão dos vistos, a um aumento das prisões e deportações, como mostra Assis (2008).

Nem sempre a travessia é realizada com o uso de atravessadores, muitos chegam aos países de destino pelas vias legalizadas e lá permanecem de modo irregular. O contrabando se torna um recurso de pessoas excluídas das possibilidades de obtenção do visto e de circular no mundo globalizado. “As fronteiras permanecem espaços de disputa, de litígio; os migrantes entram nesse território e, ao enfrentar o rígido esquema de controle e vigilância com seus corpos sexualizados, racializados e generificados, se submetem aos riscos e à violência da travessia” (Assis, 2008, p. 231).

Atualmente uma preocupação crescente se volta para a parcela considerável das pessoas que se deslocam sem ultrapassar o perímetro do país. A categoria de pessoas internamente deslocadas (IDP, sigla em inglês) indica aquelas que foram forçadas a abandonar seus locais de residência, mas permanecem dentro das fronteiras. Castles (2003) atribui o crescente o número de deslocados internos aos novos tipos de conflitos que atacam as populações civis, atuando mesmo como instrumento deliberado da guerra. Há que se considerar também as políticas restritivas de fronteiras e as estratégias de controle implementadas nos países de onde partem as pessoas como um impeditivo para o cruzamento das fronteiras, o que incrementa esse número. Os deslocados internos carecem de proteção efetiva, visto que não são contemplados em nenhum instrumento internacional desenhado para eles nem há uma agência que se ocupe efetivamente da situação, mas são responsabilidade do próprio governo, ainda que este seja o agente da perseguição.

Em 2019, segundo o UNHCR (2020), existiam 41 milhões de pessoas nessa condição. Os dados do Internal Displacement Monitoring Centre (IDCM)⁷ referentes ao mesmo ano indicam que esse número chega a 50 milhões. As maiores concentrações de pessoas se

⁷ Global map: Internal displacement updates, segundo semestre de 2020, disponível em <https://www.internal-displacement.org/global-displacement-map>

encontram atualmente nos países da África Subsaariana (Mali, Nigéria, Chade, Etiópia, Somália, Moçambique, Malawi, República Democrática do Congo), do Oriente Médio (Iêmen, Afeganistão) e da Ásia (Myanmar, Vietnam, Indonésia, Malásia e Filipinas, sendo que, com exceção do primeiro, o motivo dos deslocamentos está relacionado a desastres ambientais). Na América Latina, encontram-se pessoas em situação de deslocamento interno em Honduras e Colômbia. O mapa do IDCM não mostra informações sobre as IDP na Síria, embora neste país haja cerca de 800 mil pessoas nessa situação, segundo o Escritório da ONU de Assistência Humanitária⁸.

Existe, ainda, a condição de apatridia, na qual a pessoa não é considerada por qualquer Estado como seu nacional, conforme discrimina a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas da ONU de 1954. Assim, trata-se de uma condição na qual não há reconhecimento de nenhum vínculo de nacionalidade, e que, portanto, ficam os apátridas destituídos de qualquer proteção estatal e de acesso a direitos. O ACNUR (2021) elenca como as causas mais comuns da apatridia: “discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países”⁹. Estimava-se, em 2020, a existência de 3,9 milhões de apátridas, conforme levantamento do ACNUR (2020). Acontece que “o reconhecimento de uma identidade e vinculação a um Estado é o direito básico de qualquer pessoa, eis que as demais garantias e direitos fundamentais só passam a ser tutelados a partir desta identificação”, ressaltam Brasil e Faria (2019).

O UNHCR (2006) alerta que “os movimentos populacionais de um único país podem incluir algumas pessoas que têm uma reivindicação genuína de status de refugiado e outros que não, especialmente quando esse país é simultaneamente afetado por perseguição, conflito armado, instabilidade política e colapso econômico” (p.56). Isso somado ao fato de que migrantes em busca de trabalho que não requerem proteção submetem também pedidos de asilo, e à necessidade de solicitantes de asilo serem obrigados por vezes a moverem-se de um país a outro de forma irregular, sem os documentos que autorizam o trânsito, fazem com que, na visão do UNHCR, as questões do asilo e proteção de refugiados se tornem inextricavelmente ligadas a questões de migração internacional, principalmente aqueles movimentos que acontecem de forma irregular, clandestina e indocumentada. “Tais fenômenos são frequentemente referidos coletivamente como ‘migrações mistas’ ou o ‘nexo asilo-migração’” (p.56).

⁸ ONU News, Síria vive “uma de suas piores crises” com 800 mil pessoas deslocadas, 14 de fevereiro de 2020, disponível em <https://news.un.org/pt/story/2020/02/1704141>

⁹ Extraído de <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>

A distinção entre imigrantes e refugiados, para além dos contornos legais, envolve alguns aspectos que dificultam uma separação estanque entre estas experiências e realidades. Um destes aspectos, chama atenção Ruiz (2010), é o que se entende por fundado temor, como consta na Convenção, e como se pode comprovar as perseguições às quais foram submetidas as pessoas que solicitam asilo. Considerando que nem todos os países reconhecem o status de refugiado nem firmaram os acordos internacionais, a autora aponta para a existência dos refugiados de *fato*, mas que não recebem este reconhecimento.

Se no terreno das migrações a ajuda nem sempre é imprescindível, considerando que 200 milhões de pessoas hoje migrantes não necessitam do sistema de proteção (Aguiar, 2019), no âmbito do refúgio e do deslocamento forçado essa realidade já é distinta. As pessoas que procuram pelo refúgio são inicialmente solicitantes de asilo. Ao entrar em outro país e fazer esta solicitação, um longo processo é percorrido até que elas tenham seu pedido analisado, aceito ou recusado. “Vivem em uma situação de limbo prolongado, dado que os procedimentos de determinação e as apelações podem levar vários anos. Em alguns países, os solicitantes de asilo não têm permissão para trabalhar, ou tem que se manter com escassos recursos de caridade” (Castles, 2003, p.5).

O direito de *buscar asilo* não se confunde com o direito *ao asilo*, este último concedido pelo Estado de destino. “Isso porque a concessão do asilo (ou refúgio) é um ato soberano do Estado, que decorre de outra atribuição estatal: o controle territorial e de suas fronteiras” (Rocha, Moreira, 2010, p.18). Segundo Castles (2003), em torno de 90% dos pedidos são negados, e em muitos casos não podem ser deportados, pois não serão aceitos em seus países de origem ou porque sequer possuem passaporte. Assim, acabam permanecendo na irregularidade e se tornam uma fonte útil de mão de obra no mercado informal.

Segundo a OIM (2009), “as normas internacionais sobre direitos humanos preveem que toda a pessoa deve poder abandonar livremente qualquer país, nomeadamente o seu próprio, e que, apenas em circunstâncias muito limitadas, podem os Estados impor restrições ao direito de um indivíduo abandonar o seu território” (p.24). Porém, em termos de políticas migratórias, o que estamos vendo de forma geral é a intensificação do controle de fronteiras, a negação continuada dos pedidos de refúgio e a imposição de barreiras aos movimentos de pessoas. Essas distinções normativas que enquadram os migrantes dentro dos sistemas de proteção previstos e organizam o campo de intervenção dizem menos da experiência migratória e mais das políticas formuladas para tratar da questão. No seu bojo, elas afunilam os critérios de reconhecimento, deixando de fora um grande contingente de pessoas que ficam desassistidas porque não se encaixam nesses parâmetros.

As abordagens críticas ao direito internacional no que concerne à regulamentação e regulação do refúgio apontam a insuficiência dos critérios de reconhecimento e de análises exclusivamente centradas nas dicotomias economia/política que caracterizam as migrações ou voluntária/involuntária quanto às suas motivações. Expressam ampla defesa do alargamento das categorias para abarcar o significativo contingente de pessoas que ficam às margens do sistema e não conseguem ser por ele acolhidas. Mas é evidente que se requer também que esse reconhecimento traga no seu bojo a efetivação de direitos, e passa antes por uma reformulação do regime de proteção, das políticas migratórias, das formas de cooperação internacional, das apreensões ideológicas sobre o migrar, do olhar sobre as travessias e o estrangeiro.

1.2 Humanitarismo, crise e precariedade

Trago aqui algumas elaborações sobre esses três elementos que integram o campo do refúgio – o humanitarismo como princípio e como prática; a eclosão e identificação de situações de crise que tanto produzem os deslocamentos como mobilizam a ingerência humanitária; e a produção de um cenário marcado pela precariedade que conduz as experiências migratórias desde momentos anteriores à partida até a chegada a novos territórios. Pensar as crises humanitárias, os modos politicamente estabelecidos de lidar com elas e o movimento das intervenções requer considerar alguns elementos que são definidores de um ordenamento global e ajudam a compreender o processo por meio do qual se identifica a crise e avalia a intervenção.

1.2.1 O espectro da crise e o desenvolvimento da ação humanitária

A atenção mundial voltada para a questão do refúgio incorpora a cena humanitária, que enquadra as intervenções orientadas para as pessoas refugiadas ou em deslocamento forçado, trabalho esse protagonizado por organizações internacionais e locais de ajuda humanitária, que atuam em diversas frentes de ação, concentrando-se principalmente em quatro eixos: nos países de acolhimento por meio de ações de assistência e integração; em zonas de concentração como em campos ou áreas fronteiriças; nos países de onde se originam massivos fluxos de pessoas

pela via do desenvolvimento local para prevenir o êxodo; e em ações de salvamento durante as travessias.

O que irá delimitar os contextos para a intervenção humanitária é a noção de crise, e, com ela, o reconhecimento de demandas, sofrimento, vítimas e violações. A própria intervenção se dá a partir da sua enunciação, e para além de uma caracterização pautada em critérios técnicos, essa enunciação é política. A força da nomeação, a produção discursiva sobre eventos e acontecimentos estabelecem os enquadramentos, e desencadeia certos modos de entendimento e ações direcionadas. No âmbito do refúgio, a identificação da crise serve como parâmetro para reconhecimento do estatuto de forma coletiva, quando o contexto deflagra grandes movimentos de pessoas que compartilham das mesmas motivações para a saída do país, como ocorre, por exemplo, na Síria, em virtude da guerra, ou na Venezuela, com a crise política e econômica que enfrenta.

O espectro da crise aparece em uma amplitude que vai da geopolítica global às experiências sociais locais. Uma dimensão da crise, que podemos chamar de macropolítica, envolve os poderes interestatais, relações diplomáticas e os processos decisórios de manejo dessas relações com base nos interesses dos Estados, constituindo um cenário de paz/guerra e seus entremeios e nuances, bem como envolve as políticas estatais para segurança e proteção social, incidindo sobre as condições de vida da população e sua capacidade de resposta a circunstâncias desestabilizadoras (plano das relações internacionais e da governabilidade). Uma outra dimensão situa-se no seio da organização social, remete às condições concretas de desordem, instabilidade, precariedade e risco que atinge as populações ou partes dela. E, ainda, uma dimensão subjetiva e experiencial da crise, que influencia pessoas e grupos e gera insegurança, medo, sofrimento, vulnerabilidade e perdas. Nesse sentido, a atenção recai, no primeiro caso, no manejo da relação entre Estados e na capacidade destes em exercer suas atribuições, no segundo, nas dinâmicas sociais e condições de vida da população em determinados territórios, e o terceiro, nas experiências pessoais e nas capacidades de enfrentamento.

Assim, as frentes de intervenção humanitária se distribuem em diversas escalas: em acordos de cooperação e responsabilidade global e no fortalecimento dos Estados, intermediados especialmente por agências internacionais; na formulação de políticas públicas e estratégias de intervenção com vistas a promover segurança social, desenvolvimento local e minimizar desigualdades; ações de assistência direta e acolhimento para suprir necessidades e oferecer proteção e cuidados às pessoas. As estratégias de acolhimento e desenvolvimento social não possuem apenas caráter imediato, mas visam resultados de longo prazo, como

promoção da integração nas sociedades de recepção e melhorias nas condições de vida em regiões que enfrentam extrema pobreza ou outros problemas sociais. As ações de salvamento ou a atuação em campos de deslocados se dão em caráter de urgência e se tornam medidas necessárias para a própria sobrevivência, considerando os riscos existentes durante as travessias feitas de forma irregular ou a situação precária de permanência nos campos, nos quais não há meios de subsistência além daqueles oferecidos pelas organizações que neles atuam.

No plano das relações internacionais, o reconhecimento da crise é resultado de acordos que a tipificam e estabelecem critérios legais para a intervenção. Essa demarcação vai pôr em marcha medidas intervencionistas, estabelecerá seus propósitos e as estratégias a serem adotadas, levando em conta o interesse de engajamento dos países para lidar com ela (Saraiva, 2011; Alves, 2005). Esse processo é protagonizado pelas organizações intergovernamentais, como a ONU ou OTAN, e diz, em princípio, do alcance do conflito em termos de fronteiras. Aqueles que colocam em risco a segurança internacional são especialmente passíveis de sofrerem intervenção. Não é apenas a demanda humanitária que vai mobilizar a ação, mas as reais possibilidades de interferência na ordem política em termos de relações estatais, e a identificação de situações que violam acordos internacionais no que diz respeito à declaração dos direitos humanos e às regras de tratamento em conflitos bélicos, bem como à governabilidade dos Estados.

Há uma tentativa de ordenamento global que incide em políticas que visam a manutenção da paz, a evitação do confronto entre Estados e outras instâncias, a presença de intermediadores para solucioná-lo quando ele se coloca em ação, e a mobilização de atores que operam para minimizar os prejuízos e proteger as pessoas (Saraiva, 2011). Tal ordenamento está também amparado na perspectiva de que os problemas enfrentados pelos países não se limitam a circunstâncias internas, que as capacidades de resolução são ampliadas com o estabelecimento de alianças, que o estado de paz requer acordos multilaterais, assim como a segurança planetária contra poluição, doenças, armas de destruição em massa (Tharoor, 2006).

A noção de paz internacional e segurança está cada vez mais marcada pela preocupação humanitária, conforme aponta Forsythe (2006). Assim, além de evitar o conflito, busca-se a criação de uma situação de proteção às pessoas e seus direitos. No mundo contemporâneo, ficamos “entre o interesse nacional e o interesse humano, entre a segurança do Estado e a segurança humana, entre o princípio legal da soberania do Estado e o imperativo moral de proteger a dignidade baseado na necessidade, se não nos direitos” (p.234). O humanitarismo hoje não se restringe a limitar as perdas humanas na guerra, ele reconhece o papel da ação política para atingir as causas da crise, podendo isso implicar até mesmo em uso de força. A

intervenção incide sobre a criação de uma condição de proteção às pessoas e seus direitos, visando evitar o conflito, o que seria dizer, um movimento anterior à crise. Nesse contexto, prevalece a noção de paz e segurança internacional que é informada pela preocupação humanitária.

A partir dos anos 1990 vê-se a ascensão das ações terroristas, dos movimentos de guerrilheiros, conflitos étnicos e genocídios, uma disseminação dos focos de violência que põe em xeque as estratégias geopolíticas para manutenção de relações pacíficas, gerando novos mecanismos de controle que legitimam o rompimento com o princípio de soberania dos Estados. “Foi assim que rugiu o engajamento em torno das intervenções militares com fins humanitários, um novo modo de se fazer guerra contra as possibilidades sempre despertadas de insegurança na vastidão do planeta”, embasadas na defesa dos direitos humanos (Duarte, 2013, p.36). No âmbito das relações exteriores, vê-se uma gradativa mudança nos discursos, que inicialmente expressavam uma preocupação centrada na defesa nacional, para uma preponderância nos discursos pela segurança internacional, que, por fim, cede espaço para a governança global, aponta o autor.

Os discursos sobre os direitos humanos moldam a demanda por intervenção com vistas a proteger indivíduos de abusos e proporcionar oportunidades para que possam melhorar suas vidas. Se o Estado não cumpre com suas obrigações perante os cidadãos, a comunidade internacional herda essa responsabilidade (Barnet, Weiss, 2008). Vigoram acordos de cooperação entre países que visam promover o desenvolvimento global por meio da solução de problemas de ordem econômica, social, cultural ou humanitária. Na base do princípio da responsabilidade de proteger, a ideia de resguardar os direitos humanos se sobrepõe à soberania estatal, entendendo que as fronteiras não devem ser uma proteção para crimes de guerra e assassinatos em massa (Weiss, 2006).

Temos, assim, uma responsabilidade de proteger atrelada a um direito de intervir. Responsabilidade remete a deveres estabelecidos nos planos internacionais de reciprocidade e que tem o caráter de proteção com base nas necessidades de outros países menos prósperos ou que não oferecem condições de vida digna a seus povos. O direito de intervir remete à interferência deliberada na ordem política e social de outro país a partir da lógica da proteção quando este outro constitui ameaça ou oferece riscos de qualquer ordem. O mesmo imperativo moral que recai sobre a responsabilidade de proteger sob o princípio da solidariedade e de manutenção da estabilidade, é aquele que justifica e legitima qualquer intenção de intervenção ainda que motivada por interesses outros, que põe em marcha jogos políticos.

No âmbito das chamadas emergências políticas complexas ou mesmo do cenário que vai aos poucos se formando como resultado das mudanças climáticas ou do desenvolvimento urbano/tecnológico, não há necessariamente pontos de urgência, mas um enredo contínuo na qual as condições de vida e subsistência encontram-se ameaçadas e demandam atenção externa, ou seja, daqueles que não estão imersos na crise e possuem os meios para ajudar. Assim, já se tem previsto todo um sistema de respostas a essas ininterruptas crises que envolvem diversas frentes de ação e mobilizam hoje um vasto conjunto de organizações e atores.

A emergência não se expressa apenas como algo repentino e devastador em grandes magnitudes, ela engloba demandas imediatas que não podem ser postergadas, um estado de coisas no qual a necessidade se impõe de forma urgente, um cenário de ameaça e risco constantes, marcado por uma desorganização intensa dos mecanismos sociais de suporte e segurança. Segundo Vigh (2008), uma lógica comparativa se mostra inevitável – quais são os critérios da vida boa? Crise nesse sentido remete a um estado de coisas que não é como deveria ser, se dá ante a constatação de que há formas de vida e de organização social diferentes, nas quais a desordem aparentemente não é um elemento definidor. Essa lógica opera também na produção dos movimentos humanos e seus vetores.

Os deslocamentos de pessoas tendem a ser continuamente produzidos, não são resultados de um evento episódico e desestabilizador, mas se perpetuam no tempo e estão muitas vezes relacionados com crises crônicas. Há contextos marcados pela constante possibilidade ou presença de conflitos, pobreza e desordem. “O conflito, a violência e a pobreza abjeta podem tornar-se tão impregnados no tecido social que se tornam indistinguíveis” (Vigh, 2008, p. 8), faz com que as pessoas construam suas vidas em um mundo fragmentado e volátil, ao invés de esperar por normalização e reconfiguração. A crise resulta de um lento processo de deterioração e mudanças negativas. “Deve ser enfatizado que guerras não começam com o primeiro tiro ou terminam com o último” (Vigh, 2008, p. 9), podem cessar em alguns momentos, mas os fatores que levam ao combate não são singulares. Essa apreensão nos permite ver não apenas um período definido de transição, mas como um estado de coisas, no qual persiste no tempo as limitações, o sofrimento, a instabilidade.

Proteger as pessoas implica, portanto, numa atenção contínua a circunstâncias potencialmente geradoras de vulnerabilidade e sofrimento, abrindo um lócus de intervenção que abrange não só situações tradicionalmente consideradas emergenciais, mas também condições de precariedade duradouras com foco no desenvolvimento, uma estratégia que tem sido utilizada pela comunidade internacional como tentativa de conter os deslocamentos forçados.

Ao longo da história das práticas humanitárias houve momentos decisivos que foram remodelando seus contornos, inserindo novos elementos que até então não estavam operando no processo de intervenção, exigindo novas elaborações quanto aos modos de proceder diante das situações de emergência humanitária, situações essas que assumem formas mais ampliadas, multifacetadas e complexas, fazendo eclodir processos políticos que, via de regra, não tinham lugar na cena humanitária. Assim como Redfield (2005), tomo o humanitarismo não como um valor absoluto, mas “um conjunto de práticas específicas corporificadas e situadas que emanam do desejo humanitário de aliviar o sofrimento de outros” (p.330). Isso, por sua vez, enseja uma série de processos interventivos que inserem no seu escopo não apenas o viés humanitário, mas também securitário, administrativo e governamental.

A ação humanitária, em termos amplos, define-se como aquela que está “preocupada com a promoção do bem-estar humano”. Mas o humanitarismo pode assumir várias formas: “neutras ou não neutras, imparciais ou parciais, independentes ou politicamente alinhadas” (Cutts, 1998, p.2). Pode incluir assistência, proteção, ajuda de emergência, assistência à reconstrução e reintegração, desenvolvimento de longo prazo. Ainda, “pode estar associada a questões diversas como manutenção da paz, desenvolvimento socioeconômico, governança, direitos humanos, e o meio ambiente” (p.2).

Segundo Hisamoto (2012), o que sedimenta o terreno do humanitarismo está relacionado ao reformismo social dos países ocidentais a partir do séc. XVIII, mesclado a uma ética religiosa da caridade no seio da filosofia cristã, influenciada pela reforma protestante e pelos ideais de progresso – dotado de um sentido solidário, democrático e cosmopolita – e humanidade – com as noções de igualdade, liberdade, fraternidade e direitos individuais –, próprios da filosofia iluminista desenvolvida nesse período. Esse reformismo “rejeitava que o sofrimento humano era algo inerente à própria vida humana, e procurava formas de aliviar e de resgatar a dignidade dos indivíduos” (p. 12). As “forças da salvação” envolvem discursos morais, crenças religiosas, compromissos éticos e normas internacionais que criam uma obrigação de ajudar. No século XIX, o compromisso ético começa a ser institucionalizado e internacionalizado, e o humanitarismo assume a forma na qual ele é hoje entendido: alívio do sofrimento através da ajuda (Barnett e Weiss, 2008; Hisamoto, 2012).

A primeira instituição a desenvolver formalmente o trabalho humanitário foi o Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICV, atuante desde 1863, que junto com a Convenção de Genebra de 1864 (Convenção para Melhoria das Condições dos Combatentes Feridos no Campo de Batalha) estabeleceram as bases para o humanitarismo. A figura central na criação do CICV foi o suíço Henry Dunant, que durante a batalha de Solferino em 1859, no norte da

Itália, mobilizou a população local para ajudá-lo no socorro aos soldados feridos em combate, prestando cuidados independente das suas origens. Dessa experiência alguns aspectos se sobressaíram na construção do projeto de assistência de Dunant: soldados feridos deixam de ser soldados combatentes e se tornam vítimas; sua identidade nacional se torna irrelevante; era necessária uma estrutura formal para agir quando fosse preciso e esta entidade deveria ser reconhecida pelos comandos militares; eram necessários também instrumentos jurídicos que garantissem o direito das vítimas à ajuda e da entidade, de ajudar; foi a primeira organização a reivindicar neutralidade e a iniciar um esforço transnacional e não governamental (Hisamoto, 2012; Krause, 2014).

Aqui já se esboçam alguns dos princípios que serão sustentados pelo CICV até hoje, servindo como parâmetros para o trabalho humanitário como um todo: neutralidade (não tomar partido ou se engajar em ações que possam beneficiar ou prejudicar as partes), imparcialidade (não se submeter a outros critérios que não seja a necessidade das vítimas), independência (não estar aliado a nenhuma das partes ou qualquer um que tenha interesse nos resultados) e humanidade (prestar assistência sem discriminação, prevenir e aliviar o sofrimento humano onde quer que ele ocorra). Estes princípios sugerem uma atuação apolítica por parte das agências humanitárias, que não devem se envolver diretamente no conflito ou mesmo expressar opinião sobre ele, guiando-se exclusivamente com base nas necessidades humanas.

Durante a guerra de independência de Biafra da Nigéria¹⁰, a primeira crise humanitária televisionada da história, criou-se uma tensão dentro do CICV por parte de um grupo que defendia a tomada de posição da organização em favor dos separatistas de Biafra, considerando que, com o reconhecimento da Nigéria de sua independência, o conflito cessaria. Em 1971, um grupo de médicos e enfermeiros, contrários ao silêncio do CICV diante das violações praticadas pelo governo nigeriano, desliga-se e cria a organização Médicos Sem Fronteiras, reivindicando a liberdade de crítica e de denúncia, dando início ao “movimento do sem-fronteirismo” (Hisamoto, 2012; Redfield, 2005).

Esse movimento se caracteriza pela defesa do uso da denúncia sobre violações para mobilizar a opinião pública e os governos, implicado não só com as necessidades das vítimas, mas com seus direitos. Além disso, concebe um direito de ingerência humanitária, que

¹⁰ Em 1967 a região de Biafra declarou sua independência em relação ao governo da República Federal da Nigéria. O enfrentamento do governo contra os rebeldes consistiu em cortar os recursos financeiros e as linhas de suprimento básico, gerando sérias consequências humanitárias, incluindo mortes por inanição e por falta de medicamentos. Além disso, impôs uma série de restrições à prestação de assistência por parte do CICV e outras organizações, comprometendo sua atuação. Com as dificuldades impostas pelo governo nigeriano, ocorreu uma assimilação entre a causa separatista e a causa humanitária, assim, ajudar a causa separatista era uma questão ética e humanitária que poria fim às restrições e à crise (Hisamoto, 2012).

prescinde da autorização dos governos para agir. A organização MSF esperava, assim, contornar as burocracias típicas (nacionais e da política internacional), fornecer intervenção médica rápida em face da crise, e, ainda, “estabelecer uma voz independente para condenar o sofrimento humano que não evitasse a mídia ou se calasse em face das controvérsias” (Redfield, 2005, p. 331).

Em tese, os princípios adotados e a postura apolítica criariam um “espaço humanitário” que garantiria segurança aos trabalhadores e vítimas. Em um primeiro momento, considerando o contexto global politicamente cindido e polarizado em decorrência da Guerra Fria, era necessário assumir essa postura neutra para garantir o acesso livre nas zonas de conflito. Posicionar-se implicava estar do lado de uma das partes, o que poderia resultar no impedimento à prestação da assistência. Ao mesmo tempo, a ausência de posicionamento remetia à conivência, omissão ou mesmo um obstáculo à promoção de direitos humanos. A Guerra Fria pode ser considerada um divisor no modo como a prática humanitária se configura, entendendo que com o seu fim houve uma crescente politização do campo (Hisamoto, 2012; Weiss, 2014).

Desde os primeiros registros de ação em contextos de guerra, o humanitarismo passou por significativas mudanças no que se refere ao público atendido, aos propósitos da intervenção e na delimitação dos contextos de atuação. A assistência prestada estava inicialmente voltada para soldados feridos em zonas de conflito, estendendo-se posteriormente para atender civis e refugiados, especialmente a partir das grandes guerras mundiais. A noção de crise que informa sobre os contextos passíveis de atuação dos humanitários também se amplia, envolvendo, além das guerras, catástrofes e epidemias. Quanto à finalidade da assistência, além de mitigar os efeitos das crises, oferecendo ajuda local e emergencial, passa a agir no enfrentamento das causas estruturais do sofrimento e para reconstrução econômica, social e política após a crise. (Hisamoto, 2012; Weiss, 2014; Douzinas, 2015).

O valor da neutralidade para o humanitarismo surgiu, segundo Hisamoto (2012), “da necessidade de diferenciar a prática humanitária, sob uma ética universalista, dos círculos da política e de sua ‘ética particular’ de poder” (p.52). Por sua vez, dilemas e ambiguidades se apresentam diante desse distanciamento da arena política, podendo se “transformar numa omissão humanitária, com os agentes ignorando aquilo que causava o sofrimento humano que procuram mitigar” (p. 2). Esses princípios sempre foram objetos de reflexão e discordâncias, e em muitos momentos impraticáveis, seja por força da situação ou por desejo mesmo dos atores humanitários. Entre estes, há uma vertente que advoga pela máxima da neutralidade, enquanto outra parte entende ser necessário implicar-se politicamente de modo a alcançar os objetivos, que vão além da mitigação. Isso destaca o caráter multifacetado da prática humanitária e lhe

confere um dinamismo que faz com que assuma formas muito distintas de acordo com o momento e o contexto de atuação. Moulin e Tabak (2014) apontam para uma crise de identidade da ação humanitária, entendendo tratar-se de um campo “altamente politizado, permeado por muitas disputas não resolvidas e perspectivas antagônicas” (p. 44).

A politização do campo humanitário é posta ora como uma quebra dos princípios fundamentais que guiam a prática e o comprometimento com interesses que extrapolam o da necessidade das vítimas, ora como um emaranhamento inevitável diante da complexidade que envolve o campo. Remete à tomada de posição diante dos conflitos, quando as agências reivindicam o direito de se manifestar publicamente contra eles, de ter liberdade de crítica ou de denúncia, desenvolvendo-se uma militância humanitária que reclama por intervenções estrangeiras em contextos de crise, pressionando governos a agir. A vinculação aos governos representa uma ruptura da independência das agências, na medida em que a ajuda humanitária passa a ser utilizada conforme interesses políticos e econômicos, por vezes ignorando as próprias necessidades humanitárias. Isso se dá também com o deslocamento do alívio de emergência para o ataque às causas originárias e para a construção da paz pós-conflito, com metas a médio e longo prazo (Hisamoto, 2012; Weiss, 2014).

Nos discursos dos atores humanitários, a atuação política das organizações aparece como um eixo específico do trabalho realizado e, portanto, não necessariamente embutida em suas práticas, ou como contraponto ao humanitário, entendendo ser duas dimensões separadas. A imparcialidade nem sempre se sustenta ou se reflete nas implicações práticas, apesar da tentativa contínua de desprendimento dos conteúdos políticos da ação humanitária. Há também uma defesa que os dois componentes façam parte dos repertórios de ação, tanto no sentido de haver posicionamento político explícito e não omissão, como de desenvolver uma atuação que pense em estratégias a longo prazo e de mudanças estruturais, não reduzindo-se à tutela e atendimento de necessidades pontuais.

G/Volunt. afirma que intervenções de caráter mais político fazem parte do repertório de atuação de algumas ONGs mais do que outras, e estão ativas em alguns contextos mais do que em outros. Diferencia a atuação das ONGs das quais foi integrante, apontando que salvar pessoas no Mar Mediterrâneo está imbuído de conteúdo fortemente político, algo que não está tão presente nas ações de *advocacy* e *lobby*, e menos ainda em contextos nos quais os governos possuem postura mais repressiva, como no caso das organizações internacionais que operavam na Turquia, exemplifica. Esse cunho político das ações de salvamento se acentua na medida em que representa rupturas com o instituído, liberdade de movimento e atos de resistência e transgressão, enquanto a adesão às imposições estabelecidas pelos governos ou autoridades, ou

mesmo tentativas de negociação, seja por pressão ou diálogo, produzem menos efeitos em termos das transformações das estruturas vigentes.

B/Psi situa o trabalho de *advocacy* como aquele que concentra o papel político das ONGs, portanto não é algo que concerne aos integrantes da organização como um todo. “*I’m super happy to be a part of it, (...) I think that for sure we all have responsibilities to talk about the issues we see, but it’s a complicated topic*”, “*I’m quite glad that I don’t have to make those decisions*” (B/Psi). M/Psi entende que há funções bem distribuídas entre as equipes da organização, e uma delas corresponde a esse trabalho de mediação e solução de problemas. Afirma que há um sentimento de revolta e indignação perante a opressão que impossibilita uma posição inteiramente neutra, mas entende como algo da alçada individual, “*de pegar essa dor que você vê de um povo que oprime o outro*”, mas em termos de estrutura, “*de política, de coisas que vão mais num outro nível, aí a gente tem uma pessoa responsável pra isso*”.

Diante dos entraves que se interpõe na execução do trabalho, há pessoas encarregadas que podem ser acionadas para lidar com eles, “*eu nem saio do carro, fico quietinha ali protegida, que vai ter alguém que vai resolver isso pra mim, (...) quem vai lutar por essas questões que tão afetando meu trabalho, então eu acho que isso tira um pouco do meu encargo*” (M/Psi), ressaltando a questão da segurança dos trabalhadores humanitários que estão ali para prestar socorro e atendimento, mas não estão habilitados para manejo dos aspectos políticos.

Reivindicar um lugar neutro e imparcial aparece como condição da possibilidade de exercício da ajuda humanitária, que estaria comprometida mediante qualquer sinal de crítica, discordância ou combatividade. Por vezes sustentar uma postura política pode comprometer a execução do trabalho e ter como resultado o impedimento de acesso aos locais onde a ajuda é necessária e no alcance das pessoas, como aponta B/Psi: “*Sometimes it is difficult because It can put people at risk also and the consequence may be that you get expelled from the context, if you speak out, and you can’t work in the place anymore, you also leave people without care*”. Este trabalho não está dissociado dos jogos de força que operam no campo, “*está condicionado por quem está no poder*” (P/Coord.), forças estas que de certa maneira delimitam a amplitude de movimento possível dos trabalhadores, há espaços em que “*a repressão estatal é muito maior, a ameaça do governo é completamente desproporcional*” (G/Volunt.).

Louis e Maertens (2021) observam certo padrão entre as organizações internacionais e atores que as compõem de perceberem suas funções como exteriores ao reino da política. “As organizações internacionais estão à frente da arte de fazer política enquanto alegam não fazer” (p. 28). Essa pretensão apolítica está relacionada a um duplo dilema, apontam as autoras: a política é percebida como um obstáculo para o alcance dos ideais da organização, portanto,

privilegiam-se debates técnicos; e para atingir as nobres causas da cooperação internacional, é preciso se distanciar dos aspectos vis da política. Como afirma Krause (2014), a lógica predominante é a de que atores políticos poluem a pureza da ajuda humanitária. O termo política, quando posto em contraste com o humanitarismo, em geral remete aos seus aspectos negativos, entendendo que ela prejudica as capacidades de priorizar e identificar as necessidades humanas.

Segundo Cutts (1998), dependendo do contexto, a política pode expressar conotações positivas, quando associada aos direitos individuais e à democracia, e, nesse sentido, ser apolítico representaria ser “socialmente desatento, desinformado, ingênuo e até mesmo ignorante” (p.3). Há diferentes tipos de organizações humanitárias, portanto, não cabe universalizar os princípios tradicionais de forma indiscriminada, visto que há “organizações independentes que defendem a neutralidade, que procuram evitar a política, que se concentram em paliativos em vez de soluções e mitigação em vez de prevenção, e que operam apenas com base no consentimento”, bem como aquelas que não se adequam a esses determinantes (p. 15).

Na análise de Louis e Maertens (2021), a despolitização é adotada como performance, envolvendo um conjunto de processos que removem ou deslocam o potencial de escolha, agência coletiva e deliberação sobre questões políticas particulares. Ela é performada em práticas que consistem em reivindicar um status apolítico com base no conhecimento especializado, enquanto reduz a complexidade política ao interpretar os problemas por meio de lentes técnicas e soluções, assumindo determinados formatos que conferem aparência de neutralidade para conteúdos que são políticos. Pauta-se na crença de que técnica e política estão separadas, constituindo uma governança com base em um tecnicismo que fixa os temas em questão no âmbito da regulação administrativa, evitando-se que recaiam na esfera da política, e usa o cientificismo como uma tática de despolitização. Enquanto performance, a atuação política transita entre o posicionamento explícito e a alegada despolitização para atingir determinados efeitos.

No âmbito do refúgio, as dimensões política e humanitária são indissociáveis – “humanitária porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de proteção. Política porque depende de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse” (Rocha e Moreira, 2010, p. 18). O instituto do refúgio como um todo se sustenta na organização política do Estado-nação, cabe a ele acolher e prover proteção, estabelecer a permeabilidade dos seus limites territoriais, efetivar os direitos dos refugiados e lhes conferir reconhecimento. “Toda a lógica e dinâmica inerente à questão dos refugiados tem como engrenagem a esfera

política do Estado-nação e as relações entre Estados e organizações no cenário internacional” (p.21). Considerando que os deslocamentos humanos são em si um evento político, não há soluções humanitárias que sejam apolíticas. Humanitarismo é politizado na medida em que balanceia as necessidades dos refugiados com os interesses do Estado, apontam.

Ocasionalmente as organizações reagem a determinados acontecimentos com a saída do campo ou a recusa de estar presente em certos locais como uma forma de protesto. N/Volunt. conta sobre uma ONG que prestava serviços de saúde em Samos, na Grécia: *“they are there but them they are away, at one point they decided to leave the island to protest the conditions, but they came back because nothing has changed”* (N/Volunt). P/Coord. discorda desse movimento de recusa e ausência por motivações políticas e defende que as organizações estejam sempre presentes em todos os lugares onde a ajuda é necessária. As ONGs têm noção e fazem uso da notoriedade do trabalho que desenvolvem para tecerem suas críticas às políticas adotadas, afirma G/Volunt.

A maior parte das organizações de resgate no Mediterrâneo, era isso que faziam, não é? Iam lá, resgatavam pessoas, ganhavam uma notoriedade imensa e utilizavam precisamente essa notoriedade pra dizer ‘nós estamos aqui, mas não devíamos ter que estar’, os Estados têm uma responsabilidade de fazer isto, os Estados europeus têm uma responsabilidade nesta situação em que as pessoas que nós encontramos estão, e pronto, pra mim é a única forma de fazer trabalho humanitário com os refugiados. (G/Volunt.).

Segundo G/Volunt., ajudar as pessoas é um *“ato de resistência política, não só humanitário”*. Trabalhar nos campos de refugiados ou resgatar pessoas no Mar Mediterrâneo, tem que ser um ato político, porque isto não é uma *“catástrofe natural, não é um azar que aconteceu a estas pessoas e que continua a acontecer ano após ano, isto é, sem tirar nem pôr, o resultado de políticas assassinas na União Europeia e dos outros países que fazem fronteira com a União Europeia”*. Diferente de uma catástrofe natural, isto *“é um grupo de pessoas a oprimir outro grupo de pessoas e pronto, as decisões e a contestação são políticas”*. Se por um lado coloca o ato de ajudar como sendo de caráter político, isso, na sua opinião, o separa do viés humanitário, pensado como algo descolado da política. A resposta deverá ser política diante de ocorrências e situações que são eminentemente políticas, portanto, carregam traços que não se reduzem ao trágico ou à catástrofe, sobre as quais operam forças que induzem a precariedade e refletem desigualdades.

P/Adv. expressa uma crítica ao humanitarismo no *“mau sentido”*, ou seja, um viés que valoriza excessivamente a ação humanitária e, com isso, prevalece a *“visão da vulnerabilidade*

e de políticas de abrigo como se fossem vítimas de uma catástrofe”, “é quase como uma operação de guerra quando não é uma guerra”, referindo-se especificamente ao fluxo venezuelano e à Operação Acolhida. A crítica se dirige a uma abordagem generalista e não contextualizada da situação venezuelana, que incide na própria leitura da crise vivenciada e embasa as estratégias de intervenção. “O grande problema é que eu não vejo um desenvolvimento muito interessante após isso, ou seja, como a gente pode capacitar o estado de Roraima ou melhorar o atendimento a pessoas migrantes” (P/Adv.), considerando que não houve investimento em estruturas permanentes de atendimento a esse fluxo, de capacitação dos CRAS, CREAS, da rede escolar, dos serviços de saúde, “tudo é vinculado à chave humanitária da Operação Acolhida”, ressaltando uma necessária transição de políticas humanitárias para políticas de desenvolvimento.

Nessas falas o humanitarismo é tomado fundamentalmente como ajuda e atendimento de necessidades, assim, G/Volunt. reclama por uma atuação não reduzida a isso, mas que seja também política, e P/Adv., que a intervenção não se atenha a sanar necessidades urgentes e pontuais, mas que produzam efeito de longo prazo, com foco no desenvolvimento. O imediatismo das respostas e a apreensão da crise impossibilita uma análise pormenorizada da situação de modo a abarcá-la em sua complexidade, além de desconsiderar necessidades mais profundas e a adoção de estratégias sustentáveis. Adota-se, de modo geral, uma posição de reconhecer os limites e atuar dentro de uma margem possível, que é aliviar o sofrimento imediato e prover recursos de sobrevivência.

A via do *advocacy* entra em cena como parte do papel das ONGs de produzir conscientização, sensibilização e pressionar governos, autoridades ou outras figuras de poder a olhar para a condição dessas pessoas e agir em prol delas. Neste rol entra também o papel de suprir demandas ignoradas pelo Estado. Tem-se um estado de crise perene, modos de operar que se estabelecem como parte do circuito, um propósito humanitário que se mantém em movimento, a ajuda e o suporte fornecidos para uma parcela das pessoas que o necessitam, a manutenção da omissão das figuras competentes capazes de fato de produzir mudanças no cenário. É um cenário orgânico, que independe de indivíduos, mas de alguma forma se sustenta e se perpetua.

A impossibilidade de produzir efeitos em termos estruturais, a manutenção de processos que tem no seu bojo a finalidade exclusiva de mitigar a crise e sanar necessidades, a constatação das limitações quanto aos resultados da ação humanitária e seu curto raio de alcance, a utilização do saber técnico como um recorte separado da complexa rede que envolve o trabalho

humanitário, tomado como isento de qualquer implicação política, são aspectos que conferem determinados contornos ao humanitarismo e acomodam seu lugar no sistema de governança.

O discurso da emergência humanitária predomina no círculo dos *aid workers*, acadêmicos e jornalistas, “o conceito adquire ainda mais credibilidade pela forma como conecta a urgência das situações de crise com um elevado senso de obrigação moral para indivíduos e grupos envolvidos em tais situações” (Nyers, 1998, p.16), e em um cenário de tantas restrições, “esta ênfase na responsabilidade ética é especialmente pertinente” (p.16). Mas as consequências de ser definido em termos de crise, como aponta o autor, são, além de ser incorporado nos discursos de solução de problemas, que demandam abordagens práticas, operacionais e que levem a resultados em curto prazo, eles “invariavelmente concentram sua atenção nas maneiras práticas pelas quais a ordem e a normalidade podem ser restabelecidas” (p.17), sem que haja reflexões críticas acerca das relações de poder, do quanto tal ordem seria desejável ou acerca das noções de cidadania e soberania estatal.

Em discurso de recebimento do prêmio Nobel da Paz de 1999, o representante do MSF afirmava que a responsabilidade da organização não é terminar guerras ou criar a paz, mas oferecer uma resposta cidadã à falha política, “é um ato imediato e de curto prazo que não pode eliminar a necessidade de responsabilidade política de longo prazo” (Redfield, 2005, p. 336). Assim, o ato humanitário se dirige para aliviar o sofrimento, restaurar a autonomia, testemunhar a injustiça e insistir na responsabilidade política. O foco concentra-se no sofrimento presente, portanto, não sendo passível atender a expectativas abstratas orientadas para o passado, no sentido de reparar a justiça, ou para o futuro, visando o desenvolvimento de capacidades posteriores, como afirma o autor. O caráter imediatista da atuação de ONGs, como o MSF, fica comprometido e corre-se o risco de tornar norma essa resposta temporária, operando naquilo que se identifica como falha política. Além disso, passa a compor um “aparato estabelecido para resposta a crises”, constituindo a própria ordem mundial contemporânea (Redfield, 2005).

Nas críticas tecidas ao humanitarismo, ressalta-se, ainda, uma dimensão empresarial que as organizações de assistência podem assumir, ao aderir a lógicas administrativas, clientelistas, de prestação de serviços e que tendem à despersonalização, a uma apreensão massificada do público-alvo, gerando certa desconfiança em relação ao trabalho que exercem. “*A ajuda humanitária nesse caso dos venezuelanos, e não só deles, é o mercado mais lucrativo que tem hoje em várias partes do mundo, é muito fácil você comover e pedir dinheiro, doação, alimento, vão dar, principalmente brasileiro que é solidário*” (H/AS). A assistente social afirma que têm surgido cada vez mais novas ONGs e espaços destinados ao acolhimento motivados pela aquisição de recursos, para os quais “*as pessoas são números*”, na medida em que o montante

dos recursos recebidos é proporcional à quantidade de “*vulneráveis que eles atendem e identificam*” (H/AS). P/Adv. partilha da mesma perspectiva, apontando que “*são várias entidades que se dizem como ONGs, mas na verdade elas são empresas terceirizadas de mão de obra pra grandes agências internacionais, (...) uma empresa humanitária internacional*”.

Ticktin (2015) elenca três problemas fundamentais no humanitarismo: o da inocência, da compaixão e da emergência. A inocência atua como crivo de reconhecimento dos destinatários da ajuda humanitária, são as pessoas que estão numa condição de vida sobre a qual não possuem nenhuma ingerência, portanto, são representadas pela passividade do sofrimento que experenciam, incapacitadas para a ação. A compaixão prevalece como mola do humanitarismo, que tem como insumos os sentimentos, a caridade e a benevolência, e toda a ação depende de sensibilidades mobilizadas; ela está assentada numa desigualdade que distingue os que a sentem e agem por ela e aqueles que são o alvo dessa compaixão, os que protegem e os que são protegidos. E a emergência, a necessidade de resposta imediata e seu caráter de excepcionalidade, cria a impressão de um mundo ordenado e pacífico existente para além da crise, e impossibilita uma compreensão profunda de suas origens e a busca de respostas orientadas para estas causas, capaz de forjar condições futuras diferentes. A autora tece sua crítica entendendo que tais princípios não atendem um trabalho político orientado para a justiça, para a equidade, de reivindicação de direitos para todos, incluindo a mobilidade. Orientar-se pelo princípio dos direitos comuns implica em, “ao invés de focar no direito de excluir – como acontece hoje com as fronteiras – eles se baseiam no direito de não ser excluído” (Ticktin, 2015, p. 269).

As críticas transitam entre evidenciar um aspecto de ingenuidade que caracterizaria parte do trabalho humanitário, que tem como efeito seu cooptação na manutenção de uma governança que tem como objetivo o controle, a vigilância, a contenção e o impedimento da mobilidade, ou, com menos frequência, olha para as organizações como oportunistas que fazem uso do apelo humanitário para ganhos financeiros ou para impulsionar suas próprias plataformas políticas. Estas perspectivas conferem pouco espaço de movimento para as organizações e os trabalhadores humanitários, desconsiderando por vezes seu papel político. É preciso situar a ação humanitária em um amplo jogo de forças do qual ela participa ativamente, com mais ou menos poder de resistência, que pode atuar para a manutenção do ordenamento ou para promover rupturas, que tem mais ou menos condições de posicionamento e confronto. Além disso, no interior da própria organização há dissenso, os trabalhadores humanitários não são uma extensão pacífica e coesa dela, mas expressam também outros movimentos.

1.2.2 Vidas precárias e sentimentos morais

Há algo que convoca esses trabalhadores humanitários a embarcarem nessas missões, exercerem suas funções em situações extremas e atuarem no intuito de suprir necessidades humanas e ajudar os que precisam. Deparei-me algumas vezes com a perplexidade dos europeus com as situações desumanas que ocorrem nos campos de refugiados dentro da Europa, um território em que graves violações de direitos humanos e dos princípios democráticos supostamente não tem lugar. Ante a constatação da enorme desigualdade existente entre territórios e populações, assumem um princípio moral de agir. *“Now that I have been there, I don’t know how I could decide not to go there again, because I really feel I have the duty”* (N/Volunt). O voluntário afirma haver uma tentativa de preparação para atuar em campo, por meio do relato de outras pessoas, notícias ou documentários que mostram as condições locais, *“but when I arrived there, I was really not prepared and I could never imagine see these conditions in Europe today, never. I feel like someone who witnessed this and now I feel the duty to keep working on this situation”*. G/Volunt. afirma que se sente mobilizado por não se ver representado pelos governos europeus, e amplia a responsabilidade para outros atores que possuem recursos e condições para atuar.

Achei que as pessoas tinham que fazer alguma coisa, os europeus tinham responsabilidade de fazer alguma coisa. Achei que eu próprio como uma pessoa privilegiada em muitos sentidos, venho de um país em paz, não tenho grandes restrições financeiras nem uma família pra cuidar, tinha então, se calhar, uma responsabilidade de qualquer outra pessoa em contribuir de alguma forma. (G/Volunt.).

I can only talk for me, I do this because it feels good to me, it give some to me, and maybe this is one of the biggest parts of the motivation, sure I want to help people, and sure it is also a political work because I want to kind of protest against this conditions of this work, but I find really important to be aware as a person with a lot of privileges specially from northern European countries, a lot of privileges, that this is not a selfless work (N/Volunt.).

Constatar a desigualdade, testemunhar o sofrimento, reconhecer privilégios são os propulsores para a ação, somados aos sentimentos de solidariedade e compaixão, e mesmo à busca de autorrealização. As assimetrias acionam um imperativo moral em ajudar. É com base na assimetria que uma crítica da compaixão se desenha, na medida em que ela está alicerçada em uma relação desigual e gera estados de dependência e submissão. A caridade, como ato da compaixão, é vista com desconfiança, porque sustenta relações de dominação, não promove

autonomia e justiça (Caponi, 1999). Nessa linha, Pussetti (2017) caracteriza a solidariedade como uma relação de poder assimétrica, herança da “*pietas humanitária católica*”. Ela “*não só cria consentimento, desarma as críticas e não tem inimigos*”, como “*tem o poder de nos desresponsabilizar, e de nos proclamar inocentes, além do que impotentes*” (p. 270).

A assistência humanitária está assentada na identificação de contextos onde a presença do sofrimento é uma constante, onde a produção da morte e da dor está instalada na própria dinâmica social, contrastando com uma suposta ordem ocidental que toma essa dinâmica como um indício de barbárie. Considerando os avançados recursos capazes de minorar o sofrimento, evitar a dor, cuidar da vida, torna-se inaceitável que o sofrimento seja infligido deliberadamente. Isso se constitui uma marca distintiva das sociedades ocidentalizadas – democráticas, reguladas, docilizadas, medicalizadas – daquelas que ainda não aderiram às lógicas disciplinares, definidas pelo caos. Estas últimas devem, portanto, ser submetidas à intervenção das primeiras. O sofrimento generalizado é indicativo de desordem e o balizador numa escala civilizatória. Com isso, a ajuda humanitária pode facilmente reproduzir a lógica colonizadora, fazendo uso do sofrimento como moeda na economia geral de poder.

Os entrevistados chamam a atenção para o viés caritativo de algumas ações que fixam um sujeito passivo marcado unicamente pelas necessidades, fragilidade e dependência, minado nas suas possibilidades de participação, que deve aceitar o que lhe é oferecido sem contestações, e que tem como resultado a própria manutenção desse estado de coisas, quando não ajuda a perpetuar as inequidades. As práticas humanitárias, fundadas na abordagem da compaixão, substituem a perspectiva dos direitos e da justiça, aponta Souza (2020). O efeito disso é um enfraquecimento da política e o potencial de transformação que se sustenta sobre o sujeito de direitos.

Esses sentimentos podem ser imbuídos de potência, quando se expressam mediante o reconhecimento do outro e são transformados em ato com efeitos de fortalecimento das relações, de cooperação, compromisso, de obrigação de uns em relação a outros e de cada um com todos. A condição generalizada de precariedade implica, social e politicamente, uma condição generalizada de interdependência. A ética da proteção requer assumir uma vulnerabilidade humana em comum, mas entendendo que há uma condição precária politicamente induzida, que nos diferencia e é geopoliticamente distribuída. “Esta vulnerabilidade se exacerba sob certas condições sociais e políticas, especialmente quando a violência é uma forma de vida e os meios de autodefesa são limitados” (Butler, 2006, p. 55).

Algumas populações estão “*mais expostas a doenças, pobreza, fome, deslocamentos e violência sem nenhuma proteção*” (Butler, 2015, p. 46). A obrigação de preservar a vida “*surge*

do fato de que somos seres sociais desde o começo”, dependentes dos outros, de instituições e de ambientes sustentáveis. “Nossas obrigações surgem da percepção de que não pode haver vida sustentada sem essas condições de sustentação, e que essas condições são, ao mesmo tempo, nossa responsabilidade política e matéria de nossas decisões éticas mais árduas” (p. 43). É tarefa da política minimizar a condição de precariedade de forma igualitária, afirma Butler.

Segundo Fassin (2012), os sentimentos morais se tornaram uma força essencial da política, eles nutrem discursos e legitimam práticas. Dizem respeito às “emoções que direcionam nossa atenção ao sofrimento de outros e faz com que queiramos resolvê-los” (p. 2). Segundo o autor, a economia moral trata de um sistema de valores em sociedades específicas, permite analisar a disseminação, apropriação e transformação de sensibilidades e sentimentos. O vocabulário do sofrimento, compaixão, assistência, e a responsabilidade de proteger fazem parte da vida política: serve para qualificar as questões envolvidas e raciocinar sobre as escolhas feitas, aparecem articulados no espaço público e na ação política.

G/Volunt. relata que ao acompanhar as notícias acerca da massiva chegada de pessoas que eram mantidas confinadas nos campos e de todas as mazelas que enfrentavam, não compreendia por que essa situação se prolongava, sem solução e sem resposta governamental à altura, “*não conseguia perceber porque milhares de pessoas tinham que estar enfiadas em campos de refugiados, também em tendas embaixo da neve, parecia uma coisa completamente absurda e fácil de resolver*”. N/Volunt. ressalta o aspecto de testemunho que a prática humanitária enseja, pois de modo geral, as pessoas não sabem o que acontece de fato e tendem a ficar “*really shoked when they realize that this is not far away*” (N/Volunt.). Portanto, considera-se que um componente importante do trabalho é informar e sensibilizar acerca do que ocorre. “*I have the duty kind of tell the people about what is happened there because maybe they believe me more than they believe newspaper or TV*” (N/Volunt.). Para G/Volunt. esse é um dos principais aspectos do ativismo, trazer esses temas para o debate público e lhes conferir visibilidade, visto que “*o problema não está resolvido, as pessoas não pararam de morrer, não pararam de sofrer, simplesmente não existe cobertura midiática quase nenhuma, portanto, temos que assumir um pouco a missão de trazer este tema pras mídias e, por consequência, para o lado político*”.

“Nossa resposta moral às crises humanitárias é determinada tanto pelo volume de atenção da mídia, que está intimamente relacionado ao nosso próprio interesse, quanto pela necessidade humana” (Brownscombe, 2005, p. 183). Com isso o autor destaca uma atenção seletiva e que a ação não está embasada apenas na extensão das necessidades humanas, mas em uma combinação de fatores que envolvem: um nível pré-existente de conscientização e

compreensão de situações particulares, o quanto questões de segurança nacional ou interesse econômico estão em jogo, quão intimamente temos empatia com as populações afetadas e em que medida as imagens e análises da mídia podem influenciar as opiniões.

N/Volunt. diz que as pessoas não se importam com o que está acontecendo, acabam por se acostumar com as notícias diárias de pessoas se afogando ou presas nas ilhas gregas em péssimas condições, com as imagens do que ocorre nas fronteiras, na sua opinião isso implica numa distorção dos ideais de uma “Europa liberal”, de direitos humanos, da dignidade humana no âmbito legal e político. A compaixão tem seus limites. A exposição excessiva e contínua do sofrimento, dos corpos inscritos com o registro da violência ou do infortúnio, cria uma “complexa e ambígua” relação entre piedade, curiosidade e indiferença, como aponta Pussetti (2017). “A impossibilidade de tolerar o confronto contínuo com a dor dos outros está na base da produção social da indiferença” (p. 269). Nesse sentido, Fassin (2012) chama de fadiga da compaixão, o desgaste dos sentimentos morais até se tornarem indiferença ou mesmo agressividade para com as vítimas de infortúnio.

N/Volunt. acredita que as ações que executa auxilia as pessoas especialmente em dois aspectos, primeiro por criar um ambiente seguro no qual podem falar e ser ouvidos, e segundo porque, com isso, as pessoas

feel like humans again if they know what happens with them, because before they told me to be treated like animals because they don't speak the language, they are just pushed there and there, and then fingerprints and photos and they didn't know what will happen in the next weeks, days or months (N/Volunt.).

Trata-se de uma questão de se defender, de dizer “eu sou humano, tenho direitos”, de poder decidir sobre o que irá acontecer com elas e não ser apenas um objeto nos processos administrativos, afirma o voluntário. Mas, reconhece que os efeitos são mínimos, “*the impact is still pretty low because the conditions doesn't change at all*”.

Butler (2015) parte do princípio de uma precariedade que é própria da condição de humano, o que nos torna dependentes uns dos outros para que a vida possa subsistir. “Toda vida é precária, o que equivale a dizer que a vida sempre surge e é sustentada dentro de determinadas condições de vida” (p. 43), ela pode ser eliminada de forma proposital ou acidental, “sua persistência não está de modo algum garantida” (p. 46). As vidas não possuem o mesmo valor, suas perdas não implicam em comoção na mesma proporção, sua precariedade não é igualmente apreendida, assim como não são igualmente distribuídos os recursos para manutenção dessas vidas. “Uma vida tem que ser inteligível *como uma vida*, tem que se conformar a certas concepções do que é a vida, a fim de se tornar reconhecível” (Butler, 2015, p.21). O

reconhecimento é o processo por meio do qual se localizam os humanos, atribui-se importância às vidas, constata-se a precariedade. Nele operam os enquadramentos e a comoção por eles induzida, ou seja, formas de organizar e apresentar uma ação, situação ou cena, que busca conter, transmitir e determinar o que é visto e leva a conclusões interpretativas acerca daquilo que está sendo enquadrado.

Pela via do enquadramento, diferenciam-se as vidas que podemos apreender das que não podemos, as vidas que são passíveis de luto das que não são, as que devem ser preservadas e as que podem ser eliminadas. Há vidas que não são sentidas quando perdidas porque sequer são reconhecidas como vidas - ser passível de luto é a condição para manutenção de uma vida. “Apenas em condições nas quais a perda tem importância o valor da vida aparece efetivamente. Portanto, a possibilidade de ser enlutada é um pressuposto para toda vida que importa” (Butler, 2015, p. 32). Tem-se uma distribuição desigual das vidas cujas perdas podem ser lamentadas e envolve questões materiais e perceptuais, ou seja, uma realidade material caracterizada pela insuficiência, incapaz de resguardar condições necessárias para uma vida vivível, e uma ausência de consideração para com estas vidas, tidas como não valiosas.

Isso produz efeitos, que se não são suficientes para interromper uma guerra, por exemplo, tem resultados na sua aceitação, oferece as condições necessárias para “provocar um horror e uma indignação mais generalizados, que apoiem e estimulem o clamor por justiça e pelo fim da violência” (Butler, 2015, p.27). Tem-se, portanto, respostas afetivas reguladas por regimes de força, efeitos que se inscrevem em um “circuito de comoção social”. Isso pode ser mobilizado com finalidades muito distintas, seja para endossar ações violadoras do Estado (comoção regulada para apoiar o esforço de guerra dos EUA contra o Iraque e o Afeganistão, por exemplo), para direcionar a opinião pública sobre determinados acontecimentos (como o lamento público diante dos atentados de 11 de setembro) ou dar visibilidade à miséria e ao infortúnio de populações para angariar ajuda (como a exploração midiática da crise da Somália).

No campo da assistência humanitária, enquadrar a necessidade e o sofrimento e mobilizar a comoção pública e dos governos é crucial para viabilizar a própria assistência. Ela movimenta recursos e o suporte necessário para que o trabalho possa ser desenvolvido. Ela retira da invisibilidade ações violadoras e populações violadas, estende os acontecimentos para que tenham alcance mundial, na expectativa de que algo seja feito para interromper as violações. Em certo sentido, pode-se firmar um ciclo contínuo de produção de mortes e sofrimento, visibilização e comoção, mobilização da ajuda, novas mortes e mais sofrimento... – o próprio circuito da política. Mas do mesmo modo que a comoção por si só não é suficiente para dar início à ação, a forma como a ajuda é pensada e articulada não necessariamente produz

efeitos que provoquem rupturas nesse sistema, o que exige repensar e reformular as políticas globais para que se produzam mudanças significativas.

Como analisa Redfield (2005), as ONGs, em especial a MSF, que é foco de sua análise, atuam em condições de vida em crise, vidas postas sob certas circunstâncias de tal sorte que se encontram encolhidas ao imediatismo da sobrevivência. Em tais contextos nos quais a vida se contrai a uma forma focada na sobrevivência, a dinâmica política predominante é uma “biopolítica minimalista”, como chama o autor, referindo-se a uma “administração temporária da sobrevivência dentro de circunstâncias mais amplas que não a favorecem” (p. 344). Em situações extremas como as dos campos de refugiados, a figura que emerge é a do humano, antes da do cidadão, que prevalece numa condição corporal exposta pela crise. A própria evocação de direitos se ampara na exposição dessa vida, que dentro das constrictões que a necessidade de sobrevivência impõe, se reduzem a um corpo dotado de demandas entre as quais não estão consideradas a capacidade de expressar opiniões e manifestar atos políticos. “O corpo da espécie, individualmente variado, mas fundamentalmente intercambiável, torna-se visível e se torna o foco de atenção” (p. 342).

Todo esse aparato tem a função de situar sujeitos e populações em uma determinada ordem, resguardar a manutenção de hierarquias políticas, seja em um nível global, de governança interestatal, ou local, com lógicas de funcionamento mais específicas, atravessadas por uma geopolítica que produz realidades sociais e econômicas distintas. Se por um lado, evidencia-se uma economia moral que reconhece o infortúnio, produz sensibilização para com o sofrimento do outro e mobiliza agências e indivíduos a atuarem em prol dos que necessitam, seja direta ou indiretamente, vemos o endurecimento das políticas migratórias contra pessoas que cruzam as fronteiras em busca de proteção, o descaso com pessoas que são deixadas para morrer em barcos improvisados em alto mar ou nas travessias em terra em ambientes inóspitos, a manutenção de condições precárias de vida em parte significativa do globo, uma atribuição valorativa distintiva que demarca quem são os sujeitos que mobilizam compaixão e solidariedade.

1.3 Crise do refúgio, políticas de contenção e governança

Observam-se muitos mecanismos já consagrados e formalmente estabelecidos que enquadram as condições de refúgio e de migração, mas para além dos delineamentos oficiais,

a política de reconhecimento opera em outros níveis, nos quais as pessoas que procuram por proteção precisam comprovar necessidade para reivindicar esse direito, precisam mostrar que são merecedoras. Essa delimitação do estatuto do refugiado se por um lado confere um sistema de proteção com obrigações para os países, ela deixa de fora um grande contingente de pessoas que têm sua mobilidade cerceada, ainda que a migração se configure como estratégia de sobrevivência.

A aquisição do estatuto de refugiado passa por um processo que ultrapassa o atendimento aos critérios estabelecidos nos documentos, há políticas que expressam formas de gerir os deslocamentos, lidar com as pessoas em trânsito, definir quem pode e quem não pode gozar de proteção no país, quais são as possibilidades de integração à vida social e em que condições, dispositivos de reconhecimento de direitos e de recusa, que facilitam ou dificultam o acesso e legitimam ou não a solicitação de refúgio. E mais, vislumbra-se tal estatuto como pilar da garantia de direitos e proteção, mas as limitações dizem respeito não só à sua aquisição como também à efetivação da proteção mediante tal reconhecimento, visto que os mecanismos previstos de suporte e assistência para eliminação das condições de vulnerabilidade e promoção de uma posterior autonomia não operam como se preconiza.

Os movimentos de pessoas se modificam conforme as circunstâncias que caracterizam a geopolítica global em um determinado momento. Alguns fluxos acontecem de modo permanente, variando em intensidade, outros se dão de modo repentino em virtude de acontecimentos que os produzem, ainda que possam se manter de forma prolongada no tempo. Informações amplamente acessíveis sobre os deslocamentos, a intensidade deles, os países de partida e de chegada são produzidas pelo UNHCR, no que diz respeito às “*populations of concern*” – refugiados, requerentes de asilo, pessoas internamente deslocadas, apátridas e pessoas retornadas aos seus países de origem.

Até o final de 2020, havia mais de 82 milhões de deslocados forçados no mundo, destes, 48 milhões são pessoas internamente deslocadas, quase 26 milhões de refugiados, e 4,1 milhões de solicitantes de asilo. 1 milhão de crianças nasceram como refugiadas. 68% dos refugiados eram originários de cinco países: Síria (6,7 milhões), Venezuela (4 milhões), Afeganistão (2,6 milhões), Sudão do Sul (2,2 milhões) e Myanmar (1,1 milhão). Os cinco países que mais receberam refugiados foram: Turquia, Colômbia, Paquistão, Uganda e Alemanha. 2 milhões de novas solicitações de asilo foram feitas ao longo de 2019, sendo em sua maioria nos Estados Unidos, Peru, Alemanha, França, Espanha e Brasil, em ordem decrescente. Cerca de 317 mil pessoas retornaram aos seus locais de origem e 107 mil foram reassentadas em outros países. (UNHCR, 2020, 2021).

Ainda que estes números não tenham precedentes na história, a chamada crise do asilo começa a ganhar substância já nas décadas de 1980 e 1990, como aponta Castles (2003), com o crescente fluxo de solicitantes provenientes da Ásia, África e América Latina. Um clima de suspeita predomina, que tende a vê-los como migrantes econômicos disfarçados e uma ameaça à ordem pública. A reação dos países europeus se deu com o acirramento das restrições que anunciavam a construção da “Fortaleza Europa”. O autor lista uma série de medidas e mudanças nas políticas internacionais que atestam isso: mudanças nas legislações locais quanto aos direitos de asilo, regimes temporais de proteção adotados ao invés do status permanente, interpretações restritivas da Convenção e a concessão de outras “etiquetas” com um status inferior de asilado, entre outras.

