

**Acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional: Da intervenção normativa à intervenção comprometida com uma democracia participativa**

**Reception of applicants and beneficiaries of international protection: From normative intervention to intervention committed to a participatory democracy**

**Acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional: de la intervención normativa a intervención comprometida con una democracia participativa**

**Accueil des candidats et bénéficiaires d'une protection internationale : de l'intervention normative à l'intervention engagée en faveur de la démocratie participative**

Joana Vaz Ferreira

Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

### **Resumo**

A denominada crise de refugiados teve, na Europa, um crescimento muito significativo a partir de 2015, em grande medida fruto de uma guerra sem fim à vista, na Síria e, já em 2021, devido à crise política e social que espoletou no Afeganistão. Ao chegarem a um novo país, requerentes e beneficiários de proteção internacional têm a legitimidade de esperar que lhes seja permitido o acesso a um lugar seguro para ficar, formas de assegurar as suas necessidades e direitos fundamentais, e liberdade para participar de forma plena em tudo o

que os envolva. A questão do acolhimento destas pessoas reflete o desafio da responsabilidade dos Estados e suas instituições, sendo exigido que sejam tratadas como cidadãos de pleno direito, com o mesmo acesso aos recursos do país e da comunidade em que se instalam, mas sem precisar de anular a sua identidade. Com o presente artigo, pretende-se refletir acerca dos percursos destas pessoas que, para além das dificuldades em conseguir a documentação que permita a estadia legalizada e usufruto de direitos no novo país, são confrontadas com o desfasamento entre o que as políticas de acolhimento definem e o que é feito localmente. Nesta medida, ambiciona-se compreender as razões que levam a que tal aconteça e refletir acerca da necessidade de estas pessoas terem um papel ativo em todo o processo de acolhimento, para que consigam conquistar autonomia, encontrar o seu lugar na comunidade, se assim o desejarem, sem ficar reféns das ajudas humanitárias.

Palavras-chave: requerentes e beneficiários de proteção internacional, acolhimento, trabalho social, participação, direitos humanos

### **Abstract**

The so-called refugee crisis has seen very significant growth in Europe since 2015, largely the result of an endless war in sight in Syria and already in 2021 due to the political and social crisis that has eaten in Afghanistan. When arriving in a new country, applicants and beneficiaries of international protection have the legitimacy to expect them to be allowed access to a safe place to stay, ways to ensure their fundamental needs and rights, and freedom to participate fully in anything that involves them. The issue of welcoming these people reflects the challenge of the responsibility of states and their institutions, and requires treating them as full citizens, with the same access to the resources of the country and the community where it settles, but without having to annul its identity. With this article we intend to reflect on the paths of these people who, in addition to the difficulties in getting the documentation that allows the legal stay and enjoyment of rights in the new country, are confronted with the gap between what the reception policies define, and what is done locally. To this extent, it is intended to understand the reasons that lead to this, and to reflect

on the need for these people to play an active role in the whole process of reception, so that they can gain autonomy, find their place in the community, if they wish, without being held hostage by humanitarian aid.

Keywords: applicants and beneficiaries of international protection, reception, social work, participation, human rights

### **Resumen**

La llamada crisis de refugiados ha experimentado un crecimiento muy significativo en Europa desde 2015, en gran parte el resultado de una guerra interminable a la vista en Siria y ya en 2021 debido a la crisis política y social que se ha comido en Afganistán. Al llegar a un nuevo país, los solicitantes y beneficiarios de protección internacional tienen la legitimidad de esperar que se les permita el acceso a un lugar seguro para quedarse, formas de garantizar sus necesidades y derechos fundamentales, y libertad para participar plenamente en cualquier cosa que los involucre. El tema de acoger a estas personas refleja el desafío de la responsabilidad de los Estados y sus instituciones, y requiere tratarlos como ciudadanos de pleno derecho, con el mismo acceso a los recursos del país y la comunidad donde se asienta, pero sin tener que anular su identidad. Con este artículo pretendemos reflexionar sobre los caminos de estas personas que, además de las dificultades para conseguir la documentación que permita la estancia legal y el disfrute de los derechos en el nuevo país, se enfrentan a la brecha entre lo que definen las políticas de acogida, y lo que se hace a nivel local. En este sentido, se pretende comprender las razones que conducen a ello, y reflexionar sobre la necesidad de que estas personas desempeñen un papel activo en todo el proceso de acogida, para que puedan ganar autonomía, encontrar su lugar en la comunidad, si lo desean, sin ser rehenes de la ayuda humanitaria.