A mais recente crise dos refugiados foi assim anunciada pelo UNHCR em 2015, ano em que se estima a emergência de 21 milhões de refugiados, e mais de 1 milhão e 300 mil pedidos de asilo feitos nos países da Europa, principalmente na Alemanha, seguida pela Suécia e Rússia (UNHCR, 2016). Ela colocou em andamento a Agenda Europeia para Migrações, pautando a imigração como uma das prioridades da UE. Foram traçadas propostas para curto, médio e longo prazo, visando a adoção de uma política europeia comum para lidar com a questão.

O aumento significativo nos números está em parte atribuído aos conflitos em regiões do Oriente Médio. Na segunda metade de 2015 cerca de um milhão de pessoas haviam chegado pelo mar, atravessando o Mediterrâneo, originárias principalmente da Síria, do Afeganistão e do Iraque. No final deste ano, havia um total de 65,3 milhões de pessoas em deslocamento forçado, sendo 40 milhões de pessoas internamente deslocadas. 86% das pessoas sob o mandato do UNHCR foram abrigadas em países em desenvolvimento. 54% dos refugiados eram originários da Síria, Afeganistão e Somália, e quase metade da população total era composta por crianças e adolescentes, sendo que quase 100 mil estavam desacompanhados. (UNHCR, 2016).

Nesse mesmo ano de 2015 a América Central foi também palco de uma crise de proteção a refugiados, resultado do aumento da violência na Guatemala, El Salvador e Honduras, que gerou grande movimento de pessoas com destino ao México e aos Estados Unidos, alcançando cerca de 110 mil pedidos de asilo (UNHCR, 2016). Também em 2015 se intensifica a saída de venezuelanos que fugiam das condições econômicas e políticas que seu país se encontrava. Até meados de 2019, mais de quatro milhões haviam se deslocado para outros territórios, com destaque para Colômbia (país que em 2014 continha a maior população de deslocados internos do mundo em virtude de conflitos armados, cabe destacar). Na mídia já se anunciava: “Êxodo

venezuelano desloca crise migratória da Europa para América do Sul”¹¹. O Brasil é atualmente o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.

Esse é considerado um fluxo sem precedentes, que mobilizou governos e agências intergovernamentais para enfrentamento dessa “emergência migratória”. Em entrevista ao El País, Eduardo Stein, ex-presidente da Guatemala e representante especial para a Venezuela na OIM e no ACNUR, afirma que pela primeira vez na história um fluxo dessa ordem é experienciado na América Latina. “Os Governos começaram a reagir num primeiro momento com enorme generosidade, acolhendo a população venezuelana que saía e continua a sair, mas agora estão chegando a níveis de saturação em que seus orçamentos nacionais e capacidade institucional estão esgotados”. E complementa: “A América Latina nunca mais será a mesma depois do que estamos vivenciando”. Essa preocupação se assenta na sobrecarga das estruturas públicas de assistência à saúde, educação e emprego, o que incide diretamente também na aceitação da população para com a presença dos estrangeiros¹².

Os números de fato impressionam e são frequentemente postos em destaque para reforçar o enquadramento da crise. Eles são constantemente evocados para acentuar o caráter de ineditismo e de avalanche nas análises da crise de 2015 no contexto europeu, sugerindo a imagem de uma invasão da “fortaleza Europa” (Gomarasca, 2017; Aguiar, 2019). Sigona (2016), por exemplo, mostra que se em termos absolutos tais números se apresentam sem precedentes, ao analisá-los comparativamente à população global, não houve diferença significativa entre os anos 2000 e 2015, nos quais há uma taxa de 2.83% e 3.33% respectivamente. Mas essa forma de exposição do quantitativo de pessoas endossa a ideia da migração como problema, ainda que um número significativo de imigrantes internacionais não precise do apoio da ONU para subsistir. Do aumento no movimento de pessoas em termos absolutos no ano de 2015 adveio a eclosão de discursos e perspectivas de compreensão sobre a questão de cunho fortemente político. E disto também resultou reformulações extra legais dos marcos regulatórios acerca do trânsito de pessoas e medidas excepcionais e urgentes para lidar com esse contingente (Aguiar, 2019).

Como toda normatização, há brechas para interpretações e tentativas de reivindicar a norma em uma determinada direção que pode favorecer ou prejudicar as partes envolvidas. Os sistemas de proteção não dão garantia alguma de que aqueles que requerem seu amparo irão de

¹¹ Êxodo venezuelano desloca crise migratória da Europa para a América do Sul, https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/18/internacional/1568808067_804228.html.

¹² Venezuela superaria em 2020 o fenômeno migratório sírio, https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/19/internacional/1574128387_157435.html

fato conseguir, e podem, por sua vez, ter que responder por supostas infrações pautadas nas sanções que o controle de fronteiras impõe e outras formas possíveis de tipificar os movimentos como criminosos. D/Psi observa que houve um progressivo fechamento e uma acentuação da visão dos refugiados como problema:

nós também vimos isto em termos de narrativa, no início isto era uma crise de refugiados, de repente passou a ser uma crise migratória, e neste momento já ninguém tem problema em chamar estas pessoas de imigrantes ilegais, quando grande fatia das pessoas que atravessam o Mediterrâneo são requerentes de asilo que têm direito ao abrigo sob a Convenção de Genebra, mas esses direitos começaram a ser estreitados logo em 2015.

Assim, a perspectiva da crise modula a percepção geral acerca das pessoas que se deslocam e nublam o próprio reconhecimento da condição que apresentam, facilmente cambiável de uma posição de detentores de direitos, enquanto solicitantes de asilo, para a de imigrantes ilegais, quando a transgressão e a infração se fundem à sua condição. É crise porque extrapola as capacidades dos aparatos de gestão até então em vigor e exige ou autoriza a adoção de medidas extremas e questionáveis para solucionar a questão e restabelecer a ordem.

Aguiar (2019) ressalta a crise migratória e do refúgio como uma situação limítrofe que “implica um transbordamento e uma incapacidade dos mecanismos regulares de produção de ordem social em lidar com o fenômeno”. Aqui se evidencia a desordem provocada pela ausência de meios eficazes para administrar os processos migratórios massivos, remetendo, portanto, a um problema de governança. “Do ponto de vista dos estados, o refúgio é uma brecha nos dispositivos de regulação de mobilidade e, portanto, uma anormalidade a ser constantemente corrigida e vigiada” (Souza, 2016, p.19).

O deslocamento é então situado como problema, crise e emergência, sendo este o modelo hegemônico de interpretação, inteligibilidade e gerenciamento do fenômeno, como afirma Aguiar (2019). Ele opera “na redução dos espaços de proteção, no cerceamento das rotas e na conversão do movimento em objeto prioritário de intervenção, com vistas a permitir a filtragem, modulação e autorização das formas de circulação desejáveis e a contenção e exclusão, permanentes e violentas, dos ditos indesejáveis” (p.23). Esse discurso ganha especial força na última década, mas não se trata de um fenômeno novo, visto que estratégias para minar algumas formas de mobilidade são adotadas já em períodos anteriores.

Há uma retórica da segurança (proteção dos Estados) que se mescla a uma retórica humanitária (proteção dos migrantes) e dão substância aos discursos, como aponta Gomasca (2017). No primeiro caso, prevalece a acepção de crise e emergência que remete a um perigo

iminente, o que exige recrudescimento das estratégias de defesa. Pelo princípio humanitário, se enaltece a expressão de solidariedade e a necessidade de proteção, pautado especialmente nos direitos humanos. “As práticas de controle de fronteiras (*border management*) postas em prática pela UE se tornaram também formas de governança (*governance*) da vida dos migrantes. Isso significa que o discurso humanitário está incluído (e neutralizado em sua força crítica) como parte do discurso securitário” (Gomasca, 2017, p.19). O dilema ético ou a contradição política que se estabelece balançam entre o direito das pessoas de cruzar as fronteiras e pedir asilo e o direito das nações de controlar suas fronteiras.

1.3.1 Produção política das fronteiras e dispositivos de controle

As fronteiras não são linhas geográficas, mas processos de produção política, legal e social. Elas sustentam uma forma de organização política do mundo alicerçada em Estados nacionais, na soberania e no nacionalismo resultantes destes, e na subdivisão da humanidade em populações separadas, mantidas por crescente vigilância e militarização. “As fronteiras são meios de produção para a manutenção das diferenças através do espaço e contribuem para o projeto nacionalista pelo qual cada Estado-nação deve produzir uma população à sua própria imagem e, portanto, produzir seu suposto ‘Povo’ (nacional)”, um “Povo” fictício que é a premissa sagrada da soberania moderna, afirma De Genova em entrevista concedida a Picozza e Castillo (2020).

Nesta linha de pensamento, segundo De Genova, mostra-se uma afinidade entre o nacionalismo e a raça, a diferença construída pela fronteira é racializada, ancorada nas noções de linhagem partilhada e parentesco comum, “uma diferença elementar e essencial entre um ‘nós’ supostamente nacional e um ‘eles’, os que estão do outro lado da fronteira, que, na realidade, são todos os demais no mundo, o resto da humanidade” (Picozza; Castillo, 2020, s/p). O autor analisa as categorias jurídicas construídas para enquadrar os migrantes e refugiados e a violência das fronteiras como uma espécie de crivo, uma filtragem, que seleciona migrantes ilegalizados e torna-os suscetíveis às recriminações da lei, mas, “por essa mesma razão, não são meramente excluídos ou expulsos, mas sim recrutados e importados com entusiasmo como força de trabalho altamente desejável para muitos empregadores” (Picozza; Castillo, 2020, s/p). Assim, mais do que excluir, a violência dos regimes de fronteiras serve como estratégia de captura.

Para intensificar o controle fronteiriço, projetos e operações vêm sendo implementados, incidindo sobre as bordas marítimas, terrestres e na externalização do controle. Na Europa, ressalta-se o projeto Frontex¹³ e as cercas construídas em locais estratégicos para impedir a passagem de pessoas, já desde os anos 1990 no Marrocos, com vistas a proteger as fronteiras da Espanha, seguindo-se pela contenção erigida entre a Grécia e a Turquia em 2012, bem como entre esta última e a Bulgária (2014), e em 2015 barreiras são instaladas entre a Rússia e a Estônia, Macedônia e Grécia, Hungria e Sérvia. Como resultado das tentativas cada vez mais rigorosas de contenção, outras rotas migratórias são criadas e utilizadas, por vezes mais perigosas, aumentando também a ação dos traficantes de pessoas (Gomarasca, 2017).

Em uma conferência na McMaster University, Balibar (2006) falava na construção da “Cerca do Mediterrâneo-Sul”, uma cerca virtual, formada por um “complexo de instituições diferenciadas e instalações, legislações, políticas repressivas e preventivas, e acordos internacionais” (p.2), com vistas a dificultar sobremaneira a circulação de certas categorias de pessoas com base nas suas características étnicas e nacionalidade. As cercas, incluindo as físicas, se somam a outros instrumentos de controle das migrações, como os campos de refugiados e de requerentes de asilo localizados tanto dentro como fora da Europa.

Dois acordos recentes resultaram efeitos quanto às rotas de trânsito de pessoas e na gestão dos processos, o de Dublin e da Turquia. Este último, firmado com a União Europeia em 2016, resolve que as pessoas recém chegadas à Grécia devem ser enviadas de volta à Turquia, que se encarrega também de bloquear a travessia, em troca do recebimento de verba para a manutenção de instalações para os refugiados. A UE se compromete ainda a receber refugiados por meio de um sistema de recolocação em países que se dispuserem a tal. Fica também estabelecido que para cada sírio que retorna para a Turquia das ilhas gregas, outro sírio será reassentado na UE (European Parliament, 2016),¹⁴ ponto este bastante controverso – vidas intercambiáveis sem significado algum.

Falhas no cumprimento de aspectos do acordo tem levado a Turquia a fazer manobras com os refugiados para pressionar a UE, como aconteceu em fevereiro de 2020 quando o presidente Recep Tayyip Erdogan ordenou a abertura do bloqueio e permitiu a passagem de milhares de pessoas que se viram amontoadas e encurraladas no controle de fronteiras grego,

¹³ A Frontex, Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, foi criada em 2004 para “ajudar os Estados-Membros da UE e os países associados de Schengen a proteger as fronteiras externas do espaço de livre circulação da UE”, <https://frontex.europa.eu/language/pt/>, nov./2020

¹⁴ European Parliament. (2016). Resolution of 14 April 2016 on the 2015 report on Turkey. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0133_EN.html?redirect, nov./2020.

que respondeu com violência¹⁵. Já em 2016, ano do acordo, a Amnistia Internacional denunciava os retornos forçados em grande escala de refugiados da Turquia para a Síria, conforme investigações realizadas pela organização nas províncias da fronteira sul que apontaram que “as autoridades turcas têm cercado e expulsado grupos de cerca de 100 homens, mulheres e crianças sírios para a Síria quase diariamente desde meados de janeiro”, e afirma que estes retornos forçados são ilegais sob a lei turca, da UE e internacional¹⁶.

O outro acordo celebrado é a Convenção de Dublin, que está na sua terceira versão, em vigor desde 2013, e determina qual Estado é responsável por analisar o pedido de asilo. Ela estabelece que o país de entrada do requerente deve ser o que se encarregará da análise do pedido e que este não pode ser realizado em nenhum outro país (European Parliament, 2013). Pressupõe-se que qualquer país da UE poderá oferecer o suporte necessário aos que chegam, considerando que as mesmas políticas de asilo são adotadas por todos os países membros, o que em realidade não se aplica, visto que independente dos protocolos e normativas, cada um apresenta dinâmicas e condições específicas.

Um dos efeitos do acordo foi o acentuado aumento da pressão sobre as regiões localizadas nas fronteiras externas. A Grécia tem sido a principal porta de entrada na Europa, para onde se inclinou todo o complexo humanitário, resultando na “mais cara resposta humanitária da história” (Howden; Fotiadis, 2017). O país, conforme dita a Convenção, deve se encarregar de todos os pedidos de asilo, sendo que é proibida a passagem de pessoas que lá chegam para outros países, a não ser com intermediação da ONU através dos seus programas. Na opinião de N/Volunt., os problemas enfrentados pela Grécia não podem ser considerados sua responsabilidade porque o país “*was left alone in this situation by another wealthy countries [...] As you can see with one look on the map, Germany has no borders outside borders of European Union, so by law no one could ever reach Germany*”.

A recusa dos países europeus em receberem novos refugiados (geograficamente situados mais distante das bordas) e os acordos firmados, resultam na alta concentração de pessoas em países como Grécia e Itália, por onde grandes contingentes de pessoas continuam a chegar e lá se mantêm por tempo indeterminado. “*Legally only Italy and Greece are responsible for the whole European Union*” (N/Volunt.). O entrevistado relata que muitas pessoas culpam

¹⁵ DW, Turquia abre fronteiras a refugiados que querem chegar à Europa, 03 de março de 2020, <https://www.dw.com/pt-002/turquia-abre-fronteiras-a-refugiados-que-querem-chegar-%C3%A0-europa/a-52619436>

¹⁶ Amnesty International. Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal, 01 abril 2016. <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

os governos grego ou italiano “*for being cruel and doing bad things*”, mas acredita que o problema não está localizado nestes países, trata-se de uma responsabilidade que deveria ser compartilhada e não está sendo.

Acordos são também firmados entre os países que originam os fluxos e os países de destino, promovendo a externalização do controle de fronteiras. Uma concepção ampliada de fronteira a toma de forma multissituada e regida por mecanismos que estão além dos limites territoriais do Estado. “A fronteira é externalizada não apenas para o território de um outro país, mas também diretamente para o corpo dos sujeitos em deslocamento” (Ruseishvili, 2020, p.131). Cabe considerar tanto as estratégias de intensificação de controle por meio do engajamento de distintos atores que operam regulando movimentos e construindo barreiras físicas, legais e institucionais para o trânsito livre, bem como os mecanismos que incidem diretamente sobre os corpos das pessoas em mobilidade ou que almejam mover-se.

Este último constitui o que Mezzadra e Neilson (2017) chamam de inclusão diferencial: dispositivos que tem por finalidade filtrar, selecionar e canalizar os movimentos migratórios, ao invés de simplesmente excluir, rejeitar migrantes e solicitantes de asilo. “Implica a convicção de que as figuras que habitam as paisagens fronteiriças do mundo não são sujeitos marginais que subsistem nas margens da sociedade, mas protagonistas centrais no drama de compor o espaço, o tempo e a materialidade do próprio social” (p. 159), entendendo que “a produção legal de sujeitos ilegais e deportáveis evoluiu com a reorganização dos mercados de trabalho para acomodar os processos de informalização e flexibilização” (p. 132). Os autores fazem um apanhado de conceitos e perspectivas importantes no campo dos estudos migratórios e que mostram esses lugares transitórios, excedentes de sujeitos migrantes, que não se encerram na contraposição inclusão/exclusão, mas propõe “apreender esses processos do ponto de vista das tensões, encontros e embates entre as práticas e movimentos dos migrantes e o funcionamento dos diversos aparatos de governança e governamentalidade que os visam” (p. 165).

Castles (1995) usa o termo exclusão diferencial para designar uma situação na qual migrantes “são incorporados a determinados setores da sociedade (sobretudo o mercado de trabalho), mas negados o acesso a outros (como sistemas de previdência, cidadania e participação política)” (p. 294). Nesse ínterim, Mezzadra e Neilson (2017) apontam para a admissão de migrantes como “expediente temporário”, ou seja, um modelo dirigido para arranjos e políticas temporárias, e para a manutenção de um quadro de política nacional com vistas a disciplinar os migrantes e seus movimentos.

Em 2011 foi assinado o acordo Tunísia e Itália, que visa combater a imigração clandestina e facilitar a repatriação, por meio do reforço das fronteiras para evitar saídas da

Tunísia e aceitar o retorno daqueles que chegam em situação irregular na Itália (Marques e Alves, 2017). Este acordo é uma continuação das tentativas da UE de frear o fluxo de migrantes que saem da África e fazem a rota do Mediterrâneo, contando com a cooperação dos próprios países de onde eles partem. Em 2008 havia sido firmado o Tratado de Amizade, Parceria e Cooperação entre Itália e Líbia (Moreno-Lax, 2012), que compreendia a intensificação da fiscalização para combate à imigração, bem como um ressarcimento econômico em decorrência da ocupação colonial imposta à Líbia entre 1911 e 1943. “O mar tem proporcionado cada vez mais o teatro para a mobilidade forçada, um fenômeno que tem posto à prova os fundamentos da soberania do Estado e cada vez mais se traduzido em tentativas de Estados de todo o mundo para extraterritorializar suas atividades de fiscalização de fronteira e controle de migração” (Moreno-Lax, 2012, p. 574).

Em 2017 foi firmado novo acordo entre esses países por meio do qual se objetivava reduzir a migração considerada ilegal e combater o tráfico de pessoas. O plano envolve treinar a Guarda Costeira da Líbia e fornecer recursos navais para controle das águas territoriais. Inclui também financiamento de projetos na Líbia por parte da UE e reforçar as fronteiras com países vizinhos (Tunísia, Egito e Argélia) para evitar o aparecimento de novas rotas. Este acordo foi renovado em 2020.¹⁷ Segundo G/Volunt., a guarda costeira líbia

não passa de uma milícia armada a lutar por controlo de partes do país e que tá, obviamente, mais que comprovadamente, envolvida no tráfico humano. Fazer um acordo com a guarda costeira líbia, que nós armamos e financiamos precisamente para eles interceptarem as pessoas em águas internacionais e envolvê-las ali, isto é criminoso na verdade.

Isso é, ainda, uma violação da lei internacional, argumenta, porque fere a cláusula da não devolução. “As pessoas são devolvidas a campos de refugiados onde são torturadas, escravizadas, violadas, extorquidas e mortas, nós sabemos, está mais que documentado que isto acontece, e acontece não só com a aceitação da União Europeia, mas com proatividade da União Europeia” (G/Volunt.). N/Volunt. concorda que a conduta da UE pode ser outra e defende a abertura das ilhas gregas e a interrupção das restrições geográficas, permitindo que as pessoas cheguem ao continente ou outro lugar onde possam estar. Defende também a necessidade de criar passagens seguras e legais para que os refugiados entrem na Europa. “*Only because there is an ocean, there is a sea between, Mediterranean Sea, there is no reason to not*

¹⁷ Italia renueva el acuerdo migratorio con Libia a pesar de las críticas, Disponível em: https://elpais.com/internacional/2020/02/02/actualidad/1580648768_253079.html. Acesso em maio de 2020.

give them the possibility to come, so that must definitely be provided ways for refugees to come to Europe in a legal way” (N/Volunt.). Entende que os próprios refugiados devem ter o direito de escolher em que país desejam ficar.

Vê-se uma série de medidas sendo adotadas com vistas a definir estratégias de tratamento à questão das migrações não autorizadas. Essas estratégias precisam levar em conta os efeitos das medidas de combate aos deslocamentos, que, além de não os interromper, no máximo dificultam o processo, e fazem com que se recorram a outros meios que muitas vezes só ampliam os perigos enfrentados. Como exemplo, podemos citar a destruição de centenas de embarcações utilizadas pelos atravessadores na Líbia como resultado da operação Sophia¹⁸, o que fez com que fossem substituídas por embarcações mais frágeis, aumentando a ocorrência de naufrágios e mortes.¹⁹ Regularmente notícias veiculam novas mortes por afogamento, por condições de travessia insalubres às quais são submetidas as pessoas que passam dias nos botes, dentro de caminhões ou caminhando em regiões áridas até atingir o local de destino ou até serem interceptadas.

Esses pactos são alvos de protestos por parte das organizações que atuam em defesa dos direitos humanos ou no resgate, como é o caso da Anistia Internacional, Médicos sem Fronteiras e UNHCR, que se pronunciaram de forma contrária, alegando violação de direitos e aumento da vulnerabilização de pessoas que recorrem à travessia. Tais críticas se direcionam aos centros de detenção na Líbia para onde são encaminhadas as pessoas interceptadas no mar, onde se registram episódios de tortura e violência; à forma como se dá esse sistema de contenção do fluxo de migrantes; à violação da obrigação internacional de não devolução; ao retorno à Líbia a despeito da requisição de proteção internacional, sem uma avaliação apropriada das necessidades de proteção; aos programas de regresso voluntário assistido, tidos mais como uma necessidade imediata para saída da detenção e não um desejo real de retorno ao país de origem

¹⁸ Uma operação iniciada pela UE em resposta à questão da migração e tem como missão empreender esforços para “identificar, capturar e descartar embarcações e ativos facilitadores usados ou suspeitos de serem usados por contrabandistas ou traficantes migrantes, a fim de contribuir com esforços mais amplos da UE para interromper o modelo comercial de contrabando e tráfico de seres humanos no Mediterrâneo Central do Sul e evitar mais perdas de vidas no mar”. Disponível em: <https://www.operationsophia.eu>, acesso em maio de 2020.

¹⁹ Conforme aponta relatório da EU Committee, disponível em https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldecom/5/503.htm#_idTextAnchor003, tomando também como referência informações da OIM sobre os registros de morte no Mediterrâneo, disponível em <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Acesso maio de 2020.

por parte dos migrantes (muitas pessoas detidas na Líbia são também oriundas de outros países da África).²⁰

As vivências das pessoas refugiadas ou em deslocamento estão diretamente relacionadas às políticas migratórias e de fronteiras adotadas pelos Estados e aos arranjos internacionalmente acordados. As opiniões dos entrevistados acerca dessas políticas e acordos, no contexto da União Europeia, mostram-se desfavoráveis e apontam para a ineficácia quanto ao que se propõe, que é conter os fluxos: *“they are terrible, I think it's completely irresponsible to close borders and let people drown, and let other countries take over and pretend it's not their problem, show zero solidarity”* (B/Psi); *“isto é, sem tirar nem pôr, o resultado de políticas assassinas na União Europeia e dos outros países que fazem fronteira com a União Europeia”* (G/Volunt.).

Os entrevistados consideram que há soluções, mas não há interesse. G/Volunt. aponta que o número de pessoas atualmente em campos na Grécia, por exemplo, é irrisório se comparado ao número da população europeia em geral, e, portanto, os refugiados poderiam ser acolhidos sem maiores dificuldades, constituindo-se ainda em vantagem econômica, *“por estarem a empregar muita gente que já vem normalmente em idade de trabalhar”* (G/Volunt.). D/Psi também questiona: *“nós, 500 milhões, não conseguimos lidar com 1 milhão de pessoas que estão em perigo? Não se compreende”*. Mas apontam um interesse dos Estados europeus em manter as pessoas em situação precária para fazer com que as demais permaneçam afastadas, *“precisamente para que as pessoas que não vieram, não achem que é fácil entrar na União Europeia”* (G/Volunt.), assim, desincentiva de alguma forma a tentativa de fazer a travessia. *“Mas é um absurdo porque migração sempre houve, sempre vai haver, que esta ideia da Europa fortaleza é uma fachada, porque nós tapamos de um lado e as pessoas vêm do outro”* (G/Volunt.).

N/Volunt. concorda que toda a situação crítica na qual se chegou não é acidental, *“this is because it is wanted, politically wanted to scare people, they use the suffering of these people to make others stay away”*. Ao fim, todo o aparato construído para conter os deslocamentos não funciona e não desencoraja as pessoas, *“more refugees or other migrants will try to reach Europe in the next years because of the economic situation, because of climates changes, so these borders, these walls, they will not be able to stop people coming to Europe, never”* (N/Volunt.). Resta como opção ou construir paredes mais altas, intensificar a brutalidade e

²⁰Disponível em: <<https://www.amnistia.pt/um-ano-do-acordo-migracoes-italia-libia-milhares-pessoas-encurraladas-na-miseria>>; <<https://www.msf.org.br/noticias/msf-condena-qualquer-medida-que-mande-os-imigrantes-de-volta-para-libia>>; <<https://www.unhcr.org/4a5c638b6.html>>. Acesso maio de 2020.

deixar as pessoas se afogarem, ou investir mais esforços em encontrar outras possibilidades e criar soluções, afirma.

Considerando a complexidade do problema, G/Volunt. não acredita que haverá solução plausível, “*é preciso um conjunto de soluções que vão melhorando as coisas a longo prazo*”. Para ele, temos que mudar fundamentalmente “*nossa maneira de pensar na migração, nas fronteiras, e, portanto, a maneira de nos relacionarmos com o outro que tem uma religião diferente, uma cor diferente e uma cultura diferente*”. Além disso, entende que é preciso uma mudança também no sistema econômico mundial, pois o que ocorre é “*uma desigualdade social cada vez mais exagerada que, juntamente com alterações climáticas, vão piorar cada vez mais o problema da migração, vão criar cada vez mais pressão nestas fronteiras intransponíveis que estamos aqui cada vez mais a criar*”, portanto, não é possível visualizar soluções de curto e médio prazo. Mas, na sua opinião, “*se não houvesse fronteiras, não haveria imigrantes ilegais, é o que eu acho*”.

Há movimentos de defesa de eliminação das fronteiras ou de que elas sejam, ao menos, repensadas, e adotadas outras políticas orientadas para o trânsito de pessoas. O fato é que as restrições à liberdade de movimento não têm como efeito sua eliminação ou mesmo redução, mas produzem uma situação de vulnerabilidade dos que se deslocam, que recorrem a rotas perigosas e meios impróprios. Tais políticas, além de injustas, são ineficazes. Assim, questiona-se o direito dos Estados-nação de impedir a mobilidade, o que “*sinaliza um novo tipo de projeto libertador, um com novas ideias de ‘sociedade’ e voltado para a criação de novos atores sociais não identificados com projetos nacionalistas (projetos profundamente racializados, generificados, sexualizados e produtores de relações de classe)*” (Anderson; Sharma; Wright, 2009, p. 6).

Uma política anti fronteiras radical tem caráter revolucionário, “*é parte de uma reformulação global das economias e sociedades, de uma forma que não é compatível com o capitalismo, o nacionalismo ou o modo de pertencimento controlado pelo Estado que é a cidadania*” (Anderson; Sharma; Wright, 2009, p. 8). Como apontam as autoras, o que distingue uma política anti fronteiras de outras abordagens em prol do direito de imigrantes é a recusa em aceitar leis de imigração ditas mais justas, entendendo que as práticas de regulação de fronteiras não só refletem a desigualdade de direitos bem como produzem essa desigualdade, e defende que todos tenham a liberdade de moverem-se e de “*não serem movidos*”, ou seja, de permanecerem. As primeiras organizações de movimentos *No Borders* têm como protagonistas os migrantes que insistiram na perspectiva de que eram “*atores políticos legítimos dentro da*

política nacional, e não queriam ou não precisavam de grupos de cidadãos para atuar como um disfarce para suas atividades” (Anderson; Sharma; Wright, 2009, p.11).

O princípio de humanização do controle de fronteiras, que advoga sobre a criação de maneiras seguras e legais de passagem, especialmente os discursos anti-tráfico, sustenta a ideia de que a rigidez do controle é necessária, não só para preservar a segurança interna, mas para proteção dos próprios imigrantes contra abusos e exploração. “A linguagem de prevenção e proteção de danos que caiu na imigração em escala global é extremamente poderosa. Embora o escopo dos deveres positivos possa ser controverso, a proibição de danos é algo que pessoas com opiniões políticas muito diferentes acham relativamente fácil de concordar” (Anderson; Sharma; Wright, 2009, p. 8). Assim, o Estado figura como o protetor dos vulneráveis imigrantes.

Importante aqui fazer um contraponto sobre o papel do Estado em assegurar proteção. Ele é a instância por excelência de reconhecimento de direitos, exercício político e proteção social, e, enquanto tal, deve exercer sua função. Mas o que se aponta é sua insuficiência e o estado geral de precariedade, violação, exploração, segregação e vigilância que tal estrutura produz. Determinadas estratégias políticas e humanitárias apostam no seu fortalecimento ou em relações de cooperação entre nações como uma forma de colocar as potências em equilíbrio e de construir mecanismos de proteção efetivos. Um outro direcionamento aposta na completa revisão dessa arquitetura global e visa a reelaboração das noções de cidadania, participação política e fronteiras.

Os polos da discussão sobre a diluição/fortificação das fronteiras se expressam entre o cosmopolita/otimista e o nacionalista/pessimista, coloca Zolberg (2012). Defensores do livre mercado veem sob a perspectiva do aumento da oferta de trabalho e redução do seu custo, vislumbrando crescimento econômico, enquanto no outro polo argumenta-se pela necessidade de proteção do mercado de trabalho para os locais, especialmente os que estão em situação vulnerável. Deslocam-se entre oposições também os que assumem o viés humanitário de defesa da obrigação moral de democracias ricas receberem pessoas com necessidades, contra os “realistas”, que apontam para a impossibilidade prática de receber indiscriminadamente refugiados porque são muitos, e o país tem o dever de fazer uso da imigração conforme interesses e necessidades locais, priorizando mão de obra qualificada. Cosmopolitas acreditam que as fronteiras violam a unidade da humanidade, enquanto nacionalistas entendem que a divisão em comunidades nacionais distintas é condição para a democracia liberal, e que “a viabilidade dessas comunidades seria comprometida por um grande fluxo de imigrantes,

especialmente se eles forem culturalmente muito diferentes dos receptores e, portanto, propensos a resistir ativa ou passivamente à integração” (Zolberg, 2012, p.1212).

O movimento de pessoas, no bojo do pensamento liberal, é posto como manifestação de liberdades, tanto quanto uma ameaça à ordem. “Uma das funções do Estado é, portanto, fabricar conceitos de ordem, estabilidade e segurança que possam ser conciliados com seus conceitos de liberdade e movimento” (Mbembe, 2019). Nesse ínterim, alguns movimentos podem ser considerados como expressão da liberdade enquanto outros são impróprios, percebidos como ameaça. Essa ameaça à ordem, com a incursão de forasteiros em um terreno que já está regulado, aciona a operação de uma mobilidade gerenciada. O trânsito entre territórios é cada vez mais restritivo, dificultado por fronteiras cada vez menos permeáveis. “A utopia da livre circulação entre os países é hoje solapada pelo reforço das restrições de movimento que reproduzem e intensificam a vulnerabilidade de grupos estigmatizados e mais marcados racialmente” (Mbembe, 2019).

1.3.2 Fissuras do sistema de proteção a refugiados

Uma série de vulnerabilidades podem ser relacionadas ao fechamento das fronteiras e à consequente situação de irregularidade dos imigrantes no país. H/AS e B/OIM relatam, por exemplo, o aumento dos casos de tráfico de seres humanos e de situações de exploração laboral nas quais muitos são envolvidos.

Hoje em dia um desafio que a gente tem é da regularização, por conta das fronteiras terrestres estarem fechadas, então o que isso gera? Não gera um encerramento do fluxo, gera um maior perigo dessa travessia, então as pessoas continuam vindo, se elas precisam migrar, elas vão migrar, estando fechada ou aberta a fronteira, então aumenta o número de casos de pessoas que acabam caindo em certas promessas, o número de coiotes atuando na região também aumenta, o número de pessoas submetidas não só aos riscos do tráfico. (B/OIM)

H/AS conta que foi detectado o funcionamento de uma rede de tráfico atuando na região norte do Brasil, com foco principalmente em crianças e adolescentes. “Onde você concentra pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, você facilita o processo”. Situações de tráfico podem ser percebidas nos relatos das pessoas e suas histórias, “tem toda uma técnica de escuta e perguntas chave que a gente faz a possíveis vítimas de tráfico”. Em geral são crianças e adolescentes que chegam acompanhados por outras pessoas que não os pais, que estão sem

documentação ou que não têm como comprovar vínculo. Nesses casos, é preciso primeiramente fazer a regularização de guarda, para só em seguida dar início à regularização migratória. “Quando tinha indícios muito fortes de tráfico de pessoas, a gente encaminhava pra proteção, e isso acontecia com muita frequência” – em um universo de 1500 crianças que entravam no Brasil, cerca de 300 eram identificadas com alguma necessidade de proteção, afirma.

Segundo B/OIM, com frequência casos de exploração são detectados tanto no norte do país, em regiões próximas à fronteira, como em outros estados, tanto no contexto rural como de empresas. Por vezes a situação é interrompida com o resgate, mas não é feito um acompanhamento em seguida para evitar que a pessoa volte a ser submetida à exploração, atuando no eixo da prevenção. Informa que a vistoria e o resgate são competências do Estado, a agência pode operar prestando auxílio na articulação com serviços de intermediação laboral, e buscando alertar o imigrante acerca dos seus direitos. Anderson, Sharma e Wright (2009) apontam também para os efeitos do controle sobre a imigração nas relações de trabalho, mesmo em contratos lícitos, considerando a vantajosa posição em que se encontram os empregadores, especialmente sobre aqueles que são dependentes do emprego para aquisição do visto ou manutenção dele. O imigrante é comumente visto como bom trabalhador, por ser mão de obra “barata, disponível e dócil”, o que abre espaços no âmbito do trabalho de baixa qualificação.

Uma série de outras violações de direitos e rupturas no sistema de proteção são observadas, que vão desde a devolução sumária de pessoas que alcançam as fronteiras, à detenção em campos nos quais permanecem por tempo indeterminado, ou à adoção de estratégias criminalizantes dos movimentos, dos migrantes e da própria assistência humanitária. Nos países de acolhimento, barreiras no acesso às políticas públicas, dificuldade de inserção no mercado de trabalho, xenofobia são alguns dos aspectos que recrudescem a condição de vulnerabilidade. Segundo D/Psi, nunca houve uma crise de refugiados,

o que observamos foi uma crise de hospitalidade e uma crise de valores na Europa. Nós passamos de uma situação em que era mais ou menos universal, que os europeus se entendiam a si próprios como solidários, pessoas que respeitavam os direitos humanos etc., era algo mais ou menos partilhado em termos de Europa, para uma situação em que declaradamente neste momento estamos a abusar dos direitos humanos das pessoas a frente de toda a gente, sem que ninguém das pessoas responsáveis, dos governos, se atreva a sequer contestar esta questão.

Aqueles que se envolvem em ações de auxílio às pessoas em deslocamento podem por vezes enfrentar sanções, resultado de estratégias de criminalização da ajuda humanitária, um dos recursos utilizados para inibir qualquer movimento que favoreça de alguma forma as

peças em trânsito, entendendo que isso é um estímulo à migração irregular. *“Isto é gritante ao ponto de as pessoas terem começado em diversos países a criminalizar a solidariedade”* (D/Psi). Ações de voluntários estão sendo tipificadas, por exemplo, como tráfico. D/Psi menciona uma estatística que indica que, de 2015 a 2019, 171 pessoas foram denunciadas por crimes como espionagem, por se comunicarem por Whatsapp para averiguar se seria necessário ajudar um barco, ou como traficantes de pessoas, por salvarem pessoas no mar, ou, ainda, por crime organizado internacional, quando um voluntário auxilia um requerente de asilo a encontrar apoio de alguém em outro país.

“As coisas foram se tornando cada vez mais justificadas ao abrigo da lei, foram começando a ser cada vez mais normalizadas, e, neste momento, o não respeitar os direitos humanos tornou-se o normal” (D/Psi). A própria legislação e seus mecanismos têm sido utilizados como uma das manobras para coibir a ajuda humanitária. A utilização das leis de formas cada vez mais “opacas”, “inacessíveis” e “burocráticas” tem como finalidade tornar *“a vida das pessoas mais complexas nos países”, “é mesmo pras pessoas saírem, pras pessoas desistirem, então são formas estudadas pelos países, são formas políticas de utilizar as leis de forma que as pessoas não possam ficar, que a vida delas não possa realmente ser aqui na Europa”* (D/Psi).

Um dos voluntários entrevistados atuava em um barco de resgate que foi confiscado pelas autoridades de um país europeu e toda a tripulação está respondendo por um processo que pode culminar em prisão e pagamento de uma multa exorbitante. *“Todas essas acusações foram provadas erradas por grupos independentes de investigação, a oceanografia forense e por aí em diante, portanto tecnicamente há possibilidade de sermos condenados”*. O resgate por si só não é crime, é em realidade um dever, definido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (artigo 98 – Dever de prestar assistência)²¹, mas a ação pode ser tipificada de outras formas, de modo a criminalizá-la. Neste caso, a acusação alega auxílio à imigração ilegal. *“Quero acreditar que quando o juiz olhar pra esse caso vai perceber que isto não passa de um caso político, não é uma tentativa de fazer cumprir a lei, é uma tentativa de chegar a um objetivo político muito concreto”*.

P/Adv. relata uma situação na qual trabalhadores da igreja atuantes em Roraima com a população de venezuelanos estavam recebendo ameaças da polícia, afirmando que a ajuda que ofertavam aos imigrantes poderia configurar crime de promoção ilegal da migração, um crime

²¹ Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, Disponível em: www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em maio de 2020.

previsto no Código Penal (Art. 232-A). Isso resultou na manifestação da defensoria pública por meio de nota técnica esclarecendo que auxílio humanitário ou assistência social a pessoas migrantes não incide em infração ao Art. 232-A, ressaltando ainda que a assistência social é obrigação do Estado brasileiro, e, portanto, não pode ser criminalizada, porque isso implicaria uma violação à própria lei de imigração. Esclarece ainda que a chamada diretiva de facilitação da UE, que torna ilegal a ajuda a migrantes nas situações de resgate no Mar Mediterrâneo, não pode se aplicar no Brasil porque seria considerada ilegal.

Essa criminalização incide também sobre os próprios refugiados e imigrantes, como muitos casos podem ilustrar. Um deles é o do pai de uma criança de seis anos, morta após o barco no qual tentava chegar à ilha grega de Samos virar, que foi preso sob acusação de colocar uma vida em perigo, podendo culminar em pena de 10 anos, por violar supostamente as “*endangerment laws*”. Ambos são afegãos e tentavam chegar em segurança à Grécia, partindo da Turquia. A fundadora da ONG Choose Love/Help Refugees escreveu: “Criminalizar pessoas que estão procurando segurança e proteção mostra a falência da União Europeia em encontrar uma solução para as rotas migratórias inseguras que forçaram centenas a arriscar suas vidas à procura de proteção”²². Quando uma mulher grávida solicitante de asilo ateia fogo no próprio corpo dentro de um campo de refugiados na Grécia e é formalmente acusada por incêndio criminoso e destruição de propriedade pública²³, fica evidente que os princípios legalistas são imunes ao apelo humanitário e que coibir determinadas práticas e regular comportamentos são os únicos norteadores em casos como esses.

No Brasil, em 26 de julho de 2019 foi divulgada a portaria nº 666 (substituída pela portaria nº 770 de 11 de outubro de 2019), pelo então ministro da justiça Sérgio Moro, que “dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”. Ela define uma relação de “pessoas perigosas” que não seriam recebidas ou, estando em território brasileiro, poderiam ser expulsas, caso estejam envolvidas em atividades que se configurem como: terrorismo, organização criminoso, tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo, pornografia ou exploração sexual e violência em estádios de futebol.

²² “*Charging father of dead child is unacceptable*”, 09 nov./2020, disponível em: <https://helprefugees.org/news/samos-tragedy/>. Notícia vinculada também em: <https://abcnews.go.com>, Associated Press, 9 nov./2020, “*Greek authorities arrest father of dead migrant child*”.

²³ Ocorrido em fevereiro de 2021. Ver: Refugee Who Set Herself on Fire in Greece Is Charged With Arson, <https://www.nytimes.com/2021/02/25/world/europe/lesbos-greece-refugee-arson.html>; Woman who set herself on fire in Lesbos refugee camp charged with arson, <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/26/woman-who-set-herself-on-fire-in-lesbos-refugee-camp-may-face-arson-charges>.

O termo “pessoas perigosas” constava no Estatuto do Estrangeiro de 1980, não aparecendo mais na Lei de Migração de 2017, na qual essa menção inexistia.

Na análise de Ruseishvili e Chaves (2020), para além de procedimentos de repatriação ou deportação, que seriam lícitos, legítimos, com ênfase em fatos específicos, cria-se uma condição de “deportabilidade”, que se estabelece na governança migratória do Brasil, calcada no “aspecto pessoal de tipificação do estrangeiro como ‘pessoa perigosa’” (p. 20), e “que funciona como ameaça permanente e constrangimento simbólico” (p.29). A reintrodução do conceito na legislação “não apenas (re)inaugura um campo semântico do estrangeiro como risco e ameaça, mas também cria de forma muito real a ‘ilegalidade’ do migrante e o seu significado específico” (p. 17). Além disso, no plano político, “a expulsabilidade tem por objetivo criar um sujeito despolitizado, ausente da vida pública e da cidadania participativa” (p. 31).

As críticas dirigidas a essa portaria versam sobre o subjetivismo de algumas dessas categorias que permitem a inclusão de uma ampla gama de situações pouco precisas, ao fato de que ser apenas suspeito e estar sob investigação já atende aos critérios para a deportação, além de ser apontada como uma medida ilegal e inconstitucional por violar a presunção de inocência e abrir espaço a arbitrariedades. É preciso considerar que pessoas que solicitam refúgio estão sob perseguição ou ameaça, e, portanto, podem ser acusadas pelo Estado de origem por contravenções como manobra para justificar a perseguição (Souza, 2020).

Entre seus efeitos, como apontam Ruseishvili e Chaves (2020), tal medida pode levar à desmobilização e despolitização dos imigrantes, considerando a constante ameaça de serem considerados perigosos e, portanto, deportados, além de promover uma dicotomia que os distingue entre os “bons” e os “maus”, produzindo uma moralização da migração. Souza (2020) descreve o caso de três refugiados paraguaios, ex-ativistas, aos quais havia sido concedida a proteção em 2003 por sofrerem perseguição política, e após pedido de revisão feito pelo governo estrangeiro, tiveram o estatuto revogado pelo CONARE. Na análise do autor, “os critérios utilizados para análise e julgamento dos pedidos de refúgio nunca estiveram livres da ingerência política” (p. 2216) e possuem fundo ideológico, recaindo numa distinção pautada em critérios morais que deslocam os sujeitos da posição de inocência para o da suspeita ou risco que representam.

Entre mecanismos outros que são acionados para minar as possibilidades de deslocamento e para filtrar aqueles que recorrem ao sistema de proteção, há que considerar elementos de ordem moral que referenciam quem é considerado genuinamente refugiado e, portanto, merecedor de tal proteção. Sobre os critérios legais, paira uma ingerência moral cuja relevância “não se situa apenas nos resultados invariavelmente arbitrários e na criação de

categorias humanas hierarquizadas, mas também no incremento do próprio dispositivo e de sua capacidade de definir os critérios de verdade” (Souza, 2020, p. 2214). O autor refere-se aos enquadramentos da verdadeira vítima como crivo de reconhecimento entre aqueles passíveis de serem abarcados pelo regime de proteção.

A proteção é aplicável quando a condição de “vítima inocente” é atestada, e essa atribuição “está sujeita não a critérios objetivos e à vinculação legal, mas a avaliações de natureza moral” (Souza, 2020, p. 2225). Essa categoria opera na produção da exclusão, pois elimina do rol de proteção todos que nela não se encaixam. A perda da condição de vítima implica na perda também do reconhecimento enquanto refugiado, sendo que este julgamento está sujeito a “escolhas arbitrárias, a diferentes interpretações e sensibilidades” (p. 2225). As percepções sobre os refugiados ou migrantes conferem a este não só um lugar de periculosidade, em geral carregado de conteúdos xenófobos, como de oportunista e aproveitador das estruturas sociais disponíveis que são supostamente disputadas com os nacionais. Os discursos sobre a crise estão estreitamente vinculados à essa percepção, ao enaltecerem a lógica securitária em detrimento dos direitos ou do viés humanitário.

Há ainda que considerar a politização da questão migratória no sentido de se fazer uso dela para compor as pautas de partidos de extrema direita, não só em processos eleitorais, mas de adesão ideológica para fortalecimento do movimento. D/Psi descreve com preocupação a disseminação, pelos diversos recursos de comunicação massificada, de um ideário no qual “*o mal está nos outros, o problema são os ciganos, são os refugiados etc. Isto vai entrando de tal forma na cabeça das pessoas, que há uma espécie de lavagem cerebral*”. Pessoas antes vistas como solidárias, estão sendo atacadas e perseguidas por prestarem ajuda a determinados grupos.

Há uma série de violências que são impostas aos requerentes de asilo e aos refugiados que eles não têm forma de sair, é um ciclo de violência perpetuado por estes poderes políticos e quem controla as políticas de recepção e de acolhimento aos refugiados em todos os países. (D/Psi).

N/Volunt. relata a situação da Alemanha, que inicialmente mostrava-se bastante aberta e receptiva, mas passa depois a adotar uma postura de rejeição e discursos hostis, em especial por parte da população, piorando consideravelmente a situação dos refugiados e solicitantes de asilo. Ele chama atenção para o fortalecimento de partidos de extrema direita, antes sem grande visibilidade, que se apoiam na crise dos refugiados como uma de suas pautas mais fervorosas. “*In Germany if you start to talk about refugees in a discussion, families, school, or university, on the public or TV, whatever, within minutes can be really... we always feel a bad mood*”

(N/Volunt.). A produção desses discursos anti-imigração reverbera nos vários setores sociais e ganha a adesão de partes significativas da população. Não só produz novos adeptos, mas a própria rejeição popular do que se entende por invasão e ameaça oportuniza o aparecimento e a consolidação dos movimentos da extrema direita.

Quanto a isso, D/Psi discorda da perspectiva de que esses movimentos são fruto de polarização, de que é natural que haja um polo oposto, e que haver demasiada hospitalidade e ingenuidade no acolhimento leva a movimentos de recusa e resistência como uma reação. *“Eu contesto isto, isto não é um movimento de polarização, esta ideia xenófoba, esta ideia dos movimentos de extrema direita, esteve sempre lá, estava adormecido, mas esteve sempre lá”*. Assim como na Alemanha, observa-se o mesmo desenrolar na Suécia, país inicialmente acolhedor, onde foram recebidos, segundo informações da psicóloga, 35 mil requerentes de asilo, foi concedido apoio humanitário às famílias e acesso à escola e a programas de proteção às crianças e adolescentes. *“De repente a Suécia tornou-se o país menos generoso da Europa, e estes miúdos que tinham sido aceites por uma questão de proteção de menores, porque eram menores não acompanhados, de repente lhes foi recusado asilo, sobretudo àqueles que vinham de países como Afeganistão”* (D/Psi). Ao mesmo tempo em que perderam acesso a direitos, não podem também retornar ao Afeganistão.

Em 2015, quando da chegada dos sírios na Europa fugindo da guerra, a reação imediata foi o fechamento do espaço Schengen para impedir o atravessamento das fronteiras, conta D/Psi. *“Começaram imediatamente a sentir uma pressão exagerada no número das pessoas que estava a chegar, e nos países em que houve no início até alguma abertura, como o caso da Suécia e da Alemanha, em poucos meses, já no final do ano, já estavam completamente fechados”*. J/Coord. menciona que os imigrantes assumem facilmente o lugar de “perfeito bode expiatório”, *“podemos culpá-los por praticamente tudo e os partidos populistas fazem, com impunidade, se nós não temos mais empregos é porque há muitos estrangeiros a vir”*.

Os discursos e movimentos anti-imigração se amparam especialmente na questão da segurança, focalizam aspectos conflituos relacionados à convivência e gestão dos recursos, ou um imaginário construído sobre o medo que a presença estrangeira suscita (medo relativo à perda de privilégios dos que vivem em territórios mais prósperos ou à perda de identidade sociocultural ocasionada pela fusão com outras culturas). *“A obsessão pela segurança que conseguiu colonizar tantos aspectos da política contemporânea, com efeitos devastadores sobre as práticas das liberdades civis e das instituições democráticas, encontra no âmbito migratório sua máxima modelagem”* (Velasco, 2020, p.166). Segundo este autor, os muros sinalizam, em realidade, a manifesta incapacidade dos estados para “governar as dinâmicas assimétricas

desencadeadas pelos processos de globalização neoliberal, com brechas de desigualdade cada vez mais amplas” (p. 170). Sua construção está carregada de “teatralidade política” e nutrem infundados temores de invasão. A percepção geral sobre os migrantes se apoia em dados contestáveis, “manipulados sem escrúpulos pelo populismo nacionalista” e apresentados como fatos inquestionáveis.

Voorend e Rivers-More (2020) comentam uma série de trabalhos que avaliam esse processo de polarização política da migração e aponta similaridades nas dinâmicas apresentadas nos contextos europeu e latino-americano. A problemática central reside na percepção da migração como uma ameaça econômica, política e cultural. A resistência da população à presença estrangeira baseia-se em parte na ideia de uma migração descontrolada, no conseqüente colapso dos sistemas públicos de saúde e assistência social, bem como dos postos de trabalho. O pluralismo cultural é também sentido de forma negativa, na medida em que ameaça a coesão interna e a integridade da ordem moral. Destaca-se, ainda, o papel dos meios de comunicação em massa que tendem a enaltecer os supostos prejuízos da atividade migratória para o país.

Nas eleições presidenciais de 2021 no Equador, a imigração venezuelana foi incorporada nas campanhas com fins de direcionar ideologicamente a população, fazendo-se uso instrumental dos próprios imigrantes para obtenção de votos. “Por votar pelo socialismo, estou aqui pedindo esmola. Vote bem”, era uma mensagem expressa em cartazes que viralizou. Críticas foram feitas a essa estratégia de campanha e nenhum dos candidatos assumiu a responsabilidade.²⁴

A rejeição popular ante a presença de estrangeiros pode assumir elevados níveis de violência, como os episódios registrados em Pacaraima, principal porta de entrada dos venezuelanos no Brasil. A população reagiu com hostilidade à presença destes na cidade, e em vários momentos atentaram contra as pessoas nos abrigos ou ameaçaram linchamentos, demandando a intervenção do exército para conter a disseminação dessas agressões. Um destes episódios foi narrado por H/AS. Aconteceu em agosto de 2018, quando já havia um clima de tensão na cidade, entre brasileiros e venezuelanos, “*aquele discurso bem xenófobo que foi contaminado pelo próprio executivo municipal*”. Segundo a entrevistada, foi crescendo um sentimento de raiva e de abandono, que resultou em uma grave ação de xenofobia, com intensa

²⁴ Jefferson Díaz, Ecuador: migrar es un derecho, no una herramienta política, 09/042021, <https://www.almendron.com/tribuna/ecuador-migrar-es-un-derecho-no-una-herramienta-politica/>

revolta popular. *“Da história da migração venezuelana, foi o dia mais triste que teve, foi um dia que durou 72 horas”*.

Houve uma sucessão de eventos que culminou em episódio de extrema violência por parte da população brasileira. Inicialmente as fronteiras foram fechadas pelo governo do estado de Roraima e a circulação de venezuelanos para outras cidades foi proibida, com proibição também de atendimento nos serviços públicos e de permanência nas ruas, conta a entrevistada. Nesse momento havia um elevado fluxo de atendimentos diários de recepção na entrada, sendo que foram contabilizadas 2800 pessoas dormindo nas ruas, espalhadas pela cidade. Em meio ao clima conflituoso que se encontravam, ocorreu um assalto a um comerciante, cuja autoria foi atribuída aos venezuelanos²⁵. Isso deu início a um grande tumulto, quando brasileiros destruíram acampamentos, atearam fogo, perseguiram e agrediram os imigrantes. Uma chamada foi feita por carros de som e fogos de artifício, convocando a população para se unir à manifestação e agir. Houve a intervenção dos militares atuantes na Operação Acolhida, que fizeram um cordão de isolamento para impedir que os brasileiros alcançassem os venezuelanos, visto que não fazem uso de *“nenhum tipo de equipamento de repressão, não tem arma, não tem escudo, não tem nada”*.

Na cidade de Pacaraima residiam cerca de 12 mil pessoas em 2015, número que aumentou com a chegada dos venezuelanos (18.900 habitantes oficiais em 2020), considerando que muitos não têm intenção de procurar residência em outras regiões para se manterem próximos à fronteira e em algum momento poderem retornar para a Venezuela. Além destes, há a presença de muitos outros que aguardam encaminhamento. Com isso, há um ressentimento da população local, afetada pela precarização dos serviços públicos que não possuem infraestrutura adequada para atendimento das demandas. A cidade possui apenas dois postos de saúde e um hospital com estrutura básica que sequer realiza cirurgias (El País, 2018)²⁶.

Essa situação é também descrita por H/AS: *“o hospital não tem pronto socorro, ambulância, raio x, laboratório, médico, sala de parto, não tem enfermaria, não tem nada”*. Assim, aponta que o maior conflito que havia ali na cidade entre brasileiros e venezuelanos era a questão da saúde. Isso está relacionado à infraestrutura que foi criada pela Operação Acolhida para atender os venezuelanos, que era muito superior em termos de serviços ofertados comparados às condições locais, e que acabou por acolher também demandas dos nacionais.

²⁵ Evento veiculado também pela mídia: 'Não esperava essa repercussão toda', diz comerciante de RR agredido em assalto na fronteira com a Venezuela, <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/20/nao-esperava-essa-repercussao-toda-diz-comerciante-de-rr-agredido-em-assalto-na-fronteira-com-a-venezuela.ghtml>

²⁶ O “monstro da xenofobia” ronda a porta de entrada de venezuelanos no Brasil, El país, 27/08/2018, em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/17/politica/1534459908_846691.html

“Até o momento em que há intensificação do fluxo migratório venezuelano, a população brasileira da cidade não percebia a precariedade dos serviços (...) A migração se colocou como um espelho, eles se deram conta que eles nunca tiveram nada” (H/AS). A percepção era de que os imigrantes estavam tendo acesso a direitos que a população local não tinha.

Os discursos sobre a crise de refugiados; a ênfase nos elevados números que indicam uma invasão inesperada de pessoas a Estados com capacidade limitada de recursos, nos quais a própria população local enfrenta dificuldades de subsistência; a intensificação e externalização dos controles de fronteira, que fazem uso de ferramentas cada vez mais sofisticadas para fiscalizar, regular e impedir a entrada de estrangeiros; os acordos feitos entre países de origem e de destino dos fluxos migratórios para minar as possibilidades de travessia; a utilização da questão migratória como bandeira política por partidos de extrema direita; a resposta popular de nacionais anti-imigração e o recrudescimento dos casos de agressão contra imigrantes; as estratégias de criminalização de imigrantes, das organizações e de trabalhadores humanitários; a condição de deportabilidade iminente e constante que põe sempre em dúvida o direito de permanência do estrangeiro no país; a susceptibilidade a serem submetidos a situações de trabalho degradantes em virtude da condição de vulnerabilidade em que se encontram. Todos esses aspectos são parte de uma política global que visa, em primeira instância, eliminar os movimentos de pessoas indesejáveis, filtrando a passagem apenas para determinados grupos. Eles não só mostram a aparente ineficácia dos sistemas atualmente disponíveis para gestão das migrações, mas criam um cenário permanente de precariedade que passa a constituir determinadas formas de deslocamento, como forma de desestimular e minar a mobilidade.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E PRÁTICAS DE ASSISTÊNCIA – delineamentos do refúgio como campo interventivo

Neste capítulo trato dos sistemas formais de recepção, acolhimento e integração existentes no Brasil e em Portugal, o que envolve aspectos legais acerca da entrada e permanência no país, políticas públicas voltadas para a população de imigrantes e refugiados e a atuação de entidades governamentais, não governamentais e agências internacionais nesses processos, bem como os tipos de serviços que são oferecidos para atender as demandas. Parece ser de comum acordo a necessidade de oferecer um sistema que auxilie a inserção do imigrante no novo território, que envolve o acesso a direitos sociais, bem como uma adaptação cultural e a construção de redes de relações. No que diz respeito às pessoas refugiadas, há ainda o agravante da experiência de fuga e de violência e perseguição, que lhes confere um lugar de maior fragilidade e a quem, portanto, direciona-se uma atenção diferenciada.

Assim, as políticas são pensadas de modo a possibilitar uma chegada facilitada, o acesso a meios e serviços necessários para subsistência, ensejando-se políticas de assistência que atuam, por exemplo, nos eixos saúde, alimentação e moradia, bem como políticas de integração, pelas vias do trabalho, educação, cultura. As entidades que atuam no atendimento a este público buscam oferecer suporte em todos estes quesitos, e, ainda, orientações jurídicas, principalmente para regularização migratória. A assistência psicológica tem sido também preconizada como uma ferramenta para lidar com as dificuldades enfrentadas no processo de integração, bem como com os possíveis abalos produzidos pela experiência do migrar, e mais especialmente, do migrar forçosamente.

Inicialmente, faço aqui uma discussão sobre os significados do proteger, acolher e integrar e o escopo de atuação das entidades e dos atores nesse sentido, buscando caracterizar de modo geral as ações desenvolvidas, que no seu conjunto constituem o campo interventivo do refúgio. Em seguida, apresento as políticas migratórias do Brasil e de Portugal e como se desenrolam os processos de acolhimento e integração locais. Por fim, trago as experiências dos profissionais e voluntários no atendimento a pessoas em campos de refugiados ou de deslocados. Há toda uma lógica de funcionamento que mantém esses espaços sob determinadas condições e aos cuidados principalmente das agências e dos governos, no âmbito da gestão e manutenção, e das ONGs na prestação de assistência, que vai desde a mais básica com a distribuição de alimentos, medicamentos e a construção de tendas para abrigo, a atendimentos mais especializados que envolvem atenção em saúde e intervenções psicossociais.

2.1 Refúgio como campo interventivo – sobre proteger, acolher e integrar

Como visto, as pessoas que saem do seu local de origem ou residência habitual e cruzam fronteiras com destino a outros países, por motivos de perseguição ou violações aos direitos humanos, podem ser resguardadas pelo instituto do refúgio, que se fundamenta enquanto sistema protetivo internacional. Mesmo para aquelas que não fazem a travessia, mas permanecem no perímetro do Estado, comumente concentradas em campos, há também um repertório de ações previstas para atender necessidades e garantir direitos mínimos. Um grande conjunto de atores e entidades se ocupam da prestação de cuidados e assistência, distribuídos em vários níveis, com objetivos de curto a longo prazo, que contempla ações de emergência, de acolhimento e de promoção da integração, alinhadas à defesa de direitos humanos. Nos próximos itens trato mais detidamente das práticas que são desenvolvidas no Brasil, em Portugal e em campos de refugiados. Antes, faço aqui uma apreensão conceitual acerca do que se preconiza em termos de proteção, acolhimento e integração, traçando os delineamentos do refúgio como campo interventivo.

A experiência do deslocamento pode ser atravessada por grandes adversidades que vão desde o início do movimento migratório, quando indivíduos, famílias e coletividades deixam seu lugar de residência habitual por uma situação de vida que se encontra insustentável: perda da casa, do trabalho e da comunidade, fome, perseguições, exposição à guerra, morte dos familiares, agressões físicas e sexuais, tortura, aprisionamento. Durante o deslocamento enfrentam também condições extremas que envolvem danos físicos, violência, doenças infecciosas, extorsão, tráfico de pessoas, incerteza quanto ao seu estatuto nos países onde buscam asilo. Ao chegar no país de acolhimento se deparam com uma situação socioeconômica precária, marginalização, ilegalidade, falta de apoio social adequado, inadaptação linguística e cultural, desemprego, além de comumente esbarrarem na resistência dos nacionais e vivenciarem processos de exclusão pautados em um ideário sobre os migrantes como moralmente ambíguos ou desviantes, de alta periculosidade, portadores de desordem social, vistos como fontes de gastos públicos e pouco retorno econômico, social e cultural (Weintraub, 2012; Pusseti, 2009; Nickerson e cols., 2015; Giacco, Laxhman & Priebe, 2018; Antunes, 2017; Pinillos, 2012; Mosquera e cols., 2010; Jong, Scholte, Koeter & Hart, 2000).

Considerando estas adversidades que atravessam a experiência migratória, um princípio de fragilidade é ressaltado, colocando-os na esfera do cuidado e assistência. Mas uma tensão se estabelece na medida em que são também vistos como uma possível ameaça. Coexistem

percepções que ora relacionam o imigrante à insegurança, enquanto figura “clandestina”, “ilegal”, “perigosa”, ora concebendo-os como pessoas em dificuldades, sujeitos “deslocados”, “órfãos da sua cultura”, “vítimas”. Essas construções fundamentam intervenções onde predominam o militarismo, o humanitarismo, práticas pastorais e de controle, junto com formas de violência empregadas por uma série de atores e instituições com fins de governar a mobilidade migrante (Pussetti, 2017; Velasco, Pedone, Miranda, 2021).

Assim, a perspectiva predominante é do refúgio como um problema, em dois sentidos. Como uma experiência marcada pela violência, perdas e fuga do seu local de origem, o que acarreta problemas de ordens psicológica, relacional, social, adaptativa. Segundo porque ele é visto enquanto excesso, sua presença apresenta risco às estruturas sociais e às capacidades de governança, bem como à coesão e harmonia social, visto não partilhar dos mesmos valores e códigos, caindo no campo do desconhecido, imprevisível, uma possível ameaça. Ele representa, portanto, a um só tempo um risco e uma condição vulnerável. Isso sugere a necessidade de monitoramento e apoio, para que possam se integrar à nova realidade de maneira ordenada. Dessa forma se constitui o refúgio como campo interventivo, noção que tomo emprestada de Tommasi (2014), que se forma sob a demanda de proteção e assistência de “sujeitos vulneráveis”, ou de segurança, contenção e controle por parte dos Estados.

Pressupõe-se uma experiência de deslocamento comum compartilhada que define contornos de identificação, organizadas em torno das categorias de classificação. “Tais definições acabam produzindo exatamente o que indicam por marcas de indivíduos cuja existência reflete uma condição que ultrapassa as formas unívocas de pertencimento” (Rahola, 2010, p.185). Com base nessas classificações, escolhas e decisões são feitas acerca do destino dos indivíduos. Elas, assim como os múltiplos e pulverizados mecanismos de controle de fronteira, operam não necessariamente para a exclusão, mas são também “dispositivos de inclusão que filtram e selecionam” (Mezzadra e Neilson, 2017 p.25), ou seja, de inclusão diferencial, constantemente marcada pela precariedade.

Segundo Moreira (2014), o que alicerça o acolhimento de refugiados pelos Estados “gira em torno da fronteira erguida entre inclusão e exclusão, admissão e rejeição, desejáveis e indesejáveis; ao mesmo tempo, enseja vulnerabilidade, indefinição e incerteza a esses migrantes internacionais forçados” (p.86), estabelecendo um crivo quanto a quem será inserido na ordem social, cultural, econômica e política estatal, com “direito a ter direitos”. Assim, acede ao sistema apenas uma parcela que tem sua reivindicação atendida, é reconhecida dentro dos termos que permitem enquadrar a experiência do refúgio ou da mobilidade forçada dentro dos marcos normativos, que não só tipificam, mas realizam sua diferenciação e hierarquização

(Ruseishvili, Chaves, 2020). As políticas migratórias e as ações que dela se desdobram parecem conjugar uma contradição, ao passo que são restritivas, hostis, excludentes, violentas, elas preveem cuidado, acolhida, apoio, inclusão. A lógica de Estado que exclui é a mesma que acolhe.

A ONU é a agência internacional que está a frente do sistema humanitário, coordenando, articulando e intervindo em situações de crise em todas as partes do mundo, com funções distribuídas entre escritórios específicos, como o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), o ACNUR e a OIM, setores mais presentes no âmbito do refúgio, das migrações e das crises humanitárias. Em Assembleia Geral de 1991 foi aprovada a Resolução nº 46/182, um documento que estabelece princípios, conceitos e ações com o objetivo de fortalecer e tornar mais efetivos os esforços coletivos da comunidade internacional no provimento da assistência humanitária, com base na preocupação com o sofrimento das vítimas de desastres e situações de emergência, com as perdas humanas, o fluxo de refugiados e deslocamentos em massa, além das destruições materiais (United Nations, 1991).

Alguns aspectos importantes manifestos na resolução dizem respeito ao princípio da soberania dos Estados, sob o qual fica estabelecido que a assistência humanitária deve ser oferecida com o consentimento do país afetado e a partir de um apelo feito por este; ressalta a responsabilidade dos Estados em oferecer cuidados às vítimas de emergências ocorridas em seu território, com o papel primário de iniciar e coordenar as ações; atenta para a relação entre emergência, reabilitação e desenvolvimento, afirmando que a assistência humanitária deve dar suporte para recuperação e desenvolvimento a longo prazo, colocando as medidas emergenciais como um passo inicial.

Para a Organização Internacional para as Migrações, proteção diz respeito às ações que são destinadas a manter a segurança e o bem-estar individual, e é responsabilidade do Estado garantir que todas as pessoas, incluindo migrantes, se beneficiem das proteções descritas no direito internacional. Para isso, ele conta com uma série de sistemas compostos por leis, regulamentos, políticas e programas, estabelecidos para mitigar riscos enfrentados por indivíduos e famílias ou oferecer respostas em caso de dano, negligência, exploração, abuso e outras violações de direito, e podem ser fornecidos por organizações estatais ou não, agências internacionais, pela comunidade ou indivíduos. “O objetivo desses sistemas, independentemente de quem leva a cabo a sua implementação prática, é assegurar que os direitos garantidos a nível internacional são respeitados para os indivíduos em causa” (IOM, 2019, p. 28).

A agência reconhece que mesmo com um sistema previsto para atender necessidades de proteção, migrantes em situação vulnerável podem não ter acesso a eles, “podem cair entre as lacunas”, ainda que detentores de direitos. As vias de referência englobam serviços de proteção e assistência, esta última relacionada a provimento de serviços essenciais e de “*life-saving*”, incluindo abrigo e acomodação, água, saneamento e higiene, alimentação e nutrição, segurança e proteção, cuidados de saúde, educação e treinamento, meios de subsistência, emprego e geração de renda. Essas vias de referência servem para conectar indivíduos aos serviços, oferecer suporte, identificar e fechar as lacunas existentes nos sistemas de proteção (IOM, 2019).

Enquanto soluções duradouras para a questão dos refugiados, o ACNUR propõe três modalidades: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento. As pessoas refugiadas que optam por voltar aos seus países de origem quando as circunstâncias assim o permitem, ao se restabelecer condições de segurança, podem contar com o programa de repatriação, que fornece transporte e auxílio para recomeçar a vida. Nos países de acolhimento, o ACNUR promove ações visando à inserção jurídica, social, econômica, cultural e a garantia de direitos, entendendo que a integração se dá por meio da obtenção de residência permanente ou da cidadania, e pelo acesso às políticas públicas do país. O reassentamento é posto como opção quando a pessoa não pode retornar ao país de origem, nem permanecer no país onde se encontra por problemas de segurança, de integração ou de proteção legal e física, assim, consiste na realocação dos refugiados para países terceiros dispostos a recebê-los (ACNUR, 2018).

Entre as ações do ACNUR no âmbito da integração, B/Acnur menciona o trabalho realizado pelo pessoal de “meios de vida” (*livelihoods*), que é responsável por acompanhar os projetos implementados, envolve desde setores específicos das organizações financiadas pela agência que possuem eixos de trabalho voltados à integração, à área de assistência social que apoia com abrigamento e outras ações, sendo feito também o financiamento de abrigos tanto em Roraima como nas cidades de destino. Cita outros projetos mais específicos, como o “empoderando refugiadas”, que trata da contratação de mulheres refugiadas, oferecendo treinamento, palestras interculturais, sobre o mercado de trabalho etc., e firmando parcerias com empresas que fazem a contratação das refugiadas ao fim do treinamento. Cita também uma plataforma existente para acionar empresas e incentivar a oferta de emprego para refugiados, projetos para revalidação de diplomas, entre outras iniciativas.

Ainda segundo o entrevistado, o ACNUR trabalha muito com parcerias que fazem a implementação direta dos projetos, mas ressalta que a agência “*não está para substituir o*

governo, nem pra substituir as organizações brasileiras, então nosso trabalho muitas vezes é de financiamento, apoio, treinamento, coordenação, até com doações, mas para que as organizações possam continuar, porque uma hora o ACNUR sai” (B/Acnur). Essa saída se dá em geral quando a emergência acaba ou o escritório tem que diminuir, quando se entende que não faz mais sentido a manutenção de um escritório no local. A tendência, portanto, é que haja grupos da sociedade civil que sejam treinados e financiados para que possam exercer essas atividades.

Estando vinculadas ao sistema protetivo, as práticas de acolhimento e integração se desdobram em provisão de serviços sociais, orientadas especialmente para pessoas em situação vulnerável. Trata-se de uma vulnerabilidade que é produzida não propriamente pelo deslocamento, por uma adversidade inerente a ele, sob o pressuposto de que deixar o local de origem para habitar outros espaços e formar novas redes é em si fragilizador, mas está muito mais atrelada aos mecanismos de contenção e controle próprios das fronteiras e do tratamento que é conferido aos imigrantes nos países de recepção. Não se desconsidera as vivências anteriores de violência, perseguição e seus efeitos materiais e subjetivos, mas elas não cessam com a saída do território, elas se estendem nas travessias e nos locais de chegada, e têm sido resultado também das políticas de segurança e contenção.

Contando com o papel coordenativo das agências, são as organizações não governamentais que assumem o papel de executoras dos serviços, com foco em situações emergenciais, no desenvolvimento social ou *advocacy* (incidência política). O trabalho emergencial envolve salvamento, proteção de civis, cuidados médicos, fornecimento de água, alimentos e abrigo. As ações voltadas para desenvolvimento local se dão em áreas com alta vulnerabilidade, envolve, por exemplo, segurança alimentar e econômica, prevenção de violência, assistência em saúde e psicossocial, educação, redução da exposição a riscos, promoção da equidade de gênero, empregabilidade, assistência a migrantes e refugiados nos países de acolhimento, redução da pobreza e exclusão social, entre outros. Como *advocacy*, podemos citar apoio às capacidades locais para desenvolvimento de políticas e planos de ação; pressão para garantia de distribuição de itens como medicamento e alimento por parte de órgãos e instituições; exposição de fatos e abusos; mobilização de suporte e apoiadores em campanhas; pressão a governos para implementação de políticas sociais; conscientização da opinião pública para injustiças sociais; promoção de cidadania ativa²⁷.

²⁷ O escopo de atividades que compreende esses três eixos de atuação foi identificado e compilado por meio de consulta aos sites de agências internacionais de ajuda humanitária, como: CICV, MSF, Mercy Corps, Acción

Parte dessas ações se desenvolvem para prover os atendimentos iniciais ante a chegada dos imigrantes e refugiados e promover a inserção social. “O termo ‘integração local’ faz referência ao processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto, no país de destino, em meio à comunidade receptora” (Moreira, 2014, p. 88). Envolve relações de reciprocidade entre estrangeiros e a sociedade de recepção, de interação e inserção social, reconhecimento de direitos e obrigações, bem como uma ampla gama de atores sociais, como funcionários públicos, empregadores, prestadores de serviços, vizinhos etc. (Saéz, 2019; Castles et al, 2002)

A gente trabalha com o conceito de integração/reintegração sustentável, que é o ponto em que a pessoa chega a um estágio de autonomia e independência econômica, ela é capaz de prover e manter a sua própria casa, ela tem a garantia dos seus meios de vida, ela tem um vínculo comunitário, seja com sua comunidade de migrantes ou com a comunidade local, e o bem estar psicossocial também, um indicador um pouco mais difícil de medir, mas esses seriam os três pontos que a gente entende como uma integração de sucesso (B/OIM).

Existem instrumentos internacionais que se propõe a avaliar os processos de integração, como a ferramenta MIPEX (Migrant Integration Policy Index)²⁸, que mede e compara as políticas de integração em 52 países, com vistas a criar uma visão multidimensional das oportunidades existentes para que os imigrantes participem da sociedade. “O projeto informa e envolve os atores chave das políticas sobre como usar indicadores para melhorar a governança de integração e a eficácia das políticas” (MIPEX, 2020). Uma pontuação é atribuída para cada país analisado, levando em conta as ações dos governos em oito áreas de integração: mobilidade no mercado de trabalho, reunificação familiar, educação, participação política, residência permanente, acesso à nacionalidade, anti-discriminação e saúde. Integração é vista em termos sociais e cívicos, baseada no conceito de oportunidades iguais para todos. Em termos socioeconômicos, prevê possibilidades para levar uma vida tão digna, independente e ativa quanto o restante da população, e em termos cívicos, entende que deve haver a possibilidade de comprometimento com os direitos e responsabilidades mútuos na base da igualdade (MIPEX, 2020).

A pontuação obtida pelo Brasil na edição de 2020 foi de 64, entendida como uma “política compreensiva”. Foi considerado “favorável” nos quesitos reunião familiar, residência permanente, acesso à nacionalidade e anti-discriminação; “ligeiramente favorável” para

contra el Hambre, Amnesty International, Médicos do Mundo, CARE, Save the Children, Assistência Médica Internacional-AMI, Oxfam, World Vision, Catholic Relief Services-CRS, e International Rescue Committee-IRC.

²⁸ MIPEX - Migrant Integration Policy Index, 2020. Disponível em <https://www.mipex.eu/>, acesso em dez.2020.

mobilidade no mercado de trabalho; “ligeiramente desfavorável” para saúde e participação política; e “desfavorável” para educação. Segundo as informações da ferramenta, o Brasil aumentou 12 pontos nos últimos 5 anos, indicando que em 2014 ele era “um país de ‘igualdade no papel’ com políticas apenas parcialmente favoráveis”. Como resultado de reformas realizadas a partir de 2017, o país passa a adotar uma “abordagem compreensiva”, que é ligeiramente favorável à integração social. O relatório menciona a Lei de Migração, que foi introduzida em 2017, que conferiu aos imigrantes o direito de mudar de emprego, acesso igualitário à educação, o direito de se filiar a partidos políticos e um caminho incondicional para residência permanente. A política brasileira é considerada mais inclusiva que os outros países da América Latina analisados (Argentina, Chile, México).

Portugal alcançou a marca de 81 pontos, indicando ser “favorável” ou “ligeiramente favorável” em todos os itens analisados, atingindo as pontuações mais altas para as políticas anti-discriminação e de mobilidade no mercado de trabalho. É um país que tem também buscado aprimorar suas políticas de integração, apresentando melhoras nos últimos cinco anos em todos os itens. Segundo o relatório, houve mudanças positivas em relação ao currículo escolar sobre a diversidade cultural, acesso em saúde para solicitantes de asilo, envolvimento de imigrantes em informações de saúde e requisito de residência para naturalização regular.

As perspectivas em relação à integração expressas pelos entrevistados transitam entre sentimentos de pertença, felicidade e satisfação com a vida no novo território, o estabelecimento de redes de relação e apoio, de participação na comunidade, ao adequado acesso aos serviços e recursos para manutenção da vida, à regularização legal da condição de imigrante ou refugiado. Estes últimos aparecem como condição para os primeiros: “*A pessoa ilegal não está em paz, não pode sentir-se verdadeiramente parte da comunidade*” (J/Coord.). Assim, em um primeiro momento, a importância recai na garantia de reconhecimento legal e na construção de meios para que possam se manter de forma autônoma, incluindo especialmente a aprendizagem da língua local. Em geral entendem que as pessoas chegam com “*vontade de viver de uma nova forma, de abraçar o futuro e um novo projeto de vida*” (G/Ong), mas um dos dificultadores está no “*cansaço emocional e pela parte de saúde mental*” (G/Ong) que se encontram no momento da chegada em novo território. J/Coord. observa que a manutenção de “*guetos*” por vezes pode ser também um dificultador, “*porque tô num gueto e vivo nesse país como se estivesse no meu país de origem, aí não há verdadeiramente, inteiramente integração*”.

O processo de inserção social e alcance da independência passa pela constituição de uma rede de relações e trocas, pelo exercício de um trabalho que seja compatível com os interesses e a trajetória profissional ou com a inserção escolar/universitária dos jovens. São

necessárias possibilidades de construção de um novo projeto de vida, não desconsiderando as *“vontades muito próprias com aquilo que foi sua vida no antigamente, sua vida passada”* (G/Ong). A integração ocorre, segundo J/Coord., quando há *“aquele mix”, “nos apropriarmos daquilo que nós recebemos daquela cultura e sentirmos que também podemos dar da nossa (...) que as pessoas sintam que também podem dar contributos”*. Assim, busca-se um equilíbrio entre a manutenção das raízes culturais e a adaptação ao novo contexto. Sentir-se acolhido e bem recebido implica em não *“ter que abdicar de quem são e da sua cultura, e terem que esmagar e enterrar lá no fundo aquilo que é parte de si pra poderem se ligar na cultura de acolhimento”* (J/Coord.).

O que se espera com a integração diz respeito não só à satisfação e realização pessoal e construção de uma independência, mas na atuação dos imigrantes e refugiados na manutenção da vida social e econômica do país, sob uma ótica por vezes utilitarista. *“Eu acho que deve haver aqui um complemento dos dois lados, um de capacidade de acolhimento, e outro de perceber o que as pessoas verdadeiramente querem de forma também a serem úteis pra o investimento que os países europeus fizeram pra lhes poder receber”* (G/Ong). A devida introdução ao sistema econômico-produtivo atende não só ao princípio de autonomia, mas na geração de resultados e contribuições para o país, como parte da dívida do acolhimento.

Do lado do imigrante, uma das vias do trabalho se volta para o manejo de expectativas, considerando que a escolha das pessoas por determinados países nem sempre está pautada em critérios reais e, não raro, acabam por não encontrar o que procuram, sendo este um fator considerado importante no processo de integração, estar em um lugar onde sintam-se satisfeitos. No âmbito da sociedade de acolhimento, requer considerar a existência de uma estrutura social que atenda as necessidades e possibilite construir um cotidiano, comprometida com o combate a preconceitos e discriminações, na qual se constitua uma imagem favorável do imigrante ou seja composta por uma dinâmica de sociabilidade aberta e receptiva, bem como vislumbre modificações institucionais que contemplem as especificidades do atendimento a esse público.

Há uma narrativa que denota preocupação em respeitar as particularidades pessoais e culturais dos refugiados, que elas não sejam anuladas no processo de integração, nem que medidas impositivas sejam tomadas, pois entende-se que seria um empecilho ao processo de adaptação. *“Há coisas que de fato não conseguimos alterar”*, afirma G/Ong. A proposta de integração se mostra uma alternativa ao princípio de assimilação, em voga em outros momentos históricos, quando se esperava um abandono da bagagem cultural para se mesclarem à comunidade local. *“A ideia é que nacionais e estrangeiros possam ajustar seus comportamentos e atitudes entre si, demandando um esforço dos nacionais para entender o diferente e o direito*

do estrangeiro de preservar seu repertório cultural de origem” (Moreira, 2014, p.89), exigindo compromisso e mudanças em ambas as partes. Há uma expectativa de funcionamento ótimo que harmoniza a relação entre estrangeiros e nacionais, com uma aposta na via da compreensão das características culturais e no conhecimento acerca das dinâmicas sociais e dos modos de vida de ambas as partes.

“A categoria de refugiado carrega em si as noções de transitoriedade, provisoriedade e temporalidade” (Moreira, 2014, p.87), e está atravessada pela constante perspectiva do retorno, de estar em um lugar por forças maiores que impedem a permanência nos seus países.

A verdade é que todas essas pessoas, e isso foi sempre unânime, todas as pessoas que eu conheci, seja na Grécia, Turquia ou em Portugal, não há ninguém que não queira voltar ao país de origem se puder (...) as pessoas gostam muito de dizerem ‘ah eles vem invadir’, mas na verdade não vêm, porque as pessoas não querem cá ficar, querem vir porque precisam obviamente, querem ter boas condições de futuro, mas no momento que puderem, querem voltar pra casa, eu acho que isso é um direito que toda gente deveria ter (G/Ong).

De certa forma, isso resulta em uma suspeita quanto às reais possibilidades de se estabelecer em novo território de forma integrada, faz com que ocupe uma “posição marginal” em termos “identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento pleno enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem” (Moreira, 2014, p. 87). Em termos jurídicos também ocupam posição semelhante, aponta a autora, quando o status de cidadão no país de origem deixa de ser exercitado temporariamente para portar o status de refugiado no país receptor.

O processo de integração pode ser sintetizado nas seguintes dimensões: construção de uma rede de relações, de apoio e de amizade; aprendizado da língua e imersão na cultura local; acesso a serviços, políticas públicas, ao emprego e à educação; direitos políticos e exercício da cidadania. Não necessariamente todas essas dimensões estarão equacionadas, sendo que o quesito de uma participação mais ativa por parte dos imigrantes e refugiados não é sempre posto como condição. Há que se considerar, ainda, as próprias intenções do sujeito de se integrar, uma dimensão relacionada à vontade, à disposição e de aceitação das condições que são dadas, como chama atenção Saéz (2019).

No âmbito da governança, esses aspectos podem ser tomados como indicadores de análise, mas na prática, cada experiência é singular e está atravessada por outros elementos de mais difícil apreensão, seja de ordem subjetiva, quanto aos desejos pessoais, vínculos com o país de origem, história e projeto de vida, ou das dinâmicas próprias da sociedade de

acolhimento e aspectos interseccionais como raça, gênero, geração, orientação sexual, classe social, nacionalidade, religião. Uma perspectiva exclusivamente funcional do processo de integração desconsidera a variabilidade dessas experiências e de possibilidades de vivenciar o novo contexto, contexto esse que estabelece distinções valorativas e hierárquicas que implicam em formas desiguais de participação na vida social conforme os marcadores sociais, que podem provocar isolamento e conflito. Isso pode ser um efeito inesperado inclusive das medidas de acolhimento, como ocorreu em Roraima quando a população local se voltou contra os imigrantes, queixando-se que ela mesma não tinha disponíveis muitos dos serviços que eram a eles oferecidos.

Esses indicadores orientam mais a oferta de serviços do que representam a experiência de integração, e compõem uma abordagem eminentemente técnica e normativa da questão. Apesar do princípio de reciprocidade que caracteriza o conceito, facilmente se assumem significados que preveem “conformidade com um conjunto homogêneo de normas e valores dentro de uma sociedade monocultural” (Castles et al, 2002, p. 114). Mesmo em um cenário hipotético sem a presença de estrangeiros, não há sociedade com tal nível de coesão, uniformidade e homogeneidade. Além disso, se pensarmos a realidade brasileira, com grandes diversidades culturais e intensas desigualdades socioeconômicas entre as regiões, os desdobramentos podem ser os mais variados.

A percepção acentuada da vulnerabilidade deveria ensejar medidas de atenção efetivas que a minimizasse e fornecesse suporte social, mas elas são insuficientes e não atingem seu fim, ao mesmo tempo que engessa um lugar de fragilidade e não se reconhece as capacidades de influenciar decisões dos imigrantes e refugiados. Assim, acaba por atender mais aos desígnios da governança, do que propriamente as demandas dos sujeitos. Não raramente se oferecem intervenções deslocadas que sequer fazem sentido para os sujeitos ou atendem suas demandas, como pontua S/TS: “*a gente escutava alguns deles dizendo assim: não, a gente não quer mais projeto não, a gente tá cansado de ser usado e a gente nem entendia muito bem o que era isso*”. Afirma ainda que, “*para participarem do projeto, era preciso convencê-los, por meio do incentivo de uma das lideranças comunitárias, visto que apresentavam algumas desconfianças*”. Tais desconfianças estão relacionadas à possibilidade de deportação. “*Uma das aflições deles é terem documentação que garanta uma permanência deles aqui. A gente percebeu que no curso, o interesse de alguns era comprovar pra PF que tavam fazendo alguma atividade porque teriam direito à renovação do visto pra permanecer no país*” (S/TS). Assim, o envolvimento em algumas atividades acaba se configurando como cumprimento de exigência para continuidade do visto.

A forma como é definida a vulnerabilidade e sua vinculação com os paradigmas de políticas migratórias incidirá, por uma via, na proteção aos direitos humanos, ou por outra, facilitará a implementação de políticas de controle e segurança. Ao passo que a constatação da vulnerabilidade exige do Estado atenção a essa população e enseja a formulação de políticas sociais que possam promover igualdade, o conceito é também utilizado para “identificar grupos migrantes aos quais se aplicam políticas de controle e segurança, a partir da recente securitização de políticas migratórias”, atenta Ortúzar (2021, p. 212). Compreender a vulnerabilidade do outro implica em necessidade de cuidado, responsabilidade, solidariedade, porém, se a definimos “em sentido estreito, apelando a características atribuídas a grupos (mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, comunidades étnicas, entre outros), isto nos leva a considerar que os traços desses grupos são fixos e estáticos, condenando-os a não mudar e estigmatizando-os” (p.211).

De modo geral, integração é um conceito vago, com ampla aplicabilidade e significado pouco preciso. Não parto de uma definição a priori, me interessa identificar os usos que se faz dele e como se desenrolam tais processos em contextos específicos. Apesar do quadro de análise, da adoção de procedimentos e protocolos consolidados, da expectativa de um desenvolvimento sequencial e regular do processo, imigrantes e refugiados constroem seus percursos, lidam com as exigências dessa nova realidade social de forma inventiva, criativa, seja amparados pelos pares de forma coletiva ou em trajetórias mais particulares, e como tal, devem ter amplo espaço de participação em tudo que os envolve.

2.2 Estatuto do refúgio e políticas migratórias brasileiras

O Brasil tem uma tradição de recepção de imigrantes que remonta ao final do séc. XIX, com variação nos fluxos de pessoas que vinham para o país, tanto no sentido de intensidade, como de localidade de origem e motivações dos que aqui se assentavam. Segundo informações do Departamento Nacional de Imigração, apresentadas por Andrade (2005), o número de pessoas que vinham ao Brasil no final do séc. XIX e início do séc. XX assim se expressa: 451.700 imigrantes chegaram aqui entre 1881-1890; entre 1891-1900, foram 362.606 pessoas; de 1901 a 1910, 77.914; no decênio 1911-1920, vieram 100.312, entre 1921-1930, 203.822, e, por fim, de 1931 a 1940, 22.282. Essa flutuação considerável em relação à intensidade da vinda de imigrantes se explica em parte pelas políticas migratórias adotadas pelos governos

brasileiros, oscilando entre momentos de estímulo ou de rejeição, bem como por acontecimentos de ordem global que resultaram em maior deslocamento de pessoas, como detalho a seguir.

Na década de 1840 se formava um projeto imigrantista, com a proposta de substituição da força de trabalho dos negros escravizados na agricultura, ante as agitações do processo de libertação. “Em meio às pressões externas e também internas contra o tráfico africano, iniciaram-se as primeiras experiências com imigrantes europeus” (Azevedo, 1987, p. 60). Mas, diante da recusa por parte destes imigrantes às condições impostas de trabalho naquele momento, entra em cena o tema do imigrante ideal e são repensadas as condições a serem oferecidas, “a fim de que ele se fixasse no país e cumprisse com a sua suposta missão de introdutor e agente de progresso e civilização” (p. 61). De meados do século XIX às primeiras décadas do século XX, a imigração estava especialmente atrelada à agricultura cafeeira, com incentivos do governo para a vinda de europeus com finalidade tanto de colonização, especialmente os que eram direcionados à região sul do Brasil, como para suprir demandas de trabalho nas fazendas, concentrando-se, nesse caso, predominantemente em São Paulo e região.

Entre 1851 e 1909 houve o emprego, por parte do governo imperial, da imigração subvencionada, uma forma de imigração distinta dos movimentos espontâneos que chegavam ao Brasil, nos quais as pessoas se mantinham por conta própria e tinham liberdade de deslocamento e de escolha de trabalho. Os imigrantes subvencionados tinham a viagem custeada pelo governo e eram submetidos aos seus interesses, bem como dos fazendeiros de café. “O imigrante praticamente não tinha liberdade de decidir para onde ir e o que fazer” (Martins, 2010, p.102), eram, logo após a chegada, enviados às regiões do interior para atender demandas de força de trabalho. Sob essa política, entrava-se numa “relação de endividamento com o fazendeiro, ainda que atenuada, motivada por antecipações e fornecimento de alimentos e meios de subsistência (...) Essas eram formas de evitar a mobilidade do imigrante e de baratear a força de trabalho” (Martins, 2010, p.103).

Segundo Silva (2013), até o final do séc. XIX não havia maiores restrições à entrada dos estrangeiros, “embora o branqueamento da população e a europeização da cultura fizessem parte do projeto étnico-político do governo republicano” (p.104). Os imigrantes assumiriam papel estratégico para contribuir com esse processo, com incentivo para aqueles provenientes de lugares mais próximos da cultura latina, no caso, os italianos, espanhóis e portugueses. Na década de 1930, observa-se uma redução significativa da chegada de estrangeiros ocasionada pela política restritiva à imigração por parte do Estado Novo, quando a administração deixa de ser dos estados e passa ao poder central, período em que se intensificam valores eugênicos e de

homogeneidade racial, que incidem diretamente sobre as instituições de controle migratório do governo (Andrade, 2005; Silva, 2013).

CrITÉRIOS de análise são adotados para conceder ou não a autorização de entrada e permanência de estrangeiros no país, assegurados por decretos (Decretos n.º 406 de 4/5/1938 e n.º 3.010 de 20/8/1938) que impuseram a necessidade de avaliação médica e emissão de laudo entre os documentos para liberação do visto. Durante a prevalência dos princípios eugenistas que vigoraram nas décadas de 1920 e 1930, o fator da saúde mental era uma das preocupações quanto à chegada de imigrantes, sendo indesejados aqueles que pudessem comprometer a composição das condições mentais da população que se buscava formar. Outras condições eram também motivo de recusa de autorização, como: indigência, invalidez, presença de afecções nervosas, alcoolismo, ser portador de doenças infectocontagiosas, presença de lesões orgânicas etc. (Koifman, 2015).

Após dois anos de completa proibição, em 1934 foram criados regimes de cotas para imigração por nacionalidade, atravessadas pela preocupação com o desemprego nas cidades, a desorganização social e a formação étnico-cultural do país. Durante toda a década houve forte resistência à recepção de refugiados judeus, que, apesar de ter sido autorizada a entrada de números consideráveis de pessoas em alguns momentos, sua presença era considerada nociva, resultado da forte propaganda contrária que os representavam como pessoas “perigosas”, “inúteis” e de “má qualidade”. Essas autorizações se deram por interferência da comunidade judaica tanto internacional como residente no Brasil, de organizações internacionais e não governamentais e de diplomatas situados na Europa (Silva, 2013).

O quadro inicial de hiper valorização da imigração europeia tende a mudar com a emergência do Estado Novo. Entre 1937 e 1945 teve curso uma campanha de nacionalização com a ideia de criar um Brasil unificado, independente e forte. Fazia-se uma distinção entre os imigrantes “assimilados” e os “não-assimilados”, estes últimos chamados de alienígenas, termo comum nos jargões oficiais, como mostra Seyferth (1997), indicando aqueles não legitimados como brasileiros, “portadores de culturas incompatíveis com os princípios da brasilidade” (p. 95) e que constituíam, portanto, “risco para a integridade cultural, racial e territorial da nação” (p.96).

Medidas foram tomadas para promover esse projeto de nacionalização que iam desde a eliminação de publicações em língua estrangeira, sanções impostas às escolas estrangeiras, proibição do uso de outros idiomas, que não o português, em público, imposição de normas de civismo por parte do exército, entre outras, formando um conjunto de ações que visavam reprimir os “ideais alienígenas”. O alvo estava nas comunidades de imigrantes fortemente

presentes nas regiões coloniais do sul do país, em especial de alemães. “O *jus soli*²⁹, por si mesmo, não era critério absoluto ou suficiente de cidadania, uma vez que para ser cidadão era preciso ser também um nacional: os alienígenas podiam nascer brasileiros, mas não pertenciam à nação brasileira” (Seyferth, 1997, p. 101), são brasileiros “desprovidos de brasilidade”. Então, para além da origem e nacionalidade, implicava considerar a abertura das comunidades imigrantes à cultura brasileira e seu potencial de assimilação.

Em 1946 se dá uma nova abertura imigratória, ainda que as restrições não tenham deixado de ser completamente aplicadas. Havia uma nova legislação migratória em vigor, o decreto-lei 7.967 de 27 de agosto de 1945, que regulava a chegada de pessoas. Com ela, desfez-se a rigidez do controle migratório que vinha sendo feito, abria-se a possibilidade de migrações espontâneas bem como previa-se enquadramentos legais para refugiados. Por sua vez, condicionava a entrada à obtenção de visto nos consulados no exterior, dotados de restrições que acabavam por obstruir a vinda de refugiados europeus, em especial, judeus, conforme descreve Ruseishvili (2020). O visto era uma forma de exercer controle também sobre a composição das migrações espontâneas. “Diferentemente da legislação restritiva e disciplinadora do Estado Novo, a nova lei migratória visava permitir e estimular a imigração ao Brasil” (p. 133), mas mantinha ainda o acolhimento com base nos três pilares: “o desenvolvimento econômico do país, a formação étnica do povo brasileiro e a segurança nacional” (p. 133). O crivo que se estabelecia aqui quanto ao perfil do imigrante e refugiado era de ordem racial, moral e laboral.

Em se tratando da recepção de refugiados e pessoas deslocadas pela guerra, por meio da participação brasileira no Comitê Especial do Ecosoc de 1946³⁰, demonstrava-se interesse em acolhê-los, mas desde que atendessem critérios que envolviam “elementos assimiláveis à formação étnica, econômica e social brasileira”, com um desejo especial de “reforçar nossa ascendência europeia”, como afirmava o delegado brasileiro em sessão do Comitê Especial, sinalizando também falta de interesse de pessoas com intenção de se estabelecer nas cidades, visando proteger o trabalhador brasileiro de possível concorrência (Andrade, 2005). A demanda era por imigrantes agricultores, técnicos ou trabalhadores qualificados. Apesar da retórica humanitária que marcava a questão do refúgio naquele momento, eram as necessidades

²⁹ Princípio que atribui nacionalidade pelo lugar de nascimento. Distingue-se do princípio *jus sanguinis*, que reconhece a nacionalidade pela ascendência.

³⁰ Em Assembleia Geral da ONU de 1946 recomendava-se a criação do Comitê Especial de Refugiados e Deslocados, que resultou, após 4 meses de trabalho, na criação da Constituição da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), cujo projeto foi aprovado pelo Conselho Econômico e Social (Ecosoc) e votado em assembleia, que contou com representação do Brasil. Após o encerramento das atividades da OIR em 1951, o ACNUR herdou maior parte das suas funções (Andrade, 2005).

domésticas e as considerações eugênicas que guiavam a gestão do ingresso de estrangeiros, além dos interesses no tocante à política exterior brasileira (Andrade, 2005; Ruseishvili, 2020).

Uma comissão brasileira de seleção de deslocados de guerra foi formada, com a função de se dirigir aos campos de refugiados na Europa e selecionar aqueles que seriam de interesse do governo com a proposta de recolonização. “Selecionar, naturalmente, significava categorizar, sistematizar e hierarquizar os refugiados na Europa a fim de aceitar apenas os mais desejáveis cultural, religiosa, étnica e politicamente” (Ruseishvili, 2020, p. 138). Havia procedimentos padronizados para selecionar o perfil almejado dentre o vasto “material migratório” disponível. Uma seleção prévia era feita pelas próprias autoridades dos campos com base nos critérios, e fichas individuais eram encaminhadas à comissão, que faria em seguida a visita local para conferência das informações dispostas nas fichas e emissão dos vistos, finalizando com o envio de listas dos grupos aceitos e suas informações pessoais ao Brasil.

As exigências que deveriam ser atendidas pelas pessoas selecionadas diziam respeito a: ocupação profissional (agricultores, operários, técnicos especializados e empregados domésticos); agrupamento familiar; ausência de problemas congênitos ou doenças; não ter antecedentes criminais ou envolvimento com organizações terroristas, nazistas ou extremistas. Após a seleção, deveriam ainda passar por uma avaliação médica com profissional de saúde brasileiro. Na análise de Ruseishvili (2020), essa seleção não era uma “política de obstrução da mobilidade, da imigração ou do acesso à cidadania”, mas sim uma forma de “incluir no corpo da nação e de liberar a imigração, (...) de conceder a liberdade de movimento para aqueles que estavam condenados à imobilidade por meio do confinamento nos campos para refugiados e por causa da ausência de documentação” (p. 146). Ainda assim, a permissão concedida para alguns era também um processo de exclusão para outros. A fronteira “era concebida para produzir a normalização da população, enquanto os indesejáveis eram racializados e deixados de lado” (p. 146).

O primeiro grupo de refugiados a serem reassentados no Brasil, mediante o acordo com o Comitê Intergovernamental de Refugiados, chegou ao país em 1946. Houve certa resistência por parte de alguns representantes da administração pública à recepção de refugiados, não sendo também favoráveis à participação estrangeira nas atribuições administrativas do país – na figura dos comitês e comissões internacionais que tratavam dos acordos e processos –, entendendo ser um atentado à soberania brasileira. Entre 1948-49 foram recepcionados 14.016 refugiados, de 28 nacionalidades distintas, em sua maioria poloneses (5.468) e húngaros (1.450) (Andrade, 2005).

Em 1960 o Brasil assinou a Convenção de Genebra de 1951, mas a presença formal do ACNUR em território brasileiro só ocorreu em 1982 (Barreto, 2010), apesar de já contar com um escritório atuante desde 1977. A partir de 1964 as medidas restritivas à migração internacional e à recepção de refugiados voltam a se estabelecer, com fortalecimento do princípio de segurança nacional e a prevalência dos interesses internos, principalmente econômicos, nas diretrizes para admissão de estrangeiros. “O país deixava de ser um país de recebimento e de reassentamento de refugiados como no período dos anos 50, e tornava-se um país produtor de refugiados, ainda que muitos brasileiros fossem recebidos como exilados políticos nos países vizinhos” (Silva, 2013, p. 133).

Durante a década de 1970, ainda marcada pelo regime ditatorial, as protagonistas nas ações orientadas para os migrantes e refugiados eram as comunidades religiosas, em especial a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, organização que posteriormente deu todas as orientações ao governo brasileiro para o manejo do tema e elaboração das políticas de recepção e assistência (Barreto, 2010). Na década de 80 vigora a lei nº 6.815 (Estatuto do Estrangeiro), instituída sob o princípio base da segurança nacional, portanto, conferindo ao migrante o caráter de estranho e de ameaça, mantendo ainda a lógica utilitarista e o foco no desenvolvimento da economia local, como em outros períodos.

Apesar dos momentos de restrições adotadas pelas políticas migratórias, o Brasil está comprometido com os acordos de proteção a refugiados desde a universalização do instituto na década de 1950, afirma Jubilut (2007). Ele foi o primeiro país da América do Sul a elaborar legislação com proteção jurídica a refugiados, mas foi na década de 1970 que se deu a manifestação de uma política de acolhida efetiva. Em 1986 se deu a chegada dos primeiros refugiados não europeus – iranianos – que foram acolhidos por meio do asilo político. No ano seguinte foram recebidos estrangeiros temporários de outros países da América Latina, a saber, paraguaios, chilenos e argentinos que fugiam das perseguições da ditadura. A reserva geográfica para reconhecimento do refúgio circunscrita à Europa só foi, enfim, retirada com o Decreto nº 98.602 de 1989 (Braga, 2018; Barreto, 2010).

Com a abertura democrática no país, as políticas que começam a ser paulatinamente desenhadas se amparam na compreensão da doutrina dos direitos humanos, indicando mudanças nos rumos da política externa adotada pelo governo. No início dos anos 1990 centenas de solicitantes de refúgio chegaram ao Brasil vindos de Angola, República Democrática do Congo, Libéria e antiga Iugoslávia, e foram atendidos com base na Declaração de Cartagena e sua definição de refugiado. A atuação do governo até então restringia-se à

liberação dos documentos, não havendo uma política formulada com finalidade de acolhimento e apoio (Barreto, 2010; Silva, 2013).

Em 1997 foi promulgada a Lei nº 9.474, conhecida como Lei do Refúgio, que define os mecanismos para a implementação do estatuto, adotando a definição ampliada de refugiado, além de estender a concessão para os membros da família. A lei estabelece direitos e deveres da pessoa reconhecida como refugiada, pautados tanto na Convenção de 1951 como no Protocolo de 1967, firmando o compromisso de não deportação daqueles que se encontram em situação de ameaça à vida ou liberdade, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, bem como reconhece a condição de refúgio devido a grave e generalizada violação de direitos humanos.

Por meio dessa lei é também criado o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, presidido pelo Ministério da Justiça e integrado por membros de outros ministérios e de ONGs dedicadas à assistência, compondo órgão tripartite: governo, sociedade civil e ACNUR.

Há outros dois instrumentos que legislam sobre as práticas migratórias no país. A Lei de Migração, nº 13.445/2017³¹, a mais recente, dispõe sobre as migrações e estabelece direitos e deveres do migrante, bem como regula sua entrada e estada no país. Define como imigrante a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil. E o Estatuto dos Apátridas (Decreto nº 4.246/2002³²), criado para regular a condição dos apátridas, ou seja, “toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”. Segundo este documento, a eles é concedido o mesmo regime que aos estrangeiros em geral.

Diferente de decretos-lei anteriores³³ e do Estatuto do Estrangeiro, a nova lei brasileira de migração garante alguns direitos antes não previstos, como o de organização política, ainda que o voto permaneça vetado. No capítulo I, sessão II, artigo 3º, são descritos 22 princípios e diretrizes da política migratória, entre os quais destaco: o repúdio a qualquer forma de

³¹ *Lei nº13.445, de 24 de maio de 2017.* Institui a Lei de Migração. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm

³² *Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002.* Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm

³³ Conforme mostra Ruseishvili e Chaves (2020) no decreto-lei nº 383 de 1938, a atividade política era expressamente vedada ao estrangeiro, com possibilidade de prisão ou expulsão do país caso fossem constatadas, o que motivou a interrupção de atividades realizadas pelos imigrantes também de caráter cultural, educativa ou associativa, sob medo da repressão.

discriminação; toma como pano de fundo os direitos humanos; prega a não criminalização da migração; prevê a possibilidade de acolhida humanitária; garante inclusão social, laboral e produtiva por meio de políticas públicas, além do acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; visa o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; manifesta repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. Coloca o imigrante em patamar de igualdade aos nacionais, com direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos.

Ela define também as possibilidades de impedimento de entrada ou de retirada de estrangeiro do território nacional, que são três: repatriação (quando é impedido o ingresso em áreas de fronteira), deportação (refere-se à retirada compulsória do país de pessoas em situação migratória irregular) e expulsão (que se dá em casos de condenação criminal). Os motivos envolvem: ausência de documento válido ou de visto para entrada; condição de irregularidade, quando o prazo de estada é expirado ou não é feita a regularização migratória por parte dos aspirantes a residência pelas vias próprias de aquisição de autorização; ou quando o imigrante sofre uma condenação criminal com sentença transitada em julgado (Ruseishvili; Chaves, 2020).

As opiniões sobre a Lei de Migração, entre os entrevistados, são bastante positivas, considerada “*atualizada e progressista*” (B/OIM), “*uma lei de vanguarda*”, protetiva e centrada nos direitos humanos (E/Psi). Para P/Adv., “*é o melhor exemplo de boa prática brasileira, a gente tem uma lei bastante progressista que dá muitas perspectivas boas e um marco normativo que dá muita segurança ao migrante*”, e para B/Acnur é “*uma legislação bastante flexível, com uma garantia de direitos bastante interessante, é inegável que a Lei de Migrações tem um viés humanitário muito maior, de direitos humanos*”. A política brasileira é vista, de modo geral, como “*uma das mais avançadas em termos de proteção internacional*” (H/AS), e atualmente o país se coloca como “*uma referência em termos de acolhida humanitária dos venezuelanos*” (B/OIM). Uma vantagem, segundo H/AS, diz respeito a “*uma preocupação real, muito real em relação a casamento infantil, tráfico de pessoas, exploração sexual, exploração da sua força de trabalho, são políticas que já tem anos, já estão consolidadas*”.

P/Adv., por sua vez, identifica certos conflitos na execução da política migratória entre setores progressistas dentro do serviço público e as resistências por parte de setores mais ligados

à Polícia Federal e outras parcelas que defendem modelos de migração mais rigorosos. “*De 2019, principalmente de 2020 em diante, a política migratória brasileira é extremamente rigorosa, anti migração e muito pouco baseada em uma abordagem de direitos humanos*”. Um outro aspecto característico das políticas locais está na ausência de uma política propriamente dita, “*o que existe são iniciativas muito erráticas do executivo que não estão inseridas numa política debatida, que seja construída com os atores, com sociedade civil, academia, então acaba sendo mais um tema de gestão burocrático, no sentido mais tradicional, no pior sentido*”, sem uma articulação efetiva entre os órgãos, e com uma tendência a aprofundar traços discricionários, securitários das decisões sobre migração.

B/Acnur menciona um longo tempo de espera de resposta mediante os pedidos de refúgio, considerando que o CONARE é um órgão pequeno, com poucos oficiais de elegibilidade e com grande demanda. Mas, sobre a Lei do Refúgio, afirma que

a gente tem que valorizar a lei que a gente tem, a lei de refúgio é bastante avançada, embora de 94, ainda hoje permanece bem flexível, bem avançada, bem acolhedora, qualquer um pode pedir refúgio, qualquer um pode ter o caso avaliado, você não precisa ficar preso ao território, você pode se deslocar no território brasileiro, você pode trabalhar desde o início, chegou no Brasil, solicitou refúgio, no dia seguinte já pode ser contratado por uma empresa, isso é uma vantagem, não é assim em outros lugares (B/Acnur).

Em termos gerais, a política brasileira é receptiva e não apresenta muitos entraves para a regularização migratória e permanência de estrangeiros, e isso faz dele um local de destino, mais do que o desejo de fato de se estabelecer no país, na medida em que se mostra uma opção acessível mediante a impossibilidade de conseguir visto em outros locais, com políticas mais limitantes, como aponta P/Adv., “*isso é um fato bem conhecido (...) o Brasil não é o país desejado, é o país possível*”. Sabe-se que a estrutura social brasileira é marcada pela desigualdade e dificuldade de acessos a serviços públicos e direitos, portanto, com baixos indicadores de qualidade de vida.

As migrações vêm sendo tratadas de maneiras distintas ao longo da história, com mais abertura em determinados momentos e mais restritivas em outros, de modo geral pautadas pelo interesse nacional, especialmente definidas pelas necessidades do mercado de trabalho e de constituição de um povo. Mas determinadas formas de deslocamento exigem tratamento específico, entrando em cena a acolhida humanitária e o sistema de proteção. Neste aspecto, o Brasil tende a oferecer respostas com vistas a acolher, oportunizar a entrada e permanência, embora essas respostas sejam formuladas e implementadas conforme as demandas se apresentam, principalmente antes da Lei de Migração.

No caso do fluxo venezuelano, que é o que ocupa predominantemente a cena migratória brasileira desde 2015, existem as diretrizes da lei que orientam protocolos de atenção, de regularização e as condições de permanência no país, mas na lida direta com as necessidades dos migrantes, na implementação de serviços e na gestão dos processos, muito se faz de forma pontual conforme as circunstâncias exigem, com a elaboração de medidas emergenciais com objetivos de curto prazo. Uma série de empecilhos de ordem administrativa se interpõem para a promoção do acolhimento e da integração, e muitas dificuldades são vividas pelas pessoas que vêm buscar proteção. Na sequência, apresento algumas das ações desenvolvidas no manejo da questão migratória, as possibilidades de enquadramento legal e o tratamento conferido a migrantes e refugiados no Brasil.

2.2.1 Regularização migratória, práticas de assistência e acesso a direitos no Brasil

A dinâmica dos processos envolvendo as migrações no contexto brasileiro atual precisa ser situada ante dois acontecimentos importantes que geraram grandes impactos nas políticas migratórias, na gestão da entrada e nas condições de permanência dos imigrantes no país: o movimento venezuelano e a pandemia da Covid-19. A intensa chegada de pessoas vindas da Venezuela em busca de proteção, em um curto período, colocou em xeque as capacidades administrativas locais e mobilizou a adoção de medidas emergenciais, tanto para restabelecer a governança como para atender as demandas dos imigrantes que se encontravam em situação precária ante a ausência ou morosidade nas respostas. Como afirma P/Adv., *“qualquer estudo tem que recortar muito Roraima do resto do Brasil (...) são dissimetrias, são duas políticas migratórias, dois cenários muito diferentes, a gente tenta que eles dialoguem, mas cada vez mais Roraima vai se tornando uma deformidade que vai ter que ser enfrentada em algum momento”*, apontando para o caráter excepcional das formas de tratamento da questão migratória originadas com a chegada dos venezuelanos por Roraima.

Nesse ínterim, a pandemia interrompeu muitos processos assistenciais ou exigiu a readequação deles, e criou um cenário ainda mais precarizado, gerando conflitos também no controle de fronteiras e nas tentativas de impedir o trânsito de pessoas. *“Pra o brasileiro é difícil, imagine pro migrante e refugiado, que a gente viu chegar, ir se organizando e se integrando localmente, e dar dois passos pra trás com a pandemia”* (L/Psi). A entrada no país

foi restringida pela Portaria nº 630/2020³⁴, que impediu acesso via terra ou água, e passou a exigir a apresentação do exame PCR para detecção da Covid-19 para conceder autorização de entrada pela via aérea. Essa portaria acabou por colocar a questão da irregularidade em cena, pois resultou em um estoque de indocumentados, destaca P/Adv., visto que a entrada não foi completamente interrompida, continua-se a chegar, porém, de forma irregular.

A gente limita, restringe o acesso do fluxo migratório, ele vai sair, ele vai encontrar o seu caminho, só que ele vai encontrar um caminho ainda mais dificultoso e vai deixar as pessoas em maior vulnerabilidade, é o que eu vejo que tá acontecendo agora no Brasil com esses adendos à lei de migração. (E/Psi).

O relatório do CONARE/Secretaria Nacional de Justiça (“Refúgio em Números”, quarta edição, de 2018) mostra que, entre 2000 e 2017 o Brasil recebeu cerca de 126 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, sendo que aproximadamente 33 mil foram feitas apenas no ano de 2017, e destas, 17.865 partem de venezuelanos, somando 53%. Dentre os pedidos realizados, 47% concentram-se no estado de Roraima, seguido por 28% em São Paulo e 8% no Amazonas. Em 2018 existiam 10.145 refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro, e só neste ano foram feitas mais de 60 mil solicitações de reconhecimento por parte dos venezuelanos. Antes da chegada destes, a maior parcela dos refugiados no Brasil era de sírios, seguidos por congolese e angolanos (ACNUR, 2018; CONARE, 2018).

Ao entrar no país, pode ser solicitado o visto temporário, no qual se insere a acolhida humanitária, ou pedir o reconhecimento da condição de refugiado. Assim, a permanência é possível por meio da obtenção de visto, de asilo político ou refúgio (Brasil, 1997). Segundo C./Adv., a acolhida humanitária foi criada para ser uma proteção complementar ao refúgio, “*uma espécie de refúgio à brasileira, essa é a ideia dela*”, pensada inicialmente quando da chegada dos haitianos em 2011, após o terremoto, os quais não se enquadravam nos critérios do refúgio, mas tiveram que deixar seu país em virtude das condições insustentáveis, aplicado também para acolhimento da população síria mais recentemente.

O advogado afirma existir uma norma que garante uma autorização de residência definitiva, mais vantajosa que o refúgio, porém as exigências documentais muito elevadas dificultam a obtenção de visto. “*Quando você coloca um rol muito grande de documentos,*

³⁴ A portaria nº 630 de 17 de dezembro de 2020 dispõe sobre “a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa”, impedindo a entrada no país por terra ou água, ou exigindo a apresentação de documento comprobatório de realização de teste laboratorial (PCR) para detecção de infecção por Covid-19, realizado com 72 horas anteriores ao momento do embarque, em caso de entrada por via aérea. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-630-de-17-de-dezembro-de-2020-294872503>

impossibilita a pessoa de obter, e também amarra muito o agente consular que não vai poder dar visto sem aqueles documentos, então deveria ter uma forma de flexibilização” (P/Adv.). Ainda que a pessoa já esteja no Brasil, há dificuldades quanto à obtenção de determinados documentos, por exemplo um passaporte válido, *“então é um problema da acolhida humanitária”.* Avalia que *“o Brasil tem uma tendência a tratar qualquer instituto como mais uma forma de regularização, coloca num pacote comum que tem que ter documentos e ponto final, e isso com exigências muito rigorosas impede que a pessoa acesse o instituto” (P/Adv.).* Não só no caso da acolhida humanitária, de modo geral a exigência constante de prova de validade de documentos é um dos dificultadores, que obstaculiza situações corriqueiras como matrícula na escola ou acesso a postos de saúde. *“Parece que o tempo todo a gente tá tendo que ajudar um a um, quando faltaria simplesmente incluir o tema de migração nos protocolos, pra dizer que qualquer pessoa no Brasil tem direito, e mesmo que a pessoa chegue sem documento, tem direito” (P/Adv.).*

Nacionais dos Estados signatários do Acordo de Residência do Mercosul (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai) podem solicitar o visto de Residência Temporária do Mercosul, podendo se estender para residência por prazo indeterminado após dois anos, mediante procedimento realizado na Polícia Federal. A política brasileira para concessão de vistos se pauta na reciprocidade, *“isso significa que nacionais de países que exigem vistos de cidadãos brasileiros para entrada em seus territórios também precisarão de visto para viajar ao Brasil”,* embora autoridades brasileiras possam conceder isenções (Ministério das Relações Exteriores, 2021).

Pelas vias regulares, o pedido de refúgio é feito na Polícia Federal, onde se expressam as razões que levaram à solicitação de refúgio e as circunstâncias de entrada no Brasil. Até que a decisão seja proferida, a pessoa porta o Protocolo Provisório emitido pelo governo, o que lhe dá direito de permanência e à expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória. Posteriormente é feito o encaminhamento para os Centros de Acolhida aos Refugiados dos Convênios Cáritas/ACNUR, onde tem início a análise do pedido e é elaborado o Parecer de Elegibilidade, baseado no questionário preenchido na chegada e em entrevista. Uma nova entrevista é realizada, com um representante do CONARE, órgão que possui a competência para concessão do status. Caso negado, em 15 dias o solicitante deve deixar o país ou entrar com recurso no Ministério da Justiça. *“É importante ressaltar que, enquanto o seu pedido não for analisado, a permanência do refugiado no Brasil é legal, e que em caso de dúvida quanto à procedência do pedido de refúgio deve-se concedê-lo” (Jubilut, 2007, p.198).*

O cerne no processo de refúgio e da avaliação é a entrevista de elegibilidade, aponta B/Acnur, dotada de uma série de critérios:

Quem prova o que ele tá falando, o tipo de narrativa, até que ponto eu aceito ou não aceito, eventualmente informações sobre exclusão da pessoa, ela participou de grupos terroristas contra o governo? Esse grupo entra na cláusula de exclusão ou não? Como ele entra, como avalio isso? Quais são as garantias que essa pessoa tem que ela teve informações suficientes sobre essa entrevista? Ela teve oportunidade de ter um advogado ou não? Teve intérprete? É uma pessoa com problema de saúde mental? Como eu avalio? Então tem uma série de procedimentos de garantia de direitos que precisam ser cuidados neste momento da entrevista. (B/Acnur).

O deferimento ou não depende, portanto, de muitos elementos que são submetidos à análise, e o principal deles é a nacionalidade. B/Acnur aponta que o deslocamento forçado tem tendências que levam a alguns perfis, e exemplifica: haitianos e senegaleses têm a maioria dos pedidos negados, no primeiro caso, por caber acolhida humanitária já prevista e não se tratar de perseguição, o segundo por configurar migração econômica; angolanos, congolezes e cubanos são decisões mais complexas, que precisam ser analisados caso a caso; sírios e afegãos são deferimentos mais simples; venezuelanos sequer passam por entrevista. Afirma que o CONARE faz estudos acerca dos países de origem da maioria das nacionalidades que chegam ao Brasil. Assim, o perfil diz respeito não necessariamente a uma trajetória individual, mas “*se a pessoa faz parte de um grupo perseguido no país, por exemplo, LGBT em país que criminaliza, ou membros do partido de oposição de um país em ditadura*” (B/Acnur). Situações em que a perseguição não é explícita, pode-se considerar o critério de vulnerabilidade, como violência contra a mulher, mutilação genital ou casamento forçado de mulheres viúvas podem ser elegíveis.

Desde o início da crise político-econômica vivida pela Venezuela, estima-se que chegaram ao Brasil 264.441 pessoas no total (até outubro de 2020). Houve 90.778 solicitações de refúgio e 145.462 obtiveram o visto de residência temporária ou definitiva³⁵. Para gerenciar esse movimento, algumas medidas específicas foram instituídas. Considerando a não inclusão da Venezuela no Acordo de Residência do Mercosul, e a, até então, indefinição do governo quanto à modalidade de regularização migratória em que poderiam ser atendidos os venezuelanos, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) publicou a Resolução Normativa nº 126/2017, que concedeu residência temporária, de até dois anos, a estrangeiros de países

³⁵ R4V – Plataforma de Cordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, recuperado de <https://r4v.info/en/situations/platform/location/7509>. Acesso em junho de 2021.

fronteiriços que se encontram em situação irregular ou aos que não atendem aos critérios do refúgio.

Os venezuelanos estavam, naquele momento, “em um limbo migratório, isto é, estavam na condição provisória de solicitante de refúgio, mas ainda sem terem uma previsão de que o reconhecimento do refúgio aconteceria em definitivo” (Martino; Moreira, 2020, p.156). A resolução oferece, ainda, a possibilidade de escolha para o próprio requerente, que poderia se regularizar pela residência temporária ou pela solicitação de refúgio. A RN n.º 126 foi substituída em 2018 pela Portaria Interministerial n.º 9, que facilitou alguns processos que estavam gerando entraves para a regularização, como especificação da via de entrada no país (só atendia aos que chegavam por via terrestre), documentação exigida, pagamento de taxas, prazo de encerramento da concessão, entre outros.

Mesmo com tais medidas, pedidos de refúgio continuaram sendo feitos em grade escala. Em 2019, o CONARE decidiu, por meio de nota técnica, que a situação da Venezuela deve ser compreendida como grave e generalizada violação de direitos humanos, uma das causas passíveis de enquadramento do refúgio pela lei, recomendando a adoção de procedimentos simplificados de tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado por venezuelanos. No mesmo ano foi publicado aditamento à nota, por meio do qual se adota o reconhecimento *prima facie*, um procedimento de tomada de decisão coletiva e imediata, dispensando a necessidade de exame meticuloso (Martino; Moreira, 2020). Foi assim que mais de 50 mil pessoas obtiveram, por fim, o estatuto de refugiado reconhecido.

Segundo registros disponibilizados pelo CONARE³⁶, entre 2019 e 2020 foram analisados 54.056 pedidos de refúgio e de extensão da condição de refugiado. 46.359 foram considerados elegíveis, portanto, deferidos, dos quais a grande maioria é de venezuelanos, sendo apenas 755 de outros países, com destaque para Cuba, Mauritânia, Paquistão, República Democrática do Congo e Síria. Os indeferidos somam 944 e são de pessoas vindas principalmente de Angola, Bangladesh, Cuba, Guiné Bissau, Líbano, Nigéria, Paquistão, República Democrática do Congo, Senegal, entre outros.

A solicitação de refúgio é um processo gratuito, que não exige qualquer documentação do país de origem, e após a formalização, é concedido um documento de identificação provisório, chamado comumente de protocolo, que garante a permanência no país em situação regular até a decisão acerca do reconhecimento, com direito de acesso à saúde, educação,

³⁶ “Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado - ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a agosto de 2020)”, recuperado de <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros#categBorias>.

assistência social, exercício de atividade remunerada (Martino; Moreira, 2020). Como bem apontam estas autoras, a adesão às categorias migratórias traz no seu bojo a anuência às suas condições específicas, e não trata apenas de formalidade institucional, mas delimita como as vivências em território brasileiro vão se caracterizar. Porém, em campo esses processos aparecem um tanto mais fluidos, no sentido de que, no cenário brasileiro, a regularização migratória em suas distintas modalidades expressam, sim, formas legais específicas, determinados arranjos burocráticos e acesso a direitos conforme os enquadramentos, mas, em termos de proteção e vias de inserção social, eles não se mostram tão estanques, em especial no que diz respeito à experiência venezuelana, cujos processos de regularização ganharam contornos próprios, com medidas excepcionais e a formação de redes de apoio emergenciais.

O centro de referência no qual atuava F/Psi, em determinado momento, passou também a realizar entrevistas do CONARE para análise dos pedidos de refúgio. *“Ela [a agente] falava o quão sensível era pensar na documentação do refúgio naquele momento, e que tinham outras estratégias e recursos dentro da proteção pra tentar documentar de outras maneiras, que não necessariamente o refúgio. Claro, se ela percebia a demanda de refúgio ela documentava”*. Documentar significa realizar o registro na Polícia Federal e obter os documentos referentes à situação migratória em questão. Na parceria com o CONARE, o centro fazia o preenchimento da solicitação de refúgio no site, a solicitação de agendamento da Polícia Federal, auxiliando e orientando acerca do que era necessário providenciar naquele momento.

O que seria essa “demanda de refúgio”? Via de regra, o refúgio é um sistema protetivo que pode ser acionado mediante a constatação de vivências ameaçadoras que se enquadrem nos critérios definidos por seu estatuto, e, em muitos contextos, é a única via de acesso à proteção e a direitos das pessoas em mobilidade forçada. Parece que aqui as ambiguidades recaem tanto no reconhecimento do tipo de situação vivenciada pelas pessoas venezuelanas, que podem ser enquadradas em distintos referenciais a depender do marco normativo e da leitura da realidade vivida por essa população, bem como nos efeitos práticos das modalidades migratórias escolhidas em termos de benefícios. Se por um lado o instituto do refúgio preconiza uma proteção diferenciada e mais duradoura, não necessariamente oferece, na prática, garantia de acesso a serviços e recursos necessários à subsistência, e por vezes não se mostra como sendo de interesse por parte das pessoas requerentes de proteção.

A escolha pela modalidade de regularização parte do migrante. No caso dos venezuelanos, duas tem sido as opções apresentadas: refúgio ou autorização de residência. B/OIM ressalta a preocupação de esclarecer quais são as opções e os critérios da regularização migratória logo que se atravessa a fronteira. *“Nesse momento, a função das equipes é munir as*

peças de informação pra que essa decisão seja primeiramente informada, e que seja voluntária, então cabe a pessoa decidir aquilo que ela entende que seria melhor". B/Acnur lembra que o refúgio não é uma autorização de residência, é um instituto jurídico de proteção internacional. *"Proteção contra que? Contra violação de direitos humanos, perseguição sistemática que a pessoa estava sofrendo no país de origem que força ela sair. Então o que isso me garante? A princípio significa, no mínimo, a garantia de que você nunca vai ser devolvido ao país de origem"* (B/Acnur).

Na entrada por Pacaraima há o posto de recepção dos imigrantes – o Posto de Registro e Identificação (PRI) –, onde é feita a solicitação de ingresso e são passadas as orientações sobre os estatutos e os documentos necessários. A OIM produziu vídeos informativos em espanhol com orientações em saúde, as diferenças entre os documentos, bem como disponibilizou cartazes em diversos locais com informações sobre o refúgio e a residência temporária. H/AS aponta que um auxílio no preenchimento dos formulários é necessário, pois *"são confusos pra quem tá chegando"*. Uma confusão recorrente diz respeito ao próprio termo refúgio, que para os venezuelanos significa "casa", logo, *"mesmo com a orientação inicial, eles ainda têm a ideia de que, se eles estão solicitando refúgio, eles estão solicitando uma casa no Brasil"* (H/AS).

Ao decidir pela via de regularização, em caso de refúgio o ACNUR vai auxiliar na formulação da solicitação pelo sistema da Polícia Federal, e em caso de autorização de residência a OIM acompanha a montagem do processo, visto ser uma modalidade que exige uma série de documentos para que seja dada entrada no pedido. Um terceiro momento dessa recepção é o encaminhamento para os demais serviços. *"As equipes são também treinadas pra nesse momento ter um olhar pra identificar possíveis necessidades para além da regularização migratória"* (B/OIM). Segundo L/Psi, em Roraima várias organizações trabalhavam com esse tipo de ajuda aos migrantes para facilitar os processos e orientar, de modo que tivessem acesso ao CPF e à carteira de trabalho sobretudo, bem como para mediar o acesso deles ao sistema de saúde. Essa mediação por vezes era necessária porque, apesar do direito de qualquer pessoa utilizar o SUS, o fato de não ter um registro pode ser um impedimento ao acesso.

Outros entrevistados detectam algumas falhas no processo de repasse da informação aos imigrantes para que possam tomar decisões acertadas. Segundo P/Adv., *"essa escolha é muito pouco informada, e a informação adequada é considerada um direito do migrante no Brasil. Nesse ponto a Polícia Federal se vê como uma instituição passiva, ou seja, que apenas recebe o pedido e concede ou não, mas ela não orienta o migrante"*. Se o órgão que faz o registro migratório não dá nenhuma orientação, isso fica ao encargo da sociedade civil, *"e muitas vezes na própria sociedade civil existem dúvidas"*. O entrevistado avalia que o CONARE, órgão

responsável pela análise de elegibilidade, não mostra boa governança e tem uma compreensão inadequada e defasada do tema, com pouca qualificação técnica. *“Os oficiais de elegibilidade são desqualificados pro trabalho ou muito precariamente qualificados, não são especialistas, por exemplo, não são sequer pessoas selecionadas a partir de seu background, são selecionadas pela contingência do serviço público”*.

H/AS compartilha opinião semelhante, indicando problemas resultantes da orientação inadequada recebida na entrada por parte de *“agentes que não conhecem até hoje a política”*, assim, considera que a desinformação do imigrante é, em parte, decorrência da falta de preparo e conhecimento das pessoas encarregadas no primeiro atendimento, ligadas às agências internacionais, que seguem protocolos não necessariamente adaptados ao contexto brasileiro. Essa orientação versa sobre os procedimentos que precisarão adotar para regularização migratória, os direitos que possuem, o funcionamento das instâncias públicas e vias de acesso a serviços.

O advogado entende como mais vantajosas as formas de autorização de residência definitiva, que geram Registro Nacional Migratório, e elenca alguns dificultadores relacionados ao estatuto do refúgio, como: a solicitação de refúgio gera apenas autorização de residência provisória; a pessoa não pode sair do Brasil sem comunicar e quando retornar terá que pedir novo visto; não há garantia de que o status de refugiado será concedido, e sendo concedido, é necessário fazer renovação anual do protocolo; não acrescenta contagem de prazo para naturalização. Assim, na prática,

a solicitação de refúgio acaba servindo como válvula de escape para que as pessoas possam obter regularização migratória de uma forma simples, sem exigência documental, imediata, e que permite que a pessoa fique de modo precário no Brasil por alguns anos até que algo aconteça. Esse algo pode ser a aquisição de um filho, um casamento com pessoa brasileira, pode ser uma autorização de residência especial, (...) ou eventualmente esperando uma anistia migratória, enfim... tem esse contingente de migrantes que estão numa situação de precariedade e ficam pendurados na solicitação (P/Adv.).

H/AS e P/Adv. chamam atenção para o papel das agências atuantes na recepção e acolhimento quanto aos direcionamentos que serão dados aos solicitantes. Algumas organizações enfatizam a importância do instituto do refúgio, embora no contexto brasileiro ele não se mostre um recurso sempre vantajoso e imbuído de direitos, uma via efetiva de proteção. P/Adv. considera que o fluxo venezuelano é *“extremamente desinformado”*, ao qual se confere *“muito pouca autonomia”*, e *“pouca valorização do poder de agência”*.

Fora desse circuito, o grande desejo dos solicitantes de refúgio é deixar de ser solicitantes de refúgio, porque eles têm plena consciência de que na imensa maioria os processos nunca vão ser julgados, se forem julgados nunca vão ser concedidos, mesmo que pra pessoas que sofrem violações de direitos nos países de origem. (P/Adv.).

Qualquer imigrante no país tem, em tese, acesso a todos os direitos sociais independentemente da condição migratória, o que não significa acesso de fato. Se a política migratória brasileira e as leis que a regulam são bem analisadas em seus aspectos normativos, o mesmo não se aplica para a sua execução. Ao olhar para as práticas e as condições concretas dos processos de acolhida aos imigrantes, uma série de aspectos negativos se sobressaem, que inviabilizam a própria execução da política, ou que mostram defasagem quanto ao alcance dos seus objetivos. É o que leva à afirmação de que “*nós somos completamente carentes de políticas voltadas para a imigração*” (S/TS) ou que as “*políticas públicas voltadas a imigrantes são ainda escassas no país*” (E/Psi). As entrevistadas visualizam no dia a dia de trabalho as inúmeras dificuldades enfrentadas pelos imigrantes e a ausência de respostas efetivas por parte do poder público, em especial, da administração municipal, que por vezes sequer participa diretamente das ações de acolhimento, não apresenta planejamento ou mesmo tem conhecimento da chegada de imigrantes à cidade por parte das operações de interiorização, como apontam S/TS e L/Psi.

Os problemas começam já na fronteira e durante a chegada das pessoas, quando demandas de gerenciamento dos fluxos, de prover atendimento e informação adequada, de conceder a autorização de entrada e de fazer os encaminhamentos necessários, não são respondidas como se espera. Estar regular não significa que os acessos serão garantidos. “*Gera-se uma situação de... não é de inexistência de direitos, mas é de dificuldade de fazer esses direitos valerem na prática*” (P/Adv.). B/OIM ressalta que, mesmo com documento válido, há muita dificuldade de acesso. “*A pessoa chega com um protocolo de solicitação de refúgio, muita gente não sabe o que é*” (B/OIM).