Palabras clave: solicitantes y beneficiarios de protección internacional, acogida, trabajo social, participación, derechos humanos

## Résumé

La soi-disant crise des réfugiés a connu une croissance très importante en Europe depuis 2015, en grande partie le résultat d'une guerre sans fin en vue en Syrie et déjà en 2021 en raison de la crise politique et sociale qui a rongé l'Afghanistan. Lorsqu'ils arrivent dans un nouveau pays, les demandeurs et les bénéficiaires d'une protection internationale ont la légitimité de s'attendre à ce qu'ils aient accès à un lieu de séjour sûr, à des moyens de garantir leurs besoins et droits fondamentaux et à la liberté de participer pleinement à tout ce qui les concerne. La question de l'accueil de ces personnes reflète le défi de la responsabilité des États et de leurs institutions, et nécessite de les traiter comme des citoyens à part entière, avec le même accès aux ressources du pays et de la communauté où il s'installe, mais sans avoir à annuler son identité. Avec cet article, nous avons l'intention de réfléchir sur les parcours de ces personnes qui, en plus des difficultés à obtenir la documentation qui permet la suspension légale et la jouissance des droits dans le nouveau pays, sont confrontées à l'écart entre ce que les politiques d'accueil définissent et ce qui se fait localement. Dans cette mesure, il s'agit de comprendre les raisons qui en conduisent et de réfléchir à la nécessité pour ces personnes de jouer un rôle actif dans l'ensemble du processus d'accueil, afin qu'elles puissent acquérir une autonomie, trouver leur place dans la communauté, si elles le souhaitent, sans être prises en otage par l'aide humanitaire.

Mots-clés: demandeurs et bénéficiaires de la protection internationale, de l'accueil, travail social, de la participation, des droits de l'homme

## Introdução

Por desespero, medo, ausência de condições de subsistência, muitas pessoas deixam tudo o que conhecem e construíram, por se tornar insustentável a vivência e sobrevivência no país de origem ou residência habitual, e acabam por ter, por isso, de fugir (Santinho, 2013). Esta mobilidade realizada na esperança de encontrar um local seguro causa grandes dificuldades e traumas, e muitas vezes, perda de vidas. Em 2020, segundo dados do Alto Comissariado

das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 82,4 milhões de pessoas encontravam-se em fuga. Destas, 26,3 milhões eram refugiadas, com o respetivo estatuto, e 4,1 milhões eram requerentes de asilo.

Enquanto aguardam que o pedido de proteção internacional seja analisado e proferida uma decisão, estas pessoas são requerentes de asilo. Quando o país que analisou o pedido reconhece a pessoa como refugiada, ou seja, quando as razões da fuga forem admissíveis com base nas disposições salvaguardadas pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de 1967, que constituem as bases do regime jurídico internacional, relativo à proteção dos refugiados (ACNUR, 2011; Pina, 2018), é-lhe atribuído o estatuto de refugiada. As razões são consideradas admissíveis quando, nos países de onde as pessoas provêm, os seus direitos fundamentais não são respeitados, ao serem perseguidas em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social específico, opiniões políticas (ACNUR, 2011; Pina, 2018). Caso o pedido de asilo seja recusado, há a hipótese de recorrer da decisão, sendo a mesma depois deferida ou indeferida e, em caso de indeferimento, a pessoa é expatriada (Sousa et al., 2019). Existe, ainda, o estatuto de proteção subsidiária, concedido quando verificado que há riscos se a pessoa regressar ao país de onde fugiu, por motivos outros, não contemplados na referida Convenção e Protocolo (European Asylum Support Office, 2021).

A Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada a 28 de julho de 1951, só se aplica às pessoas que se encontram refugiadas na sequência de acontecimentos ocorridos antes do dia 1 de janeiro do referido ano (Pina, 2018). O Protocolo de 1967 assegura que outras categorias de migrantes obrigados a fugir, entretanto surgidas, também se encontrem abrangidas pelas disposições da Convenção, independentemente do período temporal em que ocorram (ACNUR, 2011; Pina, 2018). Também o ACNUR segue as diretrizes da referida Convenção, mas tem um mecanismo que permite recorrer à proteção da Organização das Nações Unidas independentemente dos limites temporais e geográficos, ou seja, se a pessoa que foge para um país que não tenha ratificado a Convenção de 1951 ou o Protocolo de 1967, por intermédio do ACNUR, pode encontrar proteção (ACNUR, 2011; Pina, 2018). Todos estes mecanismos estão concebidos para funcionar de forma articulada, e os Estados devem unir esforços e trabalhar no mesmo sentido: o de oferecer proteção e

zelar pela humanidade destas pessoas até porque, de acordo com Pina (2018, p. 279), “trata-se de uma obrigação decorrente da lei internacional. Este compromisso e esta responsabilidade são globais, e como tal, devem ser partilhados por toda a comunidade internacional. É um verdadeiro dever humano”.

A comunidade internacional tem colocado em prática ações consideradas duradoras para a resolução dos problemas destas pessoas tais como o repatriamento voluntário, quando se torna seguro o regresso ao país de origem ou residência habitual; a reinstalação num terceiro país; ou a integração plena no país de acolhimento, podendo adquirir a cidadania, caso não seja possível o regresso ao país de origem (Bradley, 2019; Pina, 2018; Sousa et al., 2019). No entanto, é necessário refletir acerca da eficiência destas medidas e se o foco das mesmas está na proteção de fronteiras, das pessoas, ou num equilíbrio entre ambas (Bradley, 2019). Este foco é muitas vezes definido de acordo com a representação tida destas pessoas, que influencia, sobremaneira, a forma como se interage e intervém junto desta população. Os meios de comunicação são uma via de grande influência nesta construção, na medida em que “a cobertura jornalística determina a interpretação que a população tem desta crise e do refugiado como o outro” (Santos-Silva & Guerreiro, 2020, p. 127). De acordo com diversos autores, estas pessoas são representadas, muitas vezes, de forma normativa e homogénea, como seres que necessitam de proteção e assistência, mas que representam, igualmente, um perigo para a segurança e estabilidade económica dos países que as recebem (Benhabib, 2012; Newman, 2003; Spivak, 2014).