Uma infraestrutura mínima se faz necessária para acomodar um alto contingente de pessoas. Segundo H/AS, “*ordenamento de fronteira não é só colocar as pessoas em um local pra dormir, entra na questão de ordenamento territorial*”, mas na ausência de uma política nesse sentido, torna-se parte da organização da cidade. Pacaraima é uma cidade com alguns problemas de infraestrutura, com serviços públicos sobrecarregados e precarizados. O ordenamento territorial “*era retirar as pessoas da rua, achavam que com a facilitação do processo de regularização documental haveria uma saída dessa demanda reprimida de pessoas*

que estavam lá na cidade e naturalmente iria se organizar a fronteira, só que isso não aconteceu” (H/AS).

A demanda primeira de atendimento, segundo H/AS, era consolidar uma rede socioassistencial composta por escolas, unidades de saúde, unidades policiais, secretaria de habitação, igrejas, assistência social, atores ligados ao executivo municipal e estadual, ministério público, juizado, conselho tutelar, além do diálogo com as representações indígenas por se tratar de uma reserva – *“a gente fala em rede, fala tudo”*. *“Ao ordenar territorialmente, organizar a cidade espacialmente, eu tenho que garantir a qualidade na oferta dos serviços tanto para quem chega como para quem já é da cidade. Mas isso nunca aconteceu, de fato, por falta de vontade política” (H/AS).*

O que se observa é a dificuldade geral de subsistência por partes de imigrantes e refugiados no país, e uma lacuna quanto à efetividade das políticas públicas de atendimento, que sirvam de orientação para a construção de políticas locais, que acabam ao encargo da sociedade civil. *“A gestão migratória no Brasil segue tendo caráter circunstancial e, conseqüentemente, frágil” (Grupo Migra, 2021, s/p)*, não tendo sido concretizadas as políticas migratórias previstas na Lei de Migração nem estabelecido um organismo de governo que se encarregue efetivamente da sua condução. *“Em meio a desentendimentos entre as esferas de poder, que se esquivaram – e ainda se esquivam – de suas responsabilidades frente aos venezuelanos em todas as partes do país, mais uma vez restou aos movimentos sociais, igrejas, academia e demais instituições se mobilizarem em prol da causa” (Grupo Migra, 2021, s/p)*. Em geral a atuação dos governos se dá pela via da transferência de recursos, sem que haja uma articulação para constituição da política pública. Além disso, falta uma perspectiva interseccional na elaboração das políticas, dificultando uma apreensão multidimensional das condições vividas por imigrantes e refugiados.

As políticas migratórias não dizem respeito apenas às condições de entrada e permanência no país, mas incluem a preocupação para que a população de migrantes tenha acesso às políticas públicas e a programas que atendam suas necessidades específicas, como ressalta Lussi (2015). *“Respostas de políticas públicas aos desafios das migrações e do refúgio devem ser: interdisciplinares, integradas, contextualizadas, capazes de reconhecer e assumir a complexidade que o tema requer, sem simplismos” (p.142).*

Barbosa (2015) destaca uma deficiência evidente na elaboração e aplicação das políticas públicas, marcadas por entraves burocráticos nos processos de tomada de decisão, identificando-se *“uma preocupação maior do Estado Brasileiro de classificar e admitir os refugiados do que em integrá-los a comunidade local” (p.22)*, o que acaba ficando a cargo de

outras entidades da sociedade civil organizada. Segundo Silva (2017), parceiras público-privadas tem sido uma saída para ausências de políticas públicas voltadas para imigrantes em situação de vulnerabilidade social. Ademais, ainda que seja preconizado o acesso aos serviços, há necessidade de aprimoramento dos equipamentos voltados a essa população.

Tratar das políticas públicas e da gestão das migrações requer atentar para a heterogeneidade dos contextos onde se aplicam, das demandas que se apresentam e das características do movimento migratório, portanto, as ações direcionadas ao público de imigrantes e as formas de governança estabelecidas assumem formatações distintas, em especial no que concerne ao estágio em que se encontra determinada população migrante, entre a chegada no território e sua inserção, e aos recursos e políticas locais existentes. Assim, durante a chegada, a regularização migratória e documental é o primeiro passo para ter acesso aos serviços públicos e aos meios de subsistência, como emprego e moradia, bem como a aprendizagem da língua local. No caso de populações mais vulneráveis, está a prestação de assistência que se dá com abrigo, alimentação, intermediação para o mercado de trabalho e para a educação formal.

Desde 2014 centros de acolhimento para migrantes e refugiados têm sido inaugurados em diferentes localidades do país, como o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes – CRAI em São Paulo e em Florianópolis, o Centro de Referência para Migrantes e Refugiados e o Centro de Convivência e Atendimento Psicossocial em Boa Vista, o Centro de Apoio e Referência a Refugiados e Migrantes (Projeto CARE) na cidade de Manaus, entre outros. Estes espaços são mantidos, executados e gerenciados por parcerias entre governo, entidades da sociedade civil, universidades e agências internacionais. São oferecidos serviços como assistência jurídica, encaminhamento para o mercado de trabalho, orientações para regularizar documentos, assistência social e psicológica, oferta de cursos de português e qualificação profissional, atividades socioeducativas, visando ampliar a proteção a refugiados e imigrantes e promover a integração.

F/Psi relata a grande dificuldade para implantação do centro de referência onde atuou, mesmo após a aprovação do projeto, inicialmente previsto para dois anos. Contava com um fundo maior do que foi de fato direcionado, e, portanto, não foi possível montar a estrutura e dispor dos recursos humanos necessários. Além disso, era um serviço não tipificado pelo SUAS, não era necessariamente um órgão público ou estava contemplado no organograma específico de uma política pública, era executado por uma ação social. *“E aí tá o grande problema, porque a ação social que entrou não tinha expertise na questão da migração, era uma ação social muito voltada pra um viés caritativo, dentro da caridade”*. A participação do governo se dava

no âmbito da regulação, numa relação contratual. A gestão foi um dos principais entraves para o andamento e continuidade do serviço, relata o psicólogo. Um cadastrador do Cad-único foi inserido no programa, tornando-se a via de inserção com a política pública, o que oportunizou aos imigrantes melhor acesso à assistência social. “*Mas era um clima de tensão muito grande, era um espaço muito marcado por tensão política*”, afirma.

Importante pontuar a participação das entidades religiosas nesse campo de intervenção. Muitas delas já possuem uma longa trajetória no atendimento a populações migrantes e vulneráveis e assumem importante papel na governança migratória, inclusive na implementação e execução de políticas públicas. No Brasil, podemos citar a atuação das Cáritas e do Serviço Jesuíta para Migrantes e Refugiados, organizações católicas internacionais, que fazem o trabalho de acompanhamento às pessoas deslocadas e refugiadas e assumem papel central nos processos de acolhimento e integração, bem como nas ações emergenciais. Segundo B/OIM, as primeiras ações organizadas para atender o fluxo venezuelano foram protagonizadas por entidades da sociedade civil, seguidas pela entrada dos organismos internacionais, como OIM, ACNUR, UNICEF e dos governos federal e local.

Em 2018 foi criada a Operação Acolhida do Governo Federal³⁷, com a proposta de garantir o atendimento humanitário aos venezuelanos. Dessa força-tarefa participam também agências da ONU e mais de 100 entidades da sociedade civil. Ela está organizada nos seguintes eixos: ordenamento da fronteira; acolhimento, com a oferta de abrigo, alimentação e saúde; interiorização, fornecendo deslocamento voluntário das pessoas concentradas na região fronteira do Norte para outros estados.

Conforme relata H/AS, a Operação Acolhida é comumente atribuída ao encargo do exército, mas ela é também incumbência da sociedade civil e entidades governamentais. Diante das ausências que marcam o sistema público de Pacaraima, o exército acabou por assumir algumas funções que excediam suas competências no âmbito da migração, embora sua presença não fosse permanente, mas temporária. A carga de trabalho excedia as reais capacidades dos serviços criados, por isso não era possível atender todas as pessoas de forma breve, e, considerando a constância dos movimentos de chegada, acabava por gerar uma demanda reprimida que poderia esperar semanas para receber a autorização de ingresso. “*Enquanto isso elas ficavam em situação de rua*” (H/AS). No início de 2018 a média de pessoas que atravessavam a fronteira era de 800 por dia.

³⁷ Operação Acolhida, disponível em <https://www.gov.br/acolhida>.

O atendimento inicial recebido se mostra bastante operacional, na análise de H/AS, considerando que os agentes faziam a escuta, mas “*não sabiam pra onde encaminhar as demandas, porque nenhum conhecia o sistema, não eram profissionais da assistência, então desconheciam a política de assistência social em situação de emergência e calamidade pública, que é a que baseia a Operação Acolhida*”, e como tal possui diretrizes e uma organização específica. Queixa-se da inexistência de articulação entre atores e organizações que se ocupam do acolhimento e da falta de continuidade do atendimento após encaminhamento, bem como da interlocução entre Pacaraima e Boa Vista, para onde eram direcionadas as pessoas após autorização de ingresso. Como já mencionado, a estrutura de Pacaraima, cidade de entrada, era bastante rudimentar, os processos só tinham de fato prosseguimento com os encaminhamentos a serem acolhidos em Boa Vista, onde inclusive se localizam os abrigos e boa parte das ONGs que prestam serviços e atendimento.

O Programa de Interiorização é oferecido pelo governo federal junto com a Nações Unidas e entidades da sociedade civil, visando a realocação de imigrantes e refugiados para distintas regiões do país, e, assim, “oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima”³⁸. Podem recorrer ao programa refugiados e migrantes regularizados, que tenham sido imunizados (vacinas contra sarampo, febre amarela, difteria etc.) e avaliados clinicamente, e que tenham assinado termo de voluntariedade. As modalidades de interiorização são as seguintes: saída dos abrigos em Roraima para centros de acolhida e integração nas cidades de destino; reunificação familiar; reunião social; vaga de emprego sinalizada. Desde abril de 2018 até março de 2021, 50.475 pessoas foram beneficiadas pelo programa, distribuídas entre 675 municípios brasileiros de 17 estados. Os estados que mais receberam pessoas foram Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Amazonas.

Os municípios para onde serão encaminhadas as pessoas que optaram pela interiorização manifestam o interesse de recebê-las, informando sobre os equipamentos disponíveis, bem como parcerias com organizações que irão atuar na recepção, firmando, assim, um termo de cooperação técnica com o Ministério da Cidadania, que passa os recursos à prefeitura para fazer a adequação e preparação dos espaços para receber os venezuelanos. Trata-se de uma política

³⁸ Os dados sobre a interiorização estão disponíveis em um painel produzido pelo ACNUR, OIM e Ministério da Cidadania, com base em informações do ProGres, um sistema de registro global do ACNUR para gerenciamento das populações de interesse, sendo que no Brasil esse registro diz respeito principalmente aos venezuelanos que chegam e/ou estão vivendo no país. Há dois módulos de registro, o individual, que coleta dados biométricos e necessidades de proteção, e a entidade familiar, com a coleta a nível domiciliar. O painel pode ser acessado em <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. As informações aqui apresentadas datam de março de 2021.

emergencial, portanto com duração limitada em 180 dias. É realizado um processo de seleção das pessoas, a partir dos cadastros feitos previamente, nos quais consta a solicitação pela interiorização, e o encaminhamento aos municípios disponíveis é feito conforme os critérios de recepção definidos por estes, além do desejo expresso também pelos imigrantes.

Porém, uma falha nesse processo, aponta H/AS, é a inexistência de acompanhamento para averiguar se os municípios estão conseguindo “*cumprir a meta de integração*” e se os recursos que foram destinados são devidamente direcionados para os fins acordados. B/OIM menciona uma “*fila grande de espera*”, então muitos acabam conseguindo reunir algum recurso e se deslocam por conta própria, e ao chegarem ao destino procuram fazer contato com as organizações. Não há obrigatoriedade na interiorização, ela é voluntária e requer manifestação de interesse dos imigrantes, feita mediante inscrição nos postos de triagem. L/Psi chama atenção para uma lacuna existente entre a Operação Acolhida com os governos estaduais e municipais – “*alguns grupos chegaram aqui na cidade e o prefeito nem sabia que o acolhimento ia ser feito*”.

No primeiro contato com o território brasileiro se sobressaem necessidades emergenciais de “*teto, comida e banho*”, diz B/OIM. No processo de integração, as ações se direcionam para o estabelecimento de residência em local fixo e a inserção no mercado de trabalho. Na questão da empregabilidade, parcerias são firmadas entre a agência e outras organizações, em especial o setor privado, para a composição de vagas. Nesse momento se mostra necessário também projetos na área de transferência de renda, para auxiliar durante o trânsito e a chegada na nova cidade. “*Por conta da pandemia e da crise econômica, a gente percebe que existe muito mais dificuldade das pessoas passarem do momento de suprir suas necessidades emergenciais pra uma segunda etapa de desenvolvimento*” (B/OIM).

As atividades ofertadas no projeto mencionado por S/TS para propiciar inserção social consistiam em aulas de português, história (para ter noção de leis, direitos e política) e aulas de empreendedorismo com profissional de administração para aprimorar as técnicas de vendas e de comercialização, melhorar empregabilidade, de modo a poder “*desenvolver sua autonomia e não ficar apenas no assistencialismo das poucas políticas existentes*”. Por sua vez, parte do público para o qual o projeto estava destinado sequer podia participar, em virtude do alto nível de precariedade em que se encontravam, alguns em situação de rua ou ocupando prédios abandonados, portanto “*elas não tinham condição de sair dali pra assistir aula porque elas não estavam tendo nem o básico pra sobreviver, crianças, idosos, pessoas com deficiência*” (S/TS).

No centro de referência a demanda mais urgente que se apresentava era a busca por emprego, relata F/Psi. Muitos se encontravam sem recursos, renda, casa ou emprego, “*então o*

trabalho da integração, que era o setor que pensava sobre a empregabilidade, a moradia, uma série de outras questões, era um setor muito intenso, era dar condições de vida, de mínimos sociais mesmo pra que essas pessoas se estabelecessem na região”.

A situação de vulnerabilidade se mostra em maior evidência nas narrativas dos entrevistados, algo que perpassa todas as falas e suas experiências de intervenção. Numa primeira instância, a “*ausência de política pública, a fome, a necessidade urgente ela tá posta*” (L/Psi), o que enseja ações de assistência básica, da qual se ocupa boa parte das organizações atuantes. Essa atuação se dá também pela via da intermediação, buscando oportunizar o acesso aos serviços já existentes. A assistência pode se estender, oferecendo-se um acompanhamento mais duradouro até que um princípio de autonomia seja observado, um dos elementos chave para se pensar a integração. Pode-se identificar comumente uma tendência ao assistencialismo e certo proselitismo por parte das organizações que deles se ocupam, observa B/OIM, ou uma política que “*acaba sendo governada pelo manejo da desinformação e do desespero das pessoas que são supostamente beneficiadas*” (P/Adv.). Mas, via de regra, os protocolos preconizam outras formas de aproximação e de desenvolvimento das ações de assistência.

Essa vulnerabilidade entra também como espécie de crivo para direcionar a atenção para aqueles que apresentam níveis mais elevados. Há classificações de quadros de vulnerabilidade que delimitam atendimentos mais específicos e estabelecem prioridades. Considerando todo o cenário das migrações de crise, definir gradações significa deliberadamente centrar foco em algumas e postergar a atenção ou ignorar outras, porque deve-se ater ao que é cabível fazer.

A gente acabou chegando no ponto de ter que definir quem era mais vulnerável entre os vulneráveis, e era algo muito sofrido fazer isso, porque você via a necessidade de todo mundo e você tem que dizer, olha, infelizmente pra você não vou poder fazer nada nesse momento, porque eu não tinha rede pra encaminhar, não tinha como acolher, então estava numa situação extremamente complicada (H/AS).

A assistente social afirma que era preciso fazer o trabalho de identificar capacidades para encaminhamento aos abrigos, que já se encontravam com vagas esgotadas, portanto só eram direcionados aqueles que apresentassem um quadro conforme o catálogo de vulnerabilidades do ACNUR. Mas, para H/AS,

não se pode catalogar vulnerabilidades, não existe isso, (...) você vai acabar excluindo, porque nem toda vulnerabilidade é aparente, está dentro de um quadro específico de faixa etária, gênero, tem outras situações, não é também poder aquisitivo que vai dizer se uma pessoa é vulnerável ou não. A gente não pode fazer isso, é o mesmo que definir quem vai ter acesso a cidadania ou não, quem vai ter direito à dignidade humana ou não.

Destaca-se nas falas a defesa de políticas públicas e o sistema de assistência social como via oficial de entrada, sem que haja a intenção de substituir o papel do Estado. L/Psi fala em um diálogo constante entre as várias esferas atuantes e na complementação de ações. H/AS aponta que o grande número de agências internacionais e de organizações da sociedade civil trabalhando para atender essa população indica que ela não está tendo acesso a direitos, *“porque só é direito se for provido pelo Estado, porque vai ter continuidade, (...) as agências e ONGs podem parar o serviço a qualquer tempo, não é universal, não é integral, não é pra todo mundo, não é direito e não é política pública”*

Analisando a atuação das três esferas que em geral se ocupam da assistência aos migrantes, P/Adv. considera importante a participação da sociedade civil, na medida em que é quem faz de fato o trabalho de ponta em favor dos migrantes e é a principal responsável pelos avanços nas políticas. *“A própria Lei da Migração dependeu da sociedade civil, todas as políticas de atendimento, as boas práticas, acho que parte da experiência de atendimento das entidades”*. Já a atuação do governo se mostra muito *“reativa”*, *“ele age pra apagar incêndio”*. Em relação às agências internacionais, enfatiza seu papel de trazer pautas de empregabilidade, capacitação, acesso a direitos, mas observa que *“elas não conseguem se adaptar à realidade brasileira, ou talvez nem queiram, porque a ideia seja vender mesmo os modelos com os quais ela já trabalha”*.

A constituição de uma rede de atendimento se mostra fundamental, de modo que coloque em diálogo os inúmeros atores e organizações que atuam nesse campo e se encarregam, cada qual dentro do seu escopo de ação, de não só orientar e fazer a intermediação entre imigrantes e refugiados e os serviços públicos, mas oferecem também os serviços em si. Assim, as demandas podem ser direcionadas e atendidas em espaços próprios para cada situação particular, sem que haja sobreposições ou mesmo disputas entre as partes, evitando, ainda, o desencontro de informações que podem atrapalhar os processos. F/Psi menciona uma forte articulação, no contexto em que atuava, entre o centro de referência, a entidade religiosa que há mais tempo se ocupava da atenção ao migrante na região e os CRAS, que encaminhavam demandas e pediam por suporte na execução do trabalho. *“Eu não via sentido naquele trabalho se ele não fosse articulado com os demais atores e dispositivos disponíveis na rede”*.

Para além das dificuldades operacionais, é preciso pensar no acolhimento e na integração não circunscritos apenas à oferta de serviços, de forma protocolar e massificada, quando se toma o imigrante ou refugiado como sujeitos indistintos, reduzidos às suas necessidades de subsistência, que fundamenta uma postura tutelar frente a estes. As políticas

sociais são importantes, bem como facilitar o acesso a elas. Assim como é importante o estabelecimento de redes de sociabilidade, de expressão e trocas culturais e de canais de participação direta e ativa no contexto em que estão inseridos. Muitas vezes a permanência no país é dificultada ou mesmo impossibilitada por uma série de entraves que se interpõe ao acesso a direitos e reconhecimento, ao passo que inexistem também canais formais de participação.

As abordagens da governança não são centradas na pessoa, não existe uma abordagem centrada no migrante, aquilo que se fala tanto em todos esses materiais, manuais e guidelines das agências, tem um migrant based approach, isso não existe. (...) Por mais que a gente esteja falando de política pública, e regularização migratória é parte de uma política pública de atenção a pessoas migrantes, deveria ser, pela lei, a gente trabalha muito na chave humanitária de dar qualquer coisa, um padrão extremamente rebaixado de compreensão dos direitos de pessoas migrantes no Brasil (P/Adv.).

Os enquadramentos migratórios apresentam distinções principalmente normativas e burocráticas, que não necessariamente diferenciam significativamente a experiência de ser imigrante ou refugiado no Brasil, em especial no que diz respeito aos venezuelanos. Com a chegada destes, uma série de procedimentos foram adotados para controlar a travessia das fronteiras, prover atendimento na chegada, dar entrada na regularização migratória, receber assistência inicial enquanto tem a situação definida, e ser encaminhado para outros municípios para se estabelecer no país. Nesse momento, ficariam ao encargo das políticas de integração, que oportunizam acesso ao mercado de trabalho, à educação e o aprendizado do idioma. Porém, dada a dificuldade de um acompanhamento prolongado por parte das instâncias oficiais, essas ações são desenroladas principalmente por organizações da sociedade civil, de forma independente e pontual. Ou, dependendo da cidade para a qual são direcionados, vão contar com mecanismos específicos adotados de forma localizada. Assim, todo o sistema pensado para atender os imigrantes venezuelanos tem um limite de ação, após determinado momento eles precisam contar com a existência de iniciativas não governamentais ou traçarem um percurso independente, tendo ou não condições para isso.

Todo o aparato construído para gestão das imigrações parece se encerrar com o registro, a regularização documental e o repasse para as administrações municipais, atendendo às necessidades de governança. Considerando o cenário precarizado que vive o Brasil em termos de empregabilidade, acesso a serviços públicos e moradia, aqueles imigrantes que apresentam alguma vulnerabilidade social ou dificuldade de sustento próprio, acabam por ficar sem acesso a recursos de subsistência básicos, portanto, dependentes indefinidamente do auxílio externo. O Brasil não costuma ser o país de destino desejado pelos imigrantes, salienta alguns

entrevistados, mas é um lugar que não apresenta muitas barreiras de acesso e permanência. “*O Brasil não é o país desejado, é o país possível*” (P/Adv.), assim como “*solicitar refúgio não é desejado, é a solução possível*” (P/Adv.).

2.3 Estatuto do refúgio e políticas migratórias portuguesas

Portugal é signatário da Convenção de Genebra de 1951 desde o princípio, mas entrou em vigor na ordem jurídica do país em 1961, quando assumiu o compromisso de acolhimento de requerentes de asilo. O sistema de proteção adotado segue as diretrizes da União Europeia, sob a lei n.º 26/2014, chamada Lei do Asilo, por meio da qual se atribui o estatuto de refugiado ou a proteção subsidiária, ambos destinados a “proteger os direitos fundamentais de uma categoria específica de pessoas fora dos seus países de origem, a quem falha a proteção nacional dos seus próprios países” (Oliveira, 2020, p. 22).

O reconhecimento como refugiado autoriza a residência por cinco anos no país, e a proteção subsidiária, três anos; ambos possuem os mesmos direitos e deveres dos estrangeiros residentes. Há ainda a proteção temporária, prevista na lei n.º 67/2003, um procedimento de caráter excepcional, adotado mediante a chegada de um fluxo massivo de pessoas que não podem retornar ao país de origem, assegurando o acolhimento, e a admissão por motivos humanitários (lei n.º 23/2007), “uma alternativa para legalizarem imigrantes que necessitam de proteção rápida e não estão em condições de obter o estatuto de refugiado” (Oliveira, 2020, p. 23).

As normas regulatórias das migrações são unificadas por toda a UE e incidem diretamente sobre as políticas públicas para refugiados em Portugal e todos os países membros. Alguns desses esforços se dão com o Acordo de Tempere de 1999, seguido pelo de Haia de 2004. Segundo Valente e Guia (2016), o primeiro propunha “a criação de uma política comum em matéria de imigração, um sistema único de direito de asilo, uma zona judiciária europeia e o desenvolvimento da área da justiça europeia” (p.42), e o segundo seguia a mesma linha, fazendo uma atualização do programa e das etapas posteriores a serem desenvolvidas. Em 2011 a Comissão Europeia elaborou a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, no qual se encontram quatro pilares de atuação: imigração legal e mobilidade; imigração ilegal; tráfico de seres humanos; proteção internacional e política de asilo.

Os princípios de base sobre os quais vigoram esses acordos são os de proteção aos que procuram refúgio, de construção de um espaço de segurança e de estabelecimento de boa governança, por meio de um sistema comum tanto no sentido dos protocolos e normas a serem seguidos, bem como de construção de um ideário compartilhado sobre a questão migratória, o que ensejaria modos de manejo alinhados entre todas as partes, pautados na cooperação e no desenvolvimento social, e que atente para a manutenção de direitos e de obrigações para os imigrantes regulares. Mas não são poucos os que analisam a adoção destas medidas comuns sob um outro prisma, que é o de proteger as fronteiras da UE, fortalecer o controle e a restrição de acesso à imigração não desejada, como aponta Santinho (2013).

Quanto ao controle de fronteiras português, Padilla e Ortiz (2012) observam a tendência de adesão a um sistema caracterizado por maior controle nas entradas e penalização das imigrações irregulares, verificando-se “uma crescente criminalização associada aos movimentos de pessoas e uma crescente europeização das políticas e legislação” (p. 168). Ainda assim, Portugal se coloca como um país que procura conciliar as necessidades do mercado de trabalho com as exigências da UE, além de adotar uma postura mais humanitária, defendem as autoras, no tratamento da questão migratória, mostrando-se mais flexível ante as normas cada vez mais endurecidas de controle. Como desafio, elencam a necessidade de melhorar a percepção da sociedade portuguesa em relação à imigração, com vistas a reduzir a discriminação racial e étnica.

Valente e Guia (2016) afirmam que as medidas que mais incidem em penalização na legislação portuguesa direcionam-se à exploração dos imigrantes, como em condições de trabalho abusivas, e não necessariamente sobre os imigrantes. Ao passo que Portugal, seguindo o movimento europeu, endurece as políticas migratórias, ele se destaca pelo enfoque positivo conferido às condições socioeconômicas dos imigrantes. As políticas da Europa têm focalizado mais na “gestão da imigração irregular, legislando o afastamento de indivíduos não nacionais em situação irregular, do que propriamente procurando melhores sistemas de integração dos mesmos, não esquecendo que estes têm sido essenciais no desenvolvimento demográfico de uma Europa envelhecida” (p.57).

Um evento importante que produziu efeitos nas políticas migratórias portuguesas foi a entrada do país na Comunidade Econômica Europeia. “A partir de 1986 Portugal converteu-se num país política e economicamente mais atractivo para imigrantes, especialmente depois da assinatura da Convenção Schengen ao criar um espaço de circulação europeu e uma cidadania europeia” (Padilla; Ortiz, 2012, p.163). Os imigrantes que lá viviam até então eram originários majoritariamente dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Na década de

1990, além dos africanos, deslocaram-se para o país brasileiros e pessoas de outros países europeus. Havia grande demanda por mão de obra, tanto de alta como de baixa qualificação.

A primeira década do século XXI é caracterizada pelo mais intenso fluxo migratório vivido por Portugal, com alterações também na sua composição. Começa a se diversificar o perfil dos imigrantes, oriundos de diversas partes do mundo, com destaque para romenos e búlgaros em 2007 – quando da inserção de seus países na União Europeia, reconhecidos por Portugal como membros antes dos outros países, que estabeleceram uma moratória de dois anos –, seguidos por chineses, indianos e paquistaneses. Em 2009, Portugal experimenta uma crise econômica que interfere nos fluxos migratórios, desacelerando as imigrações e gerando uma queda nos residentes estrangeiros e retorno de muitos aos países de origem, entre eles brasileiros, havendo também um aumento na saída de portugueses (Padilla; Ortiz, 2012). Quedas nos números absolutos de imigrantes em Portugal são observadas durante os seis anos seguintes, até 2016, quando voltam a subir. Neste ano, as populações predominantes eram de brasileiros (20%), cabo-verdianos (9%) e ucranianos (8%) (Góis; Marques, 2018).

A característica dos movimentos migratórios em Portugal parte de uma contínua corrente de emigrações que o país viveu, especialmente em três períodos, como mostram Padilla e Ortiz (2012): na primeira metade do século XX configuram-se migrações transatlânticas, com destino ao Brasil principalmente; logo após à II Guerra e nas décadas de 1960 e 1970 ocorrem migrações intra-europeias, com finalidade de reconstrução da Europa e de trabalho, respectivamente; um outro movimento é fruto da globalização e uma medida anti-crise, caracterizado pela saída de trabalhadores qualificados em direção às ex-colônias e outros destinos. Segundo as autoras, há um momento de viragem entre a emigração e a imigração, que está relacionada ao fim da guerra colonial e a independência das ex-colônias portuguesas na África, que ocorreu entre 1974 e 1976.

Quanto à recepção de refugiados, dentre os movimentos ocorridos no século XX, os mais significativos tiveram início com a Guerra Civil Espanhola e o conseqüente êxodo de espanhóis, seguido da Segunda Guerra Mundial e o trânsito de europeus originários dos países mais afetados por ela. Outro movimento significativo foi o de judeus (50 a 100 mil), ainda neste período, os quais enfrentaram uma série de restrições e interdições em território português, inclusive perseguições e impedimentos para exercerem atividades de trabalho por parte de empresas alemãs lá instaladas, bem como por parte de setores da polícia colaboradores dos alemães. Ademais, ainda que não houvesse uma atuação por parte do Estado português em atentar diretamente contra os judeus, com uma postura neutra assumida, houve recusa de autorização para entrada no país e omissão, ficando eles sob os cuidados de organizações de

auxílio, já que não podiam trabalhar para se manter. Após 1945, a maior parte regressou aos seus países (Sousa, 1999).

Segundo Sousa (1999), há poucas informações sobre o refúgio produzidas em momentos anteriores à década de 1990. Ele descreve o levantamento de uma publicação de 1996, na qual são analisados os fluxos de migrantes enquanto requerentes de asilo, em um período de 20 anos, que vai de 1974 a 1994. Inicialmente, no fim da década de 1970, os pedidos eram predominantemente originários de pessoas da América do Sul e da Espanha; em seguida há um aumento dos pedidos por parte dos PALOP, principalmente Angola e Moçambique; entrando na década de 1990, destacam-se os solicitantes de Angola, Romênia e Zaire. Entre 1974 e 1997, o número total de pedidos registrados em cada ano atinge o máximo de 2.064, portanto, número pouco expressivo. De modo geral, há uma defasagem de registros precisos sobre dados do refúgio em Portugal disponíveis, como aponta Santinho (2016), mostrando-se em alguns momentos discrepantes, considerando as fontes do Conselho Português para Refugiados, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do ACNUR. Quando acessíveis, tais dados referem-se aos pedidos de asilo, e não necessariamente aos refugiados reconhecidos.

Com base em informações produzidas pelo ACNUR, Santinho (2016) chama atenção para o caráter residual dos pedidos de asilo feitos em Portugal, “tanto em comparação com os restantes países europeus, como em relação ao total da população portuguesa” (p.40). Ao apresentar comparativamente os números da população de refugiados em quatro países europeus, a saber, Portugal, França, Alemanha e Malta, entre 2000 e 2009, vê-se grande disparidade em relação à quantidade total em cada um desses países, sendo o maior número expresso na Alemanha em 2002, com 980 mil, na França, em 2009, com mais de 196 mil, em Malta também em 2009 com quase 6 mil, e em Portugal o maior número encontrado foi de 462 refugiados em 2002.

Porém, como mostra o Relatório Estatístico do Asilo, do Observatório das Migrações (Oliveira, 2020), há uma ampliação dos movimentos de busca de asilo no país, considerando que, de 2000 a 2012, cerca de 200 pedidos eram feitos por ano, e entre 2013 e 2019 esse número cresceu, alcançando a marca de 1820 solicitações em um ano. Esse crescimento acompanha o próprio crescimento dos pedidos recebidos na UE de modo geral, sendo também resultado dos programas de redistribuição da ONU. Em 2019, as nacionalidades que se destacaram entre os pedidos de asilo foram: Angola, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Venezuela, República Democrática do Congo, Nigéria, Ucrânia, Senegal e Camarões. Junto com o aumento dos pedidos, também a concessão da proteção apresenta alta. Entre 2010 e 2014, havia uma média de 20 concessões de refúgio por ano, totalizando em todo esse período 82 pessoas beneficiárias,

e 380 receberam proteção subsidiária; de 2015 a 2019, foram 724 autorizações de residência para beneficiários do estatuto de refugiados e 1327 para proteção subsidiária (esses números dizem respeito apenas aos deferimentos dos pedidos realizados em Portugal, não incluindo os que já chegam com o estatuto por intermédio dos programas do ACNUR).

Cabe destacar que Portugal atende como beneficiário de proteção internacional pessoas que enfrentam perseguição específica em razão de gênero, conforme disposto na Lei do Asilo. “Neste âmbito os pedidos de mulheres e de raparigas com necessidades de proteção específica são enquadráveis a pessoas vulneráveis que, em razão do gênero, são sujeitas a atos de perseguição que constituem pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais” (Oliveira, 2020, p.101). Em 2019, foram registrados 24 pedidos com necessidades de proteção específica, envolvendo casos de mutilação genital feminina, de casamento forçado, mulheres que se encontram em situação vulnerável por estarem sem marido e sem direitos, e casos de discriminação em virtude de orientação sexual.

Ainda assim, como se vê, Portugal não está entre os principais países de destino na Europa para requerentes de asilo. Em 2019, ele estava na 22ª posição dentre os 28 Estados-membro da UE, e os pedidos de proteção lá realizados representavam 0,3% do total (Oliveira, 2020). Um dos motivos que fazem com que o número de solicitações endereçadas a Portugal seja pequeno é por este não ser um país atrativo em questões de empregabilidade e de condições de vida, argumenta Santinho (2016). Apesar de contar com políticas de recepção abertas, o país apresenta alguns problemas nos mecanismos estruturais e operacionais, além de enfrentar suas próprias questões sociais. N/Volunt. atribui, em parte, à localização geográfica e a distância das rotas dos Balcãs e do mar Adriático, e em parte às condições econômicas do país, “*because there are a lots of portuguese people struggling with their daily life, so it is clear to refugees it is even more difficult to make living*”.

Após a chegada da pessoa em um país de forma espontânea e da solicitação de asilo, há a possibilidade de encaminhamento para um outro país, por intermediação do ACNUR. Essa redistribuição é feita em duas modalidades: a recolocação refere-se à transferência de refugiados de um Estado-membro da UE que lhes deu proteção, onde eles já se encontram com o estatuto definido, para um outro Estado-membro que lhes dará a mesma proteção; e a reinstalação ocorre quando o primeiro país de asilo está fora da UE e a transferência será feita para um Estado-membro³⁹. Segundo Oliveira (2020), até 2015 a principal via de chegada de

³⁹ OM - Observatório das migrações/ACM - Alto Comissariado das Migrações. Principais conceitos da atualidade de refugiados. Recuperado de <https://www.om.acm.gov.pt/-/principais-conceitos-da-atualidade-de-refugiados>

peças com pedidos de proteção nos países se dava de forma espontânea, eram realizados em território nacional ou nos postos de fronteira. Entre 2015 e 2019, a maior parte dos requerentes de asilo ou refugiados chegou sob o abrigo desses programas de redistribuição.

Nos últimos anos, Grécia, Itália e Turquia lideram entre os países nos quais as pessoas são atendidas por tais programas. Entre 2015 e 2018, dos 1.674 refugiados recebidos em Portugal, 1.192 partiram da Grécia e 340 da Itália, pela via da recolocação, e 142 foram acolhidos ao abrigo do programa de reinstalação da Turquia (PAR, 2019)⁴⁰. Em 2019, registram-se 100 recolocações (provenientes de resgate por barcos humanitários) e 376 reinstalações (SEF, 2020)⁴¹. Segundo P/OIM, trata-se de um “*mecanismo de solidariedade e partilha de responsabilidades dentro da União Europeia*”, para dar conta do intenso fluxo de requerentes de asilo que chegam àqueles países. Desde julho de 2018, ocorrem as recolocações de barcos humanitários (até março de 2021, 224 pessoas foram acolhidas). Neste ano o país ficou em 8º lugar entre os Estados-membros da UE quanto ao cumprimento dos compromissos firmados para recolocação. Em 2019, foi firmado com a Grécia um acordo bilateral para transferência de refugiados, por meio do qual seriam acolhidas inicialmente cem pessoas que se encontravam em campos de refugiados na Grécia, com previsão de chegar a mil pessoas.⁴²

Para aceder aos programas do ACNUR, é feita uma avaliação de elegibilidade entre as pessoas conforme os critérios de vulnerabilidade que adotam. Estando elegíveis, faz-se uma proposta para os Estados membros para recepção destas pessoas. Assim, segundo P/OIM, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal ou parceiros se deslocam para o país de primeiro asilo para a realização de entrevistas e confirmar a elegibilidade. Em seguida, é o ministro da Administração Interna que aprova a lista final de pessoas, e então o ACNUR pode voltar a se comunicar com elas e averiguar se aceitam ou não serem transferidas para Portugal. “*É um processo voluntário, mas a pessoa não escolhe [o país]*” (P/OIM). Caso ela recuse, permanece no mesmo país de entrada e pode ser contemplada por outro programa, afirma.

Durante o período de análise do requerimento de asilo pode ocorrer também desistência e abandono do processo por parte dos próprios requerentes, com taxas que variam principalmente conforme a nacionalidade destes. Entre 2014 e 2019, a percentagem de

⁴⁰ PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados. Dados gerais do acolhimento de pessoas refugiadas em Portugal, <https://www.refugiados.pt/refugiados/refugiadosemp Portugal/>

⁴¹ SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2020). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019. Recuperado de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2019.pdf>

⁴² Portugal e Grécia formalizam Acordo Bilateral para transferência de refugiados, 08/03/2019. Recuperado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=portugal-e-grecia-formalizam-acordo-bilateral-para-transferencia-de-refugiados>

desistências no espaço europeu variou de 8,6% (2018) a 15,2% (2017). Em virtude dessas desistências, missões nos países de onde as pessoas são transferidas foram implementadas no processo, no intuito de informá-las e prepará-las para a chegada no país de destino. Entende-se que a “falta de informação e orientação pré-partida dos requerentes de proteção que foram recolocados em Portugal teve consequências na gestão de expectativas, tanto dos requerentes como das entidades de acolhimento, e influenciou parte dos resultados do programa de acolhimento e integração” (Oliveira, 2020, p.127).

Segundo G/Ong e P/OIM, as missões compreendem entrevistas, registro de dados biométricos, inquéritos de segurança, realização de protocolos médicos, que incluem levantamento da história clínica, estabilização das condições de saúde, vacinação, um “*fit travel*” (último checkup médico antes da viagem para certificação de que as pessoas estão aptas a viajar), além de apoio à pré-partida, visando a seleção das pessoas que serão transferidas. A OIM provê auxílio às viagens, podendo prestar assistência também na chegada, até que as instituições de acolhimento assumam. “*ACNUR e OIM são interlocutores desde o início, desde a emissão da documentação necessária pra saída, articulamos muito com as embaixadas lá também*” (P/OIM). Participam dessas missões o Alto Comissariado das Migrações e o Serviço Jesuíta para Refugiados, que têm se deslocado para Turquia e Egito a fim de conhecer as famílias, oferecer esclarecimentos sobre o contexto cultural português de modo a “*alinhar as expectativas*” antes da partida, e decidir se serão admitidas.

Estas equipas médicas que nós temos lá transmitem os resultados das avaliações e destes acompanhamentos para os nossos pontos focais em cada administração regional de saúde aqui em Portugal, portanto, havendo essa comunicação já prévia à viagem ajuda depois a acionar os diferentes serviços a nível local à medida das necessidades. O nosso objetivo é que a pessoa quando chegue e vai se inscrever no centro de saúde, essa equipa do centro de saúde já esteja preparada, conheça o caso (P/OIM)

Pela reinstalação as pessoas já chegam ao segundo destino com o estatuto de refugiado reconhecido, diferente da recolocação, que trata da transferência entre países membros da UE, em que todo o procedimento de requisição de asilo é feito no país de destino. Os que chegam a Portugal por conta própria, “*são casos do aeroporto ou das fronteiras marítimas, têm pessoas que chegam ao seu pé ao solo em território português e que pedem asilo, têm que fazer todo o processo a partir do zero*” (J/Coord.). As pessoas que não apresentam as “*condições necessárias pra que o governo possa no fundo conferir ou reconhecer o estatuto de refugiado ou qualquer outro tipo de proteção internacional*” (P/OIM), precisam se legalizar de outra forma, trata-se de “*uma situação um pouco mais complicada que é preciso gerir*” (P/OIM), entrando como opção o “*retorno voluntário*”.

Em 2019, foram feitos ao todo 1.849 pedidos de proteção, 183 pessoas obtiveram o reconhecimento de refúgio, foram concedidas autorizações de residência por proteção subsidiária a 113 pessoas e o registro de 46 menores não acompanhados (SEF, 2020). Boa parte das solicitações de asilo não são aceitas, sendo que a taxa de negação varia ano a ano. Em 2018, o país foi destaque pela elevada taxa de decisão positiva, alcançando 60% das análises, enquanto no ano seguinte houve um decréscimo para apenas 23% dos pedidos sendo considerados elegíveis. Essa flutuação não reflete apenas as características e escolhas dos Estados no âmbito das políticas de asilo, mas está também relacionada às características sociodemográficas da população de requerentes, com nacionalidades que apresentam baixa taxa de reconhecimento, quando se consideram pedidos infundados e inadmissíveis, seguindo a tendência geral no contexto europeu (Oliveira, 2020).

Na Lei do Asilo⁴³ são listadas as condições para atender ao estatuto de proteção e as circunstâncias nas quais o pedido pode ser considerado infundado. São ao todo 10 condições que remetem especialmente à má fé do requerente, que pode induzir ao erro as autoridades com a apresentação de declarações, informações ou documentos falsos, que tenha destruído documentos originais que levariam à determinação da sua identidade ou nacionalidade, ou entrou e permaneceu em território de forma irregular sem motivos considerados válidos. Considera-se também a exposição de fatos não pertinentes ao cumprimento das condições de reconhecimento ou proveniência de país seguro que igualmente não atende tais critérios. São, ainda, alvo de rejeição aqueles que representam perigo à segurança e à ordem pública, ou mediante recusa do requerente em registrar suas impressões digitais. A inadmissibilidade dos pedidos está relacionada aos movimentos secundários no espaço europeu, quando já foi solicitada proteção em outro Estado, ou quando um novo pedido é feito, sem o acréscimo de novos elementos para análise do cumprimento das condições.

Em 2019, foram 1.016 indeferimentos, sendo 572 considerados infundados, dos quais 72% são de países africanos, e 444 inadmissíveis. Enquanto justificativa, manifesta o SEF que os indeferimentos resultam da não deteção de situações de natureza persecutória em que os requerentes tenham sido vítimas, como consequência de atividades políticas, em favor da democracia, da libertação, da paz entre os povos, dos direitos humanos, bem como não foi invocada perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou grupo social, nem exercida atividade que enseje fundado temor de perseguição, ou qualquer outra

⁴³ *Lei n.º 27/2008, 30 de junho*, Condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, recuperado de <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-74902145>

razão de impedimento de retorno ao país de origem. Assim, considerou o SEF que tais pedidos se embasam em motivos pessoais e econômicos, não enquadráveis no direito de asilo, reconhecidos, portanto, como migrantes e não pessoas refugiadas. No âmbito dos 28 países da União Europeia, em 2019, 62% das solicitações foram recusadas, apenas 20% obtiveram o reconhecimento do refúgio, enquanto o restante recebeu proteção subsidiária ou por razões humanitárias (Oliveira, 2020).

Segundo J/Coord., a maior dificuldade encontrada no processo de requerimento de asilo diz respeito às provas e à credibilidade do relato da pessoa quando chega ao território nacional. Ao apresentar o pedido de asilo, é emitido um documento que comprova que ela é uma requerente e isso já lhe autoriza permanência e dá acesso a direitos, como consultas médicas. Porém, nesse período não é permitido exercer atividade laboral, durante essa primeira fase de entrevista na qual são avaliadas as razões que a levaram a pedir por proteção internacional. *“Muitas vezes a dificuldade é que as pessoas não trazem provas nenhuma, não trazem documentos inclusivamente da sua identidade e nacionalidade, portanto, o SEF nas entrevistas até faz perguntas com casca de banana pra ver se a pessoa escorrega ou não”* (J/Coord.).

São perguntas sobre o país de origem, como qual é a bandeira, o chefe de estado, em que região morava, se é montanhosa não é, quais são as línguas que se falam, pratos típicos etc., *“coisas que levam a pessoa a ver se tá a perceber se ela é oriunda daquele país e daquela região ou não”* (J/Coord.). Tentam averiguar também as razões que levam a pessoa a fazer o pedido, que podem estar relacionadas à religião, pertença a um grupo social, sua nacionalidade ou etnia. *“Portanto de acordo com aquilo que é evocado por aquela pessoa, faz-se ali um aprofundamento durante a entrevista”* (J/Coord.). Trata-se, assim, de provar que ela é quem diz que é, se é proveniente de onde afirma, e se os fatos apresentados são cabíveis, ou seja, mostrar que a história individual está alinhada ao contexto do país.

Esse processo ocorre com o suporte dos relatórios da European Asylum Support Office (EASO), uma agência da UE que, por meio do portal COI (Country of Origin Information), fornece aos tomadores de decisão acesso rápido a informações sobre os países de origem dos requerentes de asilo. J/Coord. menciona também os relatórios emitidos por organizações como Amnistia Internacional, Human Rights Watch, entre outras, que servem de suporte para a investigação. Com isso, há uma primeira decisão de admissibilidade ou inadmissibilidade do pedido, que passa a uma segunda fase na qual é feita uma investigação mais aprofundada do processo. Nesse momento é atribuído um cartão de residência provisória a todos os requerentes, o que lhes permite trabalhar.

Esta segunda fase tem um prazo de decisão que vai de 6 a 9 meses, ainda que muitas vezes possa ser ultrapassado. Segundo um dos membros do Comparte, essa espera chega a ser de dois ou três anos. Só ao final desse processo que pode ser solicitado o reagrupamento familiar, ou seja, os familiares podem ser levados a Portugal ao abrigo do sistema de proteção. *“Portanto há aqui toda uma fase de agonia”*, afirma J/Coord. *“Se for negado, eles podem pedir recurso, e continuam a ser apoiados até o final, se for completamente negado, têm que sair do país”* (Comparte), sendo que as pessoas permanecem em centros de detenção até que sejam enviadas de volta ao país de origem, segundo G/Ong.

G/Ong observa que muitos dos pedidos de asilos espontâneos, principalmente do Norte da África, referem-se, na realidade, a migrantes econômicos que pedem asilo por não terem conhecimento do processo. A presumida má fé, tão presente na avaliação das solicitações, parte do princípio que os requerentes são pessoas plenamente informadas sobre as tipologias migratórias existentes e os procedimentos de aquisição de visto ou proteção, desconsiderando a falta de conhecimento sobre estes temas e a presença concreta de uma necessidade que demanda proteção, por mais que os mecanismos formais não a reconheçam.

Muitos acabam por receber a proteção subsidiária, pois não se enquadram nos critérios de perseguição próprios dos documentos, de caráter individual, mas vivem uma perseguição generalizada, como ocorre em casos de guerra, *“em que a pessoa só pelo fato de estar ali naquele sítio, independentemente do que seja, corre risco de vida, é uma pessoa que está em perigo, onde há um conflito armado e violações sistemáticas de direitos humanos”* (J/Coord.). Os requerentes possuem direito de receber apoio no acolhimento até que a decisão final seja proferida, assegurado por instituições diversas que garantem os recursos materiais (Oliveira, 2020).

As opiniões dos entrevistados acerca das políticas migratórias locais se aproximam em vários aspectos. Entendem tratar-se um país com potencial de acolhimento e com uma política aberta à presença estrangeira, mas concordam que há muitas fragilidades no processo. J/Coord. menciona certa facilidade para legalizarem-se, *“isso é uma coisa que é novidade mesmo ao nível europeu, nós temos um mecanismo de flexibilização da lei que é absolutamente incrível”*. As integrantes do ACNUR ressaltam *“esta voz muito prol refugiados”*, o compromisso político assumido pelo governo e os mecanismos de solidariedade existentes, diferenciando-se do panorama europeu. Entendem que os problemas enfrentados se localizam principalmente nos programas de acolhimento e integração, havendo a necessidade de construção de capacidades e definição de estratégias por parte do governo.

É um bocado aquela sensação de ver as boas intenções que são constantes, do espírito português de acolhimento, porque eu acho esse primeiro ponto essencial. [...] A questão aqui é um bocadinho aquela falta de estrutura a nível geral que permita que as coisas sejam bem pensadas, feitas com sustentabilidade também e que envolvam pessoas que saibam exatamente tudo aquilo que está em causa. (P/Acnur).

P/OIM menciona uma grande disponibilidade por parte do governo em receber imigrantes mais vulneráveis, *“que se enquadram nestes mecanismos de recolocação, reinstalação etc., portanto aqui, ao nível de ação humanitária internacional, nós temos mostrado uma grande disponibilidade”*. Mas, ressalta a importância de as políticas migratórias estarem ajustadas às reais capacidades do país. *“Não existe capacidade de acolhimento neste momento”*, afirma. *“Se por um lado nós queremos receber, por outro temos que reforçar as estruturas de apoio que existem, pra dar condições que esses programas sejam bem-sucedidos”*. G/Ong segue a mesma linha apontando que *“Portugal é sempre um dos primeiros a dizer: eu quero acolher”*, vontade esta que esbarra nas capacidades concretas.

Há vontade, mas não há capacidade de acolhimento, e isso deve ser uma resposta que o Estado português tem que começar a considerar urgentemente, porque não basta nos comprometermos com números, a verdade é que são vidas de pessoas concretas e que tão com a vida em suspenso, à espera de vir. Neste caso, na Turquia e no Egito, que as pessoas estão efetivamente entrevistadas e com documentos pra vir e com dados biométricos tirados, mas depois na verdade tão há um ano pra chegar, isso não deve acontecer (G/Ong).

Segundo P/OIM, há uma falta de mobilização e de articulação entre os gestores, no âmbito do apoio integrado, e dificuldades estruturais que inviabilizam as instituições parceiras de realizarem seu trabalho de forma mais bem sucedida. *“A política deve procurar melhorar também as estruturas e as políticas ao nível local, continua a haver este desequilíbrio”*. Os pontos negativos apontados pelos entrevistados dizem respeito, de modo geral, a aspectos de ordem administrativa. *“Tem um sistema que neste momento não funciona, as leis por si só não chegam, temos um SEF em ruptura, é um inferno fazer agendamentos no SEF neste momento, não há vagas, os pedidos de reagendamento e reagrupamento neste momento estão fechados”* (J/Coord.). Esta entrevistada refere-se especialmente à demora no processo de regularização da condição de refúgio, por morosidade no funcionamento institucional. *“São tantos constrangimentos que na prática existem... pela não aplicação da nossa lei, por mais benéfica que seja, de nada vale se na prática existem todos estes obstáculos de natureza administrativa e formal que impedem que estes direitos se efetivem”* (J/Coord.). Além disso, menciona o baixo nível salarial de Portugal, o que se torna um dificultador para a subsistência das famílias.

C/Psi endossa a opinião de que “*nossa política está de portas abertas*”, o que considera importante e necessário, porém insuficiente. Ao passo que há generosidade e vontade de acolher, “*o fato de que tu estás cá, portanto, tu tem que aceitar qualquer coisa com gratidão, não é uma questão de direitos e deveres*”.

Se eu tivesse que resumir em uma palavra o sistema de acolhimento português, eu diria: abro as portas e desenrosca-te, portanto, a porta tá aberta, não tá fechada, em determinadas situações, nem sempre, mas a porta para quem vem pedir asilo tá aberta, mas não peças nada” (C/Psi).

As possibilidades de inserção social e de autossustentabilidade então diretamente atreladas à aceitação da população local e à construção de redes comunitárias. Um levantamento feito entre 2015 e 2018 acerca da abertura da população à presença de refugiados nos países membros da UE apontou que Portugal se inclina a uma posição favorável, predominando opiniões compreensivas em relação à concessão de proteção no país (Oliveira, 2020). Assim também avaliam os entrevistados, ao considerarem uma sociedade aberta, receptiva e acolhedora. Porém, cotidianamente se mostram inúmeras expressões de racismo e xenofobia que põem em dúvida a assertiva de que o país está inteiramente disponível para acolher os imigrantes. Além das barreiras de ordem estrutural, manifestam-se também atos de rejeição por parte da população local ante a presença de imigrantes.

2.3.1 Acolhimento, integração e participação de refugiados em Portugal

As entidades que participam dos processos de atendimento envolvendo migrantes e refugiados em Portugal são as agências internacionais – OIM e ACNUR –, entidades europeias, como o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) e a Rede Europeia de Reinstalação, e entidades governamentais e ONGs, que executam de fato as ações (Oliveira, 2020). O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é a instituição de referência para gestão dos fluxos e da distribuição dos vistos e de análise e decisão sobre aceitação dos pedidos de asilo. Trata-se de um serviço de segurança do governo, que tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações

relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios, conforme o Decreto-Lei n.º 2/2014, do Ministério de Administração Interna⁴⁴.

O Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas prevê a oferta de acolhimento nas seguintes dimensões: acesso à alimentação, à habitação, aos cuidados de saúde, à educação, à aprendizagem de português; acesso a formação, reconhecimento, validação e certificação de competências; acesso ao mercado de trabalho, aos serviços da comunidade à informação e ao apoio jurídico; interpretação e tradução de documentos. A duração do acolhimento é de 18 meses. Uma das maiores dificuldades reside na inserção no mercado de trabalho, o que se dá por motivos como falta de emprego em determinadas áreas, falta de domínio da língua portuguesa, resistência de contratação de refugiados nos mercados locais. O que ocorre é que, ao final do acolhimento, boa parte dos beneficiários encontra-se ainda sem emprego, sem entenderem ou falarem português, sem habitação assegurada, assim, não são consideradas com autonomia suficiente para prosseguir a vida no país conforme se preconiza (Oliveira, 2020).

Entre as organizações não governamentais atuantes, destacam-se o Conselho Português para Refugiados (CPR), criado em 1991, visando promover “uma política de asilo mais humana a nível nacional, tendo inúmeros protocolos com o governo português (...) para desenvolver a sua ação nas áreas do acolhimento de requerentes de asilo e integração de refugiados” (Oliveira, 2020, p 64), e o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), atuante também no acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional, “satisfazendo as necessidades básicas dos refugiados, reinstalados e recolocados” (p.69), e garantindo o apoio necessário nas várias áreas da integração. Ela é uma organização internacional da Igreja Católica que fornece apoio social, jurídico, psicológico, médico e medicamentoso, encaminhamento e apoio à inserção profissional, alojamento de imigrantes sem-abrigo, em situação de particular vulnerabilidade social, acompanhamento a imigrantes detidos, cursos de língua portuguesa e ações de formação⁴⁵.

Outra instituição que se ocupa da integração de estrangeiros residentes em Portugal é o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), que desenvolve suas ações por meio de “políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos migrantes, proporcionando uma resposta integrada dos serviços públicos” (Oliveira, 2020, p 64). Considerando as múltiplas dimensões da integração, entidades com atribuições mais específicas compõem o rol do enquadramento

⁴⁴ Ministério da Administração Interna, Decreto-Lei n.º 2/2014 de 9 de janeiro, recuperado de <https://www.sef.pt/pt/Documents/Alteracao%20ao%20Estatuto%20Pessoal%20SEF.pdf>.

⁴⁵ Recuperado de <http://www.jrsportugal.pt/quem-somos/>

processual e institucional português, como ministérios e institutos de áreas como educação, saúde, habitação e emprego. E para convergir as ações e responsabilidades das várias entidades envolvidas na proteção, celebrou-se em 2012 o Protocolo de Cooperação para Apoio a Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional, buscando promover a articulação, parcerias e o trabalho conjunto (Oliveira, 2020).

No caso dos requerentes de asilo que chegam a Portugal por conta própria, os chamados pedidos espontâneos, o fluxograma é o seguinte: realização do pedido de asilo ou proteção subsidiária em posto de fronteira ou no SEF, que fará a apreciação e determinará se o requerente preenche os requisitos; se for admitido, é concedida autorização de permanência em território nacional até que o processo seja finalizado e uma decisão final seja proferida. O CPR participa das entrevistas e da emissão do parecer. Os requerentes são encaminhados para o Centro de Acolhimento de Refugiados (CAR) do CPR, onde podem permanecer por 30 dias. Após admissão, tem início a fase de instrução do processo, que dura de 6 a 9 meses, com emissão de autorização de residência provisória, assim o requerente permanece em enquadramento de acolhimento. Após a passagem pelo CPR, são encaminhados para o grupo operativo do Protocolo mencionado, para definição do plano de acolhimento e integração pelas instituições que compõem o grupo. Ao final da instrução, pode-se ter o pedido recusado, podendo o requerente permanecer no país por até 30 dias, ou ser concedido o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, com autorização de residência por 5 ou 3 anos respectivamente (Oliveira, 2020).

Como pode-se observar, há uma rede operante que se ocupa do controle, recepção, acolhimento e integração de imigrantes e refugiados, com fluxogramas que variam conforme as especificidades da situação migratória. Cada qual apresenta determinadas responsabilidades, mas não de forma estanque. A instalação de um escritório do ACNUR em Portugal se deu a partir da manifesta abertura do país e seu papel ativo na questão do refúgio, e ao mesmo tempo da identificação de lacunas que demandavam uma atenção. *“Não havia propriamente uma entidade que tivesse este papel mais compreensivo, abrangente de criar pontes entre o governo, os refugiados, as entidades. Cada entidade aqui vai trabalhando na sua esfera de competências e, se calhar, era preciso alguém aqui que criasse pontes”*, e, além disso, fizesse o trabalho de *advocacy* com o governo, afirma P/Acnur.

Em Portugal a OIM trabalha principalmente em duas frentes: apoio ao retorno voluntário e à reintegração e reinstalação de refugiados. Há outros projetos mais pontuais que não acontecem com regularidade, ligados à promoção dos direitos humanos ou à área da saúde. *“Um dos nossos papéis fundamentais é auxiliar o Estado no alcance dessa migração digna e*

ordenada e segura pras pessoas” (P/OIM). Escritórios são instalados onde haja “necessidade e vontade”, e requer concordância do governo quanto a essa presença, enquanto um processo bidirecional. Tem como função conciliar diferentes interlocutores e ajudar na comunicação entre as partes, salienta. *“Tanto nas redes locais, como entre as redes locais e as centrais, entre governos, outras ONGs, organizações internacionais e com os próprios beneficiários, nós temos muito esse papel de facilitador e das comunicações e gestão”* (P/OIM).

Enquanto as agências internacionais se ocupam da intermediação e adotam papel mais coordenativo e de orientação, são as organizações não governamentais em conjunto com entidades locais do governo que assumem a frente dos processos legais, burocráticos e interventivos. Ao fazer a solicitação de asilo, as pessoas ficam inicialmente ao abrigo das instituições de acolhimento, que lhes concede os recursos básicos para se manterem. Segundo membro do Comparte, a Câmara Municipal de Lisboa tem um programa de acolhimento de refugiados, por meio do qual é disponibilizado um centro onde os refugiados podem residir durante os primeiros meses, gerido pelo JRS. *“Assim que elas chegam ao território nacional, os pedidos espontâneos de asilo são encaminhados para o CPR, tem o centro de acolhimento ou pensões onde as pessoas ficam alojadas a espera de uma decisão, tem um apoio mínimo durante essa fase”* (J/Coord.). Isso também ocorre com as pessoas que chegam ao abrigo dos programas da ONU ou dos acordos bilaterais de Portugal com outros países da UE, com a distinção de que estas já recebem de imediato a autorização de residência provisória.

Segundo G/Ong, uma das atividades no centro é o repasse de informações aos recém-chegados sobre a função de cada entidade, os serviços oferecidos e o sistema português de modo geral, *“porque eles confundem um bocadinho tudo, nos países deles isso não existe, este conceito de segurança social, esses números todos”*, portanto lhes é entregue um documento traduzido em árabe com explicações sobre os serviços e as etapas do processo. *“Tentamos também fazer uma ação de sensibilização, umas aulas dinâmicas, umas capacitações, exatamente pras pessoas perceberem o que é o que”*. (G/Ong).

Nessa fase inicial os refugiados são apoiados por fundos europeus, recebem 150 euros durante 18 meses, e a partir desse momento o apoio passa a ser da segurança social para as pessoas que não tiverem rendimentos próprios suficientes. *“A partir do momento que pedem asilo em Portugal, Portugal tem que os proteger e os apoiar enquanto não há resposta ao pedido de asilo”* (Comparte).

No âmbito das práticas de acolhimento e integração, atua a Plataforma de Apoio a Refugiados (PAR)⁴⁶, uma plataforma que congrega inúmeros parceiros, *“instituições, fundações, empresas grandes, houve um conjunto, uma mobilidade muito grande da sociedade civil pra criar uma estrutura que permitisse Portugal dar a resposta à crise que se estava a passar, e nomeadamente ajudar a Grécia na altura no programa de recolocação”*, aponta G/Ong. Ela opera em três eixos: o PAR Famílias, que realiza o acolhimento e a integração de crianças e famílias em contexto comunitário, por meio das instituições locais que assumem a responsabilidade de acolhê-los; o PAR Sensibilização, que promove campanhas orientadas para a comunidade local; e o PAR Linha de Frente, um projeto de voluntariado que ajuda as pessoas que chegam e permanecem na Grécia.

Algumas das instituições ou entidades já trabalham com populações vulneráveis no seu escopo de atuação, mas há também iniciativas individuais e de grupos da comunidade que oferecem abrigo e outros recursos, como paróquias, grupos de jovens, igrejas, colégios, congregações, e que são orientados pelos técnicos da PAR. A principal função da PAR é justamente fazer a ponte entre estes e os refugiados e dar assessoria técnica. *“Fazemos o matching com a melhor instituição de acolhimento que temos, sendo que esta instituição pode ser uma pessoa a título individual (...) só que como depois precisamos de transferências de dinheiro etc., de protocolos, é sempre importante que haja uma entidade por trás”* (G/Ong). Os compromissos das instituições são providenciar habitação, auxiliar na aprendizagem do português, na procura de emprego, na integração na escola etc. *“O que as pessoas em primeira linha não conseguem fazer ou não têm os meios pra fazer, nós, com nossos contatos institucionais, vamos tentando desbloquear situações”* (G/Ong), referindo-se também às questões burocráticas que precisam ser vencidas junto ao SEF e à segurança social. Sobre as campanhas, G/Ong. descreve:

vamos também à escola falar, damos palestras, um tanto para desmistificar o conceito de refugiado, de onde é que vêm estas populações, porque nós recebemos não só países árabes, mas muitos africanos, e, portanto, é também preciso explicar que as pessoas não vêm com o mesmo contexto cultural, tem outras expectativas, o percurso migratório é também diferente e, é verdade, os problemas do país de origem também são diferentes, e, portanto, aquilo que nós fazemos é sensibilizar para a temática e tentar explicar o que as pessoas vão encontrar e quem que é esta população que vai chegar ao nosso país.

⁴⁶ Plataforma de organizações da sociedade civil portuguesa para apoiar os refugiados, criada em 2015. Recuperado de https://www.refugiados.pt/exemplo_qs/a-par/

A proposta é tornar o processo de integração mais facilitado, tanto oferecendo orientações e informações às pessoas que chegam quanto à comunidade de acolhimento, primeiramente fazendo com que *“a integração seja mais rápida na parte burocrática, e depois haja mais tempo pra focar no resto, ou seja, projeto de vida, saúde mental, integração nas escolas das crianças, na aprendizagem do português”* (G/Ong). Aqui entram também as *“sessões de interculturalidade”*. Nos centros de acolhimentos da PAR as pessoas recebem *“ajuda a chegarem e terem um momento de almofada, um cadinho pra perceber o que vai acontecer, até pra nós podermos dar o melhor apoio à instituição que os vai receber, no sentido de procura de casa, caso ainda não tenham, ou mesmo a parte burocrática”* (G/Ong).

A tradição de recepção de imigrantes em Portugal está principalmente concentrada nas pessoas de origem africana, os chamados PALOP. Mais recentemente se intensificou a chegada de pessoas provenientes do Oriente Médio, como Síria, Iraque, Afeganistão, afirma G/Ong. Num primeiro momento, ressalta-se a necessidade de facilitar uma aproximação com a cultura e as condições de vida locais.

Promovemos sempre primeiro uma abordagem muito tênue àquilo que é Portugal, àquilo que eles vão conhecer, o que são nossos direitos e a maneira de estar e de viver, nomeadamente o papel da mulher, o acesso ao trabalho, a escolaridade que muitas vezes são realidades vividas de uma forma completamente diferente, não necessariamente pela negativa, nós fazemos sempre uma abordagem de forma diferencial (G/Ong)

A preocupação reside em construir meios para que haja uma efetiva integração aos modos de vida locais, equalizando aquilo que é próprio das outras culturas e as possibilidades de adaptação ao novo território. *“Pra se integrar precisamos fazer aqui um ponto de encontro ao meio, há noções que nós assumimos que as famílias não vão alterar, há mentalidades que estão enraizadas e que nós sabemos que vão ser sempre assim, e com isso tentamos jogar”* (G/Ong). Como um exemplo acerca dessas possíveis incompatibilidades menciona o acesso das mulheres a postos de trabalho, visto que para muitas delas não é permitido exercer esse tipo de atividade nos seus países de origem.

Algumas entrevistadas informam que o objetivo das ações de acolhimento é promover um suporte inicial que lhes permita em seguida tornarem-se independentes. Porém, entendem que é insuficiente.

Por mais que Portugal tenha acolhimento, há centros de acolhimento, há casas onde podem ir, mas depois as entidades não tão muito focadas na integração, não tão focadas em garantir que os refugiados encontrem um trabalho, que se tornem no fundo

independentes (...) ao fim dos 18 meses larga sem acompanhamento posterior (Comparte).

CRP, JRS, por exemplo, fazem um acompanhamento muito próximo naquela fase que as pessoas chegam ao nosso país e precisam daquele acompanhamento técnico até a fase em que eles supostamente se autonomizam, mas depois quando chegam a esta fase as pessoas ficam um bocadinho mais vulneráveis (J/Coord.)

Com frequência faz-se referência à sobrecarga do sistema de acolhimento de Portugal e às fragilidades concretas das instituições para cumprir com suas funções e objetivos. Isso em parte é atribuído às próprias limitações econômicas de Portugal para garantir um sistema consistente, bem como ao súbito aumento de pessoas refugiadas a chegarem nos últimos anos. Mesmo com esse aumento, as instituições permanecem com a mesma capacidade de atendimento sem que se vislumbre uma ampliação dos serviços. *“O acolhimento é feito, mas não como devia ser. Não é preparado, organizado, estruturado e com o timing respeitados”* (Comparte). Este entrevistado observa que *“a população portuguesa mesmo vive situações que às vezes eu como imigrante quero ajudar essas pessoas, porque às vezes fico chocado com algumas situações”*.

Algumas dificuldades expressas durante o processo dizem respeito a particularidades enfrentadas pelos refugiados bem como ao sistema estrutural. As áreas elencadas como aquelas que apresentam maiores entraves são: acesso à habitação; ensino da língua, tanto no sentido da oferta como da qualidade do ensino; acesso à atenção em saúde mental; regularização documental. Um aspecto identificado por P/Acnur é a ausência de um mecanismo de coordenação de todas as entidades de acolhimento, que possa localizar problemas e buscar soluções, compartilhar as boas práticas, oferecer escuta às entidades que fazem a maior parte do trabalho. No âmbito da reinstalação, menciona a necessidade de capacitação das entidades acolhedoras de modo que haja convergência nas práticas e torne o acolhimento sustentável, de possibilitar a inclusão dos refugiados nas decisões acerca do seu próprio processo de integração.

Uma dificuldade comum apontada por J/Coord. diz respeito às barreiras culturais. *“O impacto com uma nova cultura, outra forma de pensar e de estar, tudo é novo aqui, temos também que preparar as pessoas pra isto na medida daquilo que é possível”*. Fala também em gerir *“a grande expectativa e ansiedade em relação ao agrupamento familiar, porque querem que seja imediato”*, e esta é muitas vezes a única via legal e segura de chegarem ao território nacional, porque a alternativa é *“pagarem quantias exorbitantes a traficantes pra virem, o que não é indicado e ideal e nós não podemos encorajar essa via, como organização de direitos humanos que somos, portanto temos que encorajar as pessoas a perseguirem no seu processo”*.

A jurista salienta a importância do reagrupamento familiar, considerando ser necessário para que a integração plena ocorra. *“Sem a família junto de si a pessoa nem sequer tá em paz, tá sempre com essa preocupação permanente, (...) não consegue realmente virar a página e começar uma vida nova”*.

G/Ong salienta a eventual falta de disponibilidade e abertura das pessoas acolhidas, e menciona as questões de saúde mental como um dos focos do trabalho, contando, assim, com psicólogos na realização de grupos de sensibilização nos quais se discutem temas como competências parentais, violências física e sexual, entre outros, conforme demandas percebidas, *“pra tentar desmistificar e ajudar também as pessoas a desconstruírem e a curarem-se um bocadinho no coração, daquilo que passaram e do que que são os seus medos”*. Nessa abordagem, procura-se rever os projetos de vida, fazer um diagnóstico psicossocial, avaliar necessidades e pensar sobre o processo migratório, com atenção para a saúde mental.

No que concerne ao atendimento de crianças e adolescentes desacompanhados, informa R/Psi, as dificuldades dizem respeito ao repasse de informações sobre o asilo de forma compreensível, ao processo de determinação da idade que não respeita os tratados internacionais, às práticas no aeroporto de detenção dos que chegam, à inexistência de guardiães em Portugal que se responsabilizem por eles e os representem, de modo a salvaguardar seus interesses e proporcionar o acesso a direitos.

Buscando otimizar os processos de acolhimento e integração, o Comparte faz continuamente o levantamento de informações junto aos refugiados, que são repassadas tanto de forma escrita, por meio da elaboração de cadernos temáticos, como em reuniões realizadas entre os membros do projeto, representantes dos refugiados e as autoridades locais encarregadas dos processos. A proposta engloba *“fazer sessões diferentes com os refugiados, ouvir muitas vezes, e ver quais são os temas comuns e tentar aprofundar estes temas, e depois preparar um encontro com o decisor específico que toma conta daquela área. E já houve encontro com todas as instituições de Portugal”* (Comparte). Segundo um dos membros, as *“instituições têm tudo que é preciso, mas construíram de forma como se fossem pra eles próprios, e construir o sistema dessa forma acontece porque nunca perguntaram ao outro que vai usar, como ele quer que seja, então esse é o trabalho que o Comparte faz”*. A ideia é aproximar os utilizadores do sistema dos responsáveis por ele, promover o diálogo e fazer com que ouçam.

O Comparte é um projeto que utiliza uma metodologia aplicada na Noruega para *“mudar uma sociedade de forma participativa, uma que todo mundo contribui a esta mudança”* (Comparte). A proposta é criar um espaço de conversa entre quem produz o sistema e quem o utiliza, *“não para reclamar para estas pessoas que o sistema está mal ou pra queixar, é pra*

que haja uma conversa amigável e construtiva entre estas duas pessoas” (Comparte). O projeto opera em um eixo com foco na educação, e outro voltado aos refugiados e requerentes de asilo e seus conhecimentos adquiridos ao experienciar o sistema – relação com instituições responsáveis pela integração e entidades de acolhimento, finanças, acesso a hospitais, segurança social, entrada na universidade, aulas de português, dificuldades enfrentadas etc.

Abre-se um espaço para que apontem quais foram os desafios, como gostariam de ser recebidos e qual a melhor forma para facilitar o processo de integração. *“Sua experiência como uma fonte de informação muito importante”* para fundamentar as decisões, *“que sejam decisões mais informadas e que tenham em conta quem tem a experiência de quem vai usufruir dessas decisões”*. (Comparte). Assim, o Comparte recolhe essas informações, analisa, sistematiza em cadernos que são partilhados com os decisores para consulta em reuniões que realiza entre estes, os refugiados e membros do projeto. Além disso, o projeto promove atividades multiculturais, visando construir relações de confiança e proximidade e oportunizar o contato com a sociedade portuguesa. O espaço físico sede do projeto foi também pensado para fomentar essas trocas, desenhado como uma casa.

Uma das entrevistadas coordena um projeto com dimensão jurídica, de *advocacy*, que oferece também aprendizagem da língua portuguesa e “sessões de empoderamento”, nas quais são tratados temas como direitos das mulheres, cidadania, direito do trabalho, entre outros. *“Temos aqui diferentes visões e formas de estar e formas de fazer que, em conjunto, nesta sua diversidade, acabam por ser uma resposta mais rica, porque conta com a experiência de uma série de entidades no acompanhamento destas pessoas”* (J/Coord.). A perspectiva do empoderamento envolve criar um espaço de segurança para que possam falar abertamente sobre todos os temas.

Além de nós acompanharmos o caso e termos conhecimento das gaps do sistema, das falhas legais, há aqui também uma responsabilidade de, junto de decisores políticos e de outros parceiros, fazemos aqui alguma pressão e um trabalho no sentido de apresentar propostas concretas, no sentido de alterar a lei e melhorar a vida destas pessoas, e temos aqui um impacto positivo (J/Coord.).

Uma das estratégias do sistema de assistência português é envolver a comunidade local na prestação de apoio aos que chegam, função desempenhada principalmente pela PAR. É um sistema que se volta especificamente para requerentes de asilo e refugiados, categorias que se distinguem de qualquer outra condição migratória, e o processo de reconhecimento é feito meticulosamente, com grandes chances de resultar em recusa de asilo. Portugal não enfrentou, assim como outros países da Europa, a chegada em grande escala de pessoas em busca de

proteção, os números tendem a se manter relativamente baixos, a via de chegada é predominantemente pelos programas de realocação do ACNUR e os que chegam de forma espontânea são poucos. Ainda assim, o sistema disponível para lidar com essas chegadas se mostra insuficiente, pois não cumpre o que promete.

Em Portugal se destaca uma preocupação em sintonizar os estrangeiros com a população e a cultura local, apostando inicialmente na oferta de informações sobre o contexto português, bem como em ações que visam aproximar os refugiados dos nacionais e promover a adaptação dos que chegam. Espera-se que um conhecimento amplo da cultura local e a realização de atividades de facilitação promovam um encontro mais pacífico entre os dois universos, com uma expectativa de que os estrangeiros possam se adequar à nova realidade, como parte do processo de integração. Nas ações desenvolvidas ganham ênfase também tentativas de reformulação das políticas existentes por meio de uma aproximação com os decisores que se ocupam da gestão do asilo, a partir do levantamento e repasse de informações sobre o desenrolar dos processos, com uma participação mais ativa por parte dos refugiados.

2.4 Ações em campos de refugiados/deslocados e em zonas de crise

Um eixo importante das intervenções se desenrola em campos de refugiados e de deslocados. Trata-se de assentamentos temporários para acomodação e acolhimento de pessoas em trânsito forçado, “projetados para fornecer abrigo, alimentação, educação, serviços de saúde e, em geral, para cobrir as necessidades básicas derivadas dos contextos de violência e deslocamento”, segundo guia do ACNUR⁴⁷, que afirma também que, apesar de criados com fins de facilitar a atenção de forma temporária, a maioria dos refugiados permanece neles por anos, quando os campos se convertem praticamente em cidades nas quais vivem centenas de milhares de habitantes “que lutam dia a dia para sobreviver”. Ainda conforme aponta o guia, existem normas básicas para a construção e instalação de campos, porém, “nem em todos os casos podem ser aplicadas como deveriam, pois nem sempre as condições ambientais o permitem. Um bom número de acampamentos é construído em condições precárias ou extremamente vulneráveis, e isso significa que sua função principal é afetada”. Essa atribuição

⁴⁷ Guia “Anatomía de un campo de refugiados: atención y necesidades”, elaborado pelo Comitê Espanhol do ACNUR, sem data. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/averroes/centros-tic/21700447/helvia/sitio/upload/ACN_ebook_anatomia_campo_refugiados.pdf.

da precariedade dos campos a apenas condições desfavoráveis ignora a ausência de investidas que visem de fato encerrar o seu funcionamento, e os fazem espaços de contenção e de espera indeterminada. Há mesmo uma precariedade induzida, com fins de desestimular a mobilidade e impossibilitar a instalação de refugiados no território e sua disseminação em meio à população local.

A intervenção humanitária hoje, sua proximidade com as guerras e violências e seu aparato já previsto e sistematizado para atuar nelas, “representa seu tratamento legítimo”. “Ao encarregar-se das vítimas, ela instaura ao mesmo tempo o controle e os cuidados: o princípio do *care, cure and control* aplica-se idealmente nos campos de refugiados, que são dispositivos policiais, alimentares e sanitários eficazes para o tratamento das massas vulneráveis” (Agier, 2006, p.198), onde as pessoas são mantidas em um “mínimo de vida”. Estes espaços são mantidos nas margens, distantes e isolados, “afastados dos locais de vida comuns, nos limiares da vida social e da vida, simplesmente” (p. 199). As condições precárias, a negação do direito ao trabalho, de se inserir na vida social, a não obtenção do título de refugiados, o abandono institucional, geram uma situação em que apenas existem como alternativas a completa dependência da assistência humanitária ou uma “iniciativa clandestina”, com a realização de trabalhos informais, recorrendo por vezes a meios irregulares para conseguir subsistir. “O espaço vivido dos refugiados é a priori um não-lugar e um vazio no plano sociológico e político” (Agier, 2006, p. 211).

Os campos podem ser formados de maneira espontânea, mas principalmente se dão por ingerência das agências internacionais e instâncias dos governos dos territórios de chegada, que organizam e coordenam estes espaços. Estão localizados nos países de destino, em países que são passagem para outros territórios, ou são compostos por pessoas internamente deslocadas, quando se situam no próprio país de onde se originou o deslocamento em massa, permanecendo dentro do perímetro do Estado. O tempo de permanência neles pode ser prolongado, mediante as indefinições legais que bloqueiam acesso aos países de proteção, ao passo que também não permitem retorno ao país de origem. A vida nos campos é marcada pela inexistência de meios de subsistência próprios ou de acesso à assistência e cuidados em saúde, regulada por políticas de contenção restritivas que por vezes impedem a livre circulação, onde ocorrem múltiplas violências perpetradas por agentes que administram seu funcionamento ou que atuam nas fronteiras, ou mesmo por confrontos entre grupos no seu interior. As intervenções se dão em distintas frentes como apoio jurídico, cuidados em saúde, distribuição de itens básicos de sobrevivência e ações que visam minimizar o mal-estar produzido no tempo de espera.

Dentre os entrevistados, nove relataram mais detalhadamente suas passagens pelos campos como trabalhadores humanitários. Um elemento comum presente em todas as falas foi a situação crítica vivida pelas pessoas e famílias, caracterizada pela ausência de estrutura adequada de moradia, de recursos de higiene (desde banheiro, torneiras com água limpa ou produtos), acesso restrito aos serviços de saúde, ao acompanhamento de profissionais como médicos e psicólogos, ou a medicamentos, falta de suporte legal que melhor os instrumentalize para lidar com a situação que enfrentam de maneira informada e ciente dos seus direitos. Estas pessoas permanecem numa longa espera até que decisões sejam tomadas e medidas sejam implementadas para que sejam recebidas em outros países e consigam, enfim, ter o amparo que necessitam.

The reception conditions are really bad, not only on the islands but also on the mainland. Refugees are trapped on these islands, but the situation in the camps on the mainland are not much better [...] in Athens people are living on the streets, there is a lot of exploitation, there is slavery like conditions for workers because that is a big black market for cheap workers (N/Volunt.)

Em Portugal e no Brasil não há a presença de campos de refugiados ou deslocados. O número de refugiados em Portugal é relativamente pequeno e boa parte das pessoas que lá chegam são acompanhadas pelos programas de recolocação e reinstalação do ACNUR, portanto são esperadas e sua transferência planejada. No Brasil, o maior fluxo recente de pessoas vindas de outro país foi de venezuelanos, para os quais se deu como resposta a Operação Acolhida. Como um dos eixos da operação, estão os abrigos, criados como unidades de habitação emergencial. Porém, aqueles que não conseguem acesso a eles, à assistência ou outros cuidados, acabam por permanecer nas ruas das cidades da região Norte por onde se deu a entrada.

Como chamam atenção Aguiar e Magalhães (2020), a migração venezuelana “deu origem a disputas vigorosas sobre as condições sociais e materiais de acolhimento” (p. 642), apesar do previsível aumento do movimento de pessoas desde 2015, “pouco foi feito para preparar antecipadamente os sistemas locais de recepção” (p. 643). Assim, acabou resultando na sobrecarga do abastecimento local de alimentos, do sistema de saúde e educacional, gerando um cenário “volátil” e “explosivo”, intensificando o clima de ressentimento e hostilidade, com episódios de ataques xenófobos, conforme já mencionado. Foram criados abrigos em Pacaraima e Boa Vista, sendo que a capital contava com 12 deles, podendo abrigar mais de 8.000 migrantes; são chamados de “casas de trânsito” ou “acampamentos”. Segundo os autores, tais abrigos foram projetados para “conter e disciplinar os corpos e rotinas dos migrantes e fornecer um centro de processamento e circulação de migrantes pelo território brasileiro” (p. 654). As

barracas disponibilizadas pelo ACNUR eram provenientes de um campo de refugiados do norte africano, consideradas inadequadas para o clima local.

Segundo B/OIM, os abrigos são geridos por um subcomitê de abrigo coordenado pelo Ministério da Cidadania. Dentro da resposta venezuelana, este mandato em específico está sob encargo da UNICEF e do ACNUR, sendo que este último faz a coordenação da gestão via parceiros implementadores. Outras organizações internacionais com experiência de gestão de abrigos no mundo também participam. Já a OIM, atua principalmente dando suporte para formação de capacidades, capacitação de gestão, e, dependendo da demanda, fornecimento de insumos (produtos de higiene, limpeza, kits de cozinha para os acampamentos, torres de água etc.). Um problema identificado por H/AS é a falta de qualificação técnica das pessoas que estão gerindo os abrigos, considerando que o critério de contratação é “*vontade de ajudar*”, não havendo conhecimento das políticas públicas, o que repercute nas capacidades de proteção efetiva.

O acesso a escolas e hospitais eram regulados pelos trabalhadores dos abrigos ou mediado por eles; uma rotina era organizada impondo disciplina na alimentação e limpeza, assim como horário limite de entrada, havendo mesmo toque recolher estabelecido pelas autoridades locais (Aguiar, Magalhães, 2020). H/AS indica que havia intenso controle sobre os venezuelanos, relacionado à necessidade destes de justificarem sua permanência no Brasil, com isso, se

controla tudo, as vontades, o que vai fazer ou vai deixar de fazer. (...) Você tem pessoas totalmente dependentes, se eu dependo de tudo, eu vou fazer tudo que eles querem pra que eu possa ficar no abrigo, pra que eu possa ser logo interiorizado, pra que eu possa ir no médico, se eu bater de frente e cobrar eu não vou ter nada disso.

Os campos de refugiados ou de deslocados internos nos quais atuaram os entrevistados localizam-se em distintos países da Europa, do Oriente Médio e na África. G/Volunt. trabalhou na Turquia e aponta que lá nos campos as necessidades são as mais básicas, “*muito mais pessoas e muito menos apoio e, portanto, dedicávamos mais à distribuição de produtos essenciais, comida, meios de higiene, coisas do gênero*”. Os campos se distinguem entre os oficiais e os não oficiais, os primeiros são criados e geridos pelo Estado e por militares, localizam-se próximos à fronteira com a Síria, enquanto os outros estão espalhados no oeste da Turquia, “*é simplesmente um sítio onde as pessoas acampam e tentam sobreviver*”, não contam com nenhum tipo de apoio, nem tem sequer acesso à água potável.

“Mesmo as ONGs internacionais que tentavam dar uma ajuda nestes campos, muitas foram proibidas de atuar ou os próprios membros foram deportados, presos, isto aconteceu muito nos últimos anos, uma perseguição do Estado turco aos membros das ONGs, jornalistas e documentaristas” (G/Volunt.). Este tipo de sanção na permanência das ONGs no terreno não costuma ocorrer em solo europeu, afirma N/Volunt., porque *“it is European Union and is not allowed to send people away, there is no reason”*. A manutenção das pessoas que lá se encontram se dá por meio da intervenção de ONGs turcas e pela *“própria resiliência das comunidades porque acabam por ser empregadas em campos na agricultura pra receber muito mal e sem condições nenhuma”*, ou nas zonas industriais, onde trabalham em regime de diária, e *“é assim que têm possibilidade de sobreviver”* (G/Volunt.).

Nestes campos da Turquia as pessoas têm trânsito livre, *“mas continuam a estar lá e podem ir pra vários sítios, mas acumulam-se em comunidades para apoiarem-se umas às outras, acaba por acontecer isto, famílias inteiras”* (G/Volunt.). Na Grécia, ainda que exista a possibilidade de entrar e sair do campo, as pessoas não conseguem sair das ilhas, então ficam, de certa forma, confinadas, já que não têm permissão para viajar nem possuem o estatuto de refugiados.

As pessoas estão numa situação completamente precária, vivem em condições miseráveis (...) e basicamente não tem acesso ao mercado de trabalho, não podem trabalhar, muitas vezes as crianças não podem ir à escola, então famílias inteiras, meses a fio, se não anos, presas nestes campos enquanto os papeis delas, o pedido de asilo é processado pra depois chegar uma resposta que elas não sabem quando é que chega, e pode ser positiva ou negativa, portanto a incerteza é total, amanhã pode chegar o estatuto de refugiado e vão pra Alemanha ter uma vida razoável ou amanhã ou daqui a dois anos pode chegar uma rejeição e uma deportação pra Turquia, por exemplo, ou mesmo pro país de origem, portanto a incerteza é total e a frustração é gigantesca, e a taxa de suicídio é gigantesca nestes campos, é enorme, nomeadamente nos adolescentes. (G/Volunt.).

Dentro dos campos não raro ocorrem conflitos entre os vários grupos que o compõem ou acontecem manifestações de protesto por parte dos residentes que reivindicam celeridade na análise dos pedidos de asilo e melhores condições de permanência nos campos. Mória, localizado na ilha de Lesbos, Grécia, é palco de várias ocorrências dessa ordem. G/Ong relata uma delas, na qual árabes e curdos entraram em confronto fazendo com que estes últimos deixassem o campo e fossem realojados em um espaço improvisado pela ONU, onde permaneceram semanas sem uma solução viável, tendo sido apresentada apenas como proposta o retorno à Mória, o que significava risco de morte e violência. Mas, as condições nesse campo

improvisado eram insustentáveis e a ONU não podia compactuar com elas, assim, solicitou que todas as ONGs que prestavam serviços nesse espaço se retirassem.

Alguns voluntários continuaram a fazer o trabalho informalmente, *“no fundo éramos só amigos que iam dar apoio ao campo no sentido de dar aulas de inglês aos mais velhos, púnhamos cinema para os meninos pequeninos, e depois houve uma altura em que a situação ficou claramente insustentável, as pessoas não tinham condições de fato pra estar ali”* (G/Ong). Por um tempo conseguiram permanecer no local, com o auxílio informal dos voluntários e com a participação dos próprios refugiados na gestão do campo, até que todo o apoio cessou, o campo foi desmantelado e as pessoas encaminhadas para o campo Kara Tepe.

Os níveis de precariedade variam de um campo para outro. G/Ong conta que, ao chegar no terreno, deparou-se primeiramente com Kara Tepe, um campo mais organizado, com uma infraestrutura mínima. De lá seguiu para Mória, onde se concentra uma quantidade maior de pessoas do que consegue abrigar e apresenta inúmeros problemas, até chegar no campo improvisado mencionado: *“não há explicação, nada consegue... eu não consigo explicar muito bem aquilo que eu vi porque as condições são realmente desumanas, verdadeiramente desumanas, não existe qualquer dignidade ali”* (G/Ong).

Quando da chegada das pessoas em fluxos mais intensos no ano de 2015, não havia a interferência de ONGs, do Estado ou do ACNUR, que foram se envolvendo à medida que a chamada crise vai ganhando forma. Então, num primeiro momento, a população local se mostrava receptiva e colaborativa, *“as pessoas locais que correram às praias com mantas a ajudar as pessoas a chegar, portanto fizeram um trabalho inacreditável de apoio, na verdade foi o único apoio que essas pessoas tiveram durante muito tempo até começarem a chegar as ONGs, isso tem um valor enorme”* (G/Ong). Com o tempo, a postura da população foi mudando, possivelmente *“já estejam fartas da inação governamental”* (G/Ong).

O intenso movimento de chegada das pessoas na Grécia e a obrigatoriedade de permanência no país como parte do acordo de Dublin anteriormente mencionado, fez com que ficassem concentradas nos campos, localizados principalmente nas ilhas do Leste do Mar Egeu, cuja manutenção se deu com recursos da União Europeia e do ACNUR. Entre divisões administrativas distribuídas entre a ONU, a UE, ONGs e o governo grego, não havia uma cadeia de comando efetiva que respondesse pela gestão desses campos, conforme analisam Howden e Fotiadis (2017). A ajuda financeira recebida foi destinada principalmente para as dezenas de ONGs que lá atuavam, para resposta imediata, o que dificultou o investimento em soluções de longo prazo. Segundo Popp (2021) a escassez de pessoal contrasta com o grande número de organizações e atores normalmente presentes nestes *hotspots*, sendo que os procedimentos, os

processos de tomada de decisão e a distribuição de responsabilidades com frequência não são claros.

De modo geral, os campos são geridos em parte pelos Estados onde estão localizados e em parte pelo ACNUR, bem como contam com a presença das ONGs que oferecem diversos tipos de serviços. Segundo G/Ong, na Grécia todos os campos são geridos pelo governo, enquanto a ONU provê as tendas para habitação e gere os processos legais dos pedidos de asilo. Aparece como uma dificuldade estabelecer os limites de ação da ONG na sua relação com o Estado, *“onde uma ONG vai intervir, onde o Estado deve intervir e quando trabalhar em conjunto (...) São muito as autoridades locais, na minha experiência pessoal são principalmente dificuldades com as autoridades locais”* (P/Coord.).

Frequentemente em um mesmo local há a presença de muitas ONGs a prestarem serviços e atenderem as pessoas. A distribuição delas no espaço se dá em geral conforme o tipo de serviço ou por localidade de modo a nenhuma área ficar descoberta. *“Tentamos ao máximo coordenar, com as organizações e os organismos de coordenação que existem, as Nações Unidas normalmente criam logo mecanismos de coordenação”* (P/Coord.). Na experiência de G/Ong em um campo da Grécia, não havia sobreposição de funções visto que cada ONG tinha bem definido seu escopo de atuação e alcance. *“Em vez de nos sobrepor, nos complementávamos, todas as segundas no campo havia uma reunião com todas as organizações, exatamente pra percebermos como é que o trabalho estava a correr ou onde é que podíamos ser úteis uns aos outros”* (G/Ong). Já S/Psi observa que, em determinados contextos, mostra-se uma certa competitividade entre as ONGs, e explica que *“se há uma organização que está em determinada localização a prestar um serviço, e vem outra prestar um serviço semelhante, isso significa que no final do mês vão ter menos beneficiários pra reportar, porque os beneficiários se dividem”*.

Além da relação entre ONGs, é preciso manejar também a relação com o Estado. P/Coord. informa que, para se instalar em um país, é necessário ter autorização do governo de maneira formal. A ONG em que atua não costuma encontrar resistência por ser de alcance internacional e reconhecida como uma organização neutra. A resistência costuma ocorrer quando *“países tem algumas coisas que não gostam que sejam vistas”*.

Os campos são estatais, muitas vezes regidos pelos militares, e primeiro de tudo é preciso lidar com estas pessoas, com os militares e com o Estado para garantir o acesso da ONG ao campo propriamente dito. Depois é preciso coordenar o trabalho com as outras ONGs pra não haver sobreposição, por exemplo, e pra que não haja campos ou áreas que não estejam tratadas como devem ser”. (G/Volunt.).

Há determinadas regiões nas quais há sempre a presença de ONGs, visto que as más condições de vida se perpetuam e não existem soluções imediatas para elas. Nesse sentido, acabam por suprir uma função que em tese seria do Estado. *“We are doing this necessary work which state would have to do, we keep this machine working because we are kind of trying to make things to be better, but this also leads to the fact that system goes on and on and on”* (N/Volunt.). Se pelo viés humanitário esse é um trabalho imprescindível na proteção das pessoas e, com frequência, a única fonte de apoio com que podem contar, politicamente se apresenta como uma ferramenta que dá sustentação a esse circuito de manutenção da precariedade. G/Volunt. avalia que se as pessoas envolvidas no trabalho humanitário *“assumirem esse papel como uma coisa que compete a elas mesmas e não ao Estado, estamos de alguma forma a desculpar... estamos a melhorar a vida das pessoas, sim, sem dúvida, mas cada passo que essas ONGs dão, é um passo a menos que o Estado tem que dar”*, por isso enfatiza a importância da contestação como ato político, como uma tentativa de produzir mudanças a longo prazo.

Quanto ao escopo de atuação, há um amplo repertório de ações e atividades que são desenvolvidas nesses espaços pelos atores humanitários. Os tipos de serviços que serão oferecidos e a escolha dos locais onde vão se estabelecer são pensados a partir de uma avaliação prévia tanto das necessidades como dos atores já existentes in loco e dos serviços que prestam. Tal avaliação é feita por um conjunto de métodos, como discussão em grupos focais, entrevistas, levantamento de dados já existentes no país, produzidos por instituições locais, OMS ou outras organizações. *“Aliás, as boas práticas dizem que antes de começar a procurar datas, devemos fazer análise com data secundária, pra não estar a expor as pessoas ao mesmo tipo de perguntas”* (S/Psi). Ainda que haja a presença de outras figuras já desenvolvendo determinado tipo de trabalho em campo, isso não impede que a ONG opte por também se estabelecer na região, quando, por meio da avaliação, percebe que há ainda necessidade ou que o serviço prestado não é de qualidade.

Entre os relatos, identificam-se intervenções dirigidas para esclarecimentos, apoio jurídico e orientações de conduta para solicitação do asilo; proposição de atividades para auxiliar o período de permanência no campo, como de lazer ou educativas, por exemplo; distribuição de alimentos e outros recursos de subsistência; cuidados em saúde; ou ações de desenvolvimento com objetivos de longo prazo.

N/Volunt. atuava nos campos por meio de uma *law clinic* que oferecia informações legais aos refugiados. *“We realized on these islands there are nearly no lawyers, just really a few [...] so the whole idea was to provide information about the procedure, so that people there*

at least got a little kind of idea of what is happening to them”. Isso lhes possibilita não serem apenas objeto dos procedimentos administrativos, mas sujeitos de direitos, que possam mobilizar seus direitos e melhorar a situação em que se encontram, afirma. Direitos que vão desde exigir atendimento médico ou um tradutor que fale sua língua, à presença de tradutoras e entrevistadoras mulheres que possam acolher os relatos de violência sexual. “*A really basic thing is this procedure that every state with a rule of law should provide, and we realized that there are people who have no idea what happens to them because nobody tells them*”. Considera que seria dever do Estado grego oferecer essa informação, mas não há interesse. Assim, os voluntários realizam workshops em centros comunitários, ministrados em diferentes línguas como árabe, farsi (Irã), dari (Afeganistão), francês e inglês, para grupos mistos ou só de mulheres.

Além disso, os voluntários fazem uma preparação com os refugiados para as entrevistas que são submetidos para verificação do pedido de asilo. Segundo N/Volunt., eles são convidados para um encontro no qual contam sua história e analisam as perguntas que podem ser feitas, com base nos relatos de outros refugiados ou que são previstas por lei. Explica-se o que tais perguntas significam e os direitos que as pessoas têm naquele estágio da entrevista, tendo em vista a “complicada estrutura legal” existente e o fato de que os entrevistadores nem sempre são bem-intencionados.

A good example for me is always... in the beginning of the interview people often ask “how are you today?” and we have to explain to them, if you answer at this point of the beginning of the interview, “well I’m fine”, it’s maybe not the best solution because it’s the only question for your health, if you are with a chronic disease or disabled or if you suffer some traumatic disorder or whatever, or if you suffer for any psychiatric problem, so this is the question, so you have to know it, because there is no other chance to tell it (N/Volunt.).

Uma possibilidade de sair das ilhas, conforme aponta N/Volunt., é para reunião familiar, quando já há a presença de membros da família em outros países, assim as pessoas são autorizadas a partir. Para tanto, é necessária a comprovação. “*We have to organize DNA tests to prove that they are really relatives, really complicated*”.

Há um sistema formal de detecção e comprovação de uma condição que oferece tratamento diferenciado a partir de manifesta necessidade, que se expressa comumente por meio do adoecimento, ou por um direito de reunião familiar que só pode ser acessado por um atestado de vínculo oferecido pelos testes de DNA. “Estar bem”, em um cenário como esse, mostra-se uma desvantagem. O trauma, o adoecimento, a deficiência são vias de reconhecimento da

necessidade e de alcance da proteção. É a seleção dos mais vulneráveis entre os vulneráveis, conforme falava H/AS. Forma-se um mecanismo de exclusão, na medida em que é formulado para atender uma parcela muito específica que, sob o prisma do cuidado aos que mais necessitam, dificultam ainda mais o acesso das pessoas que não trazem explicitamente as marcas do sofrimento e das mazelas. E para atestar a realidade desse sofrimento, a assinatura do especialista se faz necessária, sem a qual não há legitimidade.

Agier (2006) descreve, por exemplo, acontecimentos nos campos de Albaradia, na Guiné Florestal, que põe ênfase na vulnerabilidade como via de aquisição de direitos ou assistência. Relata uma manifestação de mulheres de Serra Leoa em um destes campos (Boreah, que agrupava 7.500 refugiados), quando 50 delas impediram a passagem de veículos de ONGs na saída, em protesto contra a condição das habitações que não suportavam as intensas chuvas do período. Havia distribuição de toldos de plástico por parte do ACNUR, porém em quantidade insuficiente. As mulheres, separadas ou viúvas, pediam mais toldos, alegando uma condição de vulnerabilidade que se enquadrava nas categorias da agência, como “mulheres sozinhas” e “progenitora sozinha”⁴⁸. O argumento da vulnerabilidade para fazer valer o direito “é tirado do próprio discurso humanitário. Por oposição à população circunvizinha, seja ela local ou mundial, a vulnerabilidade é o que distingue, de uma maneira geral, as vítimas das quais se ocupa o humanitário e o que legitima sua existência” (p.208). No interior dos campos, diferenciações em termos de vulnerabilidade são feitas para direcionar a ajuda, “e elas são vividas pelos refugiados alternadamente como vantagens a conquistar ou como exclusões a evitar” (p.208).

O programa por meio do qual G/Ong atuou em campos de refugiados na Grécia operava num sistema de emergência 24hs, atendendo variados tipos de demandas. Por exemplo, cuidavam das crianças quando os pais necessitavam se ausentar, ou casos extremos, como transportar pessoas que tentaram cometer suicídio para o hospital. “*Este serviço de emergência era um bocadinho amplo, tanto podíamos estar a fazer um baby sitter normal, como podíamos estar a responder uma emergência realmente grave e dura*” (G/Ong). Entre as atividades regulares, faziam recreação infantil e grupos de adolescentes separados por sexo, voltados especialmente para a convivência entre os habitantes do campo, composto por pessoas originárias de regiões distintas, como árabes, afegãos, curdos, africanos. “*Muitas vezes se*

⁴⁸ O autor lista 15 categorias de vulnerabilidade, que são também mencionadas por H/AS, mas não localizei publicação oficial do ACNUR com essa relação. São elas: progenitor sozinho; mulher sozinha; criança não acompanhada; criança separada; criança chefe de família; criança perdida; pessoa idosa encarregada de menores; pessoa idosa sozinha; doente mental; deficiente físico; amputado; doente crônico; surdo e/ou mudo; cego; sobrevivente de violência (Agier, 2006).

batiam e diziam que o árabe não era bom, o curdo não era bom”, então buscava-se “promover que eles se dessem bem, [...] tentar desconstruir um bocadinho essas ideias que eles tinham e tentar que o campo fosse um lugar de harmonia já que todos tinham que infelizmente viver ali” (G/Ong). Faziam também atividades focadas, como cabelos e unhas para as meninas e jogos interativos para os meninos.

Relata um projeto realizado com adolescentes no campo, para pensar como *“eles podiam ser uns heróis naquele campo, e não só no campo, mas na Grécia (...), como eles podiam ser úteis à comunidade refugiada”* (G/Ong). Como parte da atividade, produziram cartazes para sensibilização voltada a questões ecológicas, de limpeza, para as diferenças culturais, a importância da escola, para educar tanto os mais novos como os pais, visto que *“os miúdos não têm autogestão”* e os pais já vêm cansados, portanto, era importante sensibilizá-los para *“noção de partilha de espaço, ter o espaço limpo, ter cuidado com a água, não usar água a mais, lavar os dentes, assim, coisas pequeninas, mas que depois num todo fez toda a diferença”* (G/Ong).

Algumas frentes se orientam para trabalhos educativos com crianças, já que estão afastadas da escola por tempo indeterminado. G/Volunt. menciona iniciativas de educação não formal, nas quais era ensinado aquilo que as crianças estariam aprendendo na escola. Com os jovens, a preocupação residia em criar espaços de escuta onde pudessem compartilhar os problemas que vinham enfrentando e para que não se sentissem isolados. Considera um apoio insuficiente, não profissional, feito em virtude da ausência de um suporte psicológico oficial.

Um cotidiano se organiza nos campos, nos quais a atuação das organizações e dos atores se dá prestando serviços, distribuindo recursos ou otimizando o tempo de estadia com atividades ocupacionais ou recreativas. A vida é mantida oferecendo-se o básico, procurando suprir as necessidades e preencher o tempo de espera. A situação de indefinição e o longo período de permanência deixa as pessoas que vivem ali em *“standby”*, e faz com que muitas das ações desenvolvidas pelas ONGs tenham como finalidade *“ajudar as pessoas a esperarem”*, e pouco podem fazer além disso, de amenizar o desconforto. *“Aquilo que nós fazíamos era dar colo às pessoas, dar dignidade, dar espaço, um bocadinho de dignidade que eles já sentiam que o resto do mundo não lhes dava na verdade”* (G/Ong).

N/Volunt. chama atenção para o desgaste ocasionado pela falta de atividades no campo com as quais se envolver, *“these people can’t do anything with their day, they only sit around and stare on the floor”*, portanto, considera que os projetos voltados para o “tempo livre”, nesse cenário, tornam-se um elemento básico essencial. Menciona o trabalho de uma ONG que reúne voluntários não qualificados de toda a Europa, principalmente jovens, que oferece justamente esses tipos de atividades, *“like playing games with the children or making sports with the*

grownups, like Yoga programs, hiking or playing chess, because these people are really seated there having nothing to do, this is a good idea” (N/Volunt.).

Muitas dificuldades são apontadas no trabalho que realizam. Há sobrecarga de trabalho em virtude das altas demandas e da presença de poucos profissionais especializados em campo, tendo-se que estabelecer prioridades de atendimento. Segundo G/Volunt., mediante a ausência de canais de suporte psicológico especializado nos campos, o que ocorre por vezes é a oferta, por parte de psicólogos, de capacitações em suporte psicossocial para que outras pessoas possam provê-lo. Ainda que haja espaços de atendimento psicológico, a demanda costuma ser muito maior do que os profissionais lá presentes conseguem suprir. Em Samos, N/Volunt. comenta que havia apenas uma psicóloga: *“she was so overcrowded, she could only provide group workshops for victims of torture or victims of sexual violence, it was not possible to provide any particular, single counseling”*.

Mencionam também a falta de preparo de voluntários e profissionais, a alta rotatividade e o curto prazo para execução do trabalho. *“Às vezes há um bocado de organizações pequenas em que há pessoas que não estão preparadas pra prestar apoio em algumas situações, pondo as pessoas em perigo” (P/Coord.)*. Essa entrevistada relata como exemplo um tsunami que ocorreu em região que ela não especificou, que mobilizou a ida de muitas ONGs e voluntários para prestar ajuda. A região estava ainda sob risco de um novo tsunami e de tremores de terra, mas boa parte das pessoas que lá estavam não saberiam como reagir porque nunca foram preparadas para tal, *“ao ponto de colocarem suas tendas onde iam dormir na praia”*. Acredita que há certa ingenuidade por parte de algumas organizações que, a despeito de estarem bem-intencionadas e quererem fazer o bem, não possuem competência e, portanto, *“é preferível não fazer”*. *“Eu continuo achando que as ONGs ainda são necessárias, mas temos que ser críticos sobre o que estamos a fazer e onde, e adaptarmos à realidade” (P/Coord.)*.

Segundo G/Volunt., os processos de seleção de pessoal das ONGs por vezes são feitos sem muito critério. Voluntários são aceitos para trabalhar curtos períodos, de duas semanas, para fazer apoio psicossocial ou outra atividade que requer contato próximo com as pessoas. *“É preciso perceber que se vamos fazer algum tipo de trabalho que é pessoal, que tem algum grau de relacionamento, não podemos ter as pessoas sempre a entrar e sair, é preciso estabelecer um certo grau de confiança” (G/Volunt.)*

Uma permanência mais duradoura possibilita também a aquisição de experiências que permitem fazer um melhor trabalho, conhecer o local, a situação, as pessoas. Para G/Volunt., o tempo necessário varia conforme o tipo de atividade que se está desenvolvendo, trabalhos mais técnicos, como construção de abrigos, não exigem presença por períodos prolongados. Segundo

G/Ong, esse curto tempo de permanência está em parte relacionado à necessidade de autossustento por parte dos voluntários, que tem que se manter com recursos próprios, visto que as organizações não cobrem todos os custos.

Esse tempo de permanência aparece também associado a efeitos de ordem emocional que se produzem na experiência dos voluntários e profissionais. G/Volunt., por exemplo, chama atenção para o fato de que *“nós podemos ir lá uma semana e voltar, e as pessoas não podem sair, continuam lá, continuam presas e somente há frustração”*. Nessa linha, D/Psi menciona que a longa permanência gera um cansaço especialmente relacionado *“àquela ideia de que é difícil mudar as coisas”*. Isso ganha ênfase diante de certas inabilidades pessoais para atuar em condições extremas e mobilizadoras. *“Há pessoas que simplesmente não são feitas para situações de grande sofrimento humano (...) mas uma pessoa até se encontrar numa situação destas, também não sabe como vai reagir, eu não sabia”* (G/Volunt.). Para B/Psi, o pouco tempo de permanência e a liberdade de poder sair dali a qualquer momento é um aspecto positivo: *“sometimes being a foreigner makes things easier because you just stay there for a while and then leave, your family is in a safe place, out of risk”*.

Segundo N/Psi, no contexto palestino *“the challenges are related to the local political situation. In the end we live under occupation, violence happens daily, but we have these peaks of incidence”*, quando as pessoas agem com mais violência e há mortes em massa. Durante o curso das intervenções, com frequência tais incidentes acontecem e afetam os processos. *“We are talking about challenges at the political level, restrictions on movement, people from Gaza cannot leave, and people cannot easily enter Gaza, they need a special permission”* (N/Psi).

Os campos assumem a forma “re-territorializada de fronteiras desterritorializadas”, eles “materializam efeitos de fronteiras cada vez mais desterritorializadas” e assumem, assim, papel chave no governo da mobilidade humana, afirma Rahola (2008). Está posto como ferramenta que não exclui a presença, mas a define em termos de precariedade política e econômica, enquanto forma de inclusão diferencial. Ou como aponta Popp (2021), as condições adversas sob as quais são mantidos são uma tática de dissuasão por parte principalmente dos países da UE. *“Sob um aspecto os hotspots alcançaram o seu - embora não oficial - objetivo: reter os requerentes de asilo na fronteira externa da Europa e prevenir (ou impedir) movimentos secundários irregulares para outros Estados-Membros”* (p. 10). Por sua vez, ao invés de investir recursos de forma estrutural e sistêmica, eles são direcionados para operações humanitárias que, embora necessárias, não trazem desenvolvimento de capacidade sustentável, defende a autora. Diante disso, há apelos para completa eliminação dos campos, considerando que suas desastrosas condições constituem violação aos direitos humanos.

Dispositivos tais como as fronteiras, os campos, assim como o próprio sistema de enquadramento classificatório dos migrantes, atendem à mesma lógica, são mecanismos de regulação e ordenamento, caracterizados pela artificialidade, que precisam ser forjados todo o tempo e ter assegurada sua produção. Têm como efeito não a exclusão, mas a inclusão diferencial que fala Rahola (2008), demarcam o excesso, e criam uma condição de precariedade permanente que encerra estes que são excedentes. O princípio humanitário parece ir na contramão de um estado de coisas que desumaniza, precariza, exclui, violenta, enaltece uma ética do cuidado com ênfase na humanidade ou no apelo aos direitos humanos, mas com pouco poder de força que possa efetivamente produzir algo para além de “ajudar a esperar” e resguardar o mínimo de vida.

CAPÍTULO 3: APROXIMAÇÕES DA PSICOLOGIA NO CAMPO HUMANITÁRIO DO REFÚGIO: elaborações em saúde mental e os contornos da intervenção

A saúde mental é um foco de atenção especial que se insere nas práticas de intervenção, mobilizando ações tanto de caráter preventivo, como de atendimento especializado quando há detecção de problemas. Esse eixo de atenção envolve determinadas leituras sobre o sofrimento, que apontam para sua identificação, descrição, eventual classificação e construção de formas de manejo, fomentando práticas que assumem finalidades distintas, como o alívio do sofrimento, fortalecimento das capacidades de enfrentamento dos sujeitos e grupos, prevenção de quadros agravados de adoecimento, facilitação dos processos envolvidos na experiência migratória e de inserção em novo território, minimizando possíveis efeitos prejudiciais advindos dessa experiência ou promovendo a elaboração de traumas relacionados às vivências anteriores à partida. A questão da saúde mental como demanda está não só nas narrativas e práticas de profissionais da Psicologia, mas se apresenta como alvo de preocupação de distintos atores que compõem o trabalho humanitário.

Para iniciar esta sessão, trago um relato da psicóloga Miriam Slikhanian publicado em 2019 no site dos Médicos Sem Fronteiras acerca da sua experiência em um campo de refugiados em Beirute: “eu esperava que a maior parte do meu trabalho estivesse relacionada a traumas psicológicos das situações que os levaram ao deslocamento, mas logo descobri que estava mais voltado a ajudá-los no desafio diário de viverem como refugiados”. Os psicólogos que lá atuam fornecem apoio individual, familiar e de grupo a pessoas que apresentam sintomas diversos e manifestam comumente, segundo a psicóloga, depressão, ansiedade e transtorno de estresse pós-traumático. Ela os ajuda a “lidar com os problemas emocionais ou psicológicos ouvindo com empatia e validando seus sentimentos. Eu os educo sobre os sintomas e o impacto de eventos estressantes, e ensino maneiras de superar suas dificuldades que possuem no aspecto da saúde mental”.

Afirma ainda que nesse campo o trabalho apresenta como desafio o fato de que os problemas das pessoas, diferente de outros lugares, não estão “puramente relacionados à saúde mental”, mas que vivenciam além de problemas de saúde mental “o problema maior de não poder alimentar seus filhos ou encontrar um lugar seguro para ficar.” Este trabalho, por sua vez, é compensador ao ver a mudança na vida das pessoas após receber seus serviços, ao aceitarem a realidade da própria situação desenvolvendo resiliência, ao “ver um sorriso em um rosto

fragilizado, um vislumbre de esperança em um coração sem esperança ou uma palavra de gratidão de lábios que estavam em silêncio”, descreve a psicóloga.

Muitos aspectos chamam atenção neste relato e nos ajudam a visualizar um certo modo de compreensão acerca da função dos psicólogos na assistência humanitária. No primeiro recorte se mostra uma expectativa de constatação do trauma em virtude da vivência anterior ao deslocamento que o motivou, mas ganha proeminência o “desafio de viver como refugiado”. Questões da ordem da experiência e da situação na qual se encontram se mostram mais urgentes e exigem resposta imediata, não se configurando como algo “puramente” psicológico. “Viver como refugiado” remete a elaborar um modo de ser e adotar um certo código de conduta que os possibilitem manejar e lidar com a condição do refúgio. A vida nos campos de refugiados é marcada pelo “confinamento, violência e caos”, pela superlotação, insegurança, incerteza e falta de condições de uma vida digna, e enquanto não conseguem sair desses espaços, as pessoas permanecem em “um ciclo de desespero e aflição” (MSF, 2018). Viver como refugiado requer a adoção de estratégias de manejo na construção de uma rede de relações e de uma cotidianidade que lhes propicie subsistir frente às políticas de contenção e ausência de definição.

Conforme indica ainda a psicóloga, a intervenção psicológica entra como auxílio para que as pessoas possam se adequar melhor à situação. Seus problemas não são “puramente relacionados à saúde mental”, mas são esses efeitos que ganham destaque como motivo de preocupação dos profissionais. “Reter essas pessoas em condições terríveis e inseguras é simplesmente traumatizar ainda mais uma população já extremamente vulnerável”, aponta outra publicação do MSF (2018). Para a psicóloga, a busca é fazer com que aceitem a realidade da própria situação desenvolvendo resiliência. Resiliência surge como uma força interior que permite lidar de forma mais resistente com a situação sem sucumbir ao adoecimento. Mas é uma realidade na qual o problema reside em “não poder alimentar seus filhos ou encontrar um lugar seguro para ficar”. É frente a essa realidade que precisa haver aceitação?

Seguindo essa linha, problemas que não são “puramente psicológicos” são resultado de condições adversas, de um contexto que produz o mal-estar e o adoecimento. Entendendo que tal contexto não é passível de transformação imediata, resta recorrer a medidas de adaptação e mitigação, no intuito de que a resposta ante as adversidades seja menos prejudicial à saúde mental. Na medida em que o sofrimento ganha proeminência, a intervenção recai sobre ele, desenvolvem-se formas de atenuação que se colocam como eixo principal de ação. Se os determinantes desse sofrimento estão no entorno, por sua vez, sua expressão está circunscrita ao universo psíquico interior, os efeitos são situados no campo das dinâmicas internas que sofrem os impactos de fatores externos, bem como é reconduzido ao campo do comum, dotado

de uma homogeneidade que permite traduzir toda a experiência a uma linguagem padrão, ao passo que o entorno permanece um concreto intransponível. Assim, parece não restar alternativas além da aceitação ou do adoecimento.

Ainda segundo o relato da psicóloga, sua atuação se dá pela via da escuta, por meio da qual se “valida” o sofrimento e “educa sobre os sintomas e impactos”. O sujeito, destituído de condições próprias para entender o que com ele se passa, requer da expertise que lhe informe sobre o que sente, introduza uma nova racionalidade sobre seu sofrimento, traduzindo o conteúdo que se obtém por meio dessa escuta a uma linguagem própria dos saberes psi que vão conferir objetividade e legitimidade, formatando modos de sentir e de entender as experiências, e pedagogicamente os ensina a lidar com isso. Há outros modos de se aproximar desses sujeitos, de olhar para eles, de compreender suas experiências e de intervir? Essa é uma questão, mas que nos coloca outras: o que dá sustentação a esse fazer psi? Como ele se enquadra na tessitura de uma política humanitária? Como se estabelece um modo específico de saber sobre o sofrimento e como a credibilidade da expertise supera a do sujeito?

Neste capítulo procuro explorar essas ideias, trazendo para análise formas de aproximação da Psicologia no humanitarismo. Faço inicialmente um aporte acerca da inserção da Psicologia como ferramenta de intervenção no campo do refúgio e sua intersecção com as políticas humanitárias e do sofrimento. Trago as elaborações narrativas dos entrevistados acerca da saúde mental – sobre sofrimento, trauma, resiliência –, seguindo com os contornos que as intervenções psicológicas assumem em campo, suas formas de caracterização enquanto distintas modalidades de abordagem, e, por fim, teço algumas considerações sobre o paradigma da vitimização e as possibilidades de participação política de refugiados e seu lugar enquanto sujeitos da política.

3.1 A Psicologia no humanitarismo e as políticas do sofrimento

Cabe evidenciar aqui dois aspectos interligados. Um primeiro, do papel que as concepções psicológicas exercem em práticas relacionadas ao governo da conduta: o exercício da Psicologia pode ser entendido dentro de uma engenharia da conduta ou do comportamento, que age sobre os sujeitos com fins de normalização, são “profissionais da disciplina, da normalidade e da sujeição”, diz Foucault (1999). E segundo, a consolidação de uma expertise que constrói um campo de racionalidade e sensibilidade que produz o sujeito do qual ela se

ocupa, o sujeito psicológico. A Psicologia intervém nas vidas individuais e coletivas com o objetivo de geri-las e transformá-las. Tem-se um corpo de enunciados científicos aliado a processos de intervenção que regulam e normalizam. As vítimas, enquanto sujeitos destituídos, ficam sob o encargo dos sistemas de proteção que operam fazendo uso de dispositivos que as colocam na esfera de um cuidado que produz como efeito a sujeição. Logo, a legitimação da vítima consolida a governança.

Aqui se ressalta o caráter disciplinar da Psicologia e seu estatuto de verdade. Ela é posta como um “conhecimento técnico que serviria de suporte a uma prática de ordenamento e regulação social, delimitando estatisticamente faixas de normalidade, observando as condutas, remetendo cada indivíduo à norma, incluindo ou excluindo, marcando os normais e os diferentes pelo jogo das identidades e reconduzindo os desviantes” (Prado Filho, 2005, p. 79). Assim, a Psicologia pode facilmente se enquadrar em um sistema de gerenciamento das vidas e dos corpos, visando formas otimizadas de agir e sentir, de lidar com o ambiente e o contexto, na condução das emoções e dos efeitos que a experiência social produz. Um fazer que assume como finalidade resguardar um determinado modo de funcionamento social a partir do manejo das dinâmicas próprias dos sujeitos que, mediante vivências extremas, podem ser tomadas como disfuncionais. Um princípio de governo se sobressai, no sentido de manutenção de certo ordenamento, normalização de condutas, administração da vida e ajustamento.

O conceito de saúde aparece associado ao conceito de normalidade, e a anomalia (entendida como qualquer variação do tipo específico), inevitavelmente associada à patologia, passível de intervenção curativo-terapêutica, aponta Caponi (2009). Essa intervenção se dá não apenas para restabelecer um quadro de saúde que se encontra deteriorado, mas age pela via da antecipação e evitação de qualquer tipo de anomalia e emergência de perigo. A psiquiatria se expande para a “quase totalidade dos comportamentos humanos” e se legitima a medicalização do não-patológico (p. 546), na medida em que foca não apenas a doença em si, mas a possibilidade dela, visando eliminar qualquer possibilidade de risco. “A orientação dos indivíduos é objeto dos ‘especialistas da subjetividade’ que transpõem as questões da vida em questões técnicas com o objetivo de aumentar a ‘qualidade de vida’” (Ferreira, 2009, p. 68). A Psicologia parte da consagração do indivíduo normal e disciplinado para o desenvolvimento de “complexas técnicas emocionais e terapêuticas” que organizam a vida cotidiana com vistas a promover o autocontrole, o equilíbrio, responsabilidade e prudência, destaca Ferreira (2009). Assim, dá-se a inscrição de uma ampla variabilidade de condutas em termos próprios das áreas psi que oferecem os aportes de tradução das subjetividades.

As psicólogas entrevistadas relatam, por exemplo, algumas estratégias para chegar na comunidade ou fazer com que ela tenha acesso aos serviços ofertados. M/Psi menciona a participação do “*health promoter*”, que se dirige à comunidade para fazer pesquisa de campo, bem como oferecer psicoeducação, por meio da qual se alerta sobre “*como eventos estressantes podem afetar sua relação com você mesmo e com o outro*”. Se a pessoa identifica que possui necessidade, procura o serviço. Por vezes esse trabalho ocorre dentro dos serviços, como por exemplo na maternidade, “*no tempo que aquela mulher tá ali esperando pra ver o médico, já tem uma psicoeducação na sala de espera, falando um pouco sobre a importância da saúde mental*” (M/Psi). Assim, os chamados conselheiros vão às escolas, aos campos de refugiados, às mesquitas e igrejas, aos grupos de chá para falar dos serviços, “*sentavam ali, falavam um pouco, escutavam, falavam um pouco dos sentimentos, das emoções e vínculos afetivos e como toda aquela situação estressante tava afetando o seu dia a dia*” (M/Psi).

No Sudão do Sul, S/Psi comenta que faziam sessões de esclarecimento e de divulgação dos serviços nas quais discutiam sobre problemas de saúde, sintomas psicossomáticos, entre outros, “*e ao mesmo tempo havia o espaço pra dizer se identificaram com isso, se tem algo familiar que possa talvez estar a demonstrar algum destes sinais que falamos*” (S/Psi). Segundo F/Psi, um recurso utilizado para informar as pessoas sobre os serviços em Psicologia ofertados pelo centro de referência era a distribuição de placas com dizeres como: “*sair do seu local de origem pode causar uma série de questões, converse com alguém, temos aqui pessoas que podem te escutar, não precisa se sentir sozinho, você pode conversar com alguém pra falar sobre o que está sentindo*”.

Embora se proponham acolhedoras, essas investidas em oferecer às pessoas uma percepção mais acurada sobre o que podem estar sentindo, no seu bojo, promovem uma releitura pessoal acerca dessas sensações, guiadas por um princípio pedagógico de instrução sobre possíveis formas de adoecimento com as quais podem se identificar e, a partir daí, buscar ajuda. Assim, a escuta não está necessariamente posta como primeira instância de aproximação dos sujeitos, quando se explora a partir dos seus olhares como sentem e pensam, mas antes se disponibiliza uma dada elaboração que serve como parâmetro de interpretação e de representação para o sofrimento, oferecendo modelos prévios de identificação.

Em uma outra linha de análise, vemos o predomínio de sensibilidades mobilizadas que põe ênfase sobre o sofrimento decorrente dessas experiências, e que abre espaço para a entrada da Psicologia em cena, como resultado de processos mais amplos que dizem sobre a emergência dos sentimentos morais como elementos da política e, no seu bojo, das políticas do sofrimento, além da acentuada psicologização dos processos humanos. Portanto, a Psicologia vai fornecer

um repertório que confere noções específicas para este campo, convocada pela exigência de uma leitura especializada acerca do sofrimento, que tem como efeito não apenas o alívio dele, mas situa-o no centro das políticas humanitárias e de reconhecimento.

As situações de sobrevivência não são igualmente dramáticas, nem envolvem os mesmos riscos, mas o cenário de modo geral é o da vida sob ameaça. O sofrimento psíquico se tornou o mais proeminente sintoma da vida precária, quando a compreensão da desordem social conta com a contribuição do campo da saúde mental (Fassin, 2007, 2012). O vocabulário da Psicologia com fins de sensibilizar para a defesa de povos oprimidos substitui o da revolução: “ontem denunciávamos a dominação imperialista; hoje revelamos seus traços psíquicos. Não faz muito tempo, glorificamos a resistência das populações; doravante, examinamos a resiliência dos indivíduos” (Fassin, 2008, p.531). Como uma forma de atestar ao mundo sobre o sofrimento das pessoas, organizações globais e locais têm usado o trauma e seus sintomas em uma narrativa que serve como testemunho para a comunidade internacional (Fassin, 2009).

Aqui os sentimentos morais adentram o cenário político. A perspectiva da compaixão como elemento da política é a mesma que situa a vítima como sujeito da política. Segundo Fassin (2012), os sentimentos morais se tornaram uma força essencial que nutre os discursos e legitima as práticas. Estes dizem respeito às “emoções que direcionam nossa atenção ao sofrimento de outros e faz com que queiramos resolvê-los” (p. 2). A economia moral trata de um sistema de valores em sociedades específicas, permite analisar a disseminação, apropriação e transformação de sensibilidades e sentimentos. O vocabulário do sofrimento, compaixão, assistência, e a responsabilidade de proteger fazem parte da vida política: serve para qualificar as questões envolvidas e raciocinar sobre as escolhas feitas, aparecem articulados no espaço público e na ação política (Fassin, 2012).

“O que está em jogo é o modo singular com que diversas culturas ocidentais contemporâneas atribuem sentido ao sofrimento e ordenam, assim, regras morais e modos de pensar a ação coletiva” (Vaz, Rony, 2011, p. 214). Estes autores chamam de política da piedade essa forma moderna da política, marcada pela necessidade de reconhecer politicamente o sofrimento de estranhos e pela generalização da condição de vítimas, que move a ação daqueles que não estão na condição de sofredor. “O sofrimento de estranhos é uma questão de política, no sentido de ser pensado como uma condição que está articulada a características da sociedade. (...) acredita-se que é possível mudar as condições sociais que produziram aquele sofrimento e, assim, reduzi-lo ou eliminá-lo” (p. 238).

Sob o prisma da economia moral, a saúde mental se mostra via de reconhecimento do sofrimento produzido pela crise, uma forma de atestado das iniquidades e do infortúnio, que,

por sua vez, pode encerrar na resposta da comoção e solidariedade, ou pode mobilizar efeitos políticos, enquanto denúncia de estruturas e dinâmicas sociais violadoras, por conseguinte, produtoras de adoecimento, acionando o imperativo da proteção.

A via de acesso da Psicologia no âmbito das intervenções humanitárias parece se dar, portanto, pela ênfase que a saúde mental adquire. Isso não significa que se faz uso meramente instrumental da saúde mental para forjar uma certa leitura da realidade, mas ela é a própria lente de análise, a experiência em si é interpretada pelo crivo da saúde mental, ou seja, o reconhecimento dos efeitos prejudiciais à saúde mental é o disparador que convoca a atenção e a assistência, bem como confere visibilidade para o contexto de violação.

Segundo Summerfield (1997), a “descoberta do trauma” como uma questão humanitária nas guerras “deve muito à medicalização da angústia na cultura ocidental e ao surgimento das ‘terapias da conversa’” (p.1568). A guerra tem sido retratada como uma emergência de saúde mental em larga escala por parte das agências internacionais, levando à importação de programas de atenção a “psicotraumas” para zonas de guerra, embora não haja evidências suficientes de que as pessoas afetadas veem sua saúde mental como uma prioridade a ser tratada ou de que elas queiram que isso seja feito por pessoas externas, afirma o autor. A alegação é de que tais intervenções previnem não apenas transtornos mentais ou problemas como violência doméstica, mas também que novas guerras ocorram nas gerações seguintes, porque possibilita romper o ciclo de brutalização.

Em determinado momento histórico podia-se questionar a relevância do tema da saúde mental em circunstâncias em que a própria vida está sob ameaça. Como analisava Martin-Baró, em 1984: “pode parecer frívolo gastar tempo e esforço refletindo sobre saúde mental. (...) quando se questiona a própria viabilidade histórica e a sobrevivência de um povo, seria quase um sarcasmo de uma aristocracia decadente se dedicar a discutir o bem-estar psicológico” (p.503). Afirma que isso estaria relacionado à compreensão adotada de saúde mental, tomada como algo secundário diante de outras necessidades, e da redução do ser humano a um organismo individual dotado de um modo de funcionamento próprio, e não como ser histórico constituído pelas relações.

Sobre as formas que a Psicologia assume ao se fazer presente no cenário, e como se caracterizam as maneiras de olhar para o sofrimento, trato nos itens posteriores, mas aqui cabe pontuar que o reconhecimento de que as vivências sociais estão no bojo da produção do adoecimento, que pode ser experienciado coletivamente, e do entendimento de que as condições de saúde mental de um povo podem ser indicativos de uma organização social desigual, opressiva, excludente e violenta, e, portanto, um possível canal de denúncia, de certa forma

define os contornos da presença da Psicologia em campo e amplia o escopo de compreensão sobre a saúde mental, além acrescentar um viés político.

Compreensões acerca do adoecimento que contemplam aspectos de ordem social, cultural e econômica na sua produção substituem as explicações genéticas e bioquímicas para o fenômeno (Pussetti, 2009). Com isso, as perspectivas sociais da Psicologia se tornaram parte do léxico das políticas governamentais em seus repertórios sobre o sofrimento, como aponta Fassin (2012). O autor discorre sobre o contexto francês e a emergência de uma “nova questão social”, que faz com que o social exista como problema. “Os problemas foram relacionados à exclusão, os efeitos foram interpretados em termos de sofrimento e as soluções apresentadas giravam em torno da atividade de ouvir” (p. 23). Diante desse sofrimento, ao invés da repressão e estigmatização dos desafortunados, ganham proeminência o imperativo moral da solidariedade e a compaixão no manejo da questão social. Assim se forma uma clínica psicossocial, com a oferta de espaços de escuta.

Interessante notar que, antes motivo de recusa de entrada para permanência no país, a condição de fragilidade e de adoecimento torna-se uma “vantagem” para os requerentes de asilo. Os imigrantes que chegavam para trabalhar nos EUA no século XIX, por exemplo, oriundos principalmente da Europa, eram submetidos a um crivo que impedia a entrada caso apresentassem alguns dos critérios de eliminação, entre eles ser portador de uma doença debilitadora ou apresentar indícios de transtornos mentais. No processo de triagem, eles eram examinados ainda nas filas e marcados com símbolos nas roupas que representavam condições distintas (problemas de coluna, de coração, doença dos olhos, deformidade, senilidade, insanidade), o que representava cerca de 15 a 20% das chegadas. Isso os impedia de ter acesso imediato ao país, podendo resultar em deportação, ainda que isso significasse a separação das famílias (Bateman-House, Fairchild, 2008).

Fassin (2012) faz uma detalhada descrição dos processos que ocorreram na França, mostrando a importância do imigrante na ocupação de determinados cargos de trabalho no país, e, portanto, valorizava-se seu corpo saudável e produtivo, sendo que qualquer debilidade física constituía um descumprimento do acordo com a sociedade de acolhimento. “O corpo do imigrante foi inteiramente legitimado por meio de sua função como instrumento de produção” (p. 85), ao passo que “o corpo prejudicado, o corpo incapaz de produzir, era socialmente ilegítimo” (p. 86). Isso até o ano de 1974, quando as fronteiras se fecharam e chegou ao fim o que era chamado de imigração de trabalho. Já com a Lei de Imigração de 1998, pessoas que declaravam ser portadoras de patologias graves e sem possibilidade de obter tratamento em seu país de origem, possuíam permissão de permanência, bem como proteção social e autorização

para trabalhar, entendendo que deportar estas pessoas em tais condições poderia resultar em graves consequências como a morte, figurando, portanto, uma provisão humanitária (Ticktin, 2006; Fassin, 2014). “Por meio do princípio humanitário, o corpo em sofrimento era agora reconhecido como o principal recurso legal para imigrantes sem documentação” (Fassin, 2014, p. 9).