Ao chegarem a um novo país, estas pessoas têm a legitimidade de esperar que lhes seja dado acesso a um lugar seguro para ficar, que as suas necessidades básicas como alimentação, cuidados de saúde e apoio jurídico sejam asseguradas e dada a oportunidade para que consigam garantir a sua própria subsistência, tornarem-se autónomas e terem a liberdade para participar de forma plena em tudo o que as envolva (Pina, 2018). Este acolhimento exige que estas pessoas tenham igual acesso aos recursos do país e da comunidade onde se instalam, mas sem precisar de anular a sua identidade. Para que tal seja possível, para além do respeito pelas suas especificidades e subjetividades, as intervenções têm de envolver a comunidade local e considerar as

potencialidades humanas e do território, no sentido de promover um real desenvolvimento e fortalecimento de toda a comunidade (Garcia, 2004; Matos, 2009).

O propósito deste artigo é refletir acerca dos percursos das pessoas que fogem e chegam a um novo país, para enfrentar novas formas de violência que as fazem entrar numa nova encruzilhada. Procurar-se-á igualmente refletir sobre a necessidade de estas pessoas terem um papel ativo em todo o processo de acolhimento, para que consigam conquistar autonomia, encontrar o seu lugar na comunidade, se o quiserem, e não ficar reféns das ajudas humanitárias.

O presente trabalho encontra-se dividido da seguinte forma: na primeira parte são descritos os percursos de pessoas que procuram proteção internacional, noutra país, e as vicissitudes que vivenciam em todo o processo. Refletir-se-á, ainda, acerca das três medidas consideradas duradouras colocadas em prática pelos Estados.

Na segunda parte, será abordada a conceptualização da pessoa obrigada a fugir, entre vítima e ameaça, e a respetiva influência no modo com são construídas as intervenções sociais junto destas pessoas, nomeadamente, a dualidade entre a necessidade de apoiar, mas igualmente, de controlar.

Na terceira e última parte é referida a necessidade de estas pessoas serem vistas de forma holística, e a sua participação ter um lugar central em toda a intervenção. As práticas assistencialistas encaram as pessoas de uma forma verticalizada e nem sempre respeitam os seus direitos humanos. Importa valorizar e investir na qualidade das intervenções.

No final, são apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas que deram suporte à construção deste documento.

## **De uma encruzilhada para outra – percursos de requerentes e beneficiários de proteção internacional em busca de soluções duradouras**

A migração de fuga, com inúmeros obstáculos e, muitas vezes, perda de vidas humanas, não fica solucionada quando se atravessa a fronteira, porque surgem novas barreiras e mais dificuldades.

Perante a chegada de uma grande quantidade de pessoas, a Europa não tomou as medidas necessárias para as acolher, ao não responder de forma coordenada e consistente, tornando a situação ainda mais insustentável (Bauman, 2017; Pina, 2018). Ao invés de serem protegidas pelos Estados e delineados caminhos para que possam permanecer num novo país com a ajuda necessária para refazer as suas vidas, tal não aconteceu. Foram tomadas decisões descoordenadas, unilaterais e impulsivas pelo medo de possíveis ameaças internas em resultado destes movimentos. O policiamento de fronteiras a nível mundial e as políticas sociais de cada Estado levam a que muita gente fique subjugada em campos, ou noutros locais, sujeita a uma espera interminável por decisões acerca de como a sua vida se irá desenrolar, sem que possam ter qualquer participação na tomada dessa mesma decisão e, se procuram alguma solução, acabam punidas, porque esse direito não lhes é reconhecido (Bradley, 2019; Santinho, 2013).

Para além das barreiras físicas, também existem barreiras jurídicas que dificultam a obtenção da documentação legal que lhes permita ficar legalmente num novo país e ter acesso a todos os direitos que lhe são devidos. Este facto contribui para que fiquem à mercê de inúmeros outros perigos, tais como as redes de tráfico humano que têm vindo a proliferar a um ritmo vertiginoso (Pina, 2018; Santinho, 2013). As diretrizes e a legislação têm de ter como principal preocupação a proteção desta população, mas o que acaba por acontecer é a priorização da defesa de fronteiras e políticas desenhadas sem atender à realidade efetiva vivida por estas pessoas, o que as torna pouco eficazes e adequadas às necessidades específicas deste grupo (Bauman, 2017; Pina, 2018; Santinho, 2013). O aumento contínuo e em larga escala destes movimentos tem de impelir os Estados membros da União Europeia a pensar

em medidas coordenadas e consistentes, assentes “na responsabilidade, na solidariedade e confiança” de forma que as políticas sejam efetivas e sustentáveis (Pina, 2018, p. 286). Neste sentido, podemos afirmar que a procura por medidas que resolvam esta crise humanitária não está a ser bem-sucedida e é importante refletir acerca da eficiência e sustentabilidade das três medidas consideradas duradouras colocadas em prática pelos estados (Bradley, 2019; Pina, 2018; Sousa et al. 2019).

No que toca ao repatriamento voluntário, que se traduz no regresso ao país de origem quando as razões que levaram à necessidade de fuga já tenham melhorado, de acordo com Bradley (2019), nem sempre corre bem. Estas pessoas, na sua grande maioria, permanecem internamente deslocadas por não se sentirem completamente seguras, ficando, assim, desprotegidas, porque o estatuto de refugiado já não abrange esta situação. A reinstalação num terceiro país é outra solução e, embora não haja qualquer proibição na lei internacional a esta transferência de responsabilidades no que se refere a requerentes e beneficiários de proteção internacional, a União Europeia não a permite, obrigando-as a ficarem no país que inicialmente as recebeu (Pina, 2018). Muitas famílias foram colocadas em diferentes países europeus e, numa procura por reunificação familiar, foram para terceiros países para estarem junto dos que estimam. Estes movimentos foram anulados, e estas pessoas tiveram de voltar para o primeiro país que as acolheu. A integração plena, ou seja, a autorização de estadia no país e posterior atribuição da cidadania, é outra medida, mas usufruída por poucos e, para quem a consegue, o processo de acolhimento tem inúmeros desafios (Pina, 2018). Por um lado, o período de espera pelo deferimento do pedido de asilo condiciona muito a procura de soluções, o acesso a serviços essenciais como saúde, por exemplo, a esperança de reunificação familiar e mesmo a força anímica para enfrentar os desafios que se lhes apresentam, porque ainda não lhes foi garantido o direito a usufruir dos direitos nesse país (Arendt, 2018; Bradley, 2019). Por outro lado, há a violência estrutural que sucede mesmo após a obtenção do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, e consequente autorização de residência, quando são discriminadas e não têm acesso a apoio linguístico e cultural para aceder a serviços essenciais, meios para alugar casa e acesso a emprego que lhes garanta a subsistência e uma vida digna (Padilla, 2017; Santinho, 2013).

A responsabilização por parte dos países de origem pelo desrespeito pelos direitos humanos destas pessoas, tornando insustentável a vivência, é outra das soluções consideradas extremamente importantes e necessárias (Bradley, 2019; Pina, 2018). Bradley (2019) defende, ainda, uma outra solução que implica a liberdade de movimentos ao invés da obrigatoriedade de permanência num só país. Este autor afirma que esta pode ser uma solução se as pessoas considerarem que pode ser boa para si. Seja para estudar, procurar emprego, deviam ter essa possibilidade, tal como tem qualquer cidadão que usufrui do direito à livre circulação.

A procura por soluções duradouras não pode, assim, passar só pelos custos da recolocação e processos jurídicos que atribuem ou rejeitam o reconhecimento formal destas pessoas (Benhabib, 2012; Bradley, 2019; Pina, 2018). Implica que as necessidades relacionadas com o deslocamento forçado já se encontrem resolvidas e que a pessoa possa desfrutar livremente da sua vida, sem discriminação (Bradley, 2019). Neste sentido, as medidas têm necessariamente de passar pelo respeito e defesa dos direitos, dignidade e conforto e, para que isso seja possível, não pode haver uma universalização das respostas, porque cada grupo, cada indivíduo, tem especificidades que devem ser consideradas. Para que tal seja possível, é imprescindível ouvir as pessoas, saber o que sentem, quais as suas necessidades, potencialidades e estratégias que podem ajudar a que alcancem a desejada segurança e a vida ambicionada. Não ouvir as pessoas aquando do desenho das políticas de proteção a este grupo leva a um desfasamento entre as necessidades reais e as respostas oferecidas (Jones, 2019). Ao não serem ouvidas, importa perceber como são estas pessoas auscultadas no sentido de ser possível compreender como são construídas e atuam as políticas sociais, as instituições de apoio e a própria sociedade. De acordo com Santinho (2013, p. 9) “conceptualizar é construir algo, mais do que o definir ou descrever. É o resultado de uma construção mental que nem sempre encontra equivalência na vida dos atores sociais”.

## **A conceptualização de requerentes e beneficiários de proteção internacional como seres apolíticos e consequente influência nas práticas de acolhimento**

Quando se fala de requerentes e beneficiários de proteção internacional, há sempre uma dualidade presente: se, por um lado, são vistos como vítimas de conflitos e precisam de proteção, por outro, há o receio de que possam representar uma ameaça às nações e, por isso, precisam de ser controlados. Esta dualidade está espelhada no acérrimo policiamento de fronteiras realizado pelos Estados e, ao mesmo tempo, no crescimento da “indústria da ajuda humanitária” (Pussetti, 2017, p. 264). A vitimização destas pessoas resulta da forma como são encaradas sem atender às suas especificidades e às suas vozes, vontade própria, considerando-as inábeis para tomar decisões sobre a sua própria vida (Santinho, 2013). Segundo La Spina (2020), são vistas como sendo extremamente vulneráveis, vulnerabilidade esta atribuída como característica, e não como condição. A percepção pública é, assim, a de alguém instável, que ficou desprovido de tudo e teve de ir para outro território, como se deixar os países de origem significasse igualmente a perda da identidade e estabilidade psíquica (Pussetti, 2017). Neste sentido, segundo Agier (2006), são tratadas como vítimas absolutas, ficando a sua condição de pessoa relegada para um plano secundário.