Ticktin (2006) chama de “*illness clause*” uma forma de reconhecimento atribuído para pessoas doentes, com lesões físicas ou infecções, que lhes assegura determinados benefícios, entre eles o de atravessar fronteiras e de permanecer, enquanto outras mazelas como, por exemplo, a pobreza, não têm espaço. Essa espécie de “cláusula”, ou a predominância de uma leitura patologizante que confere lugar ao migrante, aparece em investigações desenroladas, por exemplo, no contexto francês (Fassin, 2012, 2014), português (Pussetti, 2017), perpassa os campos da Grécia. Em geral, contextos onde existem mecanismos de contenção das migrações mais rígidos e possibilidades amplas de deportação. Nos campos das ilhas gregas há critérios de vulnerabilidade que permitem a saída das pessoas legalmente destes locais, englobam por exemplo, ser portador de doenças graves, como câncer ou tuberculose, ser HIV positivo e apresentar saúde fragilizada, ou pessoas com deficiência que precisam de assistência constante, mulheres em estágio avançado de gravidez. Ainda que, mesmo atendendo ao critério de vulnerabilidade, elas tenham que esperar quatro a cinco meses para obter autorização para deixar o campo, chega a ser mais facilitado do que o habitual, afirma N/Volunt.

Vale pontuar que no Brasil inexitem centros de detenção para imigrantes considerados irregulares ou um sistema rigoroso de deportação, nesse sentido, não aparecem condições de permanência mais taxativas. Como comenta B/Acnur, “*o Brasil deporta? A princípio não, eu nunca vi prisão pra deportação, eu não vi nenhum procedimento instaurado pela polícia federal que leve a pessoa a ser de fato expulsa, a retirada compulsória do território*”. Porém, o princípio de deportabilidade (Ruseishvili e Chaves, 2020) é algo que está de certa forma atrelado à condição de imigrante, considerando representações sobre ele que expressam invasão, oportunismo, ameaça, diretamente relacionados também a questões étnicas e de origem, que recrudescem episódios de xenofobia e racismo.

De Vos (2011) localiza uma “virada terapêutica” que ocorreu a partir das ações em saúde mental desenvolvidas como atividade primária pelo MSF nos conflitos entre Israel e a Palestina na década de 1990, inaugurando a tendência a descrever as crises humanitárias em termos de subjetividade. Segundo Fassin (2008), após um terremoto na Armênia, se dá a emergência da psiquiatria humanitária, mais especificamente, presente nas iniciativas das organizações Médicos Sem Fronteiras e Médicos do Mundo. “Antes não havia lugar para psiquiatras e

psicólogos em missões humanitárias, mas a partir de então eles estão cada vez mais presentes” (p.538). Fassin (2008) afirma que, na história dos Médicos Sem Fronteiras, a primeira vez em que uma crise humanitária foi denunciada em termos da subjetividade foi em referência ao conflito Israel-Palestina, quando psiquiatras e psicólogos reunidos em conferência para discutir cuidados psicológicos, abordou-se também a questão de serem testemunhas para o mundo da violência vivida nesse contexto. Assim, psiquiatras estavam declarando publicamente as injustiças da situação, evocando o trauma para atestar o sofrimento de pessoas oprimidas.

Em síntese, podemos identificar alguns aspectos que conjugam sofrimento, saúde mental e a entrada da Psicologia no terreno: a ênfase no sofrimento psíquico, sua interrelação com a experiência social e o estabelecimento de seu lugar na cena política; a sobressalência da saúde mental, não apenas como construto ou fenômeno que assume maior relevância, mas enquanto área de compreensão privilegiada acerca das formas que o adoecimento se manifesta em situações de crise e via de interpretação das experiências; uma cada vez mais expressiva participação das áreas psi nas intervenções humanitárias em saúde, que se dá pela produção de saberes que conformam determinada noção de sujeito psicológico, e na formulação de técnicas que são imprescindivelmente integradas às práticas desenvolvidas no terreno.

Entre os entrevistados, alguns destacam uma participação ainda bastante rudimentar da Psicologia no trabalho humanitário, enfatizando a necessidade urgente de se colocar entre os repertórios de atuação humanitária os cuidados em saúde mental, indicando uma ausência de iniciativas com este fim, falta de reconhecimento da demanda por parte das organizações ou desinteresse, enquanto outros identificam uma ascensão do tema compondo a agenda de intervenção, um enfoque cada vez mais presente que convoca a participação da Psicologia.

T/Psi percebe *“um vácuo muito forte nessa parte de saúde mental, eu percebi isso no Brasil, Inglaterra, na Holanda...”* Considera que a ajuda psicológica para o refugiado precisa ser *“mais desbravada, mais aprofundada, pro próprio bem do refugiado”*, sendo que os psicólogos devem se colocar mais e incentivar as pessoas que trabalham com refúgio a perceberem a importância disso. Atribui a ausência da Psicologia a uma *“falta de espaço”*, considerando que *“as pessoas ficam no ativismo – não que seja errado – que gera muito assistência e menos reflexão. (...) E acho que também porque os psicólogos não tão chegando muito junto”*. Vê um distanciamento entre o contexto da academia, onde *“a gente tem um conteúdo fantástico”*, e a práxis, *“que é aí que a gente falha”*.

Aqui o entrevistado ressalta duas cisões, uma que diz respeito a um ativismo pragmático e pouco espaço de reflexão, e outra que traz o distanciamento entre os repertórios teóricos oriundos do contexto acadêmico e a práxis, que diz de um fazer cotidiano que exige a

formulação de respostas que nem sempre pode contar com o respaldo das produções psi já consolidadas. Em ambos os casos atenta para o necessário espaço para reflexão de modo a não incorrer em práticas puramente assistenciais e que oportunize a análise das condições em que a atuação se dá.

E/Psi destaca certa ausência da Psicologia em virtude de uma lacuna na atenção direcionada às necessidades de saúde mental. Menciona a inexistência de atendimento nessa área quando da chegada em Roraima da organização na qual atua, um dos motivos que levou à instalação da organização no local. Como aponta D/Psi, *“às vezes as maiores dificuldades prendem-se mais com a organização e com questões de gestão e de logística do que propriamente com as pessoas, (...) explicar o modelo de saúde mental às pessoas que precisam de estatísticas e de números pra justificar os financiamentos”*. Há uma falta de compreensão dos processos de promoção da saúde por parte da própria gestão das organizações, o que gera entraves no desenvolvimento das ações.

No contexto da Palestina, segundo N/Psi, há a compreensão das necessidades em saúde mental e de oferta de serviços na área, mas pouco investimento e pouca disponibilidade de profissionais para atender a demanda, e que além do número, há que se pensar em treinamento, experiência profissional, capacidades. Isso está também relacionado à percepção da população às questões de saúde mental, em geral marcada por tabus e estigmas. Assim, atuar em saúde mental requer a intersecção com outros campos, como o médico, o legal, a assistência social, algo que precisa ser melhor desenvolvido, afirma. Falta, ainda, continuidade dos serviços e articulação entre as várias ONGs que oferecem suporte em saúde mental. A execução dos projetos depende de financiamentos que são intermitentes e exigem constante negociação. *“The goals cannot be achieved with short-term planning, the role of NGOs depends on political and economic issues, this affects the quality of service”* (N/Psi).

P/Coord. comenta que quando ingressou na organização, há cerca de 10 anos, era raro contar com psicólogos na equipe, depois a saúde mental passou a receber atenção significativa, *“foi tomada a decisão: saúde mental é uma prioridade e vai ser integrada em todas as intervenções que fizermos”* (P/Coord.). Ela acredita que esse incremento foi resultado da exposição cada vez maior a situações de conflito armado, aumentando a demanda. Lembra que quando atuou na Grécia não havia ninguém prestando cuidados em saúde mental e identifica como uma das necessidades centrais naquele contexto. Segundo D/Psi, a área psi tem crescido muito nos últimos anos e está agora mais desenvolvida, *“também muito mais apreciada pelas ONGs, no início era uma coisa muito marginal, eu quando fiz meu primeiro projeto humanitário, ninguém fazia a mínima ideia do que a Psicologia podia realmente fazer num*

projeto”. Assim, a presença mais marcada da Psicologia acompanha a priorização da saúde mental enquanto foco de atenção e uma mudança nas percepções acerca do papel que ela pode desempenhar nesse campo.

S/Psi percebe o interesse crescente nas intervenções psicossociais em saúde mental, com o aumento de organizações a oferecerem esse tipo de serviço e de profissionais que são convocados para este trabalho. A necessidade está lá, *“basta começar a arranhar a superfície e está lá tudo”*, considerando que se são contextos de intervenção humanitária, *“infelizmente não é por boas razões”*. Acredita haver hoje uma maior sensibilização para a questão, que não se restringe à cena humanitária, mas trata-se de um movimento que está acontecendo em dimensão global, *“estamos todos a falar do elefante na sala, porque ele sempre esteve lá e não é só agora que a gente tem percebido que as questões de saúde mental têm uma implicação muito vasta”* (S/Psi). Uma compreensão mais clara acerca das afecções que podem se manifestar fortalece a consolidação da área, na medida em que os problemas deixam de ser vistos em termos de força ou fraqueza das pessoas, *“estamos a desenvolver no sentido de perceber que as coisas são mais complexas do que isso”* (S/Psi). Assim, a demanda que se manifesta na cena humanitária é reflexo de um movimento que se dá no nível global.

De modo geral, ressaltam a necessidade de reconhecimento das demandas de saúde mental para sedimentar o corpo da Psicologia nos processos de intervenção, que deve partir tanto das organizações, no sentido de valorizar a questão e investir na estrutura necessária para prover serviços, dos próprios psicólogos que devem se dispor a se aproximar desse campo, como da população alvo, que deve estar mais atenta às expressões do que se pode constituir como demanda por apoio psicológico e receptiva às intervenções. Além disso, a identificação das demandas passa por um processo necessário de objetivação ou mesmo quantificação para que sejam de fato reconhecidas e se justifique a oferta de atenção.

Para que a ação humanitária tenha êxito, D/Psi considera que a atenção em saúde mental precisa estar incluída.

Em alguns casos isso é ainda uma luta porque as pessoas pensam primeiro, obviamente, na necessidade de prestar alimentação, segurança, abrigo etc., mas a luta da Psicologia e da saúde mental em geral, nesta área humanitária, tem sido justamente demonstrar que é tão importante as pessoas terem acesso às suas necessidades básicas, a segurança e a saúde física digamos, como à saúde mental, porque as pessoas têm que viver o seu dia a dia numa situação muitas vezes super complexas, cheias de desafios. (D/Psi).

Entende que mesmo em cenários onde as necessidades são as mais básicas, como distribuição de água e comida, a Psicologia tem um papel importante, para pensar questões

como características das pessoas, proteção de mulheres e crianças, formas de melhorar as organizações familiares, empoderamento de líderes comunitários etc. A Psicologia está, portanto, inseparável de qualquer intervenção, ela *“é realmente uma lente, a intervenção humanitária precisa desta lente da Psicologia pra poder ser eficaz”* (D/Psi). E quando estas necessidades básicas são supridas, as pessoas *“podem continuar a sofrer e continuar, portanto, a guardar dentro de si o sofrimento das coisas a que foram expostas”* (S/Psi). Ainda que aquilo que esteja causando o sofrimento seja sanado, as mazelas psíquicas permanecem na forma do trauma ou outras condições, o que sustenta a necessidade da atenção psi.

Segundo D/Psi houve um incremento no que concerne ao investimento financeiro por parte das ONGs e das grandes agências destinado à saúde mental. *“Houve um esforço das duas partes, por um lado dos profissionais no terreno e por outro lado as questões mais globais e mais ligadas a estes interesses econômicos”* (D/Psi). Mas, em termos práticos, a entrevistada considera que houve uma necessidade concreta e realista de adaptação dos saberes psi às circunstâncias. *“É uma constatação natural, quando está no terreno como psicólogo, nós percebemos as coisas sentindo-as na pele, portanto vamos inovando e vamos criando novas formas de trabalho que façam mais sentido”* (D/Psi).

Esse papel foi se ampliando, na medida que os repertórios de ação se tornaram mais variados, e *“também foi normalizando um pouco mais esta ideia dos projetos de saúde mental”* (D/Psi). Assim, as formas de atuação psi pautadas em modelos tradicionalmente estabelecidos são apontados como insuficientes e não aplicáveis em contextos emergenciais ou com dinâmicas muito distintas do cenário habitual no qual se desenrola tal atuação. A adoção de outras estratégias de intervenção com enfoque nos grupos, coletivos e comunidades, e a incorporação de técnicas de cunho psicossocial são alguns dos elementos envolvidos nessa ampliação. D/Psi lembra que este debate não é novo, na história da Psicologia observamos movimentos que evidenciavam um saber/fazer ocidentalizado, técnico, distante de muitas realidades. Menciona os movimentos da década de 1960 na América Latina, com a Psicologia da Libertação e outras produções críticas, que chamavam a atenção para as limitações do conhecimento e da prática psi nesses moldes. *“Temos que ter essa noção muito mais ampla e mais global e até política de qual é o nosso papel aqui”* (D/Psi).

O fortalecimento da presença de psicólogos em campo é atribuído principalmente a uma intensificação das demandas em saúde mental, que passa pelo seu reconhecimento como um foco das necessidades de atenção e suporte, sendo que tal presença amplifica também a própria identificação das demandas. Ainda que os entrevistados vejam lacunas, entendendo que a relevância da Psicologia não está ainda devidamente assegurada, eles são também uma mostra

da presença mais consistente dessa especialidade nas intervenções humanitárias. Psicólogos são cada vez mais convocados a transitarem por esse campo, embora com ressalvas quanto ao tipo de trabalho a ser desenvolvido, considerando que novas formas de fazer psi são requeridas para dar conta das dinâmicas e vicissitudes próprias do cenário. Um dos aspectos que alargou essa atuação foi também a adoção de técnicas e estratégias de intervenção mais diversificadas.

Quando apontadas as insuficiências da Psicologia, atribui-se à falta da presença mais sólida dos profissionais em campo; aos distanciamentos entre a produção acadêmica e o fazer psi posto em prática ou ao desconhecimento acerca de como psicólogos podem atuar de fato; a uma ausência de compreensão sobre a saúde mental, sua importância e à necessidade de articulação com outras áreas e entre organizações para sedimentar o seu lugar na assistência, bem como ao não reconhecimento apropriado das demandas; a uma separação entre necessidades básicas e necessidades em saúde mental. Ainda assim, a despeito desses entraves para a valorização do fazer psi e para sedimentar a relevância da saúde mental na prática humanitária, ambos são postos como prioridade, decisivamente integrados às ações e servem como lente de análise das experiências e do sofrimento.

3.1.1 A premissa do trauma e seus desdobramentos

Não estritamente circunscrito a uma categoria, mas amplamente identificado no cenário em questão está a noção de trauma, que aparece, quase de forma indissociável, atrelada a vivências e acontecimentos trágicos. Por sua vez, o trauma é posto em distintas nuances, que dizem tanto das experiências individuais e suas marcas, como de processos de caráter coletivo e histórico, enquanto expressão da trajetória de um povo, bem como a ele se confere um estatuto político tendo em vista os efeitos advindos da sua identificação, em termos de denúncias, mobilização de direitos e compensações.

Uma apreensão massificada do trauma pode ser observada, por exemplo, na análise de Roper e Gavranidou (2003) sobre a guerra que envolveu a Bósnia-Herzegovina em 1991, na qual um milhão e meio de pessoas tiveram que fugir. “Estava claro desde o início que a extensão do trauma seria enorme e evidente por gerações a seguir” (p. 99). O cenário que relatam é caracterizado pela inexistência de profissionais de Psicologia na região, portanto profissionais cuja formação fosse de alguma forma relacionada à Psicologia Clínica eram recrutados, como psicólogos educacionais, professores, médicos, trabalhadores sociais para atender a população

traumatizada. Por sua vez, afirma que a maioria desses ajudantes ficou também traumatizada, e, além disso, “estava muito preocupada com a falta de conhecimento e habilidades específicas tanto no diagnóstico quanto no tratamento do trauma” (p. 100).

Para suprir essa lacuna, foi ofertada uma especialização, com a participação das autoras, em trauma-terapia, formando pessoas que ao concluírem já assumiam a função de supervisão em suas regiões de atuação. A proposta era dar continuidade com a formação para atendimento em saúde mental no país, inserindo a psicologia clínica nas universidades e garantindo que psicoterapeutas treinados estivessem disponíveis no futuro. Elas descrevem investigações que realizaram, principalmente com crianças e adolescentes, que correlacionam o trauma com determinadas circunstâncias, destacando distintos níveis de respostas de ajustamento pós-traumático e a qualidade desse ajustamento. As conclusões gerais das autoras apontam que “a guerra teve efeitos devastadores em crianças e adolescentes”, sendo o Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT) e a depressão as consequências psicopatológicas mais prevalentes. Além disso, demonstram a necessidade de intervenção e a oferta de “suporte terapêutico o mais rápido possível em qualquer forma” para crianças e adolescentes que vivenciaram a guerra, que “pode não só levar à cura e ao desenvolvimento positivo, mas também levar à paz” (Roper e Gravanidou, 2003, p.108).

Assim, antes mesmo de toda a pesquisa que desenvolveram para averiguar mais detidamente o alcance do trauma e o “potencial de ajustamento das pessoas traumatizadas”, já estava previamente registrada sua presença e prevalência, inclusive entre as gerações que ainda estariam por vir, era o trauma o que embasava e sedimentava todo o desenrolar da pesquisa, da formação intensiva de terapeutas e guiava a elaboração das técnicas a serem empregadas. Para evitar uma traumatização por tempos prolongados, infundáveis, a terapia é colocada como um recurso fundamental, permitindo um desenvolvimento sadio e, mais que isso, para resguardar o próprio estado de paz, pressupondo que o trauma é capaz de perpetuar situações de conflito, que são em si também patologizadas numa apreensão psicologizante da guerra.

A designação indiscriminada do trauma gera também como efeitos a suspeita e a banalização do diagnóstico. Segundo N/Volunt., o papel dos médicos e psicólogos no campo de refugiados não se restringe a prestar a assistência, mas serve também para atestar as condições de saúde dos residentes no campo. Porém, “*there is only one doctor in the camp, is the only one who can officially say that this is true, for a lot of people [there is] a possibility to stay with their ill*” (N/Volunt.). Pessoas que apresentam o quadro de transtorno pós-traumático podiam também ser enquadradas como vulneráveis, mas a dificuldade está em estabelecer tal diagnóstico pois requer a avaliação de um psicólogo. Além disso, em sua opinião, além da

dificuldade de se designar um diagnóstico apropriado a essa condição, a experiência traumática faz parte da realidade das pessoas nos campos de modo geral, o que seria um complicador.

For me as someone without any medical professional psychological skills, to me everybody of these people are traumatized, deeply traumatized, we can see in five minutes talking to them, especially if you talk about their story, of their home countries or in the way to Greece, there is the worsts experiences of violence that you can imagine. So, then it's complicated to get this diagnosis (N/Volunt.).

O trauma deixa, portanto, de ser um diferencial e um critério de vulnerabilidade pelo alto grau de acometimento que atinge as pessoas. N/Volunt. conta que em 2019 uma lei foi lançada retirando o TEPT de tais critérios, *“because literally the minister said: they lie, everybody can say this. So is no longer considered a criteria”*. Sendo assim, *“for a few people the only way to find a way out with this diagnosis was in fact suicide attempt”*. Se a pessoa foi vítima de tortura ou violência extrema, pode também ser elegível numa condição vulnerável, mas precisa convencer o entrevistador de que isso aconteceu de fato, algo que muitos não conseguem. Além do psicólogo, há apenas um psiquiatra que atua no hospital fora do campo e atende a população de Samos, bem como os turistas, e, para chegar até ele, é necessário ter uma carta do psicólogo ou do médico do campo fazendo o encaminhamento, ou seja, a pessoa é praticamente inacessível.

Segundo Fassin (2009), a designação do traumático transcende a vivência do sujeito, é algo que não está nele, mas opera no sentido de conferir a ele um determinado lugar, de ler a experiência de uma certa maneira. Essa designação, no entanto, oblitera as experiências, na medida em que se coloca como uma “tela entre o evento e seu contexto por um lado, e o sujeito e o significado que ele ou ela atribui à situação por outro” (p. 281), reduzindo experiências complexas e diversas a um denominador comum – seja na sintomatologia clínica, seja nas representações pré-definidas do “traumatizado”.

Apesar de avaliações localizadas não sustentarem a ideia do trauma de forma generalizada, de contestarem a inevitabilidade e a predominância de respostas traumáticas a estes eventos, diagnósticos como TEPT, ansiedade, depressão são universalmente aplicáveis e uma resposta assumida como a norma. Uma história de insegurança é equiparada a uma história de problemas psicológicos ou susceptibilidade ao colapso, quando, segundo Pupavac (2001), comunidades com histórico de adversidades deveriam ser reconhecidas, ao contrário, por sua resiliência, mas ela chega a ser vista como disfuncional – qualquer população que resista à patologização é vista como em negação e, portanto, necessitada de tratamento. Desconfia-se

das capacidades próprias da população, enquanto se deposita uma confiança inabalável na intervenção.

Para Knobloch (2015), as possibilidades de entendimento das experiências do migrante e do refugiado tornam-se limitadas, ao uniformizar modos de subjetivação singulares e vivências emocionais. “Em nome de uma categoria psiquiátrica, não se escuta o sujeito, só seus sintomas.” (p. 170). Além disso, a ideia de um sujeito fragilizado, suscetível a desenvolver problemas psicológicos, torna-o dependente da expertise terapêutica, reforçando a vulnerabilização. “Torna-se uma política, política clínica e terapêutica interpretar a priori a instabilidade da vida do imigrante como anomalia e potencial psicopatológico, sem levar em consideração o contexto, a história do sujeito e as condições sociais e políticas a que são submetidos no país de acolhimento.” (Knobloch, 2015, p. 172).

Pussetti (2010), em pesquisa realizada nos serviços institucionalizados de saúde mental para imigrantes de Lisboa, constata que “os serviços vocacionados para as populações migrantes não representam um espaço de escuta e de reconhecimento do outro” (p.96), mesmo mediante identificação da condição de vulnerabilidade, não há reflexões aprofundadas sobre as necessidades dos imigrantes, em suas particularidades, adotando-se perspectivas universalistas, organicistas e biomédicas das questões de saúde. Uma condição de fragilidade é considerada, que está atrelada não só à experiência da migração, mas a uma situação socioeconômica precária, marginalização, ilegalidade e falta de um apoio social adequado. E essa instabilidade é “interpretada como uma anomalia e correlacionada com uma potencial psicopatologia” (p.97). Assim, “a medicalização da condição de imigrante é um dos problemas mais sérios dos programas terapêuticos de saúde mental destinados a estes pacientes” (p. 99). Os programas de atenção aos migrantes, ao adotarem a premissa da patologia, estereotipam, reificam, homogeneizam, “silenciam a diferença individual, visando simplificar o uso de programas de diagnóstico e tratamento” (p.99).

Na identificação do trauma, deposita-se uma ênfase nas similaridades de respostas entre os distintos grupos culturais, enquanto ignoram-se as discrepâncias em virtude de uma abordagem universalista subjacente para o fenômeno do transtorno mental, afirmam Bracken, Giller e Summerfield (1995). “O fato de que os sintomas e sinais podem ser identificados de forma confiável em diferentes ambientes não é garantia de que eles significam a mesma coisa nesses ambientes” (p.1074). O que ocorre é a reificação de uma categoria nosológica, seguem os autores, desenvolvida em um grupo cultural particular e aplicada indiscriminadamente em outros contextos culturais onde falta coerência e sua validade não foi estabelecida. Determinados fenômenos são tomados como universais apenas por serem identificados em

diferentes situações, tanto as categorias de análise são apreendidas em termos universais, como as propostas terapêuticas. O self e sua relação com os outros e com o exterior é posto como um dado, assim, “eventos traumáticos são vistos como tendo um impacto sobre este self e essas relações de forma isolada do contexto social, político e cultural. Do mesmo modo, as abordagens de tratamento baseadas em modelos psicodinâmicos, comportamentais e cognitivos compartilham esses 'dados'” (p. 1075).

O trauma está substituindo a fome na conceitualização sobre o impacto da guerra e dos desastres, aponta Pupavac (2002), e a intervenção psicossocial se tornou um componente chave na política internacional como gestão de risco social, assumindo como propósito assegurar o funcionamento social e psicológico. A essência da perspectiva psicossocial ancora na identificação de um “disfuncionalismo” causado por sintomas traumáticos decorrentes de experiências angustiantes, o que geraria um ciclo de vitimização e violência, exigindo, assim, a intervenção para reabilitar a vítima e quebrar o ciclo - há uma expectativa de que o trauma, se não elaborado, leve as vítimas a perpetuar a violência que experienciaram. Assim, reviver as experiências traumáticas por meio da terapia é pré-requisito para restabelecer a ordem social e curar indivíduos (Pupavac, 2002; Summerfield 2001).

“Sob o governo terapêutico, os direitos estão sendo reconceitualizados em termos de reconhecimento psicológico, e custódia, em vez de liberdades” (Pupavac, 2002, p. 360). Se anteriormente a necessidade estava em receber comida e abrigo, e os beneficiários tinham abertura para falar e pensar livremente, “a abordagem psicossocial contemporânea é, em contraste, muito mais total. O receptor deve produzir as emoções, sentimentos e cognições corretos, coletados pelo facilitador terceirizado do empoderamento” (De Vos, 2011, p.114). Neste paradigma terapêutico, as partes de um conflito são vistas necessariamente como vítimas e perpetradores da violência, ao invés de atores políticos concorrentes. A terapeutização do discurso público borra o político com o terapêutico e deslegitima a população como atores políticos. Aponta-se, ainda, para evidências clínicas que não sustentam algumas estratégias usadas pelos programas internacionais, ou mesmo mostram efeitos negativos, na medida em que as intervenções minam as possibilidades de enfrentamento dos sujeitos (Pupavac, 2002; De Vos, 2011).

Em 1980 foi reconhecido, por meio da APA, o Transtorno de Estresse Pós-Traumático, um fenômeno já conhecido, mas com pouca atenção conferida, antes identificado por designações como “*shell shock*”, “*combat stress*”, “*delayed stress syndrome*” ou “*traumatic neuroses*”, vinculado inicialmente a experiência de catástrofes, sejam humanas ou naturais (Caruth, 1995). Segundo Fassin (2009), a denominada “neurose de guerra” designava o

sofrimento psicológico dos soldados expostos às terríveis experiências nas trincheiras durante a I Guerra Mundial. Nesse momento pairava uma suspeita quanto à veracidade do trauma, visto que receber o diagnóstico resultava na desobrigação de voltar para a batalha. Foi após a guerra do Vietnam que se deu o reconhecimento da identidade clínica do TEPT, e com essa “assinatura psíquica”, ao invés da suspeita, foram criados direitos de assistência médica e reparação financeira para as pessoas acometidas. Nessa categoria, um repertório muito mais amplo de experiências foi abarcado – a criança que sofre um abuso sexual, o sobrevivente de uma catástrofe, a vítima de tortura (Fassin, 2009; Caruth, 1995).

Os prismas legalista e da reparação participam também desses processos de reconhecimento. Mendes e Araújo (2016) falam do “paradigma da vitimização” e suas formas de legitimação e consagração, no qual o estatuto de vítima é recurso para obtenção de benefícios, obriga respostas por parte do Estado e a necessidade de restaurar a normalidade. O trauma, na cultura anglo-americana, “confirma o sofrimento e confere status moral e a base para direitos legais, então há uma prontidão para que os indivíduos se identifiquem como traumatizados” (Pupavac, 2002, p. 496).

Para Caruth (1995), a classificação do Transtorno de Estresse Pós-Traumático não ofereceu uma explicação sólida para a doença, e promoveu uma ruptura fundamental nos modos de compreensão do que constitui a patologia e os processos de cura, considerando seu uso massivo e indiscriminado. Ainda hoje paira a suspeita acerca da adequação e da aplicabilidade da categoria do TEPT, mas ela se mostra um instrumento na produção do testemunho das experiências de vítimas de violência. “Assim, os psicólogos e psiquiatras, por terem acesso a essa subjetividade, tornam-se as testemunhas legítimas que falam em nome de quem vivenciou os acontecimentos traumáticos” (p. 539). Por sua vez, o discurso do trauma molda e regula experiências de violência de tal modo que “algumas vítimas temeriam que, a menos que pudessem obter esse diagnóstico, poderiam ser consideradas como não tendo sido torturadas” (Summerfield, 1996, p. 11). Nesse sentido, se o trauma serve para atestar a violência, não apresenta-lo invalidaria a própria experiência de violência.

Experiências em programas de apoio psicossocial mostram em muitos momentos a recusa ou um desconforto com as designações clínicas, visto que a condição de traumatizado posta como uma doença não condiz com as percepções das pessoas atendidas (Pupavac, 2002). As críticas à ênfase excessiva no trauma e em um modelo medicalizado apelam “à psicologia *social* em oposição à psicologia *clínica*”, e representam “uma demanda por intervenção psicossocial abrangente, abordando valores pessoais, culturais e políticos”. (Pupavac, 2002, p. 501, grifo no original). Quanto aos atores locais, a autora aponta que ainda que tentem “jogar a

carta do trauma”, a lógica terapêutica não atende seus interesses na medida em que “acaba por questionar sua agência moral e capacidade de autogoverno” (p.503). O olhar centrado na doença impede a identificação de elementos de escolha ativa, de projetos individuais, de resistência e agência, quando outros sentidos poderiam ser atribuídos às suas experiências (Pinillos, 2012; Pussetti, 2009).

Summerfield (2001) entende que psicologia e saúde mental são construtos sociais, e sustentam modos coletivos de pensar sobre determinadas experiências, fazendo com que os indivíduos organizem “o que sentem, dizem, fazem e esperam para se adequar às expectativas e categorias prevaletentes.” (p. 96). Defende que “o transtorno de estresse pós-traumático é moral – isto é, engloba a sensação de ter sido injustiçado – e não psicológico” (p. 96). Ocorre uma conversão da miséria e da dor em problemas técnicos padronizados e passíveis de intervenção especializada, porém, “a dor humana é uma coisa escorregadia, se é que é alguma coisa: como ela é registrada e medida depende de considerações filosóficas e sociomorais que evoluem com o tempo e não podem ser simplesmente reduzidas a uma questão técnica” (p. 98).

Nesse sentido, o autor ressalta que a aplicação acrítica dos conceitos e práticas de saúde mental em contextos não ocidentais corre o risco de “perpetuar o status colonial da mente não-ocidental”, desconsiderando que cada cultura tem suas próprias elaborações de saúde mental e meios para procurar ajuda em tempos de crise (Summerfield, 1997). Questiona os programas focados na “objetificação da miséria da guerra” como uma entidade estática e independente, um problema técnico para o qual se oferece soluções técnicas, como aconselhamento, que é onde reside sua atratividade, na medida em que se mostra uma forma de intervenção moderna, limitada no tempo e politicamente neutra.

A maneira como os traumas da guerra são vividos e enfrentados é determinada por fatores como coesão da comunidade e solidariedade política, atestam Bracken, Giller e Summerfield (1995). As realidades sociais, políticas e culturais organizam o contexto em que a violência é vivenciada e determinam de certa maneira: “(a) o significado subjetivo da violência ou trauma; (b) a forma como a angústia associada à violência é vivida e relatada; (c) o tipo e a extensão do suporte geral disponível para o indivíduo (d) que tipo de terapias estão disponíveis e são apropriadas” (p.1077). Formulações médicas como o TEPT são mais válidas se utilizadas como testemunho contra tortura e violência, defendem os autores, contribuindo para o reconhecimento internacional e erradicação de práticas desumanas (credibilidade científica). Por sua vez, permanece uma preocupação de “‘medicalizar’ e ‘profissionalizar’ o processo de testemunho e, portanto, de luta contra essas formas de violência” (p.1080). Tem-se como possível efeito minar “as estruturas da comunidade local, as próprias forças que agem

como elementos ‘protetores’ em relação aos efeitos do trauma e as próprias estruturas que precisam ser capazes de dar testemunho em seus próprios termos” (p.1081).

Ainda que a definição do TEPT seja contestada, há certo consenso de que a resposta a um evento extremo toma a forma de alucinações, pesadelos, pensamentos ou comportamentos decorrentes dele. Caruth (1995) aponta que se o TEPT deve ser entendido como um sintoma patológico, “então não é tanto um sintoma do inconsciente, mas um sintoma da história. Os traumatizados, podemos dizer, carregam em si uma história impossível, ou tornam-se eles próprios o sintoma de uma história que não podem possuir inteiramente” (p. 5). Nessa linha, a noção de trauma não está restrita a essa expressão individualizada e puramente reativa, mas pode também ser pensada em uma perspectiva coletiva, enquanto memória histórica. “A guerra é uma experiência coletiva e talvez seu impacto principal nas vítimas seja por testemunhar a destruição de um mundo social que personifica sua história, identidade e valores de vida. Esta não é uma ferida ‘privada’, carregada por um indivíduo privado” (Summerfield, 1996, p. 19).

Como afirmam Fassin e Rechtman (2009), a experiência traumática foi reposicionada para se tornar um testemunho para o indizível. “Enquanto anteriormente o trauma estava relacionado a uma experiência individual e subjetiva, o conceito foi agora ampliado para representar a experiência humana universal” (Fassin e Rechtman, 2009, p.72), abrindo-se para uma gama de elaborações teóricas sobre trauma e memória. “Se a sobrevivência de uns testemunhou a eliminação de outros, foi também porque o trauma psíquico se tornou o fator constitutivo essencial dessa memória do inaceitável, memória da qual os sobreviventes se tornaram os guardiães” (Fassin e Rechtman, 2009, p.73), assim, o trauma não é apenas a consequência de experiências insuportáveis, mas também um testemunho.

O trauma histórico remete a uma relação com o passado em que o grupo se identifica como vítima pelo reconhecimento da experiência compartilhada de violência. O enquadramento moral que emerge é o de que o sofrimento estabelece a base por uma causa e que o evento demanda uma reinterpretação da história. Porém, tal mudança de perspectiva não necessariamente provocou impactos nas práticas clínicas, naquele momento desenvolvidas com pessoas sobreviventes do Holocausto. Duas tendências se destacavam na seara da psiquiatria, uma de negar a existência de problemas psicológicos entre os sobreviventes, considerando que, se eles sobreviveram, é porque eram mais fortes, e a outra, a de achar que se não apresentavam nenhum sintoma, era sinal de adoecimento mental, já que uma pessoa normal deveria experimentar esses sintomas. (Fassin e Rechtman, 2009).

Para Felman (2014), traumas individuais, privados, tornam-se emblemas de traumas coletivos publicamente compartilhados. Os “traumatizados” ou os “sujeitos da história” têm

sua fala negligenciada na história, compõe aquilo que fica fora do registro. O que é passível de ser visto é contingente aos limites do quadro de referência adotado – ver pode ser um ato “inerentemente, inconscientemente político” (p. 132). A impossibilidade de ver, segundo a autora, está atrelada não necessariamente a uma ideologia que oculta elementos da realidade, mas a uma “intrínseca deficiência cultural para ver o trauma”, e, portanto, devemos olhar para a estrutura do trauma de modo a tornar visível aquilo que não está, no sentido de reconhecer e expiar a violência invisível inscrita na cultura.

No âmbito do direito e do julgamento, ela pensa os “constrangimentos práticos de ter de prestar contas e estabelecer justiça”, na busca por tentar “dar sentido ao abismo ou reduzir sua ameaça (sua insensatez, seu caos ininteligível) conferindo-lhe um nome, codificando-o ou subsumindo sua realidade (a qual é inatamente sem nome e inclassificável) à lógica classificadora” (Felman, 2014, p.128), bem como organizando-a em torno de uma coerência técnica e procedimental.

Em uma perspectiva histórica ou antropológica, a documentação, descrição e elaboração diagnóstica do TEPT por parte de psicólogos e psiquiatras, relacionada a experiências variadas de violências, não se coloca como apenas uma assertiva sobre a “descoberta e o testemunho de situações clínicas por especialistas que finalmente estão reconhecendo uma realidade até então desconhecida” (Fassin, 2008, p.532), não se trata apenas da criação de novas nosologias que dão conta de identificar as consequências da guerra e lidar com elas, mas propõe novos enquadramentos para interpretar os conflitos contemporâneos. “Visto desse ângulo, o trauma não é apenas uma descrição clínica de um estado psicológico, mas também a expressão política de um estado do mundo” (Fassin, 2008, p.533).

3.2 Questões de saúde mental: narrativas sobre dor e resiliência

Parece haver um consenso quanto às implicações da experiência migratória ou das vivências de crise para as condições de saúde mental das pessoas. Há, inclusive, uma expectativa de adoecimento, como aponta Fassin (2014), que cai no âmbito da regularidade, ou seja, diante do trágico, coloca-se dentro do espectro da normalidade que sujeitos saudáveis adoecem, tratando-se de uma “reação normal a um evento anormal”.

As narrativas sobre os processos de adoecimento passam pela identificação de demandas por atendimento psicológico, que pautam o formato no qual este atendimento se dará. Na

literatura, os repertórios sobre as condições de saúde mental das pessoas refugiadas se dão frequentemente sob a ótica da psicopatologia, correlacionando a experiência trágica com a manifestação de quadros clínicos, em um viés para o tratamento de doenças e detecção de transtornos psíquicos. Os diagnósticos mais comumente atribuídos são Transtorno de Estresse Pós-traumático, depressão e ansiedade, aparecendo muito frequentemente também nas narrativas em campo. Nesse sentido, a importância das intervenções psicológicas reside na prevenção de sequelas emocionais, evitando o desenvolvimento de quadros agravados de patologias psíquicas, ou eliminação de sintomas e elaboração do trauma, muitas vezes com indicação de psicofármacos (Nickerson e cols., 2015; Giacco, Laxhman & Priebe, 2018; Antunes, 2017; Mosquera e cols., 2010; Goodkind. e cols., 2014; Jong e cols., 2000; Coutinho, Rodrigues & Ramos, 2012; Lindert e cols., 2009; Rees, Silove, Tay & Kareth, 2013; Medeiros, Sampaio, Sampaio & Lotufo-Neto, 2014; Fazel, Wheeler & Danesh, 2005; Alves, Lacerda & Legal, 2012; Cloitre, 2009).

Existe, ainda, um quadro clínico específico do processo migratório que Achatz (2006), psiquiatra espanhol, chama de Síndrome do Imigrante com Estresse Crônico e Múltiplo, ou Síndrome de Ulisses, uma condição caracterizada por altos níveis de estresse que superam a capacidade de adaptação, ocasionados por uma combinação de solidão, fracasso no alcance dos objetivos, vivência de carências extremas e terror.

Em campo, podemos observar distintas posturas entre os profissionais. Algo que permeia suas formas de entendimento é a noção de que o sofrimento se manifesta mediante experiências adversas, estando comumente presente na condição do refúgio e nas vivências de deslocamento. Em alguns momentos, um princípio de fragilidade é ressaltado, relacionado à situação instável, ameaçadora, desestabilizadora que se encontram; em outros, dá-se destaque a uma resiliência própria desses sujeitos, uma força que os possibilita enfrentar circunstâncias devastadoras sem cair no adoecimento. L/Psi chama a atenção:

A gente usa o termo migrante, mas estamos falando de uma pessoa que fez um deslocamento forçado, ele é um solicitante de refúgio, ele tem perdas, danos, prejuízos, não saiu porque quis, e nesse trajeto ele correu riscos, porque as situações de traumas e de risco a gente vê, as vezes o risco é da própria subsistência, do próprio corpo, aquele que escapa de um incêndio, de uma enchente, de um terremoto (L/Psi).

J/Coord. parte do princípio que as pessoas com quem trabalha são “*extremamente resilientes*”, considerando que para “*terem conseguido fugir e chegar cá e passarem por todo esse percurso, são pessoas que à partida são mais desvencilhadas e tem um espírito de sobrevivência combativo já dentro delas muito enraizado*”. Portanto, defende uma postura não

paternalista em relação aos refugiados e que estes devem ter poder de decisão sobre o que é melhor para eles. *“Às vezes acho que decide num sentido que eu acho que não é o melhor, mas ela tem essa liberdade, nós não temos o direito de impor nossa visão”*. Entende que faz parte do seu papel explicar *“quais são os prós e contras de cada um dos caminhos e que num caminho tem até mais possibilidades do que noutra, mas no final quem decide é sempre a pessoa”*.

P/Coord. ressalta que aqueles que conseguiram de fato chegar à Europa, *“não chegavam doentes”*, já que quem fazia a travessia tinha *“força e saúde suficiente”* para tal, *“os que não conseguiam estavam doentes, nunca conseguiam atravessar”*. O problema está em *“como é que eles chegavam, um estado... por todas as vivências que tiveram, em termos de fragilidade, é que era o problema”* (P/Coord.). Então ao passo que se compreende a necessidade de condições de saúde mínimas para fazer a travessia, nessa trajetória têm sua saúde deteriorada e chegam ao destino demandando cuidados e atenção.

A noção de resiliência é aplicada tanto para designar aqueles que se mantêm saudáveis e com suas capacidades resguardadas mesmo tendo experienciado situações extremas, ou como uma defesa no sentido de não submeter as pessoas refugiadas a medidas assistencialistas, com excesso de cuidado, invasivas, que elas não sejam reduzidas a uma condição vulnerável e passiva. Mas é uma noção que diz muito pouco sobre as condições de enfrentamento das pessoas, pautada em compreensões genéricas de saúde e bem-estar, remete a um processo adaptativo positivo e modos de funcionamento adequados perante as adversidades, enaltecendo características individuais. Ela aparece comumente como uma nomeação daquilo que foge ao esperado – que pessoas que vivenciam situações extremas adoeçam.

Algumas demandas identificadas pelos profissionais aparecem atreladas aos distintos momentos da trajetória migratória. No acolhimento realizado a crianças e adolescentes desacompanhados em Portugal, R/Psi indica duas linhas de demandas, uma diz respeito a dificuldades sentidas na chegada e na permanência de longo tempo, relacionadas à solidão, à exclusão, ao relacionamento com os colegas na escola, ao estigma de ser refugiado, ou dificuldades de compreensão da língua, *“uma angústia muito ligada à situação atual”*. A outra refere-se ao passado, alguns com uma *“culpabilidade ligada à sobrevivência e ao fato de terem sobrevivido a situações de muito risco de vida e de terem visto pessoas, familiares e amigos, morrerem no caminho, terem sido separados e de sentirem agora mais ou menos em segurança”*.

Menciona, ainda, situações vividas de grande violência durante a travessia, seja no mar, via terrestre ou na passagem por campos de refugiados, que também compõe a expressão das demandas dos jovens. Estes jovens chegaram a Portugal desacompanhados por diferentes

motivos. Alguns já saem do país de origem sem os pais, o que é *“muito comum, (...) os próprios pais depositam neles uma grande expectativa de poderem... de saírem e de encontrarem condições melhores, de escaparem algumas situações de maus tratos, violência, mas também de pobreza, que é uma dimensão importante”* (R/Psi). Outros eram órfãos ou, alguns poucos, perderam os pais no caminho.

No processo de identificação das demandas, no encontro com as pessoas, E/Psi conta que fazia uso de um formulário padrão da organização, adaptado para o Brasil, para registros realizados durante a intervenção a partir dos relatos das pessoas acerca dos aspectos sentidos com maior dificuldade, fatores de risco, vivências. As questões estavam relacionadas a momentos pré-migração, ao trajeto migratório e seus perigos, às violências e violações de direitos sofridas, ou situações *“potencialmente traumatizantes”* vividas no Brasil. *“Então nessas três fases do processo migratório, existiam vivências, elas passaram por experiências que nos traziam (...) que a gente trabalhava no atendimento, elas traziam conteúdo desses três momentos pra sessão terapêutica”* (E/Psi).

T/Psi também localiza as demandas vinculadas a momentos distintos, desde a tomada de decisão de deixar o país, ao cruzamento das fronteiras e durante o processo de integração. Percebe que *“a situação vai se agravando no meio do caminho, mas aquilo fica ali latente sabe? Aquela dor do que eles tinham antes e não podem ter mais, antes da guerra acontecer ou outro tipo de problema ou perseguição”* (T/Psi). Assim, a dor da perda exige certa elaboração, na medida em que permanece enquanto marca da experiência da partida e da possível ruptura de vínculos.

Nos relatos dos entrevistados aparece reiteradamente a percepção de um estado de vulnerabilidade que marca as condições de vida dos refugiados. F/Psi, durante o acolhimento no centro de referência, oferece uma escuta para levantamento das vulnerabilidades, para *“perceber o que tava acontecendo na vida daquela pessoa, quais eram as questões que as colocavam em risco e que poderiam ser trabalhadas dentro de um processo de cuidado, escuta para um levantamento situacional”* e, em seguida, fazer o encaminhamento. As principais demandas identificadas por L/Psi estão vinculadas ao desemprego e à ausência de meios de subsistência, *“a questão de precisar de comida tá posta”*. *“O que eu vejo aqui são pessoas que estão em um estado depressivo”*, com *“dificuldades de encontrar sentido de vida”* e emocionalmente abaladas, diz T/Psi. Essas dificuldades estão relacionadas ao fato de que não mais possuem trabalho, recursos, casa, uma *“boa vida”*. Considera que o governo não fornece um auxílio eficaz e a sociedade civil *“não entende o espaço da integração e não integra bem”*.

As demandas dos refugiados se expressam em um sofrimento produzido pela *“instabilidade social, falta de recursos, incerteza relativamente com o futuro, condições jurídicas precárias, precariedade da vida, portanto, uma demanda que tá muito, digamos assim, muito ligada às dimensões materiais e sociais, a uma vida como imigrante e como refugiado”* (C/Psi). O psicólogo ressalta a inexistência de uma rede de contatos consistente para os que chegam em Portugal, visto que as comunidades de refugiados são menores e mais pulverizadas em comparação com outros países. *“Portanto, as pessoas chegam, não têm muitos contatos, são bastante dependentes das instituições, as instituições fazem muito pouco para elas, muito pouco”* (C/Psi).

Destacam também as dificuldades enfrentadas nos campos de refugiados, condições de vida onde predomina uma *“lógica de dependência e de falta de controle sobre as suas próprias circunstâncias, absolutamente atroz”*, afirma S/Psi, e por isso considera que são pessoas extremamente resilientes. *“No geral, a circunstância das pessoas era de tal forma desafiante que isso já desestruturava para uma série de coisas a seguir”* (S/Psi). Ainda assim, muitas das queixas que chegavam ao seu consultório versavam sobre outros conteúdos, que não estritamente vinculados à vida no campo:

tinham, por exemplo, a ver com amor, com seus corações partidos, mas que depois, falando com as pessoas, se percebe que é muito mais para além disto, é uma fragilidade geral que a pessoa já está a vivenciar desde logo por uma impossibilidade de planear um futuro, de estudar, de poder imaginar a construção de um projeto de vida, e é claro que isto depois retira-lhes a esperança e a capacidade de lidarem com coisas que em outras circunstâncias conseguiriam lidar. (S/Psi).

N/Volunt. e S/Psi relatam sobre as constantes tentativas de suicídio que ocorriam nos campos de refugiados onde atuavam – Grécia e Sudão do Sul, respectivamente. *“A few times people told me ‘I will kill myself, now or tomorrow’, (...) to me it felt really realistic, they were really calm and not in panic or something, and say ‘I cannot bear anymore, I’m here for months, nothing happens, I have no perspective’”* (N/Volunt.). Comenta que, se em outros contextos onde há todo um sistema de saúde disponível para atender situações como essa, já é algo difícil de se lidar, no campo esse é um problema que ganha proporções ainda mais críticas, *“there was no way to pass responsibility to a professional, which is hard enough, these situations are hard enough if you are in the structures that you need, but in these conditions, so this was the toughest situations for me”* (N/Volunt.). Houve momentos em que S/Psi chegou a fazer dois atendimentos por semana em decorrência de tentativas de suicídio, *“se criou ali uma espécie de efeito de contaminação”*.

Durante o período em que D/Psi atuou na Etiópia, entre as demandas estava muito presente a experiência de ataques violentos e sequestros por parte de traficantes, o que desencadeava a manifestação de sintomas, segundo a psicóloga, especialmente ligados ao estresse pós-traumático, como não conseguir dormir, isolamento social, dificuldade de confiar nas pessoas, *“ou até alguns casos que as próprias pessoas se tornaram violentas em casa ou tinham algumas dificuldades em gerir sua agressividade”*. Afirma que as técnicas de trabalho grupal, com o protagonismo de pessoas da comunidade na condução das atividades, possibilitavam melhora significativa nos sintomas.

F/Psi denomina de *“sofrimento psíquico relacionado ao movimento, à migração forçada”*, decorrente do fato de estar em uma cultura diferente, um lugar diferente, sem necessariamente o desejo de estar ali, o que gera *“efeitos de sofrimento”*. Era comum o aparecimento de reações psicossomáticas fortes, que levavam a *“sagas gigantescas por serviços de saúde, sem explicação do que era a dor de cabeça ou qualquer questão de saúde ali, então era um sofrimento psíquico oriundo da condição migratória”*. Ele afirma que se trata de uma categoria muito ampla, que *“não diz muita coisa”*, mas leva à reflexão acerca de um sofrimento relacionado a esse modo de vida.

Episódios de violência intrafamiliar e conjugal eram também frequentes, ausência de trabalho, além da situação de rua na qual viviam os imigrantes. Considera que esse último não é necessariamente uma *“demanda psicológica”*, mas é parte do escopo da Psicologia no que concerne à produção do sofrimento relacionado a *“condições materiais de vida, de permanência, (...) muita dificuldade de acessar as políticas de atenção a pessoas em situação de rua”* (F/Psi). Como manejo dessas demandas, preconizava-se a intervenção psicossocial, com a formação de grupos terapêuticos e de escuta para falar de temas como trabalho, xenofobia, abusos, o próprio deslocamento. M/Psi reforça:

A gente adora um trauma, né? Um estresse pós-traumático... e você fica tão focado nas experiências pré migratórias, que às vezes o fato do racismo, da exclusão, do preconceito, discriminação, pode ser tão impactante quanto esse período pré migratório das vivências traumáticas no seu país de origem, então eu acho que auxiliar nesse cotidiano, a sua própria demanda em si, que ele vai trazer isso. (M/Psi).

Há uma dimensão do sofrimento a ser reconhecida que remete ao passado, mas, para C/Psi,

no percurso que leva um refugiado ou um requerente de asilo a pedir apoio psicológico, eu diria que antes vem o presente, a fadiga do presente e a incerteza do futuro, e logo só muito devagar, muito lentamente, depois vem o passado, enquanto toda gente pensa: ‘o refugiado tá aflito pelo passado de violência etc.’, o problema das pessoas é aqui,

agora, como ir pra frente, como seguir pra frente, depois quando, se calhar, a situação está um bocadinho melhor, elas têm a possibilidade de enfrentar o passado. Isso não significa que o presente não seja feito pelo passado, (...) mas o grande problema que leva as pessoas ao contato conosco é o sofrimento, aquela depressão, aquela ansiedade, aquela fadiga que é ligada ao viver em situações de precariedade, em que o acolhimento é muito, muito, muito básico. (C/Psi).

O atendimento individual é realizado quando determinadas expressões de adoecimento são observadas ou quando manifestam sintomas. Por exemplo, dificuldades de sono, dores no corpo constantes e sintomas psicossomáticos, *“pessoas que não estão em condições de cuidar delas próprias ou dos filhos, que estão muito isoladas, e obviamente também esses sintomas psiquiátricos, que, infelizmente, depois de sofrerem determinadas experiências, muitas pessoas reagem com sintomas mais graves”* (D/Psi). Os indicativos de adoecimento psíquico são postos num amplo espectro de variabilidade, visto que *“em algumas culturas é muito difícil falar de sintomas da mesma forma que se fala no ocidente”* (D/Psi), mas de modo geral, faz-se a “tradução” para os repertórios de compreensão que há disponíveis.

No contexto palestino, N/Psi afirma que as demandas apresentam níveis variados, *“basically there are many mental health needs, sometimes people contact us because they have symptoms, because they react after the incident has occurred, have been exposed to an incident, or a family member has psychological difficulties”*. Ela se refere às pessoas atendidas como vítimas de violência sexual ou política, como no caso das violências perpetradas nas prisões. Explica que as demandas não se reduzem a questões de saúde mental, mas estão relacionadas à situação social e econômica. Segundo S/Psi, *“o difícil era encontrar quem não fosse afetado pela violência política de alguma maneira”*, a população local, de modo geral, era alvo de maneira direta ou indireta de violência política, e mesmo entre os que não eram, *“existe uma grande solidariedade, vamos dizer assim, por todos aqueles que de alguma forma foram afetados”*.

N/Psi analisa que o olhar externo sobre as pessoas que vivem em um contexto como esse da Palestina, que vive um conflito já de mais de 70 anos de duração, preconiza que elas devem ter seus recursos bem estabelecidos para lidar com isso ou que elas são disfuncionais em suas formas de enfrentamento. Em sua visão, entende que as pessoas de modo geral têm boa resiliência e buscam vias coletivas para lidar com a situação, e, portanto, discorda de um princípio patologizante que prevê a manifestação de sintomas ou outras reações sempre que um incidente acontece. *“They copy with the events that happens, with the things they witness in a really good ways and sometimes a certain people, I feel that is the only thing they know”* (N/Psi).

E/Psi aponta que as demandas em saúde mental, no contexto de Roraima, estavam tão presentes e evidentes que “*a gente não precisava usar nenhum tipo de instrumento pra identificar se a pessoa precisava ou não, nos chegava muito espontaneamente, tanto a referência da própria comunidade venezuelana com quem a gente lidava, como também das organizações ou mesmo do sistema público*”, prescindindo da necessidade de busca ativa. Já P/OIM chama atenção que é necessária a identificação da demanda por parte dos técnicos para que haja o encaminhamento para os serviços, o que muitas vezes não acontece porque a demanda não é percebida, “*se não for reconhecida, então a pessoa não chega sequer ao serviço*”. Por sua vez, as percepções culturais alteram as formas como o sofrimento é entendido, o que interfere na sua detecção. Certa instabilidade após a inserção em novo território é esperada, o que não é sinal de adoecimento, considera.

S/Psi ressalta que “*o tipo de problemas que as pessoas trazem não são propriamente questões subjetivas, são questões muito objetivas e de difícil resolução*”. Informa que em uma das organizações que atuou, a resposta oferecida se mostrava bastante limitada, já que apostava significativamente em um aporte terapêutico para resolução de problemas, e exemplifica:

Uma família ou uma mulher que não consegue ir para junto da família, porque estão em zonas diferentes do país, porque existe insegurança e, portanto, viajar simplesmente a outra zona não é possível. Por muita terapia que possa haver, estamos sempre numa intervenção de mitigação do sofrimento, mas em rigor não conseguimos ir para muito além disto, quando na realidade a resolução existe. Outro exemplo, famílias ou pessoas que têm, por exemplo, dificuldades econômicas, que não têm dinheiro suficiente pra ter comida, pra por comida aos filhos. Eu, sinceramente, nalguns momentos sentia-me um bocadinho hipócrita, estar a proporcionar ferramentas psicológicas a essas pessoas quando eu sabia que havia outras ferramentas, que resolviam não só o distress psicológico, como a fonte de distress em si (S/Psi).

Em todas as falas são postos em bastante evidência as adversidades, iniquidades, o cenário de risco, ameaça e violência no bojo da produção do sofrimento, o qual se busca compreender a partir de distintos repertórios e para os quais se busca oferecer respostas, respostas essas que se pretendem contextualizadas, tendo em conta não só as expressões subjetivas, mas as condições que as produziram, embora o raio de alcance da intervenção esteja fortemente localizado nas primeiras.

Considerar que o contexto produz o adoecimento não é o mesmo que colocar o adoecimento em contexto. Reconhecer os condicionantes sociais não necessariamente rompe com uma leitura individualizada e homogeneizadora das respostas ante as crises. No “checklist” da sintomatologia, o olhar se dirige para aquilo que já está a priori definido como indicativos

de transtornos ou adoecimento psíquico, enquanto respostas similares, padronizadas e universais. Contextualizar o adoecimento remete a uma tentativa de compreensão das formas de manifestação em suas especificidades culturais no que concerne às maneiras como ele é sentido, expresso, compreendido e como os sujeitos lidam com ele, que recursos possuem e que estratégias são mobilizadas.

Os entrevistados identificam a presença do sofrimento como algo que marca a vivência do refúgio, e, assim, ressaltam a demanda por atendimento psicológico profissional. Poucos adotam a perspectiva exclusiva da sintomatologia, diagnóstico e tratamento, embora esteja também presente, o que já dá direcionamentos para o cuidado que será ofertado. As elaborações buscam dar conta dos processos psíquicos envolvidos e formular possíveis explicações para o sofrimento, transitando entre noções próprias da psicopatologia e seus enquadres, por vezes com um olhar focado na doença e não no sofrimento em si, ou adotando noções mais abstratas, compreensivas, interrelacionando o sofrimento com as situações vividas e buscando identificar as nuances das suas formas de expressão conforme o contexto cultural e as condições sociopolíticas.

Aparecem críticas a uma leitura patologizante que recaem principalmente sobre a pressuposição de que a vivência migratória seja adoecedora em si, sobre a atribuição de quadros clínicos de forma indiscriminada e massificada, ainda que no manejo das demandas que se apresentam, não se desvinculem dos parâmetros que lhes são familiares e que possibilitam nomear essas dores. Se em alguns momentos fazem uso de instrumentais padrão para identificação de demandas e partem de critérios de análise pré-estabelecidos, ou apontam para a expressão de sintomas ou comportamentos reativos comuns, entendem que o sofrimento psíquico atribuído à vivência migratória é uma categoria muito ampla, e reconhecem que é *“difícil falar de sintomas da mesma forma que se fala no ocidente”*.

Estar refugiado remete à sobrevivência, alcançar um território outro onde a situação de risco iminente à vida e à segurança foi dissipada, onde se pressupõe que sua subsistência esteja assegurada, é aquele que escapa. Mas, conforme os relatos trazidos pelos entrevistados, chegar em um outro território é só parte de um processo que se estende para muito além disso. E aí reside grande dificuldade para as pessoas refugiadas, conseguir se estabelecer nesse novo espaço. Assim, a demanda por apoio psicológico está assentada muitas vezes nas limitações que encontram, nos processos de exclusão e vulnerabilidades que enfrentam, mais do que na trajetória de perdas e violência experienciada. Isso não significa desconsiderar as implicações subjetivas de tais vivências, estas aparecem comumente sob o enquadre do trauma, e por vezes interferem na própria possibilidade de inserção social e nas capacidades de enfrentamento,

conduzindo também a um quadro de fragilidade que dificulta lidar com situações que “*em outras circunstâncias conseguiriam lidar*”. Essas adversidades impedem mesmo a elaboração das dores que “*tinham antes e não podem ter mais*”, quando as necessidades de subsistência prevalecem, ou seja, ganha ênfase o sofrimento relacionado a condições materiais de vida. Assim, enquadra-se no escopo da Psicologia um fazer orientado não apenas para o que seriam “demandas psicológicas”, mas para situações variadas que produzem “*efeitos de sofrimento*”, uma “*fadiga que é ligada ao viver em situações de precariedade*”.

Os entrevistados trazem as incongruências postas no campo, ao perceberem que as ferramentas que possuem são muitas vezes insuficientes e que o sofrimento com o qual se deparam é produto de condições sobre as quais não conseguem intervir, são estruturais, políticas, são fruto da guerra, da violência generalizada, da falta de recursos de subsistência. Tal constatação gera por vezes o sentimento de estar sendo “hipócrita”, quando o manejo do sofrimento se reduz à tentativa de mitigá-lo, enquanto o contexto de crise se perpetua. Aqui a intervenção acaba sendo vista como superficial, pontual, que remedia sem que chegue ao âmago do problema. Recorrem ao diagnóstico como uma forma de identificação de elementos dessa dor que se reproduzem, se assemelham nas suas formas de expressão, e onde podem se amparar quando precisam produzir respostas em um curto tempo, quando sua esfera de atuação é limitada, e o cenário, crítico e urgente. Mas é um contexto que chama para uma atuação que leve em conta “*não só o distress psicológico, como a fonte de distress em si*”, que oportunize a construção de um novo cotidiano, o acesso às políticas sociais e a elaboração de estratégias de enfrentamento diversas. No próximo item trato dessas formas de manejo e do trabalho realizado com as pessoas refugiadas.

3.3 Contornos da intervenção: entre o prescritivo e o inventivo

Uma coisa é atuar num território em que as pessoas estão numa situação mais ou menos estável, que já estão há muito tempo nessa situação, e outra coisa é atuar numa emergência, quando estamos a falar de um período imediatamente a seguir a uma emergência, a atuação tem que ser um pouco mais proativa, então nessa altura temos que avaliar o que as pessoas precisam e o impacto que o desastre natural ou a violência que eles sofreram poderá ser imediatamente apoiado, e nessa altura faz falta mais incidência naquilo que são os primeiros auxílios psicológicos, tentar encontrar coisas práticas que possam melhorar imediatamente a situação das pessoas (D/Psi).

Como traz D/Psi, cada cenário de intervenção vai estabelecer seu contorno. Ela aponta para o caráter de urgência de determinadas circunstâncias, distinguindo de situações mais estabilizadas, onde as necessidades são de outra ordem, que vão além dos primeiros auxílios perante a crise. As ações são demarcadas a partir da leitura que é feita no terreno das condições estruturais e serviços que já são ofertados, bem como das demandas e dinâmicas locais.

Em cada cenário há características específicas acerca das ações em saúde, aponta S/Psi. No Sudão do Sul sua atuação se deu de modo mais individualizado, focado em terapia, mesmo sendo um contexto social no qual essa atividade clínica, em sua análise, não fazia muito sentido, mas era o que era possível desenvolver, dadas as condições locais. Quando esteve na Guiné Bissau, com a mesma ONG, o trabalho ocorreu de forma diferente, focado no apoio hospitalar, auxiliando as equipes locais. Enquanto psicóloga, trabalhou com projetos de humanização de cuidados em saúde, de orientação para as equipes de atendimento, com caráter formativo, em temas como psicologia infantil e do desenvolvimento, diagnósticos psicológicos, luto, comunicação assertiva, enfim, *“uma série de aspectos que foram identificados como podendo beneficiar as equipas médicas, em se sentirem mais competentes no trabalho que faziam, e ao mesmo tempo beneficiar os pacientes e as famílias em receberem cuidados em saúde mais humanizados”* (S/Psi).

A caracterização do tipo de atendimento a ser oferecido sofre também influência das pessoas que ocupam a coordenação e da visão que possuem sobre saúde mental, aponta D/Psi. *“Eu acho que em geral as ONGs são muito desligadas do terreno, digamos, a estrutura de gestão das ONGs, então infelizmente vê-se muito aquela coisa da substituição constante dos técnicos, sem nunca se chegar a determinar qual é a forma de trabalho mais adequada, qual o modelo que nós vamos utilizar”*. Chama atenção para a falta de orientação para as pessoas que estão no terreno e o dano que isso provoca – *“as pessoas estavam a fazer aquilo que elas bem entendiam”*.

Há certa semelhança no trabalho desenvolvido com migrantes e refugiados com aquele realizado em situações de emergências e desastres, considera L/Psi. Depois do período intenso de crise, é necessário pensar em planejamento de vida, nesse sentido entende que o profissional de Psicologia é de grande importância, *“é a gente que vai identificar as condições de comorbidade, pessoas que potencialmente às vezes entram no álcool, entristecimento mais profundo, não quer se alimentar, discursos de não querer mais lutar, dores muito profundas, e precisamos descobrir junto com eles como podemos ajudar”* (L/Psi). Considera que um erro comum das instituições é *“achar que sabemos o que é melhor pra eles, quando a gente precisa*

escutar sua demanda”, e que é preciso realizar um bom acolhimento para que o impacto das situações de crise vividas “*não tragam mais dores*”.

No caso da Palestina, S/Psi e N/Psi apontam uma grande lacuna entre as necessidades e os serviços que são oferecidos, não existindo serviços em saúde mental disponíveis para as pessoas, sendo que o impacto da ocupação israelita para a saúde mental “*é óbvio*”. Foi o que motivou a instalação da ONG com a finalidade exclusiva de prestar assistência em saúde mental, considerando também que há unidades locais de atendimento médico mais amplo com capacidade para suprir as demandas. Assim, a equipe volta-se inteiramente para ações em saúde mental, composta por psicólogas, tanto nativas como estrangeiras, “*psychosocial workers*”, uma médica e outros departamentos de apoio. O público-alvo era composto de crianças, ex-prisioneiros políticos, vítimas de violência política, famílias, e, quem quer que fosse a pessoa atendida, segundo S/Psi, as demandas “*derivavam de eventos relacionados à violência política ou à prisão de alguém, diretamente a pessoa que foi presa ou familiares, ou familiares dos chamados mártires, ou famílias que tiveram incursões do exército israelita dentro de casa, na escola, portanto eram sempre às voltas destes temas*”. Nesse contexto, considera que “*as consultas individuais faziam muito mais sentido às pessoas*” e os recursos disponíveis permitiam outras formas de intervenção.

N/Psi explica que o foco era oferecer intervenções comunitárias básicas, tentavam abordar crianças escolares, líderes comunitários, distintas pessoas da população, bem como tentavam prover atendimento individual ou sessões de terapia familiar, caso a pessoa mostrasse sintomas mais persistentes, além de oferecer aconselhamento em grupo e sessões psicoterapêuticas. Os acompanhamentos em saúde mental são feitos pelos psiquiatras e psicólogos, após encaminhamento dos *psychosocial workers*, que avaliam a situação vivida pela pessoa, como a afeta, se há presença de sintomas como alucinações, delírios, funcionalidade pobre, depressão, podendo ser administradas medicações por parte dos médicos.