É necessário ter uma visão global e sistémica do trabalho social no que se refere ao que contribui, ou contribuiu, para esta construção, como a organização dos serviços, legislação, percepção e relevância dada ao trabalho social por parte dos media, influência política e económica, contexto social e político (Payne, 2002). Poder-se-á considerar a existência de forças que constroem o trabalho social, tais como as que criam e o controlam, as que criam os clientes, e as que criam o contexto social (Payne, 2002). Uma pessoa é encarada como cliente quando tem algum tipo de carência, é de determinada classe ou grupo social, tendo esta denominação uma conotação negativa, na medida em que existe uma atitude “social depreciativa” para com pessoas que precisam de ajuda para gerir a sua vida quotidiana (Payne, 2002, p. 37). O cliente pode sê-lo de forma voluntária, quando reconhece que precisa de ajuda por ter um problema e recorre a uma instituição; por outro lado, pode ser involuntário quando existe

obrigatoriedade imposta por algum organismo político, imposição de algo que tem de cumprir pelo receio de perder os benefícios que a ligação a uma instituição lhe traz (Matos, 2009; Payne, 2002;). São também considerados clientes involuntários pessoas que se sentem em desvantagem ou conflagradas numa relação, mantendo-se, no entanto, pelos proveitos que tiram desta ligação. Estas são, por norma, pessoas oriundas de grupos colocados à margem da sociedade (Payne, 2002). Talvez se possa enquadrar o grupo abordado neste artigo como sendo clientes involuntários, até porque não têm, inicialmente, a liberdade para recorrer de forma voluntária a uma instituição.

A intervenção social implica que os/as interventores/as tenham a consciência da responsabilidade do seu trabalho, e dos impactos que o mesmo pode ter nas pessoas. Uma das maiores preocupações deve ser a de não causar sofrimento. Para que a intervenção tenha efeitos positivos, a pessoa ajudada tem de ser agente ativo na procura de soluções, até porque é da sua vida que se trata, mas algumas instituições imprimem um cunho assistencialista e não participativo nas suas atuações, por falta de preparação (Jones, 2019; Santinho, 2013). Esta atuação condiciona requerentes e beneficiários de proteção internacional. Condena-os a uma inércia que os silencia, e acabam por ser vistos como “vítimas das violências passadas que os tornaram impotentes e passivos” e “oportunistas que pretendem usufruir abusivamente de um sistema de proteção social” (Santinho, 2013, p. 213). A capacidade e recursos de que podem dispor para superar a situação em que se encontram não é considerada, e são vistos como seres perdidos, cujo único destino é ficarem à margem e dependentes da assistência que lhes puderem dar.

A relação desigual de poder acontece, e é perpetuada, porque este assistencialismo se reveste de boa vontade, de piedade, e é por isso aceite, sem que se analise e reflita, com rigor, acerca do impacto que a mesma pode ter no aumento do sofrimento destas pessoas (Bauman, 2017; Pussetti, 2017). As intervenções junto destas pessoas têm de ser responsáveis, ter objetivos concretos, e ser integradas, integrais e participadas, de modo a respeitá-las como seres humanos, e não como meros seres vivos. De acordo com Arendt (2018), a vida das pessoas colocadas à margem é mantida devido a estas ajudas e não por terem o direito a uma vida digna, ficando condenadas a uma mera

existência no mundo, porque não lhes é reconhecido o direito a poder usufruir de direitos.

À medida que cada vez mais pessoas chegam às fronteiras europeias, inúmeras imagens e notícias são veiculadas pelos media, tornando esta tragédia extremamente vívida e comovente, num primeiro momento, para quem assiste. Passado um tempo, e porque é uma situação continuada e sucede com os outros, essa comoção dá lugar ao desinteresse e as imagens começam a ser encaradas como normais e habituais. De acordo com Pussetti (2017, p. 269), este facto pode ser explicado porque “a impossibilidade de tolerar o confronto contínuo com a dor dos outros está na base da produção social da indiferença”. Perante isto, para além da necessidade de proteger estas pessoas, os Estados também se sentem impelidos a proteger-se delas, muito devido (mas não exclusivamente), aos atentados terroristas contra os Estados Unidos da América, em 2001, que deixaram o mundo ocidental em estado de alerta e intenso medo. Após este acontecimento, a partir de 2004, a Europa foi também palco de atentados terroristas, com destaque para Madrid (2004), Reino Unido (2005, 2017), França (2012, 2015, 2016, 2017), entre outros países europeus. O facto de a maioria destes ataques ter sido reivindicada por organizações fundamentalistas islâmicas originou um processo de ancoragem (Wachelke & Camargo, 2007). Devido a estas ocorrências, pessoas provindas de países de maioria muçulmana, com práticas sociais, culturais e fenótipos semelhantes aos dos autores dos ataques, passaram a ser sentidas e representadas como potenciais ameaças. Ainda assim, o receio não vem, unicamente, destes episódios, na medida em que a ameaça é percecionada em dois sentidos: ameaça realista, centrada na ideia de que a chegada destas pessoas vai afetar a segurança e o poder económico das populações autóctones; e a ameaça simbólica, que remete para o receio de perda da identidade cultural, por parte do país de acolhimento (Landmann, Gaschler & Rohmann, 2019; Newman, 2003; Pereira & Vala, 2010). De acordo com Pereira e Vala (2010, p. 2), a percepção destas pessoas como potenciais ameaças “funciona como mito legitimador” pois ações discriminatórias “ou o apoio à manutenção do status quo” são encarados como “uma forma de discriminação justificada porque a sua motivação não estaria assente em crenças preconceituosas, mas sim no desejo de justiça”. Segundo Pina (2018), em alturas de crise económica e

financeira, as minorias étnicas e grupos mais desfavorecidos são o alvo preferencial e são responsabilizados pelos problemas que os Estados possam atravessar.

De acordo com Arendt (2018), o ser humano não lida bem com aspetos da vida que não tenha a capacidade de alterar, até porque, devido às suas inúmeras conquistas e desenvolvimentos, até a própria natureza vai conseguindo modificar. Para a mesma autora, os Estados mais desenvolvidos pretendem atingir a “homogeneidade étnica” com o propósito de “eliminar, tanto quanto possível, essas distinções e diferenciações naturais e omnipresentes que, por si mesmas, despertam silencioso ódio, desconfiança e discriminação”. Estes aspetos mostram ao ser humano que não pode ditar o curso de todas as coisas, levando-o, por isso, a ter a “tendência para destruir” (Arendt, 2018, p. 400). Posto isto, a forma como se imagina estas pessoas torna-se suficiente para as descrever e até medir o carácter, no sentido em que os outros supõem se é ou não capaz de cometer algum crime ou de conquistar algo. Esta discrepância entre a realidade e aquilo que é conceptualizado, para além de extremamente injusta para este grupo, alimenta a construção de um discurso político cheio de preconceitos que reforçam a invisibilidade de quem tem direito a uma vida digna e para isso tem de ser ouvido e considerado na tomada de decisões sobre a sua realidade (Pussetti, 2017; Santinho, 2013).

De acordo com Arendt (2018, p. 400), tudo o que é desconhecido assusta “pelo facto da diferença em si, da individualidade” e, para se atingir a igualdade esta tem de ser humanamente construída até porque “não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais”. Nesta medida, “a alteridade é um aspeto importante da pluralidade; é a razão pela qual todas as nossas definições são distinções e o motivo pelo qual não podemos dizer o que uma coisa é, sem distinguir de outra” (Arendt, 2001, p. 224). A perceção social resulta, assim, do entendimento que o ser humano constrói de uma determinada realidade, acabando assim por existir um conhecimento partilhado (Payne, 2002). Neste sentido, as pessoas apreendem a realidade de acordo com as compreensões sociais; e as sociedades, “através da participação dos indivíduos nas suas estruturas, criam as convenções pelas quais as pessoas se comportam” havendo mútua influência (Payne, 2002, p. 33).

A igualdade é possível de alcançar, assim o ser humano o queira e trabalhe nesse sentido. De modo que seja possível ajudar de forma efetiva requerentes e beneficiários de proteção internacional, é imperativo encará-los como seres tão merecedores de apoio e de uma vida digna como qualquer cidadão. Considerar a voz destas pessoas e a sua participação é a forma de respeitar os seus direitos humanos (Santinho, 2013; Spivak, 2014).

### **Do assistencialismo à participação para defesa dos direitos humanos**

Reduzir estas pessoas à sua condição de ser sem país, ao lugar de vítima incapaz, sem sequer ser dada a oportunidade para que se expresse, nega-lhe o direito de participar, de pertencer, de preservar o seu valor enquanto ser humano. De acordo com Jones (2019), não ter voz é perder o controlo do que permite desempenhar a condição de cidadão e que ajuda a que a pessoa consiga definir quem é, pertencer a uma comunidade e descobrir o lugar que tem, ou que lhe permitem desempenhar na mesma. Quando não têm as informações de que necessitam, quando são alvo de intervenções sem o mínimo conhecimento do que lhe está a ser feito e com que intenção, e privadas de qualquer possibilidade de ação, para além de causar sofrimento, isso isola estas pessoas e deixa-as acorrentadas e em suspenso, porque controladas (Arendt, 2001; Santinho, 2013).

As relações desiguais de poder e o modo com são perpetuadas e mantidas resultam de uma prática institucionalizada na qual quem tem acesso a menos recursos (de que ordem for) e se encontra numa situação de maior fragilidade, como é o caso de pessoas obrigadas a fugir, vê os seus direitos humanos violados (Santinho, 2013). Perder os direitos humanos implica que a pessoa, por ser impedida de agir e participar, não tenha nada que a ligue e faça pertencer a uma comunidade, ficando entregue à sua elementaridade sem possibilidade de se construir e desenvolver enquanto ser humano (Arendt, 2018).