A atuação de N/Psi se dá, portanto, principalmente com vítimas dos conflitos políticos. Ela explica que até 2016 as intervenções da ONG se desenvolviam em caráter de aconselhamento e psicoterapia para os beneficiários, tendo sido adotado depois formas de trabalho comunitário e em grupo. Há um constante monitoramento por meio de notícias sobre as áreas que estão mais expostas a incidentes relacionados à violência política. “*Basically, we had a criterion for that, for example how many people were killed, how many people were arrested, how many received home incursion, how many people are witnessing violence, systematic violence, like attack by soldiers and things like that*” (N/Psi). Ao identificar tais áreas, começavam a conduzir grupos focais de discussão com distintos grupos da população,

como estudantes, mulheres, homens, pais, professores, profissionais da saúde, líderes comunitários etc. Quatro aspectos básicos eram tratados nestes grupos: a percepção das pessoas sobre a ONG em questão; os principais incidentes que ocorriam e como os afetavam; estigmas relacionados à saúde mental; e os mecanismos de *coping*.

Mediante a ocorrência de um incidente, tenta-se prover os primeiros socorros psicológicos para a população. Há uma ferramenta chamada de *events follow up* que permite monitorar as notícias sobre acontecimentos relacionados à situação política e mobiliza as equipes para atuar. No atendimento explicam às pessoas que é feito um trabalho de psicoeducação para normalização dos sintomas e que se após determinado período continuarem a expressar tais sintomas ou em caso de piora, eles devem entrar em contato por telefone e solicitar assistência, descreve N/Psi. Assim, as reações a uma situação intensa e desestabilizadora, que provoca determinados comportamentos ou expressões fora do escopo habitual, são lidas como sintomas e direcionadas a uma normalização que, se não bem-sucedida, prevê-se um agravamento que vai exigir não mais uma intervenção “educativa”, mas especializada, curativa.

As ações desenvolvidas são as mais amplas e com objetivos muito variados. Os profissionais psi se ocupam de demandas que não se restringem a acolher e minimizar o sofrimento, mas também por vias que incidem sobre modos de vida, esclarecimentos em saúde, promoção do bem-estar, reforço de habilidades e capacitação em determinados temas, considerados por vezes como um viés comunitário. Assim, a Psicologia aparece bastante capilarizada entre múltiplas esferas de ação, com um alcance que visa à própria organização social, às relações, além do manejo e tratamento de expressões de adoecimento.

Situações de violação e crise intensa marcam o cenário de intervenção de modo crônico e constitutivo. Mediante episódios de violência, já esperados e tomados como eventos comuns do cotidiano, busca-se a prestação de assistência imediata na expectativa de aplacar seus efeitos. Têm-se previstas determinadas formas de abordar estas vivências, visando fortalecer as condições de enfrentamento dos sujeitos e formas otimizadas de lidar com os danos ou as ameaças. A ação psi pretende oportunizar mesmo o melhoramento da atuação de outras áreas profissionais, seja em termos de ganhos de competências e habilidades a partir das contribuições da Psicologia, seja por adotarem nas suas práticas uma postura mais humanizada. Alguns entraves se sobressam para uma boa realização do trabalho, baseados na falta de entendimento de gestores, coordenadores, pessoas encarregadas que não vivem o cotidiano do trabalho em terreno, na alta rotatividade de profissionais, voluntários, e na falta de orientações e de preparo destes, na pouca oferta de serviços em saúde mental que possam de fato abarcar a alta demanda.

No âmbito do acolhimento mais especificamente, em Portugal e no Brasil, há relatos da oferta de acompanhamento psicológico, mas não de forma regular. Entre as pessoas entrevistadas, quatro atuavam mais diretamente com os primeiros atendimentos a refugiados em Portugal, sendo dois psicólogos, e cinco no Brasil, entre os quais três psicólogos. As pessoas que estão em processo de solicitação de asilo em Portugal recebem atendimento psicológico pelo centro de acolhimento, com duração variável conforme o tempo de permanência das pessoas no centro, visto ser um local de transição apenas. *“A psicóloga aí tem que fazer a gestão de que tipo de acompanhamento é que consegue fazer com o tempo que tem pra trabalhar”* (G/Ong). Com isso espera-se obter mais informações junto às famílias para ajudar no processo de transição, a psicóloga atua no sentido de *“gerir a família”*, procura entender *“a dinâmica e organizar mentalmente os pais, neste caso nós recebemos muitas crianças com os pais, tentar organizar a competência parental e o que vai ser necessário pra que os pais tenham uma atenção pra integração depois dos filhos pra frente”* (G/Ong).

Na opinião de J/Coord., o atendimento psicológico disponível nesse acolhimento não é *“verdadeiramente sério”*, não é ofertado já desde o início, nem de forma sistemática e organizada. Há casos em que *“a pessoa se perde pelo caminho e cuja situação de trauma se agrava, até pelas dificuldades de integração com que alguns se confrontam, a falta da família, por exemplo, desenraiza muito algumas pessoas que tã em situação de fragilidade”* (J/Coord.). Ela presta atendimento jurídico aos refugiados e solicitantes de asilo, momento em que faz o encaminhamento para atenção psicológica, pois parte do pressuposto que *“todos os refugiados têm sempre uma dimensão de trauma associado (...) o corpo todo fala por elas, mostra que aquela pessoa tá em tensão permanente”*, e requer, portanto, acompanhamento especializado. Mas considera que *“a Psicologia clínica tradicional para refugiados e migrantes não é suficiente, nós temos que ter aqui outras ferramentas que os psicólogos têm pra lidarem com estas pessoas que não estão a ser usadas”* (J/Coord.). Entende que há um excesso de cientificismo e tecnicismo nessa dimensão psicológica, *“que não tem em conta estes degradês da dimensão humana”*.

Na clínica coordenada por C/Psi eram oferecidos atendimentos para pessoas que participavam do programa de retorno voluntário. Parte do trabalho consistia em averiguar as motivações das pessoas que solicitam retorno aos seus países de origem. *“Havia pessoas que pediam para falar com alguém para esclarecer as próprias ideias e de querer perceber o que era melhor”* (C/Psi), visto que o pedido de retorno não estava necessariamente bem esclarecido. Não tinha finalidade terapêutica, mas sobretudo avaliar as razões relacionadas a um real projeto de regresso,

se tinha a ver com a frustração pelo que tinha encontrado cá, o descuido das instituições cá, que muitos casos elas vão dizerem [que são] ligadas a uma multiplicidade de fatores, com certeza o fato de não terem encontrado aqui o que se esperava, mas também com uma grande responsabilidade que diz respeito àquilo que é oferecido institucionalmente cá às pessoas quando chegam, que é muito pouco. Portanto esta era um bocadinho a razão da intervenção. (C/Psi).

Enquanto propósito do acompanhamento, serve para *“tentar pensar os obstáculos, aguentar os obstáculos, tentar encontrar outras soluções, tentar ultrapassar os limites pessoais e as resistências pessoais para dar passos pra frente”* (C/Psi). Este psicólogo observa certa ambiguidade quanto aos projetos de vida, visto que *“muitas pessoas chegam cá e não querem estar cá, não querem ficar cá”*, então busca-se explorar quais são suas opções e as melhores escolhas. Por vezes tem-se como alternativas a tentativa de seguir migrando e chegar a outro país com uma situação irregular ou de clandestinidade ou permanecer no país que se encontra e *“aguentar”*.

Na região norte do Brasil, segundo B/OIM, o atendimento em saúde mental é feito principalmente por uma organização internacional especializada na atenção em saúde. No trabalho que desenvolve, mais especificamente voltado para retorno de migrantes brasileiros, ela atua como acompanhante terapêutica e gestora de casos, a escuta é feita para, a partir dela, serem dados os encaminhamentos. Identifica alguns casos de crise de ansiedade, depressão ou crianças com quadros dentro do espectro do autismo, em geral encaminhados para atendimento específico realizado por parceiros da organização. Considera importante a interlocução entre organizações que atuam no eixo saúde e migração, na medida em que se vê muitas com propostas bem intencionadas, mas que não apresentam flexibilidade do setting ou dos métodos, mas estão atadas a uma formatação de intervenção tradicional que *“a gente sabe que não funciona, até porque o nível de adesão é baixo”*. Assim, incentivam a criatividade entre os parceiros, que *“possam ter em mente essas particularidades do que é atender populações que estão nesse sofrimento que vem muitas vezes atrelado ao processo migratório, seja de chegada seja de retorno, mas o fortalecimento de vínculos e resiliência são pontos importantes pra qualquer um desses fluxos”* (B/OIM).

Em Roraima, a atenção em saúde mental estava também no eixo de trabalho da política de assistência social implementada na região, na qual a Psicologia assume atribuições semelhantes às da Assistência Social, segundo H/AS. *“A psicóloga não clínica, não faz clínica ali, mas identifica demanda e encaminha pro equipamento, o CAPS”*. Observa que havia demanda em saúde mental identificada, mas em Pacaraima existia apenas a estrutura do CAPS *“com uma enfermeira, a psicóloga e a assistente social iam a cada 15 dias, o psiquiatra uma*

vez no mês. *Várias pessoas chegaram em surto e a gente não tinha como fazer a contenção*”, aponta. No processo de integração, S/TS realizava atendimentos psicossociais em conjunto com a psicóloga, visando conhecer a história pessoal, identificar necessidades, firmar parcerias com instituições que poderiam atender tais necessidades, conforme os tipos de problemas de saúde apresentados, bem como auxiliam nos processos documentais ou de abertura de conta bancária, *“todas essas questões que pra eles é diferente porque é outra língua, outra cultura”*.

Entre os efeitos esperados da intervenção psicológica e seu alcance, podemos situar entre expectativas de melhora individual a resoluções de ordem coletiva e contextual, com menores resultados nestes últimos.

Officially, we must reduce suffering, stress, promote coping, quality of life, which doesn't always mean cure, or solve, doesn't always mean that people will not continue to have difficulties. The purpose for me is really to activate people's resources, to help them find what they need to get through the difficulties. (B/Psi).

Em termos do indivíduo, espera-se produzir impactos na redução de sintomas e melhora nos modos de funcionamento (B/Psi), que possam construir relações de intimidade com outras pessoas, oportunizar melhor integração (R/Psi). *“It's mainly helping people to define what recovery means to them, helping them develop hope and helping them connect with resources”* (B/Psi). O objetivo último, afirma T/Psi, é promover independência, gerar *“sentido de vida”*, *“a gente gera os meios, o acolhimento pode gerar liberdade, autonomia”*. Com projetos efetivos, pode-se promover a reflexão a partir de suas vivências, de seu sofrimento, *“e ainda que a situação não seja totalmente a favor deles, eles possam se mover de alguma forma, ressignificar ou darem o nome que quiserem dar, ou serem resilientes, na maneira que eles vão resolver isso”*. Assim, os atendimentos psicológicos possibilitam *“lidar com os traumas, ajudá-los a refletir em cima desses traumas, e tomar decisões que os ajudem a empoderar, porque nós estamos aqui para ajudá-los, acolhê-los, criar um espaço seguro, e eles reconhecem isso, eles falam isso, que se sentem seguros entre nós”* (T/Psi).

S/Psi comenta que os resultados eram especialmente observados com as crianças, que em pouco tempo de atendimento começavam já a apresentar melhoras no quadro. Mas, em todo caso, sente que *“nós não íamos à raiz do problema sendo a raiz do problema tão... como dizer? Tão alcançável de resolver”*. Atribui esta dificuldade à abordagem clínica utilizada pela ONG na qual atuava. *“Eu muitas vezes pensava se aquele investimento que estava a ser feito em consultas não fazia mais sentido investir em alguma coisa que poderia ajudar uma família com o mesmo dinheiro ou tendo o mesmo efeito, mas sem ser através da terapia”* (S/Psi). Apesar de

considerar que a organização tinha uma componente logística forte, com respostas em saúde “*extraordinárias*”, no âmbito da saúde mental tal logística não produzia tantos benefícios.

Assim, as ações em saúde mental estão postas – ou pelo menos a constatação da necessidade de que haja ações desse tipo – tanto nos processos de acolhimento e integração como em momentos de crise intensa. Os profissionais, sejam psicólogos ou não, parecem tatear formas de abordar as demandas em saúde mental dentro das possibilidades de atuação que o cenário oferece, entendendo que há a exigência de reinvenção dos aportes da Psicologia para dar conta desse cenário móvel, heterogêneo, instável, marcado por vivências extremas. Nos próximos itens descrevo as formas como são desenhadas as intervenções, as estratégias de manejo das especificidades culturais do público-alvo da intervenção e dos protocolos e orientações que norteiam essas práticas.

3.3.1 Entre abordagens clínicas e psicossociais

O tipo de trabalho que se desenvolve varia conforme contexto e demanda. Basicamente, podemos enquadrar os atendimentos entre abordagens clínicas – psicoterapia, aconselhamento, acolhimento de crise – ou psicossociais, que engloba um amplo espectro de ações. As abordagens psicossociais são comumente colocadas como alternativa a um modelo exclusivamente clínico e individualizado. O atendimento psicossocial parte da perspectiva que o foco não está só no indivíduo, mas “*compreende que as relações também têm impacto, as questões políticas, sociais, tudo isso tem impacto em quem ele é*” (M/Psi). Nesta modalidade de intervenção, o sujeito é abordado “*de uma forma bem holística*”, como “*um sujeito de desejo, desde a questão do que é se integrar nessa comunidade, que quer aprender, que tem uma vocação, que tem uma habilidade, e que não é algo patológico*” (M/Psi), recusando o olhar sobre o migrante como um “*ser traumatizado*”.

As práticas com esse viés tendem a acontecer visando grupos, atentando para as relações, seja consigo, com o outro, com a sociedade. “*A ideia do apoio psicossocial centra-se naquilo que é a saúde social e a forma como nós podemos ajudar as pessoas a encontrar ferramentas para que se recuperem das situações que viveram e também pra que se previnam*” (D/Psi). É uma abordagem que leva em conta as várias dimensões das necessidades humanas e visa o desenvolvimento de capacidades, competências, possibilidade de identificar problemas

e dificuldades e encontrar formas de resolvê-los, preservando a saúde familiar e comunitária por meio de atividades que façam sentido em determinado território, aponta D/Psi.

S/Psi atuou em duas grandes ONGs internacionais com uma longa trajetória de ação em situações de crise humanitária, e destaca uma diferença entre ambas no que concerne aos tipos de cuidados oferecidos. Segundo ela, uma tem um trabalho de caráter eminentemente clínico, enquanto a outra atua com assistência psicossocial, e faz um contraponto entre abordagens curativas e de prevenção. Menciona, ainda, uma pirâmide de intervenção, que remete a distintos níveis quanto às ações desenvolvidas e o foco de atenção, estando no topo dela ações mais especializadas e com focos mais precisos, e na base localizam-se ações mais abrangentes e dirigidas para múltiplas dimensões. No nível psicossocial estão as “*low intensity interventions*”, que abarca atividades como: sessões de esclarecimento e literacia de aspectos de saúde mental e dos impactos que diferentes estressores existentes naquele contexto podem ocasionar; sessões de capacitação orientadas para grupos específicos (por exemplo, sessões de parentalidade para reforçar competências parentais, tanto para pais como para *staff* de orfanatos); atividades de *life skills*; sessões recreativas para crianças e jovens, que podem ser lúdicas ou psico-educativas.

Para T/Psi, muitos projetos assumem o caráter psicoterapêutico, mas a intervenção de modo geral “*não deixa de ser psicossocial porque você tá ali ajudando, né?*”. S/Psi defende o suporte psicossocial como uma maneira mais efetiva de atuação, sentia-se confortável na clínica, seu lugar de familiaridade, mas a considera insuficiente. F/Psi compreende que a diferenciação entre atendimento psicossocial ou psicoterapêutico não existe, visto que “*o terapêutico vai estar presente no momento que eu ofereço a escuta pra alguém*”, e o prisma psicossocial se mostra pois “*tinham outros atravessadores que estavam presentes na dinâmica de acolhimento dos imigrantes*”, por exemplo situações relacionadas ao racismo e à xenofobia. Assim, compreende que essas duas nuances do fazer psi estavam imbricadas e apareciam no trabalho desenvolvido.

Segundo E/Psi a intervenção se caracterizava como psicossocial na medida em que “*tentava fortalecer as redes de apoio sociais que eles tinham, que no processo de migração elas são muito prejudicadas, (...) a gente tentava fazer uma intervenção que fosse mais grupal pra fortalecer algum tipo de vinculação entre eles*”. Algumas dessas intervenções ocorreram no abrigo em Roraima, entendendo que de alguma forma existia um processo comunitário ali instalado, “*por mais precário que fosse, mas existia ali... não sei se dá pra chamar de senso de comunidade, mas existia um agrupamento ali, então a gente tentava fazer atividades que fossem focadas em estabelecer ou fortalecer os laços entre eles*” (E/Psi).

No centro de referência, F/Psi realizava acolhimento psicológico em conjunto com a assistente social, *“era um trabalho psicossocial, a gente priorizava atendimentos em dupla, atendimentos que eram pra escuta, delineamento das necessidades naquele momento, e depois de um primeiro atendimento de escuta psicossocial, a gente pensava encaminhamentos”*. Este poderia ser feito diretamente para a rede, em caso de necessidade de atendimento em saúde mental no nível do CAPS, ou eram direcionados para uma clínica da universidade local. O agendamento era feito pelo centro, que por vezes fazia também o acompanhamento no primeiro atendimento para *“transição do vínculo”*. Caso fosse detectada a necessidade de uma escuta mais duradoura, ele oferecia atendimentos de curto prazo, porque *“muitas vezes as resistências ficam no primeiro plano, e pra entender a demanda a gente precisa de uma escuta um pouco maior”* para pensar em um encaminhamento *“mais coerente com a situação daquela pessoa”*. Um acompanhamento mais prolongado se dava mediante detecção de maior vulnerabilidade, *“buscava não ser só de uma escuta única, mas que promovesse vínculo, porque é algo que essas pessoas buscam, vinculações”*. Ocorria também em situações consideradas mais delicadas, como com pessoas com ideação suicida.

Algumas entrevistadas apostam no caráter preventivo do apoio psicossocial, que visa reduzir a possibilidade de que *“cheguem a um grau mais complexo de sofrimento”* (D/Psi), *“pretendem reforçar as competências de resiliência das pessoas, precisamente pra que as coisas não avancem para status que possam incluir já perturbação mental, precisamente porque em grande parte desses contextos os recursos pra tratar isso são escassos ou inexistentes”* (S/Psi). Outra vantagem apontada nestas intervenções é o aumento no raio de alcance, *“vai abranger mais pessoas”* (D/Psi), enquanto os cuidados especializados atingem parcelas menores. *“Há estudos que dizem que depois de uma emergência a percentagem de pessoas que normalmente vai precisar de apoio especializado está a volta dos 15, 20%, não muito mais que isso, todos conseguem perfeitamente através de atividades menos especializadas”* (D/Psi). Estas atividades seriam articuladas com os próprios membros da comunidade, por meio de treinamentos em cuidados de saúde mental e psicossocial, *“eles próprios conseguem ativar-se e ajudar-se desta forma, sem necessitarem de clínica de Psicologia”* (D/Psi), tomando em consideração a forma como as pessoas querem ser apoiadas.

Em síntese, alguns aspectos comumente identificados como sendo parte da intervenção psicossocial envolvem um olhar mais ampliado que busca compreender o contexto e como ele interfere nas condições de saúde e bem-estar das pessoas; trabalha com foco orientado para as potencialidades e fortalecimento dos grupos e tem caráter eminentemente preventivo; procura reforçar os vínculos e o senso de comunidade; contempla nos atendimentos um número maior

de pessoas, na medida em que faz uso de técnicas de grupos e voltadas a coletivos, em substituição a abordagens individuais; é um trabalho que se desenvolve fora do consultório, no seio da comunidade ou em locais variados conforme as possibilidades da situação.

Por vezes ela acaba sendo posta como uma opção em virtude da inviabilidade de oferecer atenção clínica ou individual, como uma forma de intervenção mais superficial ou que se ocupa em mobilizar respostas para situações de vulnerabilidade, e menos para demandas de ordem psicológica. Pode ser também entendida como um tipo de abordagem mais apropriada para o público e o contexto em questão, considerando a já constatada insuficiência dos meios mais tradicionais. Em certo sentido, parece haver uma expectativa que a intervenção psicossocial supra estas insuficiências e tenha maior aceitação, por se propor um atendimento mais ajustável às demandas e realidades e que traz no seu bojo um viés social e culturalmente situado. As práticas desenvolvidas não apresentam constância e abarcam uma grande gama de ações, sem que haja objetivos pré-determinados, mas que se desenrolam de forma mais aberta e improvisada. A não ser quando há já previsto um conjunto de ações que são caracterizadas como psicossociais, elaboradas pelas agências internacionais ou pelas próprias organizações.

Em publicação da Médicos sem Fronteiras (MSF, 2011), afirma-se que a interdependência entre o indivíduo e seu ambiente é um importante elemento do processo de *coping*, portanto programas com enfoque nas consequências psicológicas da violência deve considerar essa relação. “Em projetos psicossociais, é vital uma abordagem conjunta de cuidado individual e apoio comunitário” (p.30). Como objetivos da intervenção, define: “projetos de saúde mental visam reduzir o sofrimento causado por transtornos mentais. O objetivo geral dos projetos psicossociais é reduzir as consequências psicológicas da violência em massa” (p. 30). Assim, de uma maneira ou de outra, o alvo está nas condições psíquicas dos sujeitos, seja com um enfoque no adoecimento já instalado ou nos efeitos que determinadas vivências sociais podem produzir. Distingue dois componentes do “*psychosocial package*”: o “*psycho-*”, que envolve suporte psiquiátrico, aconselhamento, treinamento para as equipes locais e advocacy; e o “*socio*”, com suporte prático (serviços médicos, assistência em água e saneamento ou apoio alimentar são alguns exemplos), educação, mobilização e atividades comunitárias.

O incremento nas ações descritas como psicossociais na cena humanitária é resultado de uma “maior consciência global e local do custo psicológico exigido pelos conflitos modernos”, destaca Galappatti (2003), bem como vê-se uma preocupação mais acentuada sobre a legitimidade e efetividade dessas ações. Ressalta ainda que conflitos, desacordos e confusões marcam os debates sobre o que se considera psicossocial e como tal campo é constituído. Ela identifica uma série de estratégias assim denominadas: prestação de serviços explicitamente

psicológicos ou terapêuticos; sensibilização e psicoeducação; desenvolvimento de habilidades interpessoais; atividades sociais para expressão de sentimentos e pensamentos; mobilização das redes sociais existentes na comunidade; práticas de apoio ao desenvolvimento infantil; treinamento de habilidades para melhorar a segurança material e senso de auto-suficiência; apoio para remover ameaças estruturais ao bem-estar; fortalecimento da dimensão espiritual; formação de competências orientadas para a Psicologia...

Na análise da autora, essas dificuldades em delinear uma compreensão compartilhada se dão pelas noções construídas acerca da natureza dos efeitos psicossociais que os conflitos armados produzem, com distintas apreensões teóricas e conceitos que delimitam o entendimento sobre esses impactos – quadros diagnósticos, problemas emocionais e relacionais, rupturas na identidade social, relações grupais e aculturação, implicações na socialização e desenvolvimento cognitivo, ou no sistema de significados e práticas curativas tradicionais. Assim, os projetos se diferenciam quanto às noções do que constitui um problema psicossocial, que intervenções são apropriadas e que resultados se espera como sendo bem-sucedidos, em virtude dessas distinções nas escolas de pensamento adotadas. A autora chama também a atenção para os limites geográficos destas produções, provenientes do Norte global. “Conseqüentemente, os grandes debates no campo tendem a girar em torno de questões de interesse e preocupação para as instituições de produção de conhecimento ‘norte’, sejam instituições de pesquisa, organizações humanitárias não governamentais ou agências das Nações Unidas” (Galappatti, 2003, p. 08).

Em pesquisa de doutorado, Gagliato (2018) identifica uma divisão entre saúde mental focada no trauma e a abordagem psicossocial, chegando a resultar em uma separação nas atividades programáticas durante intervenções em emergências humanitárias entre cuidados psicossociais e de saúde mental, sendo que no bojo dessas distinções estão pressupostos diferentes acerca do que influencia a saúde mental perante crises humanitárias: o enfoque no trauma sugere como fator crítico a “exposição direta a eventos de ruptura, como atos de violência e eventos de destruição verificáveis” (p. 65), enquanto na abordagem psicossocial, a atenção recai nas “situações sociais e materiais estressantes causadas ou pioradas por crises humanitárias” (p. 65), como pobreza, desnutrição, passagem por campos de refugiados, destruição de redes sociais, agressões sexuais etc. O primeiro defende tratamento clínico especializado para elaboração do trauma, enquanto o segundo localiza a raiz do sofrimento nas condições de vida cotidiana, portanto, requer intervir nessas condições prejudiciais e geradoras da adversidade para melhoria da saúde mental.

Para o autor, ambas abordagens apresentam fraquezas, “por um lado, um tipo de abordagem psicossocial, que subestima o impacto que uma crise humanitária pode causar no funcionamento psíquico das pessoas diretamente afetadas e, por outro, um tipo de abordagem do trauma que subestima a constelação dos fatores comunitários no prejuízo psíquico” (p. 66). A falha, então, está na medida da atenção conferida às condições psíquicas, seja não lhe dando a devida deferência ou desconsiderando os fatores que atuam sobre elas.

A literatura comentada e os relatos dos entrevistados mostram uma ampla variedade de ações passíveis de enquadramento como intervenção psicossocial. O que tem sido posto sob críticas, entendendo não haver parâmetros de referência padronizados, e a ausência de alinhamento entre os tantos atores que estão no terreno e de aportes consensuais que delimitem modelos unificados, com estratégias e repertórios de ação amplamente disseminados. Porém, o problema não reside necessariamente nessa multiplicidade e na não adoção de modelos estabelecidos, porque isso já levaria a uma outra problemática, que é a da aplicação indiscriminada de técnicas e do desenvolvimento de ações descoladas do contexto e com finalidades que já estariam também previamente estabelecidas, sem dar conta de demandas e dinâmicas próprias do cenário da intervenção.

A questão está no imperativo da atenção psicossocial como elemento definidor muitas vezes da própria ação humanitária, na prévia assunção de que esta é a forma de atenção indicada para pessoas e populações que enfrentam situações diversas de crise e de que, independentemente da forma como é feita, sempre trará benefícios. Além disso, mesmo diante dessa variabilidade de formas, ela pode ser adotada de forma protocolar, constituindo-se como uma resposta já antevista que pretende reordenar cenários, redefinir modos de organização e de relações, introduzir sistemas de pensamento e de condução dos processos cotidianos que são pautados em lógicas de governança internacional, invisibilizando e anulando experiências locais.

Pupavac (2001) faz uma crítica chamando também a atenção para a ampla noção de trabalho psicossocial, ao abarcar um largo repertório de atividades que vão desde o aconselhamento sobre trauma, a programas de educação para a paz, a habilidades para a vida e a iniciativas de construção da autoestima etc. Mas, sua crítica recai principalmente no impacto do modelo psicossocial, sua compreensão essencialmente psicológica dos problemas sociais, e sua incorporação na política internacional contemporânea. Este modelo envolve “tanto a invalidação das respostas psicológicas da população como sua invalidação como atores políticos, enquanto validam o papel de agentes externos” (Pupavac, 2001, p. 367).

Wessells (2009) destaca os potenciais para gerar danos advindos de experiências em intervenções psicossociais, considerando a insensibilidade frente aos aspectos culturais, políticos e estruturais das situações de emergência; o foco excessivo em problemas de saúde mental e pouca atenção para resiliência e enfrentamento; excesso de confiança em abordagens individualizantes; a imposição de abordagens estrangeiras como abuso de poder; treinamento e supervisão inadequados para os prestadores da assistência, entre outros.

Segundo os entrevistados, há circunstâncias em que o trabalho com grupos não se mostra o mais indicado, como aponta E/Psi.: “*existem casos de violações de direitos humanos gravíssimas, de violências, tortura, abusos sexuais*”, que apareciam muitas vezes nas atividades grupais, que serviam também para identificar esses casos, para os quais oferecia-se uma abordagem individual. Esta abordagem costuma também ser indicada para pessoas que apresentam um quadro de saúde mental que requer uma atenção psiquiátrica ou psicológica mais específica.

B/Psi trabalhava em campo com atendimento especializado, clínico e individual predominantemente. No seu escopo de intervenção estava o aconselhamento a vítimas de violência sexual, atendimento familiar com crianças que apresentavam dificuldades comportamentais, assistência clínica e terapêutica, psicoeducação em grupos e atividades na comunidade de “*awarness*” sobre sinais de estresse e outras dificuldades. Quando as pessoas apresentam quadros graves de transtornos mentais, estes podem ser estabilizados, mas as intervenções precisam ser breves, o que dificulta que a atenção seja dada conforme a necessidade, afirma.

Na ONG em que atuava S/Psi a abordagem predominante era a clínica individual, “*desde o meu ponto de vista, muito ocidental, portanto, é muito uma abordagem focada na terapia one on one*”. A organização oferecia terapias breves, com uma limitação de 12 consultas ao máximo, e por este motivo concentrava-se no restabelecimento da funcionalidade, e não em “*perturbações da personalidade*” ou “*reestruturação cognitiva*”, ou seja, um “*trabalho mais profundo e sólido*” (S/Psi). De início eram já estabelecidos objetivos terapêuticos que pudessem ser alcançados nesse tempo breve, “*funcionavam aqui como uma guia pra que as pessoas não se perdessem e não comessem às tantas a mexer noutras coisas que depois iam ter mais dificuldades de fechar*” (S/Psi). Afirma que, não sendo possível trabalhar as “*origens traumáticas*” do que ocasionou essa “*quebra de funcionalidade*”, pode-se ao menos proporcionar uma melhora das capacidades, o que já seria um “*serviço humanitário que se presta às pessoas*” (S/Psi).

Esse tipo de intervenção não se aplica adequadamente em determinados contextos, considera S/Psi, como no caso do Sudão do Sul, pelas características culturais africanas, com um sentido social e comunitário mais proeminente, no qual “*a lógica da intervenção mais clínica era um conceito um bocadinho estranho e nesse sentido mais difícil de compreender*”. Isso repercute no nível de envolvimento das pessoas com os atendimentos, que depende da compreensão que têm acerca do processo. Ao comparar com as intervenções feitas na Palestina, afirma que neste local a dinâmica “*se assemelhava mais àquilo que nós normalmente nos familiarizamos ou identificamos como sendo uma consulta de Psicologia em Portugal ou no Brasil*”.

Ao se deparar com as limitações desse tipo de abordagem e a ausência de sentido naquele contexto cultural, S/Psi passou a desenvolver sessões psicoeducativas, algo como aconselhamento de grupo, com a proposta de promoção da compreensão e da aprendizagem de estratégias para lidar com determinadas questões. Ela percebeu que as pessoas se tornaram mais comunicativas do que nas sessões individuais, e, assim, “*só reforçou minha ideia de que o tipo de intervenção que estávamos a oferecer, não sendo desadequado pra toda gente, seguramente também não era o que fazia sentido pra maior parte das pessoas*”.

T/Psi atuava em um país de língua árabe e realizava os atendimentos em inglês, contando com a participação de uma tradutora. Aponta isso como um dificultador para que as pessoas atendidas conseguissem entender as intervenções que faz. De todo modo, considera que há na abordagem com refugiados elementos comuns que possibilitam o emprego de técnicas e a construção de determinados conhecimentos replicáveis. Porém, expressa que “*queria trabalhar mais nessa área clínica, eu sabia das barreiras estruturais, muitas vezes os refugiados, principalmente da cultura árabe, não entendem a função clínica*”. Ele menciona também certa dificuldade de compreensão das técnicas empregadas, o que seria um empecilho para o bom andamento do processo. Relata o caso de uma pessoa que atendeu:

Um exemplo básico, quando eu comecei a atender essa senhora iraquiana, ela tava falando das crises de ansiedade que ela tem, (...) quando ela vai dormir, e no primeiro acolhimento o que eu pensei foi trabalhar a técnica de respiração com ela, e eu tentava, a moça americana que tava fazendo tentava, e ela cortava, então eu vejo que é muito difícil pra eles compreenderem passos simples que podem ajudá-los, porque tá muito intrínseco essa dor, esse sofrimento, então gerar essa reflexão é algo que leva tempo (...) Eu quero trabalhar de novo a técnica da respiração pra que ela entenda bem isso, eu quero fazer com ela a técnica. (T/Psi).

Compreende que as pessoas mostram dificuldade de abertura em virtude das vivências traumáticas que tiveram, “*em diferentes esferas, no modo como cada um retém essas vivências,*

também pela cultura que eles vêm, não é comum ter um psicólogo, não é comum você falar sobre saúde mental, eles veem isso como loucura”, assim, considera um ponto forte da organização “*desenvolver relacionamentos*”. A condição de trauma deixa a pessoa de certa forma estagnada, “*o que eles têm de novo com o choque cultural e com esses traumas que não geram oportunidades*”, assim, considera importante um trabalho nesse sentido.

Nessa linha de análise, o que dificulta a realização do atendimento e o desenvolvimento do trabalho está na própria condição de adoecimento que a pessoa apresenta e na pouca abertura para a intervenção, que se dá por não compreenderem a função clínica ou as técnicas empregadas. A técnica em si aparece como dotada de uma eficiência em que sua inaplicabilidade é atribuída à resistência dos sujeitos, seja por desconhecimento ou por indisposição para colaborar. Partir do princípio que as barreiras ocorrem por “não entenderem a função a clínica” desloca por completo a necessidade de aceitação e adaptação ao que está sendo oferecido para o sujeito da intervenção, enquanto a função clínica se mantém intacta e replicável de forma indiscriminada.

Compreender o contexto requer diálogo com distintos atores da sociedade, averiguar as concepções de saúde e de saúde mental, de etiologia, “*como a cura, o processo de promoção da saúde mental se dá através da relação com a natureza, o bem-estar psicossocial vem dessa relação com a natureza*” (M/Psi). A psicóloga conta que quando aconteceu o genocídio em Ruanda, houve muitas críticas dirigidas aos psicólogos “*porque a cura pra eles era através dos tambores, da dança, da comunidade, através da sua própria cultura, e não era aquela questão de trazer no quatinho e falar sobre o trauma*” (M/Psi). Assim, ressalta que no trabalho investigativo, é importante também buscar produções próprias da Psicologia feitas por pessoas da região e sobre os modos de atuação.

Para promover ações que façam sentido às pessoas e resulte em adesão, S/Psi considera que deve haver dois fatores essenciais: humildade para ouvir das pessoas o que faz sentido a elas e abertura de espírito para considerar elementos diferentes do que se está habituado, que tradicionalmente não se configuraria como ações em saúde mental. O desafio, portanto, das organizações humanitárias está em pensar modelos de intervenção não exclusivamente “*ditados pelo mundo ocidental*”, mas que produzam impactos, pois não basta ter um envolvimento e reações positivas das pessoas, tem que gerar efeitos. “*É pensar nesta lógica e claro está em trazer isso preferencialmente como uma abordagem de prática baseada na evidência, porque não chega só pensar fora da caixa, temos que medir o impacto daquilo que estávamos a fazer*” (S/Psi).

No trabalho desenvolvido por C/Psi, ele utiliza a etnopsicologia, que propõe ser não apenas uma abordagem técnica, “*mas tem uma dimensão política que é muito grande também*”, na medida em que leva em conta “*o peso da história neste tipo de determinações*”, “*coisa que muitas vezes os psicólogos não fazem, têm um pensamento que é muito universalista*”. Ele se refere às determinações coloniais e pós-coloniais na definição de entidades e categorias sobre o que significa ser negro, branco, europeu, não europeu, brasileiro.

Ele descreve os quatro pontos principais nos quais a etnopsicologia se baseia: a atenção e conhecimentos prévios sobre as tensões históricas, sociais e políticas dos contextos de proveniência; a dimensão linguística, a compreensão das línguas ou o trabalho com mediadores que auxiliam a trabalhar na língua das pessoas atendidas e com “*tudo que a língua comporta em termos de metáforas, em termos de sentido, em termos de complexidade daquilo que as pessoas dizem quando falam*” (C/Psi); a dimensão institucional, uma consciência crítica sobre ela que, no âmbito das migrações, remete ao que é a experiência do imigrante, o que significa ser migrante hoje, como as instituições são envolvidas em determinar o que é a experiência da migração, “*com tudo aquilo que fazem desde a falsificação, nomeação, identificação, acolhimento, tudo isto a partir dos papéis, das comissões, das várias pessoas que depois decidem qual é a categoria, se tu podes ficar ou não pode, se você é reconhecido como refugiado ou não*” (C/Psi); e uma quarta dimensão na qual os próprios instrumentos da Psicologia são submetidos à crítica, ou seja, suas “*estratégias habituais, que muitas vezes baseiam-se em um diagnóstico, se baseiam na classificação elas próprias, ou seja, se tornam muitas vezes mais um dispositivo institucional*” (C/Psi). Assim, a ideia é construir uma intervenção que considere estas quatro dimensões, “*ambicionamos que seja uma dimensão inovadora também para a própria Psicologia*” (C/Psi).

Se entendida de forma linear, espera-se a reconstituição de um corpo doente em corpo saudável - “*restitutio ad integrum*”. Mas, a clínica, na visão de C/Psi, precisa ser entendida em sua complexidade, “*que é com certeza a procura de uma situação de maior bem-estar, mas a partir de dimensões que nem sempre podem ser visíveis ou previstas logo no início*”. Assim, o processo clínico pretende “*reconstituir uma situação hipoteticamente conhecida, pré-existente de bem-estar*” (C/Psi), ou pode ser visto como “*uma abertura sobre algo novo, que é um novo equilíbrio mais funcional, que o terapeuta e a própria pessoa procuram juntos. A terapia que eu faço é mais desse segundo tipo*” (C/Psi).

É possível, segundo Knobloch (2015), construir modos de análise e intervenção não estereotipados, assumindo uma posição ético-política do trabalho clínico-institucional, levando em consideração “a multiplicidade de contextos, culturas e línguas com que convivem no dia a

dia do trabalho”, procurando desenvolver “estratégias clínicas com capacidade de organizar novos arranjos a cada situação do encontro clínico, considerar a singularidade do sujeito em seu contexto atual com relação a suas referências e especificidades culturais de origem” (p. 170).

Para dar conta da pluralidade dos contextos e das demandas, E/Psi ressalta a importância de ter um conhecimento amplo acerca da variedade de técnicas passíveis de serem empregadas no atendimento a migrantes, seja no âmbito da intervenção clínica direta, em programas de saúde mental ou em intervenções psicossociais, entendendo que para que o trabalho seja mais efetivo é preciso “*um entendimento intercultural, um conhecimento de vasto número de abordagens que possam te dar um leque maior de intervenção*”, considerando que determinadas abordagens podem ser mais indicadas conforme a situação. “*Mas independente disso, se você não tiver um conhecimento, sensibilidade cultural, trabalhar com migração não vai ser tão efetivo*” (E/Psi). Aponta que seria inviável lidar com todas as demandas por meio de atendimentos individuais visto que a equipe de atenção costuma ser pequena, assim, focalizavam intervenções grupais de apoio ou suporte psicossocial, “*um suporte preventivo pra amenizar qualquer tipo de agravamento que pudesse realmente necessitar de uma intervenção mais especializada individual*” (E/Psi).

Há o reconhecimento de que certas práticas ou intervenções em Psicologia não são adequadas em determinados contextos, pois as próprias pessoas que são alvo não aderem a abordagens que não dão conta de apreender o que sentem e oferecer um modo de atendimento que lhes faça sentido. O pressuposto da fala enquanto estratégia curativa, da relação terapêutica/interpessoal enquanto propiciadora de melhoras no estado emocional, do caráter incontestável da técnica impossibilita que o atendimento surta os efeitos esperados, ou, no máximo, geram resultados compatíveis com as expectativas da intervenção, mas que pouca mudança significativa produz. Assim, recorre-se a formas alternativas de se colocar no terreno, se aproximar dos sujeitos e ofertar um acolhimento psi, de modo que seja minimamente situado. Quando estratégias de mitigação ou com fins preventivos não logram resultado, recorre-se às elaborações diagnósticas disponíveis e aos modelos de atendimento convencionais.

Em termos contextuais e globais, é comum a opinião de que pouca mudança se produz, pois trata-se de um sistema sustentado por uma geopolítica sobre a qual pouco se pode incidir enquanto atores humanitários, ou mesmo ONGs. Assim, “*no fundo, podemos até ver a Psicologia ou o apoio psicossocial como uma espécie de penso rápido [*band-aid] numa questão que tem muito mais a ver com coisas que escapam a nosso controle, com questões políticas, socioeconômicas*” (D/Psi), e que, portanto, apresenta pouca “*eficácia ou utilidade*” em dimensão global. Já numa dimensão mais micro, “*se consegue ver imensos resultados (...)*

faz imensa diferença ter um projeto de saúde mental psicossocial na comunidade” (D/Psi). Este cuidado incide nas estatísticas de suicídio ou de problemas psiquiátricos por meio da prevenção, principalmente em trabalhos que são pensados em um “design de projetos nas comunidades”. Parece haver poucas alternativas além de tentar auxiliá-las a “conseguirem aguentar” (C/Psi).

3.3.2 Entre protocolos de atenção e especificidades culturais

Um aspecto sensível no trabalho com imigrantes e refugiados e alvo de preocupação manifesta corriqueiramente diz respeito ao distanciamento cultural existente entre as pessoas que realizam a intervenção e o público-alvo, diferenças que se expressam na língua, nos costumes, nos modos de constituição dos processos saúde-doença, nos meios que se utiliza para lidar com o sofrimento, nas formas de organização social. Essa preocupação se assenta não apenas na viabilidade de realização do trabalho, mas também na possibilidade de reprodução de dinâmicas coloniais na abordagem dessas diferenças, bem como na anulação de expressões do sujeito quando estas são traduzidas e codificadas dentro dos repertórios próprios dos agentes da intervenção.

Nas intervenções realizadas em outros territórios, mediante o deslocamento dos trabalhadores, ressaltam a necessária imersão no contexto cultural e uma busca de compreensão dos aspectos que lhes são próprios antes de desenvolver qualquer intervenção, de modo a adaptar as mensagens e procedimentos adotados. *“First thing you need to do is to learn the place and people's experiences” (B/Psi).* Esse processo envolve não apenas conhecer a comunidade ou grupo local, mas se fazer também conhecido e promover uma sensibilização ante a presença da organização ou dos atores. A ONG na qual atua P/Coord. há uma equipe encarregada do trabalho de comunicação e sensibilização junto à comunidade, enquanto ela como coordenadora se ocupa das articulações com as autoridades, como diretor do hospital, do distrito ou província, dialoga com os líderes locais, chefes dos bairros e das famílias, a fim de ouvir, *“de saber o que se passa, e, quando há um conflito, tentar discutir”.*

P/Coord. afirma que apesar da rigidez com os procedimentos médicos adotados, o que por vezes provoca confrontos, tenta-se *“ao máximo corresponder ao que as comunidades esperam, nem sempre é fácil, alguma cultura pode ser algum obstáculo para conseguirmos prestar os cuidados”.* Ela aponta que nem sempre é viável uma preparação prévia para conhecimento mais aprofundado do contexto, ela se queixa do pouco tempo de preparação que

em geral possuem antes de dar início às intervenções, “*somos basicamente despejados na ação*”, mas indica que a experiência permite criar algumas estratégias para diminuir o distanciamento.

Em geral compõe as equipes das ONGs profissionais nacionais provenientes do local onde estão instaladas, bem como internacionais, pessoas que se deslocam de distintas partes do mundo para oferecer assistência, N/Psi chama de *national e international staff*. Profissionais da região são convocados para desenvolver em conjunto as ações e fazer uma análise das demandas. “*É muito mais aceitável pra própria população trabalhar com alguém que faz parte da sua própria comunidade*”, afirma M/Psi. Entre os profissionais que compõem as equipes das organizações, ressalta-se a importância de contar com pessoas nativas e falantes da mesma língua. Na ONG onde atua P/Coord., a maioria dos profissionais são nacionais, “*o que nos importa é deixar recursos, capacidades no país*”. Assim, além de facilitar a aproximação, a participação de agentes locais tem por finalidade capacitá-los e inserir estratégias de ação que possam ter prosseguimento quando a organização se ausentar. Porém, menciona a dificuldade de encontrar pessoas com formação em determinadas localidades para integrar a ONG. “*São poucos psicólogos, por isso existe essa estratégia de formar perfis com limites de intervenção, podem fazer aconselhamento e só isto, depois encaminham pra outros níveis superiores de atendimento, tem que pensar em estratégias diferentes de lidar com a situação*” (P/Coord.).

Mostra-se necessário uma adaptação dos saberes do profissional às especificidades culturais do contexto, “*tu não podes ir pro terreno com uma abordagem, digamos, ocidental, tens que perceber como é que se podem adaptar as tuas competências a uma cultura completamente diferente*” (D/Psi). M/Psi chama também atenção nesse sentido: “*as abordagens que nós aprendemos são abordagens que não são representativas, a gente aprende muita teoria que vem da América do Norte ou da Europa, então acho que isso traz também o belo de quem trabalha com essa população, porque eu preciso aprender com esse sujeito*” (M/Psi). Nessa tentativa de aproximação, D/Psi menciona a realização de sessões de formação com mediadores comunitários para tradução de alguns conceitos chave como de saúde mental.

Na Etiópia nós trabalhamos especificamente em saúde mental para sobreviventes de tortura, era uma área bastante complexa, o que nós fizemos foi começar várias reuniões nas comunidades em que ouvíamos as pessoas falar na sua própria língua e nas suas próprias palavras sobre as situações, e isto foi nos ajudando a criar um modelo de intervenção em grupo que progressivamente fomos trabalhando, também sempre na presença de pessoas da comunidade e pessoas do país, profissionais, que iam acompanhando estas sessões. (D/Psi).

De todo modo, B/Psi acredita que não é possível entender o sofrimento completamente, tenta-se construir um espaço conjunto no qual se busca compreendê-lo, “*but I don't think we can understand the experience of someone with such a different life experience*”. Considera que esta é uma crítica necessária, principalmente quando se é um especialista estrangeiro que se propõe a entender os problemas da comunidade e contribuir com ela. Para S/Psi, as diferenças não são passíveis de ser contornadas, mas “*é possível estar com o outro na presença da diferença cultural, ou seja, não negligenciando, não crendo que seja uma coisa que não é né, que eu efetivamente tenho o meu referencial tenho uma pertença cultural também, não é?*”, e isso é trabalhado na própria relação. A expressão cultural do sofrimento envolve “*não ter muitos a priori também, de poder estar com aquilo que eles traziam, poder com eles dar significado às coisas*”.

A impossibilidade de uma apreensão plena da vivência do outro se soma à impossibilidade de desvencilhamento dos referenciais ocidentais e suas elaborações psi. E/Psi considera que “*mesmo que você estude, mesmo que você se exponha a vivências sobre uma situação que não é a sua, ainda vai faltar algo, não vai ser completa*”, por isso considera fundamental a presença dos mediadores culturais. O mediador, além de intérprete, “*é uma pessoa que vai fazer essa ligação entre uma cultura e outra, principalmente trabalhando com saúde mental, intervenção, a gente trabalha com a comunicação e a gente tem que entender até o que não é dito*” (E/Psi). Com ele são discutidos os conteúdos trazidos pelas pessoas atendidas e informações gerais do caso, enquanto ele fornece orientações sobre como a psicóloga deve se comportar, afirma M/Psi. “*É uma troca, ele me ensina sobre a cultura e eu passo um pouquinho das ferramentas que eu tenho em relação a saúde mental porque ele não é uma pessoa especializada*” (M/Psi).

Para estabelecer pontos comuns de comunicação e de estratégias a serem adotadas em situações de crise ou no tratamento das migrações e do refúgio, as agências internacionais disponibilizam diretrizes para que sirvam de suporte para as organizações e atores em campo. Elas orientam sobre as formas de funcionamento dos serviços, dos tipos de ações a serem executadas, a conduta dos trabalhadores em campo, a estrutura dos abrigos, bem como sobre o apoio psicológico, as intervenções em saúde e educacionais. Oferecem também propostas de treinamento em determinados temas para capacitar pessoas sem formação específica para realizarem os atendimentos, especialmente membros da comunidade local ou do país onde se dá a ação.

Segundo P/Coord., a equipe já chega a um novo terreno dotada de um protocolo de ação formulado. “*Os protocolos já estão a prever o cenário A, B, C, em termos de construção e*

logística". Mas, no processo de implementação, certa criatividade é necessária. *"O trabalho resulta também da experiência anterior, se vamos a um país que é novo e as coisas não funcionam como o esperado, pode-se criar novos procedimentos"*.

Nas entrevistas são mencionadas duas diretrizes comumente utilizadas no trabalho das ONGs: as guias do IASC – *Inter Agency Standing Committee*⁴⁹, que sistematizam o que são consideradas as boas práticas em saúde mental no campo de emergências humanitárias, e o método mhGAP da OMS⁵⁰, que oferece treinamento para atuação em zonas onde não há profissionais de saúde mental, os chamados *lay counselors*. Entre as orientações do IASC, D/Psi aponta que devem ser analisadas todas as dimensões de necessidades humanitárias e integrar a saúde mental com todas as outras áreas, ou seja, de segurança, de gestão dos espaços, da forma como estão organizadas as famílias ou da distribuição de comida, *"tudo isso importa e tudo é necessário ser pensado e ser articulado em colaboração com as pessoas ligadas à saúde mental e psicossocial"*.

Os guias tomam a saúde mental como uma "pirâmide de necessidades", *"nós não começamos por nos preocupar com a presença de psiquiatras ou psicólogos clínicos no terreno, nós começamos a nos preocupar com o que as próprias pessoas já estão a fazer bem, já podem fazer elas próprias pra se auto ajudar"* (D/Psi), em consonância com uma lógica de saúde pública, aponta. Elas ajudam as organizações a *"harmonizarem a sua abordagem e recorrerem ao mesmo guia para realizar os projetos de saúde mental, mas ainda assim claro que há diferenças"* (D/Psi).

Os treinamentos do mhGAP propõem *"como entender a questão da depressão, dos transtornos psicóticos"* (M/Psi), *"entender as patologias básicas e perceber a lógica da medicação, com o apoio do centro de saúde pra isto, ou os próprios médicos ou enfermeiros que são treinados pra utilizar este tipo de metodologia"* (D/Psi). Em determinadas missões, como em campos de refugiados, *"nós treinávamos professores, educadores, pessoas da*

⁴⁹ Inter-Agency Standing Committee. Diretrizes elaboradas com o objetivo de "possibilitar que os atores humanitários e as comunidades planejem, estabeleçam e coordenem um conjunto de respostas multissetoriais mínimas para proteger e melhorar a saúde mental e o bem-estar psicossocial das pessoas em uma emergência" (IASC, 2007, p.5), com foco na implementação imediata de respostas mínimas, que são essenciais e de alta prioridade. Elas foram concebidas para serem utilizadas por trabalhadores humanitários, "incluindo as organizações da própria comunidade, autoridades governamentais, organismos das Nações Unidas, organizações não-governamentais (ONGs) e doadores que realizam operações em situações de emergência em escala local, nacional e internacional" (IASC, 2007, p.6), de forma colaborativa entre os diversos atores em campo.

⁵⁰ Mental Health Gap Action Programme, elaborado pela Organização Mundial da Saúde, que levou a iniciativas de advocacy junto com o fornecimento de orientação aos Estados Membros na melhoria de seus sistemas de saúde para prestar cuidados a pessoas com transtornos mentais, neurológicos e por uso de substâncias, estendendo-se para a agenda global de saúde pública. Disponível em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43809/9789241596206_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

comunidade, como eles poderiam promover o bem-estar psicossocial” (M/Psi). Na base da intervenção estão o princípio da prevenção e os processos grupais, “a ideia é fazer com que esse outro que te entende porque já passou por isso possa oferecer esse apoio mútuo” (M/Psi).

Na perspectiva de E/Psi, *“muitas vezes esses protocolos, pra serem universais, acabam sendo muito básicos e a gente tem que criar, que adaptar bastante, dependendo do contexto, ou quando ele é bastante desenvolvido e detalhado, ele não atende algumas especificidades” (E/Psi). Também utilizados no âmbito do acolhimento, C/Psi avalia que “diretrizes são lá pra estar escritas e consolar”, elas são necessárias, mas insuficientes, e efetivamente não se aplicam na prática. O que ocorre é que com frequência as pessoas não recebem o acompanhamento previsto, nem lhes é facilitado o acesso às políticas sociais disponíveis no país.*

A inviabilidade de contar com profissionais especializados em todos os espaços onde se instalam as ONGs motiva a proposta de capacitação de pessoas da região para executar o trabalho e dar continuidade a ele após a saída da organização do terreno. No Sudão do Sul, as atividades de sensibilização e de literacia de saúde mental para a população eram desempenhadas pelos *lay counselors*, conta S/Psi. Mas ela afirma haver uma diferença perceptível em relação à sensibilidade para aspectos do comportamento e da cognição que um psicólogo possui e vê com ressalva a atuação destes técnicos:

Nunca me senti totalmente à vontade pra os deixar fazer autonomamente esses processos porque achei que eles não tinham formação suficiente, achei sempre que os casos que aceitavam vir pra este tipo de consulta individual normalmente não eram casos simples e eu sentia-me desconfortável a deixar esses lay counselors trabalharem sozinhos. (S/Psi).

Observa uma diferença quando os programas psicossociais são coordenados ou desenhados por psicólogos em termos de profundidade do trabalho realizado, entre um serviço de caráter mais lógico, recreativo e um serviço dotado de profundidade técnica que *“oferece um bocadinho mais as pessoas do que... sei lá, um ombro amigo” (S/Psi).*

Diante disso, S/Psi adotava como estratégia um processo de modelagem, no qual os *lay counselors* acompanhavam as sessões conduzidas pela psicóloga e esperava que, por meio dessa observação, pudessem se desenvolver como profissionais e tomar a frente nas consultas. A demanda por atendimento costumava ser alta, chegando a ter 100 consultas mensais ou mais, distribuídas entre quatro psicólogas que tinham cerca de 15 a 20 pacientes cada, havendo ainda lista de espera. As atividades em grupo e outras abordagens eram também implementadas para dar conta dessa demanda, desenvolviam *“manuais para adultos, adolescentes e crianças com estas sessões mais de psicoeducação e de estimulação, empoderamento da resiliência” (S/Psi),*

integrando estas atividades extra no quadro de horário das profissionais, o que implicava em prejuízo na regularidade de atendimento dos pacientes, comenta.

G/Ong conta que, em virtude da ausência de psicólogos nos campos de refugiados, os voluntários recebiam orientações para realizar atendimento psicossocial, porém com restrições quanto aos conteúdos que deveriam ser abordados. Entre as orientações fornecidas,

aconselham vivamente a não puxar por temas possivelmente traumáticos na vida destas pessoas, é uma coisa muito desaconselhada falar, tentar abrir essas portas porque as pessoas ainda estão numa situação vulnerável e mesmo o psicólogo profissional pode não conseguir fazer nada com o trauma que essa pessoa tenha e portanto normalmente a estratégia é não tocar nestes temas a menos que as pessoas queiram de fato tocar neles e esperar pra que elas cheguem em uma situação mais estável, se tiver o estatuto de refugiado por exemplo, pra depois procurarem ajuda profissional e conseguirem ultrapassar estas coisas, até lá mantém-se essas portas fechadas dentro do possível. (G/Volunt.)

S/Psi relata algo similar. Na abordagem grupal que utilizava, era oferecido um espaço de fala às pessoas, porém “*de uma forma não muito expansiva*”, de modo a não trazer elementos mobilizadores que ultrapassassem a alçada de manejo dos *lay counselors*, que assumiriam posteriormente a condução das sessões. Assim, não seria permitido que as pessoas “*trouxessem para ali situações muito pesadas, que eles depois tivessem dificuldades de gerir, sobretudo em grupo, e então eu via claro que há um espaço pras pessoas intervirem, que, se quisessem, sim, falar das suas histórias, mas sem estimular muito essa partilha*” (S/Psi).

Nos atendimentos jurídicos feitos por J/Coord. em Portugal, ela recolhe relatos de refugiados e requerentes de asilo que são dotados de conteúdos bastante mobilizadores e receia que “*possa despontar ou abrir ali uma ferida, mas eu não estou capaz de ajudar a sarar*”. Isso ocorre ao contarem sobre as razões que as levaram a sair do país de origem, histórias compostas por violências extremamente cruéis. Há momentos que a jurista as acompanha para exame corporal no Instituto de Medicina Legal, “*quando não existem mais provas no processo, às vezes o corpo, marcas de cigarro, cicatrizes, é a única coisa que existe pra mostrar*”, enquanto comprovação da violência sofrida.

Apesar das limitações observadas e identificadas no cotidiano de trabalho, entende-se as intervenções como necessárias, pois ainda que não ideais e desenroladas em condições ótimas, produzem alguns efeitos. Para tanto, apostam na intermediação por parte de pessoas oriundas do país ou comunidade onde ocorre a intervenção, ao passo que se amparam em protocolos que oferecem direcionamentos para os tipos de ações a serem empregadas e formas de manejo das demandas. Tais protocolos, se não estão pautados em realidades sociais

específicas, estão em circunstâncias e acontecimentos que não cessam e eclodem por todo o globo repetidamente. Assim, todo o aparato de intervenção, com seus atores, recursos, instrumentos, procedimentos e técnicas visam atender a situações de crise que se reproduzem continuamente. É um circuito incessante, no qual a ação humanitária é componente indissociável.

3.4 Sujeitos da política: algumas considerações sobre ausência e participação

Cada experiência tem seus contornos próprios, seus efeitos e são vividas de modo singular, em especial no que diz respeito às produções subjetivas que delas derivam. O campo interventivo do refúgio se delinea a partir de determinadas concepções sobre o refugiado que definem as formas de ação a ele dirigidas e que de certa forma estabelecem suas possibilidades de movimento, não só no sentido de mover-se, mas de poder se posicionar, criar formas próprias de inserção no novo território, fazer escolhas, se relacionar com a política e exercê-la.

No âmbito das políticas de Estado, a intervenção assume finalidades de regulação e assistência. Ela se materializa nas estratégias de acolhimento e integração, que, em regra, visam atender a um sujeito de necessidades e proporcionar meios de inserção social pela via do trabalho, educação, moradia, regularização documental. Reconhecidos como sujeitos de direitos, a ação se orienta para denunciar as violações sofridas e advogar em prol da construção de uma autonomia, de atuação nos espaços de decisão, de poder usufruir de uma vida digna, amparados pelos sistemas de proteção. No viés humanitário, a atenção se volta para as adversidades próprias da trajetória do refúgio, visando a redução da vulnerabilidade e o alívio do sofrimento que experimentam.

Enquanto sujeitos vulneráveis, destituídos, submetidos a situações e violências extremas, constitui-se a figura da vítima – aquela que enfrenta os efeitos da crise ou é considerada a própria crise. São pessoas marcadas pela perda – dos familiares, dos bens, dos vínculos sociais, do cotidiano, da língua, da regência das suas vidas –, que não possuem recursos para se desvencilharem da situação crítica. São elas que mobilizam a intervenção de diversos agentes que dirigem seus esforços no sentido de sanar suas necessidades, buscar formas de reparação e reordenar seu cotidiano, seja atuando com o sujeito que sofre ou na circunstância que produz esse sofrimento.

A vítima, enquanto tal, é relegada ao lugar da passividade, que demanda auxílio exterior para sair da condição que se apresenta, bem como para obter reconhecimento e espaços de expressão. “Vítimas são parte de uma massa ou horda indistinta de pessoas desesperadas, desalentadas. Eles não têm face nem nome” (Douzinas, 2015, p.399). Em um instante temos, por exemplo, a imagem amplamente veiculada do jovem pai com sua filha, mortos por afogamento enquanto tentavam migrar de São Salvador para os Estados Unidos, ressaltando os perigos que enfrentam pessoas que fogem da pobreza e da violência e buscam refúgio em outros países⁵¹. As pessoas se comovem, chamam atenção para as injustiças, compartilham deixando expressas sua tristeza e indignação. Mas sequer veem um rosto, qualquer pessoa que ocupasse esse lugar produziria possivelmente os mesmos efeitos. Um efeito de curta duração, logo outras imagens como essa vão aparecer, e produzir novamente essa comoção passageira. Como diz Pussetti (2017), “para qualquer um dos infelizes representados, temos uma multidão de substitutos idênticos, com o mesmo valor de puras vítimas. As vítimas parecem-se todas” (p. 269). E essa mesma comoção dá lugar ao mal-estar e à rejeição daqueles que conseguem concluir a travessia, ultrapassar as fronteiras, chegar ao país de destino como imigrantes e refugiados, e logo se deparam com o preconceito, a violência e a exclusão. Enquanto corpo, produz comoção, enquanto sujeito, é indesejável (Pussetti, 2017).

Gatti (2014) propõe uma discussão sobre o “campo do social das vítimas” e a emergência dessa figura, enquanto construção histórica e coletiva, de sujeitos marcados pela dor que ocupam “lugares centrais em nossas geografias emocionais, morais, estéticas e políticas” (p. 276). Sobre a vítima se estruturam políticas públicas locais, protocolos internacionais de atenção, propostas de ação da ajuda humanitária. “É um mundo de vida com enlutados, com especialistas, com estética, com circuitos de poder, com formas de compreender o corpo... singular, muito eferescente nas questões legislativas, nos movimentos, nas linguagens e nas formas de expressão artística” (Gatti, 2014, p. 276).

A ação das vítimas, segundo Gatti e Martínez (2016), é um “impensável teórico”. Esses autores, fazendo um paralelo com a questão da Spivak, se pode um subalterno falar, questionam se pode a vítima falar. As palavras das vítimas são de escassa audibilidade, a não ser por intermédio de tradutores, de ventríloquos, afirmam. Duas seriam as possibilidades de palavra: por meio da terapia – seja pela psicanálise, seja pelos testes de medição de sintomas do TEPT, ambas “estandardizam e universalizam as medidas da boa vítima” (p. 10); ou pelo testemunho,

⁵¹ “Foto de pai e filha afogados na fronteira dos EUA simboliza drama de migrantes” Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/foto-de-pai-e-filha-afogados-na-fronteira-dos-eua-simboliza-drama-de-migrantes/a-49361554-0>, acesso em 20/07/2019.

“de aparência mais ativa porque costuma ser uma denúncia, embora seja tratada mais e mais como se fosse palavra terapêutica” (p. 10).

O estatuto de vítimas induz diferentes tipos de retribuição, seja moral, simbólica ou material, afirmam Mendes e Araújo (2016). Formas de subjetivação são construídas a partir do paradigma da vitimização. “Pela mobilização, as vítimas participam diretamente na produção do estatuto de vítima, um processo necessariamente político e que permite a construção de identidades coletivas” (p. 22), instrumentalizado também como recurso para aquisição de benefícios, além de potencializar uma configuração de cidadania e acesso a direitos. Os autores identificam duas lógicas de enquadramento das vítimas de acontecimentos extremos: a político-administrativa e institucional, e a pessoal, social e comunitária. A mediatização, a produção de narrativas e amplificação da visibilidade das vítimas “obriga a uma resposta por parte dos Estados e a uma necessidade de restauração da normalidade, do encerramento da situação e do reafirmar da legitimidade e da autoridade estatais” (p. 23), pensando especialmente na reconfiguração de regimes jurídicos e na judicialização dos processos, que em conjunto com as instâncias internacionais, “trazem novos recursos mobilizáveis para a ação coletiva e a produção de coletivos e de identidades sociais, tornando contingente a definição de Estado e a atribuição arbitrária de direitos de cidadania” (p. 23).

Arosi (2017), ao relatar o embate entre os familiares das vítimas do incêndio na boate Kiss em Santa Maria/RS e as respostas oferecidas pelo Estado, problematiza em seu trabalho a marcação da condição de vítima e a compreensão da experiência da tragédia enquanto trauma. Ela observa, na mobilização e organização coletiva dos familiares, uma passagem que desloca o sofrimento do mundo do privado para o estabelecimento de comunidades políticas que lutam por justiça, reparação e direitos. As políticas estatais mobilizadas mediante a tragédia aparecem restritas ao cenário da saúde, pautam-se na identificação das vítimas, não reconhecendo, portanto, a responsabilidade de agentes públicos nem promove ações no sentido da reparação e da memória, apenas aciona determinados protocolos de atendimento e escuta, que encerram no consultório as possibilidades de expressão do sofrimento, que deve ser vivenciado privativamente. A autora evidencia um sofrimento que está diretamente atrelado ao sentimento de injustiça, às formas insatisfatórias de resposta do Estado, que impedem a própria vivência do luto.