Embora satisfaçam necessidades importantes de primeira ordem como alimentação, os apoios assistencialistas não garantem, por si, as

transformações necessárias em todos os domínios em que ser humano se desenvolve (Matos, 2009). O ser humano tem de ser sempre visto como um todo, de forma holística e não fragmentada. Mais do que realizar intervenções para as pessoas, estas têm de ser realizadas com as pessoas. Há que partir das necessidades, potencialidades e dinâmicas concretas identificadas, sendo estas pessoas protagonistas do seu próprio desenvolvimento (Garcia, 2004). Requerentes e beneficiários de proteção internacional têm de ser envolvidos em todo o processo de acolhimento e as comunidades devem reconhecer as estratégias e ideias das mesmas, sobre como suplantar os desafios trazidos pelo deslocamento dos seus países de origem, sem promover relações de dependência (Bradley, 2019). A inclusão das vozes destas pessoas pode trazer grandes e importantes mudanças nas práticas e melhorar a adequabilidade e eficiência das medidas de acolhimento e proteção (Jones, 2019).

Uma forma horizontal de intervir esbate as relações de poder que defendem que uma pessoa ou entidade controla, e outra é controlada, e permite que as intervenções sejam adequadas e com efetiva aplicabilidade no terreno, porque partem dele. De acordo com Santinho (2013, p. 24), “as normatividades jurídicas, nomeadamente as que regem o acesso destes indivíduos à habitação ou à saúde, por exemplo, carecem de maior flexibilidade e abertura à subjetividade inerente à multiplicidade de perspetivas individuais, culturais, mas, sobretudo, sociais e políticas”. É assim imperativo mudar os papéis que as pessoas têm nas instituições de modo que saiam da penumbra, as suas vozes sejam audíveis e possam ser cidadãs por inteiro, mesmo dentro de uma estrutura organizada e hierárquica. Nada melhor do que serem as próprias a mostrar que podem fazer mais, ser mais e que têm valor, tal como todo o seu humano e, para isso, tem de lhes ser permitida e respeitada essa liberdade para ser e agir.

Para conseguirem pertencer e agir na comunidade, tanto estas pessoas como a restante comunidade necessitam de se respeitar mutuamente e ninguém tem de abdicar da sua identidade para ser incluído e respeitado. Ter uma perspetiva intercultural implica que as diferenças sejam acolhidas e se consiga encontrar um equilíbrio para uma saudável convivência, sem que haja uma cultura melhor ou pior que outra, forças que procurem dominar, converter ou até destruir o que é diferente, rompendo assim pensamentos normativos que se fecham ao

que é novo e pouco conhecido (Lopes, 2008; Matos, 2009). Não será realista pensar que viver em conjunto seja sempre pacífico, mas o conflito pode ser uma força transformadora. De acordo com Matos (2009, p. 188), a cultura do conflito “é construída no confronto e não na subordinação, o que significa construir uma ordem instável, cuja funcionalidade é medida e mediada pelo acordo entre interesses coletivamente partilháveis e apropriáveis”. É imperativo que a pluralidade seja respeitada e valorizada, e seja possível que “imigrantes, refugiados e autóctones criem laços e trocas reais e simbólicas, produtivas para todos, sem recurso a manipulações de acordo com os interesses políticos ou económicos dos Estados-Nação” (Santinho, 2013, p. 27). As instituições precisam de escutar e valorizar a voz destas pessoas sem as colocar num lugar de dependência, vendo-as como pessoas capazes, livres e com os mesmos direitos que as demais.

### **Considerações finais**

Escutar alguém deve ser encarado com seriedade e responsabilidade, e nem sempre a forma como a denominada crise de refugiados é mediatizada dignifica estas pessoas. Exemplo disso são as imagens difundidas a partir dos campos onde são colocadas por largo tempo que, para além de as exporem sem o seu consentimento, também exploram as suas fragilidades, acabando por desumanizá-las e silenciar as suas vozes (Bauman, 2017; Santinho, 2013). Com o desejo de querer parecer compassivo e solidário, mais do que em sê-lo, a atenção dada é performativa. Tal pode ser prejudicial se estas pessoas sentirem que o espaço que lhes está a ser dado é de facto para as ajudar, e perceberem que, afinal, não era esse o objetivo (Jones, 2019).

Tendo em conta as dificuldades inerentes a todo o processo de fuga, acrescidas das encontradas após atravessarem as fronteiras, ouvir estas pessoas requer real comprometimento em escutá-las ativamente, acolhê-las, sem haver uma invasão do seu espaço, exploração do seu sofrimento e outro propósito que não seja ajudar realmente. Só a partir da criação de uma relação de confiança é que a pessoa se sentirá segura para partilhar aspetos seus, e para os quais sente que precisa de ajuda, ou os recursos que identifica e considera poderem ser mobilizados no seu processo de acolhimento (Jones, 2019). Assim sendo,

não podem ser forças externas a ditar a velocidade e rumo da intervenção, mas deve haver respeito e sensibilidade pelo ritmo e características de cada um/a.