As ações em geral se orientam para um passado traumático - reconhecer, reconciliar, relatar, recordar, refazer, reequilibrar e reparar –, constroem uma ficção de encerramento que pretende fechar feridas e refundar consensos, afirma Gatti (2016). Há toda uma rede que chama atenção pela universalização de seus protocolos e dispositivos (perícia jurídica, organismos

internacionais de avaliação e supervisão, comissões de verdade e conciliação, dispositivos de escuta, técnicas forenses...), uma “maquinaria” que “é eficaz, sem dúvida: cura, ajuda, visibiliza” (p. 181). Mas essa eficácia se sustenta através da banalização e homogeneização de procedimentos e personagens. “É banal porque é bem aplicado sem pensar. (...) São procedimentos que de tão estendidos, homogeneizados e normalizados, deixou-se de pensar” (p. 181). As políticas de cuidado da vítima a encerram em um lugar de difícil escape, são sujeitos precários, e diante delas só resta adotar posições clínicas, reparatórias.

Falou-se anteriormente da necessidade de reconhecimento do estatuto de refugiado, que em muitos contextos é a única via de acesso à proteção e a direitos, ao passo que isso por si só não é garantia de acesso, na medida em que está também atrelado às políticas sociais voltadas aos refugiados, às possibilidades de inserção social e participação na vida pública, ao tratamento recebido por parte dos nacionais, e uma série de outros elementos que atravessam a experiência migrante. Como afirma Godoy (2016), “a decisão sobre o status de refugiado não necessariamente implica reconhecimento do sujeito refugiado” (p. 86). Ademais, os sistemas de classificação migratória operam como crivo, com frequência resultando em rejeição e exclusão, além de encerrar em tipologias que não abarcam a multiplicidade das experiências.

Diante disso, há que considerar ainda a aceitação ou identificação dos sujeitos com tais classificações e as implicações desse enquadramento quanto ao lugar que ocupam, a forma como são reconhecidos e como se percebem. S/TS destaca que os imigrantes que participavam do projeto no qual atuava são bastante heterogêneos em termos de classe e tempo de residência no Brasil, e que muitos demonstram incômodo com a identificação de refugiados, indicando que estão no país por uma escolha própria. “*Nem todos são refugiados e eles até se sentem insultados, os venezuelanos são refugiados, mas os africanos não, muitos deles se sentem até incomodados*” (S/TS). Ser refugiado remete a uma condição de vulnerabilidade, miséria e de dependência da proteção social em que não se encaixam, apontando para a estigmatização dessa condição.

O solicitante de refúgio é convocado a participar do processo que irá ao final lhe oportunizar um lugar ou não, enquadrá-lo como beneficiário da proteção ou não, a partir da sua narrativa, do relato da sua história. O encontro com o oficial de elegibilidade “é a estrutura desse relato, que tem lugar no procedimento administrativo de reconhecimento, em que a vida do refugiado deve ser traduzida de forma narrativa, com todas as dificuldades que isso implica”, afirma Godoy (2016, p.87). O reconhecimento está baseado em um quadro referencial de julgamento, possível apenas se inserido em um quadro que condiciona sua legibilidade, em um conjunto de normas que constitui ou não a reconhecibilidade. “É preciso perceber que o que se

decide nesse encontro diádico é também o critério de ‘reconhecibilidade’, ou seja, quem pode pertencer, quem pode ser sujeito, qual forma de vida é digna de proteção e em que termos”. (p.82).

A sociedade civil atua também nessas elaborações narrativas, no sentido de instruir e orientar. N/Volunt., por exemplo, menciona ações da sua organização junto aos solicitantes de refúgio nos campos de refugiados para qualificar o encontro com os entrevistadores, na medida em que esse momento é crucial para definir os procedimentos seguintes e uma preparação se faz necessária. B/Acnur conta que muitos solicitantes chegam com narrativas padronizadas, que não têm fundamento de ocorrência de perseguição. Tais narrativas são por vezes criadas pelos atravessadores, os “coiotes”, e tendem a atrapalhar o processo de análise, assim “*é papel da sociedade civil tentar quebrar esse padrão de narrativa*”.

As políticas do refúgio delimitam um espaço de atuação, na medida em que definem os termos do enquadramento e as possibilidades de exclusão, tanto no sentido normativo, como de elaborações simbólicas permeadas por relações de dependência, pelo princípio de deportabilidade, pela construção de um ideário sobre a condição de refugiado ideal que os fazem dignatários do estatuto. Ter o estatuto de refugiado significa também se identificar com essa designação e de certa forma agir de acordo com ela, na medida em que dele é exigido um determinado modo de conduta que permite sustentá-lo nesse lugar. O refúgio é a um só tempo espaço de proteção, uma condição – tanto no sentido de qualidade ou estado da pessoa em dada situação, como de cláusula ou encargo com requisitos e obrigações –, além de um quadro referencial de identificação. A categoria pretende dispor em um construto uma pluralidade que é incapaz de apreender, e propõe um sistema de respostas que homogeneiza necessidades, expectativas, desejos. Além disso, há que considerar um contingente de pessoas que não requerem tal proteção, ainda que lhes seja de direito, visto possuírem autonomia e recursos suficientes para traçar outros percursos.

Hannah Arendt, em célebre texto de 1943, “Nós, os refugiados”, inicia afirmando: “não gostamos de ser chamados ‘refugiados’”. A conotação política do termo, aplicado a pessoas que precisavam procurar refúgio por ato cometido ou opinião política cede espaço para uma nova acepção, que se inicia com a perseguição aos judeus na guerra de Hitler, “agora ‘refugiados’ são aqueles de nós que chegaram à infelicidade de chegar a um novo país sem meios e tiveram que ser ajudados por comités de refugiados” (Arendt, 2013, p. 7). Ela fala das perdas, da ruptura da vida privada, do recomeço em novo território, da evitação do passado e das tentativas de “dominar um futuro incerto”. “Começámos a nossas novas vidas e tentávamos seguir tão próximo quanto possível todos os bons conselhos que os nossos salvadores nos

transmitiram” (p. 8). Fala também da necessária prudência em todos os momentos da vida cotidiana, do anonimato, de ser indesejável, “tentávamos o nosso melhor para nos adequarmos a um mundo onde tínhamos que ser politicamente conscientes quando comprávamos a nossa comida” (p. 14).

Ainda que de outro momento histórico, são elementos que persistem e atravessam a experiência do refúgio, entre os quais ressalto dois: a necessária adequação ao novo ambiente, o que implica a adesão aos costumes locais ou ao menos à dinâmica social, uma adesão que tem por fim a possibilidade de estar no espaço sem ser evidenciado como estrangeiro ou alienígena, de poder construir novo cotidiano, novas relações e um sentimento de pertença; e a politização da condição de refugiado, algo que prescinde de um posicionamento explícito, mas é algo inseparável dessa experiência. Trata-se da contínua adoção de estratégias e disposições que permitam se situar nesse novo contexto, participar da vida social e se integrar.

A participação política é entendida como uma das dimensões da integração, mas quais as reais possibilidades de movimento e que tipo de participação é considerada legítima? Há espaço para o dissenso? Que exercício de cidadania é possível para pessoas das quais se espera/exige uma adaptação coesa? Mezzadra e Neilson (2017) propõe a compreensão das lutas de fronteiras como um conjunto de práticas cotidianas por meio das quais imigrantes convivem com os efeitos das fronteiras, “retirando-se deles ou negociando-os por meio da construção de redes e espaços sociais transnacionais” (p.32). As lutas de fronteiras abrem novos campos de possibilidades políticas, argumentam, e a emergência de sujeitos políticos não circunscritos às lógicas de cidadania, a formas estabelecidas de organização e ação política, mas que “podem traçar seus movimentos e multiplicar sua própria potência” (p.33).

A demonstração do estado de vítima entra também como um recurso político, enquanto modo de acesso ao asilo, mostra Pussetti (2017) em seu trabalho de campo desenvolvido em um hospital psiquiátrico de Lisboa, que se dá eminentemente por meio da patologização da condição migratória, o que em primeira instância anulava o sujeito político, mas se torna a única forma de obter apoio e direitos, uma condição definida como “cidadania humanitária”, utilizando de forma estratégica a linguagem do trauma e da patologia. “Em muitas situações clínicas observadas durante o meu trabalho de campo, o diagnóstico psiquiátrico era considerado útil e desejável pelos próprios pacientes imigrantes, quando não abertamente solicitado como forma de permanecer no país de acolhimento” (p. 268), afirma a autora, indicando que não é suficiente evocar a pobreza e a instabilidade política, mas que, para ter acesso a direitos, se faz necessário mostrar “as feridas da violência e das violações sofridas na memória e no corpo” (p. 268).

Em suma, o enquadramento da vítima parece expressar um duplo movimento. Primeiro, como sujeito destituído, marcado pela negatividade e ausência, engessado numa categoria que é alvo da intervenção, que é objeto da política – e como tal, por ela produzida, ao definir um sujeito de necessidades, ao mesmo tempo que a organiza, visto que é sobre uma dada configuração de vítima que essa política opera. Um segundo movimento diz respeito a marcar a vitimização como estratégia política, ou seja, dar visibilidade à dor e ao sofrimento, por meio da sua exposição, do testemunho dos agentes em campo e da objetivação necessária para legitimá-los a partir dos referenciais técnicos, e, assim, mobilizar direitos, reivindicar reconhecimento, acionar os mecanismos de proteção e apelar por justiça social.

Ticktin (2006), diante da ênfase crescente na compaixão, simpatia e benevolência no âmbito da vida política, sentimentos que passam a ocupar papel fundamental nos discursos da “sociedade civil global”, expressa sua preocupação com o predomínio de uma lógica humanitária assentada em tais sentimentos, “promulgada pelo imperativo moral da compaixão”, na medida em que ela não assegura direitos humanos básicos e preenche o espaço da ação política com demandas morais. Ela lança a questão: como o reconhecimento do sofrimento resulta em um programa político de mudança? “A humanidade protegida é aquela de corpos sofredores e vida biológica desprovida de conteúdo social e político; no entanto, esta é uma noção de humanidade que, mesmo em seu minimalismo, mantém intactas as hierarquias raciais e de gênero” (p. 35). Direitos humanos e humanitarismo são ambas instituições práticas e regimes discursivos transnacionais, afirma, mas instituições de direitos humanos fundamentam-se na lei, visam promover reivindicações legais e responsabilidades, enquanto o humanitarismo está atrelado ao imperativo ético e moral de trazer alívio aos que sofrem e de salvar vidas.

Dos refugiados, espera-se uma participação integrada e ordenada na sociedade de acolhimento. Ampliando esse escopo de participação para a cena política, diz de uma atividade nos espaços de decisão, de atuação na vida pública, de colaboração na formulação de políticas sociais, da presença nas plataformas de representação, de articulação coletiva e de movimentos sociais, de abertura de canais de expressão e reivindicação, de organização em associações e círculos comunitários, de ter direito de protesto e contestação. Assim, oportuniza-se o envolvimento nos processos que os rodeiam acerca do estatuto e da proteção, que não sejam objeto da política, mas atuem sobre ela, constituindo-se como sujeitos políticos. Isso implica considerar uma atuação independente das instâncias que comumente falam por eles – psicólogos, trabalhadores humanitários, agências internacionais, organizações, operadores das políticas... –, mas dar visibilidade a demandas e reivindicações sem a via da tradução e assegurar uma presença não condicionada aos limites da governança.

Nos espaços de acolhimento e integração em Portugal e no Brasil não se observou canais efetivos de participação e decisão por parte dos refugiados. P/Acnur afirma que há um conselho consultivo de migrantes e refugiados em Portugal, que é parte do ACM, e que conta com a participação de refugiados que são convidados como representantes, portanto não tem o “*componente democrático*” da escolha de sua composição. De todo modo, o próprio conselho não possui regularidade quanto ao funcionamento, realizando encontros muito esporadicamente. “*Existe um processo formal de consulta com eles, isto sim, agora a qualidade de participação, se este mecanismo realmente assegura a participação dos refugiados, não diria que sim*” (P/Acnur).

Segundo J/Coord. são postas muitas barreiras para a efetivação dessa participação, sendo que não existe vontade por parte das sociedades de acolhimento de abrir espaço para uma atuação política dos estrangeiros, “*pelo medo, o medo ainda impera, o medo de vir muitos estrangeiros e de repente podem votar e podem votar em coisas que a gente não quer, dar-lhes algum poder*” (J/Coord.). Considera que só com participação política a pessoa pode ser cidadã de direitos e se sentir de fato parte da comunidade. “*As pessoas, pra se sentirem plenamente pessoas, têm que sentir que tem uma voz e que tenha também capacidade de intervir no espaço público*”, sem a intermediação de terceiros.

“*Uma das coisas que nós ouvimos dos refugiados era que eles queriam ser tomados a sério como um organismo ou um ponto de referência para ser consultados em nome dos refugiados, então é um processo que também está nascente*” (P/Acnur). A entrevistada menciona a construção de uma proposta de monitorização participativa, por meio da organização de grupos de discussão com os refugiados reinstalados em diferentes partes do país, para medir o impacto do programa ou para avaliar como ele poderia ser melhorado, quais são as lacunas das práticas existentes, considerando diferentes características dos refugiados. Há uma plataforma em Lisboa chamada Fórum Refúgio, composta por cinco associações de refugiados, que, segundo P/Acnur, coloca-se como um mecanismo de expressão e conta com apoio do ACM – “*parece que esta consciência existe, talvez a operacionalização ainda não está tão...*”.

No Brasil, B/OIM fala em inclusão durante o processo de avaliação de demandas por meio da utilização de metodologias participativas para levantamento de informações como grupos focais. Isso ocorre mediante a implementação de novos projetos, mas parte do financiamento é direcionado a projetos “*que acabam vindo um pouco mais formatados*”, quando há pouco espaço para reformulações. É mencionado também engajamento em conselhos e aquisição de informações, mas sem maiores detalhamentos. Em geral, concentra-

se nos níveis da informação e da consulta. Afirma que dentro dos conselhos já existe um espaço de escuta e certo nível de deliberação, “*mas é um tema que é um desafio pra todos nós*”. Considerando a tradição da assistência humanitária global, há “*muitos traços imperialistas, colonialistas*”, aponta, então ao pensar na implementação desses programas de intervenções no contexto de América Latina e Brasil e em como engajar essas populações, deve-se “*entender qual o lugar que nós ocupamos, esse lugar do salvador, do life saver*”, e propiciar uma adaptação dos projetos que desvincule desse lugar de “beneficiário” e reconheça o “indivíduo ativo” no processo de imigração.

Segundo P/Adv. as possibilidades de participação por parte dos migrantes são inexistentes.

Todas as práticas internacionais dizem que é muito importante o envolvimento das comunidades envolvidas, ainda que em ações humanitárias emergenciais, consultas estruturadas, participação em comitês, fomento a associações e coletivos, nada disso foi feito, pelo contrário, tudo é feito pra não ouvir a demanda do migrante, nunca pessoas venezuelanas foram ouvidas na Operação Acolhida, não houve nenhuma audiência pública, não houve nenhum debate, não houve nenhum convite para que pessoas venezuelanas falassem, não houve nunca nenhuma participação, não há nenhum tipo de roda de conversa com pessoas venezuelanas promovidas pela operação, nada, simplesmente não é um tema, as pessoas venezuelanas são objeto da operação e não sujeito da migração. No Brasil existem organizações, mas elas também não são escutadas, (...) em geral o tema inexistente pra administração.

Chegou a ser promovido um evento pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) chamado Fórum de Participação Social, que ocorria uma a duas vezes por ano, mas não teve continuidade. No âmbito da sociedade civil, existe uma representação desta no CONARE, porém é considerada frágil e “*muitas vezes ela é pró governo e não pró migrante*”. Segundo o entrevistado, “*nem sempre a sociedade civil sabe o que as entidades da sociedade civil que atuam no CONARE estão fazendo, elas não têm sempre um caráter de combatividade contra políticas de restrição de direitos, contra políticas reacionárias, não há*” (P/Adv.). Além disso, tal representação está muito mais alinhada aos interesses do mercado de trabalho brasileiro. Considera que um “*sopro de esperança*” é o Conselho Municipal de Imigrantes de São Paulo, que obrigatoriamente tem uma representação de associações de imigrantes, formada por pessoas que são eleitas. “*Mas tirando essa boa prática, o Brasil não ouve nem demonstra nenhum interesse de ouvir imigrantes. Sempre a lógica de que o migrante é um objeto de tratamento burocrático, nada mais que isso*” (P/Adv.).

Segundo L/Psi, o nível de participação “*não alcançou o ideal porque os poderes públicos não têm interesse. As políticas públicas precisam ser efetivadas com a presença*

deles”, existem apenas os “*protocolos de escuta*” implementados em alguns estados. Mas entende que para que “*surja dentro do organismo coletivo do grupo, do migrante, que ele precisa ter voz, precisa ser escutado, que a fala dele vai representar muitos outros, ele precisa ter uma consciência política*”. Afirma que esse movimento está mais presente no caso dos grupos de migrantes indígenas, ressaltando as figuras de liderança com as quais contam.

Existem associações ou grupos de migrantes senegaleses ou venezuelanos, por exemplo, mas não apresentam uma organização propriamente política, e a isso L/Psi atribui às necessidades de subsistência mais prementes, que concentram os interesses. “*Quando as pessoas ainda têm interesse de subsistência não tem como pensar em outra coisa, a não ser que ela já tenha arraigado em si uma experiência do que é conselho, espaços de discussão*” (L/Psi). S/TS aponta que “*como brasileiros a gente luta pelos direitos, pra que sejam instituídas determinadas políticas, mas e eles? E a voz deles? A gente tem comitês, tem coletivos, mas não é suficiente, porque eles são vistos de maneira preconceituosa*”. “*Institucionalmente falando o que acontece é a tutela*”, afirma H/AS. Depois que os imigrantes são interiorizados, “*eles ficam desesperados*” e não sabem o que precisam fazer sem a presença das agências que forneciam o suporte.

Ainda que não existam canais formais e consistentes de participação, a atuação política não depende exclusivamente deles, o engajamento pode se dar por outras vias, pela própria organização coletiva de migrantes e refugiados, pelas ações de protesto, reivindicação e rejeição das determinações que cerceiam seu movimento, as contenções próprias das políticas migratórias e de fronteiras, ao jogar com as atribuições do sistema que lhes confere as insígnias da vítima, do traumatizado, vulnerável, assim como se apropriando do léxico do regime do refúgio, buscando, através deles, conquistar direitos.

Como vimos, a Psicologia tem um papel importante na cena humanitária do refúgio e no reconhecimento dos refugiados enquanto sujeitos da política. Quando o sofrimento coletivo e o refúgio são politizados como elementos dos direitos humanos, de discussão sobre fronteiras, território, governança, a Psicologia entra também em cena. Mas, ela aparece com certa ambiguidade, ao mesmo tempo que pode servir à politização, ela é chamada a ser técnica. Amparados na técnica, profissionais da Psicologia advogam por um trabalho neutro, orientado para demandas psíquicas ou mesmo materiais e objetivas, mas distanciados da política, que é separada e delegada para agentes específicos como uma parte deslocada da intervenção, já também prevista na ação humanitária. Nesse sentido, parecem alheios aos efeitos políticos da sua atuação e à sua parcela de participação na tessitura das políticas humanitárias.

AMBIVALÊNCIAS DO CAMPO E A NECESSÁRIA POLITIZAÇÃO DA PSICOLOGIA – PALAVRAS FINAIS

As migrações, apesar de uma prática não datada, adquirem características distintivas, conforme o momento histórico, no que diz respeito à forma como ocorrem, as motivações, os fluxos, assim como as elaborações partilhadas sobre a mobilidade enquanto objeto de estudo ou alvo de políticas migratórias. Hoje é um fenômeno abarcado por um sistema de governança que visa compreender, tipificar, quantificar, conter/regular, administrar, separar. As migrações se inserem num escopo mais amplo de ordenamento dos territórios, fronteiras e corpos, regulamentada por um sistema legal e de normas, atravessadas por elementos de ordem política.

Retomo aqui algumas ambivalências que se expressam nesse campo: na compreensão acerca da condição de refugiado, que transita pela noção humanitária da vítima e securitária da ameaça, mostrando-se também contrapontos entre uma pressuposta fragilidade resultante da experiência migratória versus uma resiliência que lhes é própria; ambivalências quanto aos possíveis efeitos da intervenção, ora com caráter de ajustamento, mitigação e ordenamento ora como via de reconhecimento político, promoção de autonomia e garantia de direitos; expressam-se também no que diz respeito ao papel da Psicologia, seja como ferramenta da governança ou enquanto aliada política.

O cenário do refúgio é marcado por muitos entraves que inviabilizam o acesso a novos territórios com fins de segurança e proteção, seja por meio da contenção e controle diretos, que incidem sobre corpos e movimentos, seja pela utilização de mecanismos pulverizados de exclusão e indução da precariedade. Pessoas refugiadas conjugam uma história de violações e perdas, e nesse tom têm sua via de reconhecimento: sujeitos de direitos e de necessidades. O mesmo aparato normativo criado para assegurar acesso a direitos e à proteção, é o que restringe as possibilidades de aceder a eles, na medida em que delimita aqueles que estão autorizados a entrar e permanecer no território, sob determinadas condições. Ademais, a aquisição do estatuto de refugiado não traz no seu bojo essas garantias, é apenas a primeira instância de um processo de reconhecimento que tem várias camadas.

Brasil e Portugal são considerados países com políticas migratórias receptivas e legislação avançada no que diz respeito aos direitos humanos, porém ambos apresentam lacunas quanto às condições de acolhimento e de permanência no país, no que concerne às políticas sociais de atenção a migrantes e refugiados. Portugal, por sua vez, adere normativamente às diretrizes da União Europeia no manejo da questão do refúgio, portanto, mais restritivas e

seletivas. Ambos são considerados países de destino especialmente pela facilitação da aquisição de autorização de residência, mais do que necessariamente um local aspirado e desejado pelos que chegam. Isso se dá principalmente pelas fragilidades socioeconômicas e precariedade das condições de vida, e, no caso de Portugal em específico, também por sua localização geográfica.

É geral o entendimento que estamos diante do acirramento das barreiras territoriais, com a adoção de mecanismos cada mais refinados de controle das fronteiras e restrição seletiva da mobilidade. Crises humanitárias eclodem em várias partes do mundo, algumas com ampla visibilidade e comoção, outras que não chegam ao domínio público ou, se chegam, não despertam interesse. Isso diz das desigualdades sociais e políticas geograficamente distribuídas, e das hierarquias valorativas e de reconhecimento de determinados sujeitos e povos, atravessadas especialmente pelo racismo. O instituto do refúgio visa assegurar o acesso de pessoas que tem suas vidas ameaçadas a territórios que possam lhes dar proteção, mas a despeito das normativas que regem as análises dos que podem ser beneficiários dela, não estão alheias a elementos de ordem moral e subjetiva que operam no encontro entre os agentes da elegibilidade e os sujeitos requerentes e atravessam as experiências no novo território. Além disso, mais do que barrar, a permeabilidade das fronteiras produz lugares para estes que são o excesso, facilmente absorvidos pelo sistema que se beneficia da condição de clandestinidade e irregularidade que se encontram, resvalando em regimes de exploração de seus corpos e sua atividade.

O refugiado é antes de tudo um estrangeiro, essa figura que vem de todos os territórios, fala diversas línguas, tem códigos culturais e costumes que diferem significativamente das dinâmicas sociais dos países que os recebem, dos parâmetros ocidentais disseminados globalmente como modo ideal de vida. Mas dele se espera que consiga se situar na nova realidade e participar dela, de maneira integrada. Isso significa que seja capaz de estabelecer uma boa convivência com as populações locais, subsistir de forma autônoma, se apropriar dos elementos culturais do país de acolhimento e adotar modos de conduta socialmente aceitáveis, ao passo que, dentro das diretrizes atuais, deve-se ter espaço para preservar aquilo que é próprio do seu arcabouço cultural, que seja respeitado na sua diferença. O tensionamento está em promover inserção social sem cair na expectativa de homogeneização cultural. Por outro lado, a condição de refugiado tem caráter de provisoriedade, ao fim, espera-se que ele seja guiado pelo desejo de regresso ao seu local de origem, pairando a dúvida de que ocorra de fato uma integração.

As ações que se desenrolam são parte de um conjunto de protocolos oriundos das agências internacionais e das práticas de governança, alinhadas aos princípios do

humanitarismo, comumente orientadas para um sujeito genérico. Não são ações coesas, até porque são desenvolvidas por uma multiplicidade de atores e organizações, em alguns cenários mais articulados, em outros menos. As ONGs são as entidades que estão na ponta, protagonizando as principais ações de atendimento aos refugiados, e não raramente as únicas que estão a ofertar serviços e prover cuidados. Em Portugal e no Brasil as ONGs compõem o fluxo de recepção, acolhida e permanência, em articulação com os governos, participando também de comitês deliberativos, como representantes da sociedade civil.

As práticas humanitárias se dão sob o véu da neutralidade, ainda que não seja possível apreender um espaço vazio de política. A sustentação se dá sobre a oferta de um atendimento pautado exclusivamente nas necessidades humanas, com vistas a aplacar o sofrimento, destituído de quaisquer outros interesses. As intervenções muitas vezes se limitam a “ajudar a aguentar” ou “ajudar a esperar”, como aparecem nos relatos. Adotam-se medidas paliativas para possibilitar que as pessoas consigam persistir na precariedade. Não são resolutivas na medida em que não se pode agir sobre as fontes do problema, que são políticos e estruturais, porque as ferramentas disponíveis pretendem aplacar um sofrimento subjetivamente experienciado, mas produzido por situações concretas.

As intervenções psicológicas desenroladas em campo se mostram bastante diversificadas, não só em termos de aportes teóricos e estratégias metodológicas, algo constituinte do próprio fazer psi como um todo, considerando também as diversas áreas de atuação nas quais se localizam os atores e frentes de ação das organizações. Tal diversificação diz respeito também a muitos outros aspectos que atuam na definição dos contornos das intervenções: as expectativas quanto aos efeitos que se espera produzir; as possibilidades de inserção no terreno e o desenho das ações em contextos específicos; as formas de participação dos sujeitos da intervenção e como são envolvidos nos processos; as condições locais para planejamento e desenvolvimento das ações conforme disponibilidade de recursos, infraestrutura, dinâmicas de funcionamento, formas de organização social, status da organização humanitária; o cenário político, as relações construídas e os espaços de negociação com agentes do governo e outras instâncias de autoridade; as demandas identificadas e respostas oferecidas; os modos de leitura do sofrimento e os objetivos que são traçados no seu manejo; a disponibilidade dos atores no campo e o tempo de permanência, assim como o tempo para elaboração e execução das ações.

Nas narrativas aparece com regularidade uma preocupação de deixar emergir um sujeito e sua dor sem a imposição de parâmetros específicos de leitura, numa abordagem que se propõe culturalmente sensível, que considera a variabilidade das formas de expressão do sofrimento, e

uma busca em conjunto para lidar com aquela situação vivida e encontrar saídas. Mas toda a interpretação e base de entendimento da condição do migrante está ancorada em aportes teóricos mais ou menos tradicionais da Psicologia, necessários para oferecer um atendimento especializado dentro dos contornos do fazer psi, ou incorre-se na possibilidade de descaracterização desse fazer. Por vezes, é visto como insuficiente, exigindo inventividade e criatividade por parte dos profissionais, outras vezes é a fonte de suporte e sustentação na qual os psicólogos podem se amparar para atuar.

É também submetido a críticas, quando se percebe uma psicopatologização exacerbada da experiência migrante, com enquadres diagnósticos rígidos, ainda que façam uso de repertórios de análise criados em contextos ocidentais específicos, mas entendidos como adaptáveis quando submetidos à revisão, quando se faz uso de abordagens mais variadas e fontes de conhecimento amplas, e busca-se, no próprio fazer, ajustar tais repertórios ao cenário no qual se aplica. As críticas à intervenção passam, de modo geral, por: constatar que a Psicologia que se faz no campo humanitário emergencial não é Psicologia, se aproxima de uma assistência básica; a possibilidade de atuação de psicólogos se reduz à escuta; as condições de exercício da Psicologia nesse campo não são favoráveis ao alcance de resultados.

Quando D/Psi afirma que a Psicologia é “*uma lente*”, que “*a intervenção humanitária precisa desta lente da Psicologia pra poder ser eficaz*”, o que se está afirmando? O que essa lente está oportunizando que se veja? A Psicologia foi demandada a atuar na cena humanitária e foi aos poucos se estabelecendo como um dos principais eixos de ação, ao se conceber que necessidades em saúde mental chegam a ser equiparadas a necessidades básicas como alimentação ou segurança. Nas intervenções, o tecnicismo e a cientificidade são norteadores de um trabalho que se pretende apolítico. Uma técnica com aplicabilidade universal, formulada para lidar com problemas e dificuldades que são também expressos de modo universal.

Considerando todas as adversidades comumente presentes na trajetória de migrantes forçados e refugiados, parte-se do pressuposto que há maior susceptibilidade para manifestar distintas formas de adoecimento, especialmente, de sofrimento psíquico, que devem passar por determinados processos de legitimação a partir de abordagens especializadas para sua compreensão. Sob essas lógicas, reconhecer o infortúnio é o fundamento para pensar as políticas humanitárias e um valor no âmbito da economia moral.

Os efeitos subjetivos das experiências trágicas são lidos pelo viés da saúde mental, especialmente pela produção do trauma e do adoecimento. Assim como há modos normalizados de sentir, expressar e agir, há também uma expectativa de resposta nos sujeitos que a princípio pode ser vista pelo prisma da patologia, mas ganha feições de normalidade na medida que são

postas como respostas comuns, homogêneas, um resultado esperado. Assim, se embaralham as fronteiras do normal e do patológico. Aqui o patológico não entra em oposição ao normal, mas se torna parte do normal, como único efeito possível diante de uma situação que seria anormal. A regularidade da vida e do cotidiano entram como elemento estabilizador, perfazendo um contínuo entre a forma como essa realidade está organizada e como se dá um certo modo de funcionamento psíquico. Há uma ordem social tomada como parâmetro que pressupõe também prever como os sujeitos se situam nela e respondem a ela. O confronto com realidades distintas, com dinâmicas outras que não se conformam a esses parâmetros poderia produzir repertórios de compreensão que levem em conta essas especificidades, mas, ao invés disso, eles se mantêm estáveis e são as lentes através das quais essas outras realidades são lidas.

Não só os enquadramentos diagnósticos se colocam como problema, mas a própria trajetória do adoecimento, sua etiologia, seu enredo, sua dinâmica de produção, desestabilizando as bases de elaboração diagnóstica. E, ainda, a manifestação dos sintomas, como eles se expressam no corpo, no comportamento, no pensamento, no discurso, considerando a vasta heterogeneidade dos modos de expressão humana. Uma forma possível de driblar essa problemática pode ser adotada, ao deslocar para o evento como fundante do trauma – é o evento que é traumático. O diagnóstico tende a ser a linguagem dominante porque ele é anterior, é o crivo sob o qual será lido o sofrimento. Enquanto verdade, ele produz o sujeito que sofre.

O saber psi se constrói historicamente com um projeto de universalização, que se propõe a descrever e explicar fenômenos psicológicos que são comumente descolados do contexto, ou, quando muito, são entendidos como resultado do contexto, mas que em última instância acaba sendo tomado como mais uma variável explicativa, como aponta Prado (2003). Ao se deparar com realidades multifacetadas, que desestabilizam suas bases, quando se constata sua insuficiência para atender as demandas que lhe são apresentadas e produzir mudanças, atribui-se a sua impossibilidade de aplicação em outras esferas, seja do contexto, das condições de aplicabilidade, das recusas ou supostas incapacidades dos sujeitos alvo da intervenção.

Assim, se expressa um embate sem aparente resolução, quando a Psicologia entra em um cenário marcado por ampla diversidade sociocultural e linguística, dotada de referenciais que foram elaborados em contextos específicos e com públicos recortados, portanto, não passíveis de abarcar tal pluralidade. A direção, nesse ínterim, tem sido de um esforço contínuo de adequação do saber-fazer da Psicologia aos diferentes contextos, embora não fique claro como se realiza essa adequação, como é possível reformular os aportes de compreensão e

intervenção considerando os elementos das realidades com as quais se depara, sob risco de descaracterização desse saber-fazer e descolamento dos repertórios da Psicologia.

De certa forma, a Psicologia supre o não sabido. Parametrizar modos de funcionamento psíquico, formas de expressão, condutas, preenche aquilo que não é apreendido em sua singularidade. A psicologização, essa via de entendimento dos modos de ser humano em parâmetros psicológicos, já oferece a priori as lentes que mediam a leitura dos fenômenos humanos, em primeira instância, bem como atua na própria produção de modos de vida e de expressão. Uma verdade que se estabelece, que produz e se substancia em realidades concretas.

É possível identificar alguns delineamentos quanto às aproximações da Psicologia nesse campo. Primeiro, uma Psicologia situada em moldes mais tradicionais, ou seja, orientada para o indivíduo e seu universo psíquico interior, com finalidades adaptativas ou psicoterapêuticas para tratamento de sintomas e quadros clínicos de adoecimento. Uma Psicologia que se propõe alternativa a esse modelo, ao qual se dirige críticas por sua inadequação ao contexto e apreensão generalizada dos problemas, adotando-se abordagens com foco em grupos, coletivos e comunidades, culturalmente situadas, com finalidades de transformação da realidade vivida, entendendo que o sofrimento é não só uma experiência psicológica, mas também social, cultural, política.

Se determinadas abordagens, por um lado, aparentam engessar o lugar da vítima e a vivência do sofrimento, por outro ela colocou em pauta a condição do refugiado. A ênfase no trauma e seus sintomas é posta como uma forma de atestar ao mundo sobre o sofrimento das vítimas, uma narrativa que serve como testemunho para a comunidade internacional e para mobilizar a ajuda. Assim, a dor e o sofrimento se mostram uma via que confere ao sujeito um lugar na política. Através dessa gramática, a Psicologia atua na constituição de um campo de direito, criando espaços de negociação e de mobilização. Com essa assinatura psíquica, como diz Fassin (2012), sai a suspeita e entra o direito à assistência e à reparação, a vítima se torna legítima.

A linguagem do trauma ou outras formas de adoecimento enquadram-se numa política do sofrimento mais ampla, diretamente implicada com a questão social, ao entender que as desigualdades globais, a injustiça social e a violência generalizada, constituintes da ordem mundial contemporânea, produzem efeitos que não só impedem a manutenção da vida, mas são experimentados subjetivamente. Por sua vez, é preciso atentar que esses efeitos políticos esperados não necessariamente ocorram, e que, ao invés disso, essa atribuição generalizada do diagnóstico e do trauma se encerre nela mesma, ou seja, que seja tomada como elemento

organizador da aproximação com os sujeitos, de compreensão das suas vivências e das ações que se delineiam.

Prado (2003) elenca alguns direcionamentos possíveis para o fortalecimento de uma Psicologia Política. Um deles é atentar para o processo de expulsão do político do escopo da Psicologia, expresso pela retirada dos “dilemas políticos que constituem os fenômenos psicológicos”, que toma o poder como “algo que podemos ultrapassar, transpor”, e não como “constituintes de nossas práticas de discursos” (p. 71). Sugere tomar os direitos humanos como princípio articulador, que informa nossas práticas sociais em diferentes contextos, e conceber os problemas dentro de uma lógica histórica.

Apesar do apelo à neutralidade, por meio da técnica e do cientificismo, a política atravessa as práticas psi. Por vezes vista como algo que nubla a eficiência e desvia a intervenção orientada para determinados resultados, ela é parte indissociável desse fazer. Estamos imersos em relações de poder, entre embates e disputas acerca do lugar que ajudamos a construir para os sujeitos da intervenção, no testemunho das injustiças e na defesa de outro mundo possível, somos chamados a participar de um sistema global que produz assujeitamento, opressão, cerceamento de liberdades, e a atuar frente a uma condição de precariedade generalizada, politicamente induzida, em um cenário de desigualdades estruturais que reconhecidamente produz aquilo que se torna objeto de nossa atenção: o sofrimento humano, e a lidar com sujeitos silenciados, barrados, cujas vidas não são enlutáveis, pois são excesso, e não possuem direito a querer aceder a uma condição que lhes propicie uma vida digna e segura.

Uma Psicologia orientada para direitos humanos não se dispõe apenas para sujeitos em sofrimento, menos ainda para sujeitos que sofrem em parâmetros formatados, dentro das fronteiras de inteligibilidade que permitem apreender esse sofrimento, é preciso transpor. Considerando que a violação de direitos é em si produtora de sofrimento, pautar nossa atuação exclusivamente nele significa que essa atuação se daria sempre de forma tardia, posterior à violação.

A prestação de cuidados e a defesa pela garantia de direitos aparecem, em geral, de forma conjugada, embora seja possível estabelecer ênfases conforme os contornos da atuação e finalidade da intervenção. Partindo do princípio que saúde, alimentação, moradia, segurança, estão no escopo dos direitos humanos, assim se entende que a prática humanitária opera com este fim. Mas aqui esboçam-se também algumas distinções. O cuidado se encerra no atendimento a necessidades, que são identificadas sem que o sujeito precise dizer delas, pois estão pressupostas. O cuidado não exige participação ativa, nem se orienta para reformulação das condições que criam essas necessidades. Servir de testemunho às atrocidades, dar

visibilidade ao sofrimento, fazer uso das ferramentas que se tem disponíveis para lançar luz sobre determinadas realidades, adotar uma linguagem capaz de se fazer ouvida em espaços estritos de legitimação do sofrimento produzido por tais experiências podem ser formas de abordagem orientada para os direitos. A questão é pôr em perspectiva os instrumentais próprios da expertise e atentar para os efeitos que as diferentes leituras dessas realidades produzem. O contraponto está em adotar o trauma puramente como fenômeno alvo da intervenção, ou conceber seu lugar na esfera do reconhecimento político e de reivindicação de direitos.

As pessoas entrevistadas trazem esses elementos, identificam as contradições, as ambiguidades, as insuficiências, os entraves, as impossibilidades. Se posicionam, aspiram por mudanças, se solidarizam, comovem, recusam as iniquidades, se orientam pela ética, percebem a complexidade do cenário em que se encontram, procuram saídas. Por sua vez, se movimentam conforme as condições que estão postas, seja com vistas a minimizar as dores e a mitigar a crise, ou engajados em evidenciar as arbitrariedades e violências, com um compromisso de transformação e de resistência às dinâmicas sociopolíticas excludentes e opressoras, dentro das suas possibilidades de alcance.

Encerro com a defesa de C/Psi quanto à adoção de uma implicação política na prática psicológica, ou seja, *“ter uma atitude indisciplinada com as instituições de classificação dos imigrantes e as categorias com as quais os imigrantes são encontrados”*, respeitar a posição dos imigrantes e suas tentativas de *“colocar sua cidadania em jogo”*, de praticar a própria cidadania, bem como em tomar partido, o que não impende de ver as dimensões problemáticas dos projetos migratórios, as dificuldades que as pessoas encontram e as fantasias em ação a partir das quais elas próprias vivem. *“Tomar partido não significa necessariamente privar-se de instrumentos técnicos do conhecimento e da intervenção, mas de alguma maneira significa colocar a própria intervenção dentro de uma série de relações de força, de poder entre nós, somos parte”* (C/Psi).

REFERÊNCIAS

- ACNUR. (1951). *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org>
- ACNUR. (2018). *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. Brasília: ACNUR. Recuperado de https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf
- ACNUR. (2020). *ACNUR alerta para risco de apátridas serem deixados para trás na resposta ao coronavírus*. Recuperado de <https://www.acnur.org/portugues/2020/05/12/acnur-alerta-para-risco-de-apatridas-serem-deixados-para-tras-na-resposta-ao-coronavirus/>
- Achotegui, Joseba. (2006). Estrés límite y salud mental: el Síndrome del Inmigrante con Estrés Crónico y Múltiple (Síndrome de Ulises). *Migraciones*, 19, 59-85.
- Agger, I. (2001). Book Review. *Journal of Refugee Studies*, 14(1), 85–87.
- Agier, Michel. (2006). Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, 18(2) 197-215.
- Aguiar, Carolina Moulin. (2019) Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, 8(16).
- Aguiar, Carolina Moulin; Magalhães, Bruno (2020) Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil, *Citizenship Studies*, 24:5, 642-662.
- Alves, Ana Cristina Araújo. (2005). Além do Ocidente, além do Estado e muito além da Moral: Por uma Política Eticamente Responsável em Relação à Diferença – O Caso Ruandês. *Contexto Internacional*, 27(2), 411-463.
- Alves, Roberta Borghetti; Lacerda, Márcia Alves de Camargo; Legal, Eduardo José. (2012). A atuação do psicólogo diante dos desastres naturais: uma revisão. *Psicol. estud.*, 17(2), 307-315.
- Andrade, José H.Fischel de (2005). O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952), *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (1): 60-96
- Anderson, Bridget; Sharma, Nandita; Wright, Cynthia. Editorial: Why No Borders?, *Refuge*, 26(2), 5-18.
- Antunes, José Antonio Pereira. (2017) Refugiados e Saúde Mental – acolher, compreender, tratar. *Psicologia, Saúde e Doenças*, 18(1), 115-130.
- Arendt, Hannah. (2013). Nós, os refugiados. Tradução de Ricardo Santos, original de 1943. Covilhã, Portugal: Lusofia Press.

- Arosi, Ana Paula. (2017). Ativismo de vítimas do incêndio na boate Kiss: evento traumático, causa pública e conflitos morais. *Papeles del CEIC*. International Journal on Collective Identity Research, 2017/1, 168.
- Assis, Gláucia de Oliveira. (2008). A fronteira México-Estados Unidos: entre o sonho e o pesadelo – as experiências de e/imigrantes em viagens não-autorizadas no mundo global. *Cadernos Pagu*, 31, julho-dezembro, 219-250.
- Azevedo, Celia Maria Marinho. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites – sec. XIX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Balibar, Etienne. (2006). Strangers as Enemies: Further Reflections on the Aporias of Transnational Citizenship, *Globalization Working Papers*, 6(4), 1-17.
- Barichello, Stefania Eugenia; Araujo, Luiz Ernani Bonesso. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado, *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014.
- Barnett, Michael; Weiss, Thomas G. (2008) Humanitarianism – a brief history of the present. In Barnett, Michael; Weiss, Thomas G. (Eds). *Humanitarianism in question – politics, power, ethics*. Ithaca: Cornell University Press. p.1-48.
- Barreto, Luiz Paulo Teles Ferreira. (2010). A lei brasileira do refúgio – sua história. Em Barreto, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seus impactos nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça.
- Bateman-House, Alison; Fairchild Amy (2008). Medical Examination of Immigrants at Ellis Island. *American Medical Association Journal of Ethics*, 10, 4, 235-241.
- Bracken, Patrick J.; Giller, Joan E.; Summerfield, Derek (1995). Psychological responses to war and atrocity: the limitations of current concepts. *Soc. Sci. Med.*, 40(8), 1073-1082.
- Braga, Daniel Nascimento. (2018). *Refúgio LGBTI: panorama nacional e internacional*. Porto Alegre: Editora Fi.
- Brasil, Deilton Ribeiro; Faria, Tatiane Gonçalves Mendes. (2019). A situação dos apátridas na nova lei de migração brasileira: diálogos com os princípios da dignidade da pessoa humana e da fraternidade, *Quaestio Iuris*, 12(04), 23-42
- Brownscombe, J. (2005). Crisis in humanitarianism? *Global Medical Ethics*, February, 182-183.
- Butler, Judith. (2006). *Vida precária: el poder del duelo y la violencia*. la ed. Buenos Aires : Paidós.
- Butler, Judith. (2015). *Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Caponi, Sandra. (1999). A lógica da compaixão. *Trans/Form/Ação*, 21-22(1), 91-117.

- Caponi, Sandra (2009). Biopolítica e medicalização dos anormais, *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 19(2), 529-549
- Caruth, Cathy (1995). *Trauma: Explorations in Memory*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Castles, Stephen (1995). How nation-states respond to immigration and ethnic diversity, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21:3, 293-308.
- Castles, Stephen. (2003). La política internacional de la migración forzada. *Migracion y Desarrollo*, 1, out.
- Castles, Stephen; Korac, Maja; Vasta, Ellie; Vertovec, Steven. (2002). *Integration: Mapping the Field*. Home Office Online Report. London: Home Office.
- Cloitre, Marylene. (2009). Effective psychotherapies for posttraumatic stress disorder: a review and critique. *CNS Spectrums*, 14(1), 32-43. Acessado em 26.02.2016, de http://www.coping.us/images/Cloitre_2009_review_PTSD_treat.pdf.
- CONARE. (2018). *Refúgio em Números*. Recuperado de https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf
- Conselho Federal de Psicologia. (2011). *Psicologia de emergências e desastres na América Latina: promoção de direitos e construção de estratégias de atuação*. Brasília: CFP.
- Costa, Alice Moreira da; Pacheco, Maria Luiza Leal; Perrone, Cláudia Maria. (2016). Intervenções na emergência: a escuta psicanalítica pós-desastre na boate Kiss. *Revista Subjetividades*, Fortaleza, 16(1), 155-165
- Coutinho, Maria da Penha L.; Rodrigues, Ieda F. & Ramos, Natália. (2012) Transtornos Mentais Comuns no Contexto Migratório Internacional. *PSICO*, Porto Alegre, 43(3), 400-407.
- Cutts, Mark. (1998). Politics and humanitarianism *Refugee Survey Quarterly*, UNHCR, 17(1), 1-15.
- De Vos, Jan. The psychologization of humanitarian aid: skimming the battlefield and the disaster zone. *History of the Human Sciences*, 24(3) 103–122, 2011
- Douzinas, Costas. (2015) As muitas faces do humanitarismo. *Direito e Práxis*, 6(11), 375-424
- Duarte, João Paulo Gusmão P. (2013). Problematizando a responsabilidade de proteger: guerra civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar da segurança internacional. *Boletim Meridiano 47*, 14(137), 35-40.
- European Parliament. (2013). Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council, 26 June 2013. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>, acesso nov.2020
- Fassin, Didier. (2007). Humanitarianism as a politics of life. *Public Culture*, 19(3), 499-520.

- Fassin, Didier. (2008). The humanitarian politics of testimony: subjectification through trauma in the Israeli-Palestinian conflict. *Cultural Anthropology*, 23(3), 531-558.
- Fassin, Didier (2009). Another Politics of Life is Possible. *Theory, Culture & Society*, 26(5): 44–60.
- Fassin, Didier. (2012). *Humanitarian reason: a moral history of the present*. California, University of California Press.
- Fassin, Didier (2014). Compaixão e Repressão: A Economia Moral das Políticas de Imigração na França. *Ponto Urbe [Online]*, 15. Em <http://journals.openedition.org/pontourbe/2467>
- Fassin, Didier; Rechtman, Richard (2009). The empire of trauma: an inquiry into the condition of victimhood. Princeton University Press.
- Fazel, Mina; Wheeler, Jeremy & Danesh; John. (2005). Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: a systematic review. *Lancet*, 365, 1309–14.
- Felman, Shoshana. (2014). *O inconsciente jurídico: julgamentos e traumas no século XX*. São Paulo: EDIPRO.
- Ferreira, Arthur Arruda Leal (2009). Governamentalidade e práticas psicológicas: a gestão pela liberdade. *Rev. Filos.*, 21(28), 59-72.
- Forsythe, David P. (2006). International humanitarianism in the contemporary world: Forms and issues. In *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. New York: United Nations University Press.
- Foucault, Michel. (1999). *Vigiar e Punir*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Foucault, Michel. (2006). Mesa redonda de 20 de maio de 1978. In *Ditos e Escritos IV – Estratégias, Poder-Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 335-351.
- Foucault, Michel. (2008). Aula de 25 de janeiro de 1978. In *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes.
- Gagliato, Márcio Flores (2018). Saúde mental e apoio psicossocial em emergências humanitárias: uma análise crítica entre políticas e práticas atuais de assistência. Tese, doutorado em ciências. Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública.
- Gallagher, Anne (2002). Trafficking, smuggling and human rights: tricks and treaties. *Forced migration Review*, 12.
- Galappatti, Ananda. What is a Psychosocial Intervention? Mapping the Field in Sri Lanka Intervention 2003, Volume 1, Number 2, Page 03 – 17
- Gatti, Gabriel (2014). Como la [victima] no hay (Pistas confusas para poder seguir de cerca y entender la singular vida de un personaje social en pleno esplendor), *Kamchatka*, 4, diciembre, 275-292.

- Gatti, Gabriel. (2016). ¿Puede hablar la víctima?: Sobre dos textos para escapar de los encierros humanitarismo. *Nuevo Texto Crítico*, 29(52), 181-190.
- Gatti, Gabriel; Martínez; María. (2016). El ciudadano-víctima. Notas para iniciar un debate. *Rev. estud. soc.*, 59, enero-marzo, 8-14.
- Giacco, Domenico; Laxhman, Neelam & Priebe, Stefan. (2018). Prevalence of and risk factors for mental disorders in refugees. *Seminars in Cell & Developmental Biology*, 77, 144–152.
- Godoy, Gabriel Gualano de (2016). Refúgio, hospitalidade e os sujeitos do encontro. Em Gediel, José Antônio Peres; Godoy, Gabriel Gualano. (Org.) Refúgio e hospitalidade. Curitiba: Kairós Editorial.
- Góis, Pedro; Marques, José Carlos. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. e-cadernos CES, 29.
- Gomarasca, Paolo (2017). Direito de excluir ou dever de acolher? a migração forçada como questão ética, *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 25(50), 11-24.
- Goodkind, Jessica R.; Hess, Julia M.; Isakson, Brian; LaNoue, Marianna; Githinji, Ann; Roche, Natalie; Vadnais, Kathryn & Parker, Danielle P. (2014). Reducing Refugee Mental Health Disparities: A Community-Based Intervention to Address Post-Migration Stressors With African Adults. *Psychol Serv.* 11(3), 333–346.
- Grupo Migra (2021) Sem atenção do Estado, venezuelanas dependem da sociedade civil para garantia de direitos básicos, 19/04/2021. Recuperado de <https://migramundo.com/>
- Guimaro, Melissa Simon; Steinman, Milton; Kernkraut, Ana Merzel; Santos, Oscar Fernando Pavão dos; Lacerda, Shirley Silva. (2013). Sofrimento psicológico em sobreviventes do terremoto ocorrido no Haiti em 2010. *Einstein*, 11(1), 11-4
- Hayden, Bridget. (2006). What's in a Name? The Nature of the Individual in Refugee Studies, *Journal of Refugee Studies* Vol. 19, No. 4
- Hisamoto, Bruno Heilton Toledo. (2012). *A prática humanitária em situações de conflito no pós-Guerra Fria: os dilemas da politização e os desafios da neutralidade*. Dissertação de mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Howden, Daniel; Fotiadis, Apostolis. The Refugee Archipelago: The Inside Story of What Went Wrong in Greece. *Refugees Deeply*, março. Recuperado de <https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/articles/2017/03/06/the-refugee-archipelago-the-inside-story-of-what-went-wrong-in-greece>.
- IASC - Inter-Agency Standing Committee (2007). Diretrizes do IASC sobre saúde mental e apoio psicossocial em emergências humanitárias. Publicação traduzida pela Rede Internacional de Saúde Mental e Apoio Psicossocial e Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV) para as Américas. Genebra: IASC. Recuperado https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_mhps_guidelines_portugues_e.pdf

- Jesus, Tiago Schneider. (2008). Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade. Dissertação, mestrado em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul. 128f.
- Jong, J P.; Scholte, W F.; Koeter, M W. J. & Hart, A A. M. (2000). The prevalence of mental health problems in Rwandan and Burundese refugee camps. *Acta Psychiatr Scand*, 102, 171-177.
- Jubilut, Liliana Lyra. (2007). *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método.
- Knobloch, Felicia. (2015). Impasses no atendimento e assistência do migrante e refugiados na saúde e saúde mental. *Psicologia, USP*, 26(2), 169-174.
- Koifman, Fábio. (2015). *Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Krause, Monika. (2014). *The good project: humanitarian relief NGOs and the fragmentation of reason*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindert, Jutta; Ehrenstein, Ondine S.; Priebe, Stefan; Mielck, Andreas & Brahler, Elmar. (2009). Depression and anxiety in labor migrants and refugees – A systematic review and meta-analysis. *Social Science & Medicine*, 69, 246–257.
- Louis, Marieke; Maertens, Lucile. (2021). *Why International Organizations Hate Politics - Depoliticizing the World*. London: Routledge.
- Marques, Ana Carolina Marinho; Alves, Nádia Castro. Crise humanitária em Lampedusa e a sentença *Khlaifia e outros v. Itália*. *REPATS*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 245-262, Jan-Jun, 2017.
- Martin-Baró, Ignacio (1984). Guerra y salud mental. [Conferencia pronunciada en San Salvador el 22 de junio de 1984, en la inauguración de la I Jornada de Profesionales de la Salud Mental]. *Estudios Centroamericanos*, 429/430, 503-514.
- Martino, Andressa Alves; Moreira, Julia Bertino. (2020). A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017–2019). *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 28(60), dez., 151-166
- Martins, José de Souza. (2010). *O cativo da terra*. São Paulo: Contexto.
- Mattedi, Marcos Antônio. (2008). A Abordagem Psicológica da Problemática dos Desastres: Um Desafio Cognitivo e Profissional para a Psicologia. *Psicologia Ciência e Profissão*, 28(1), 162-173
- Mbembe, Achille. (2019). A ideia de um mundo sem fronteiras. *Serrote*, 31. Acessado em 20 de julho de 2019, de <https://www.revistaserrote.com.br/2019/05/a-ideia-de-um-mundo-sem-fronteiras-por-achille-mbembe>.
- Mckinney, Kelly. (2007). Culture, Power, and Practice in a Psychosocial Program for Survivors of Torture and Refugee Trauma. *Transcultural Psychiatry*, 44(3), 482–503.

- Medeiros, G. C., Sampaio, D., Sampaio, S., & Lotufo-Neto, F. (2014). Mental health of refugees: report of a successful case in Brazil. *Rev Bras Psiquiatr.*, 36(3), 274-275.
- Mendes, José Manuel; Araújo, Pedro (2016). Risco, catástrofes e a questão das vítimas, *e-cadernos CES [online]*, 25, 10-27.
- Melo, Cecilia Araujo; Santos, Felipe Almeida dos. (2011). As contribuições da psicologia nas emergências e desastres. *Psicólogo in Formação*, 15(15), jan./dez.
- Mezzadra, Sandro; Neilson, Brett. *La frontera como método, o la multiplicación del trabajo*. Madri: Traficantes de sueños, 2017.
- Ministério das Relações Exteriores (2021). *Portal Consular - Vistos para viajar ao Brasil*, <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/vistos#precisa>.
- Moreira, Julia Bertino (2014). Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, XXII (43), 85-98.
- Moreno-lax, Violeta. (2012). Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?, *Human Rights Law Review* 12(3), 574-598.
- Mosquera, Marybel S.; Lozano, Fanny S. F.; Gutiérrez, Victor F. M.; Robayo, Manuel F. & Leal, José Fernando S. (2010). Prevalencia del trastorno de estrés post traumático en población en situación de desplazamiento en la localidad de Ciudad Bolívar Bogotá, Colombia 2007. *Psychologia: avances de la disciplina*, 4(2), 83-97.
- Moulin, Carolina. (2012). A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Carta Internacional*, 7(2), 23-49.
- MSF - Médicos Sem Fronteiras. (2011). Psychosocial and mental health interventions in areas of mass violence. A community-based approach. Guideline Document. Recuperado de <https://www.msf.org/psychosocial-and-mental-health-interventions>
- MSF – Médicos Sem Fronteiras. (2018). *Confinamento, violência e caos: a realidade dos campos de refugiados na Europa*. Acessado em 07 de julho de 2019, de <https://www.msf.org.br/noticias/confinamento-violencia-e-caos-realidade-dos-campos-de-refugiados-na-europa>.
- Nickerson, Angela; Bryant, Richard A.; Schnyder, Ulrich; Schick, Matthis; Mueller, Julia; Morina, Naser. (2015). Emotion dysregulation mediates the relationship between trauma exposure, post-migration living difficulties and psychological outcomes in traumatized refugees. *Journal of Affective Disorders*, 173, 185–192.
- OIM. (2009). Glossário sobre migração. *Direito Internacional da Migração*, 22. Acesso em <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>, 14/10/2020
- Oliveira, Catarina Reis. (2020). *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2020*. Lisboa: Observatório das Migrações.
- Ortúzar, María Graciela de (2021). ¿Migrantes “vulnerables”? Políticas de migración y derecho a la salud en Argentina. *Rev. Cadernos de Campo*, 30, 209-237,

- Padilla, Beatriz; Ortiz, Alejandra. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, Ano XX, Nº 39, p. 159-184, jul./dez.
- Paranhos, Mariana Esteves; Werlang, Blanca Susana Guevara (2015). Psicologia nas Emergências: uma Nova Prática a Ser Discutida., *Psicologia: Ciência e Profissão*, 35(2), 557-571.
- Picozza, Fiorenza; Catillo, Guillermo. (2020). Producción de fronteras poscoloniales, ilegalidad migrante y la política de la incorregibilidad. Entrevista a Nicholas De Genova. *Desinformemonos*, dez. Recuperado de <https://desinformemonos.org/produccion-de-fronteras-poscoloniales-ilegalidad-migrante-y-la-politica-de-la-incorregibilidad/>
- Pinillos, Mônica (2012). Intervención psicossocial y educativa para prevención de riesgos asociados a procesos migratórios. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), 579-591.
- Popp, Karoline. “No more Morias”? Origins, challenges and prospects of the hotspots on the Greek islands. *SVR Policy Brief 2021-1*, Berlin.
- Prado Filho, Kleber (2005). Para uma arqueologia da psicologia (ou: para pensar uma psicologia em outras bases). In Guareschi, Neuza M. F.; Huning, Simone M. (orgs.). *Foucault e a psicologia*. Porto Alegre: Abrapso Sul.
- Prado, Marco Aurélio Máximo. (2003). Psicologia Política e Direitos Humanos: tensões da relação indivíduo e bem comum. Em Guerra, Andréa M. C.; Kind, Luciana; Afonso, Lúcia; Prado, Marco Aurélio M. *Psicologia Social e Direitos Humanos*. Belo Horizonte, Abrapso-MG.
- Pupavac, Vanessa. (2001). Therapeutic Governance: Psycho-social Intervention and Trauma Risk Management. *Disasters*, 2001, 25(4): 358–372.
- Pupavac, Vanessa. (2002). Therapeutising refugees, pathologising populations: international psycho-social programmes in Kosovo. *New Issues In Refugee Research*, 59, August. Recuperado de <http://www.unhcr.org>.
- Pussetti, Chiara (coord.) (2009) *Migrantes e saúde mental: a construção da competência cultural*. Lisboa: Observatório da Imigração.
- Pussetti, Chiara. (2010). Identidades em Crise: imigrantes, emoções e saúde mental em Portugal. *Saúde Soc. São Paulo*, 19(1): 94-113
- Pussetti Chiara. (2017). “O silêncio dos inocentes”. Os paradoxos do assistencialismo e os mártires do Mediterrâneo. *Interface (Botucatu)*, 21(61):263-72.
- Rahola, Federico (2008). *A máquina de detenção*. Texto apresentado pelo autor no Seminário “Migrações Internacionais e Direitos Humanos”, organizado em ocasião dos 20 anos do CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília – DF.
- Redfield, Peter. (2005). Doctors, Borders, and Life in Crisis. *Cultural Anthropology*, 20(3), 328–361.

- Rees, S., Silove, D. M., Tay, K., & Kareth, M. (2013). Human rights trauma and the mental health of West Papuan refugees resettled in Australia. *Med J Aust.*, 199(4), 280-283.
- Rocha, Rossana Reis; Moreira, Julia Bertino (2010). Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios, *Rev. Sociol. Polít.*, 18(37), 17-30.
- Roguet, Patrícia (2009). *Direitos e deveres dos refugiados na Lei n. 9.474/97*. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- Röper, Gisela; Gavranidou, Maria (2003). Capacity building in trauma therapy and trauma research in Bosnia-Herzegovina. *New Directions for Youth Development*, 98, 99-110.
- Ruiz, Eva Espinar. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*. 5(1), 35-47
- Ruseishvili, Svetlana (2020). Fronteira desterritorializada, inclusão diferencial e Estado-nação: a comissão brasileira de seleção de refugiados da Segunda Guerra Mundial. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, 28(60), 127-150.
- Ruseishvili, Svetlana; Chaves, João. (2020). Deportabilidade: um novo paradigma na política migratória brasileira?, *Plural*, 27(1), 15-38.
- Saéz, Felipe Aliaga. (2019). *Integración de los inmigrantes en tiempos de crisis*. Imaginarios desde las asociaciones de latinoamericanos en galicia. México: Red Iberoamericana de Academias de Investigación.
- Santinho, Maria Cristina (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege? *Etnográfica*, 17 (1): 5-29.
- Santinho, Maria Cristina. (2016). *Refugiados e requerentes de asilo em Portugal: contornos políticos no campo da saúde*. Tese (Doutorado em Antropologia Urbana), Instituto Universitário de Lisboa, Portugal.
- Saraiva, Francisca. (2011). A Definição de Crise as Nações Unidas, União Europeia e NATO, *Nação e Defesa*, 129, 11-30.
- Sartoretto, Laura Madrid. (2018). *Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens do terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial.
- Seyferth, Giralda (1997). A assimilação dos imigrantes como questão nacional. *Mana*, 3(1), 95-131.
- Sigona, Nando. (2016). *Why UN for Refugees and Migrants Summit was doomed to fail before even starting*. Recuperado de <https://nandosigona.info/2016/09/19/is-this-a-crisis-of-historical-proportion/>.
- Silva, César Augusto S. da (2013). *A política brasileira para refugiados (1998-2012)*. 292f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Por Alegre.

- Slikhanian, Miriam. (2019). *Uma psicóloga em um campo de refugiados no Líbano*. Recuperado de <https://www.msf.org.br>.
- Sousa, Lúcio Manuel Gomes. (1999). *Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados?* – Um estudo sobre as dificuldades de inserção de refugiados em Portugal. 289f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Aberta, Lisboa, Portugal.
- Souza, Fabrício Toledo. (2016). *A crise do refúgio e o refugiado como crise*. 204f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Souza, Fabrício Toledo de. (2020). As ambiguidades e limites do fundamento humanitário do refúgio.. *Rev. Direito Práx.*, 11(4), 2212-2237
- Summerfield, Derek. (1996). The Impact of War and Atrocity on Civilian Populations: Basic Principles for NGO Interventions and a Critique of Psychosocial Trauma Projects. *Relief and Rehabilitation*, Network Paper 14.
- Summerfield, Derek (1997). Legacy of war: beyond “trauma” to the social fabric. *The Lancet*, 349, May 31.
- Summerfield, Derek (2001). The invention of post-traumatic stress disorder and the social usefulness of a psychiatric category. *BMJ*, 322(13).
- Teresi, Verônica Maria. (2012). *Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça.
- Thabet, Abdel Aziz; Vostanis, Panos; Karim, Khalid (2005). Group crisis intervention for children during ongoing war conflict. *Eur Child Adolesc Psychiatry*, 14, 262–269.
- Tharoor, Shashi. (2006). *Saving humanity from hell*. In *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. New York, United Nations University Press.
- Ticktin, Miriam (2015). Los problemas de las fronteras humanitarias. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX (2), 291-297, julio-diciembre.
- Ticktin, Miriam. (2006). Where ethics and politics meet: The violence of humanitarianism in France, *American Ethnologist*, 33(1).
- UNHCR. (1950). *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/4d944e589.pdf>.
- UNHCR. (2006). *The State of The World’s Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4dc1a89/state-worlds-refugees-2006-human-displacement-new-millennium.html>
- UNHCR. (2016). *Global Trends. Forced Displacement in 2015*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.
- UNHCR. (2020). *Refugee data finder*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

- UNHCR. (2021). *Refugee data finder*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.
- Valente, Isabel Maria Freitas; Guia, Maria João. (2016). As políticas europeias de imigração: breve abordagem ao caso português. *Anos 90, Porto Alegre*, 23(43), julho, 39-65.
- Vaz, Paulo; Rony, Gaelle (2011). Políticas do sofrimento e as narrativas midiáticas de catástrofes naturais. *Revista Famecos mídia, cultura e tecnologia*, 18(1), 212-234.
- Velasco, Juan Carlos. (2020). Desafiando el discurso securitário: la propuesta de las fronteras abiertas. Em García, Carlos Sandoval. *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; México: Fundación Rosa Luxemburg.
- Vigh, Henrik. (2008). Crisis and Chronicity: Anthropological perspectives on continuous conflict and decline. *Ethnos*, 73(1), 5-24.
- Voorend, Koen; Rivers-Moore, Megan. (2020). Política social y la politización de la migración en América Latina. Em García, Carlos Sandoval. *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO ; México: Fundación Rosa Luxemburg.
- Weintraub, Ana Cecília A. M.; Noal, Débora da Silva; Vicente, Letícia Nolasco; Knobloch, Felícia. *Atuação do psicólogo em situações de desastre: reflexões a partir da práxis*. *Interface*, v. 19, n. 53, p. 287-297, 2015.
- Weiss, Thomas G. (2006). Using military force for human protection: What's next? In *Multilateralism Under Challenge: Power International Order, and Structural Change*, Tokyo: United Nations University Press.
- Weiss, Thomas G. (2014). A Cultura Humanitária Contestada em Zonas de Guerra. *Contexto Internacional*, 36(2), 305-348.
- Wessells, Mike. (2009). Do no harm: toward contextually appropriate psychosocial support in international emergencies. *Am. Psychol.*, 64(68):842-854.
- Zolberg, Aristide R.; Suhrke, Astri; Aguayo, Sergio. (1989). *Escape From Violence - Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Zolberg, Aristide R. (2012). Why Not the Whole World? Ethical Dilemmas of Immigration Policy, *American Behavioral Scientist*, 56(9) 1204–1222.