A inclusão das vozes destas pessoas é crucial para que não se retire o poder que lhes é devido para controlarem a sua vida, não se sintam esquecidas e alienadas (Jones, 2019; Spivak, 2014). Para além da importância no funcionamento do próprio sistema democrático, envolvê-las nas tomadas de decisão sobre as suas vidas pode ser transformador e enriquecer as vivências de todos/as. As pessoas requerentes e beneficiárias de proteção internacional são tão diversas como as demais que não se encontram nesta situação, e as políticas têm de o ser também. Para isso, as práticas normativas e institucionalizadas que assentam na exclusão terão de ver redefinidos os seus pressupostos, devendo ser promovida a participação de todos/as, para que ninguém seja colocado na margem da sociedade (Jones, 2019; Padilla, 2017).

### Referências bibliográficas

- Agier, M. (2006). Refugiados diante da nova ordem social. *Tempo Social*, 18(2), 197-215, Universidade de Coimbra. doi:<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0879-2>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Ed.) (2011). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. <https://bit.ly/306YRMP>
- Arendt, H. (2001). *A condição humana* (4 ed.). Relógio de Água.
- Arendt, H. (2018). *As origens do totalitarismo* (8 ed.). Dom Quixote.
- Bauman, Z. (2017). *Extraños llamando a la puerta* (2a ed.). Paidós.
- Benhabib, S. (2012). O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas*, 1(12), 20-46. doi: 10.15448/1984-7289.2012.1.11146.
- Bradley, M. (2019). Resolving refugee situations: Seeking solutions worthy of the name. *Centre for International Governance Innovations*, 1-14.

- European Asylum Support Office (2021, september, 15). Subsidiary protection: serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict. <https://easo.europa.eu/practical-guide-qualification/subsidiary-protection-serious-an>
- Garcia, M. (2004). Animação Sociocultural, conflito social e marginalização. In J. Trilla (coord), *Animação Sociocultural. Teorias, Programas e Âmbitos* (pp. 265-277). Instituto Piaget.
- Jones, W. (2019). Refugee voices. *Centre for International Governance Innovation*, 1-14.
- La Spina, E. (2020). *La vulnerabilidad de las personas refugiadas ante el reto de la integración*. Editorial Aranzadi.
- Landmann, H., Gaschler, R., & Rohmann, A. (2019). What is threatening about refugees? Identifying different types of threat and their association with emotional responses and attitudes towards refugee migration. *European Journal of Social Psychology*, 1-56
- Lopes, M. (2008). *Animação Sociocultural em Portugal* (2 ed.). Intervenção - Associação para a Promoção e Divulgação Cultural.
- Matos, M. (2009). Da intervenção comunitária à mediação comunitária. *Educação, Sociedade e Culturas*(29), 175-189.
- Newman, E. (2003). Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey. In Newman, E; van Selm, J (Ed.), *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state* (pp. 3-30). United Nations University Press.
- Padilla, B. (2017). Saúde e migrações: metodologias participativas como ferramentas de promoção da cidadania. *Interface (Botucatu)*, 21 (61), 273-284. doi:10.1590/1807-57622016.0624
- Payne, M. (2002). A construção social da teoria do trabalho social. In M. Payne, *Teoria do trabalho social moderna* (pp. 15-45). Quarteto.
- Pereira, C., & Vala, J. (2010). Do preconceito à discriminação justificada. *In-Mind \_ Português*, 1(2-3), 1-13.

- Pina, T. (2018). *Direitos Humanos: O que está por fazer no século XXI*. Círculo de Leitores.
- Pussetti, C. (2017). O silêncio dos inocentes. Os paradoxos do assistencialismo e os mártires do Mediterrâneo. *Interface (Botucatu)*, 21 (61), 263-272. doi:10.1590/1807-57622016.0625
- Santinho, M. C. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege? *Etnográfica*, 17(1), 5-29. doi:10.4000/etnografica.2522
- Santos-Silva, D., & Guerreiro, D. (2020). Média e migrações forçadas: representações sociais dos refugiados nos média portugueses em dois momentos mediáticos (2015 e 2019).
- Sousa, L., Costa, P., Albuquerque, R., Magano, O., & Bäckström, B. (2019). *Refugiados Recolocados em Portugal: Práticas de Acolhimento*. Universidade Aberta.
- Spivak, G. C. (2014). *Pode o subalterno falar?* UFMG.
- United Nations High Commissioner for Refugees (Ed.) (2020). *Global Trends: Forced Displacement in 2019*. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://bit.ly/37Y2A3i>
- Wachelke, J., & Camargo, B. (2007). Representações sociais, representações individuais e comportamento. *Revista Interamericana de Psicologia*, 41(3), 379-390.

## Notas Biográficas

Joana Vaz Ferreira

Doutoranda em Ciências da Educação na Universidade de Coimbra, Investigadora na área da proteção internacional da pessoa humana. Mestre em Educação e Intervenção Social, pelo Politécnico do Porto. Experiência profissional na intervenção social em diversos contextos, com pessoas em situação de grande vulnerabilidade. É Assistente Convidada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. Tem artigos

publicados em revistas nacionais e participou, enquanto oradora, em eventos nacionais e internacionais.

 <https://orcid.org/0000-0002-2184-5403>

Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação,  
R. Colégio Novo, 3000-115 Coimbra / [joanavazferreira@sapo.pt](mailto:joanavazferreira@sapo.pt)

**Recebido em novembro de 2021, aceite para publicação em março de 2022**