
SER Social

DESIGUALDADE, MUNDIALIZAÇÃO
E POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Brasília, v. 22, n. 47, julho a dezembro de 2020

O desenvolvimento das políticas de asilo na Grécia: aspectos políticos internacionais e gestão dos fluxos populacionais

The development of asylum policies in Greece: international
political aspects and regulation of population flows

Yannis G.S. Papadopoulos¹

Nikos Kourachanis²

Resumo: Este artigo avalia criticamente as políticas de acolhimento dos requerentes de asilo na Grécia. Examinaremos a ação de organizações internacionais/intergovernamentais que empreenderam a gestão de fluxos de refugiados no primeiro período do pós-guerra e as características da política de imigração da União Europeia (UE). Parte-se da premissa de que a maneira como os refugiados são gerenciados pela UE, ao longo do tempo, não contribui para a integração social deles; pelo contrário, as condições inadequadas de acolhimento servem para repeli-los e dissuadi-los do

1 Doutorado em História, professor visitante Departamento de Serviço Social da UnB, PPG Política Social. E-mail: ypameri@gmail.com.

2 Doutorado em Política Social, pesquisador de Pós-Doutorado do Departamento de Serviço Social da Universidade de Panteion. E-mail: n.kourachanis@gmail.com.

território europeu. As políticas de acolhimento implementadas na Grécia são exemplos dessas orientações e objetivos.

Palavras-chave: requerentes de asilo; Grécia; políticas de acolhimento; União Europeia.

Abstract: This article critically assesses the reception policies for asylum seekers in Greece. We will examine the activity of international / intergovernmental organizations that were in charge of managing refugee flows during the Post-WWII period and the characteristics of the European Union (EU) immigration policy. It is based on the premise that the reception of refugees by the EU over time does not contribute to their social integration; on the contrary, inadequate reception conditions serve to repel and dissuade them from entering European territory. The reception policies implemented in Greece are examples of these guidelines and objectives.

Keywords: asylum seekers; Greece; reception policies; European Union.

Introdução

Desde o final da Primeira Guerra Mundial, devido à sua localização geográfica, a Grécia tornou-se um país receptor de refugiados internacionais. A primeira onda de refugiados estrangeiros – armênios, assírios, circassianos e russos – chegou ao país entre 1918 e 1924.³ No final da década de 1940, começou um fluxo de pessoas oriundas de países vizinhos do sudeste da Europa em direção à Grécia, onde foram estabelecidos regimes sob influência soviética.

Durante o período entreguerras, a Liga das Nações adotou a etnia como critério para o status de refugiado (GATRELL, 2011b, p. 9). Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, o critério para a inclusão de uma pessoa nessa categoria foi o estado de deslocamento no qual ela se encontrava ao término do conflito (SALVATICI, 2011, p. 224). Gradualmente, quando a desconfiança entre os soviéticos e os países ocidentais cedeu lugar ao confronto da Guerra Fria, o conceito de refugiado foi associado principalmente àqueles que se opunham aos regimes comunistas da Europa Oriental.

3 Robert M. Memminger to the State Department, “Reception, care and maintenance of political refugees upon cessation of IRO activities in Greece”, n. 627, 10/31/1951, Records relating to the IRO and the DPC 1944-1952 - Box 1, NARA.

Em 15 de dezembro de 1946, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) votou pela criação da Organização Internacional de Refugiados (OIR), que cuidava dos refugiados e organizava sua migração para países que precisavam de mão de obra.⁴ Pela primeira vez, de acordo com o Estatuto da OIR, “perseguição” e “desacordo político” foram critérios para a concessão do status de proteção (COHEN, 2011, p. 34). Após o término do mandato da OIR, em 1951, o atendimento aos refugiados e à organização de sua imigração foram confiados a duas agências diferentes: o Comitê Intergovernamental para a Migração da Europa (Cime) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Lançado em 1952, o *Escapee Programme* dos Estados Unidos tinha como objetivo auxiliar na recepção e reabilitação dos fugitivos da Europa Oriental nos países onde estavam refugiados e, também, na organização da migração da maioria deles para países ultramarinos, além dos Estados Unidos. O Departamento de Estado dos EUA solicitou ao Cime organizar o transporte de fugitivos da Europa Oriental sob o Programa de Refugiados (PAPADOPOULOS; KOURACHANIS, 2015, p. 178-179).⁵ Contudo, o processo consumiu muito tempo e os refugiados tiveram que ficar por longos períodos em campos, onde as condições de vida eram difíceis. Apesar das declarações das potências ocidentais, os países de recepção, em particular os EUA, não foram capazes de administrar a onda de refugiados causada, em grande parte, pela propaganda da rede Rádio Europa Livre.

Cinquenta anos depois, no início do século XXI, as políticas de acolhimento de refugiados na Europa Ocidental têm, em grande

4 General Assembly, Official Records (Second Part of the Second Session), Third Committee A/45, Summary records of meetings, 24 October-12 December 1946.

5 “Como “*escapee*”, foi definido o “nacional de um satélite europeu da URSS (exceto alemães étnicos da Europa do Leste) ou da Iugoslávia, que escapou desde 1º de janeiro de 1949 ou da URSS, independentemente da data da fuga ou da China comunista ou dos satélites asiáticos, em uma base muito seletiva... quem fugiu e / ou não está disposto a retornar a esse país, não possui outra cidadania e não foi integrado à economia do país de residência atual” (tradução nossa), “USEP-ICEM Agreement and Addendum, Contract number PO-GE 99”, May 1954, ICEM - Seventh - Eight Session 1954 / ICEM 7th Session Geneva 1954, NAA, Canberra. Circular Airgram No. 1785, March 15, 1953 and No. 869, June 8, 1953 cited in “The U.S. *Escapee Program*”, October 29, 1957, Hungarian Refugees (1956-61), Loose Material, NARA, Washington D.C.

parte, características de emergência, pois o seu objetivo não é a inclusão social, mas a dissuasão (TAZZIOLI; GARELLI, 2018). Com base nessa alegação, não seria razoável que a UE desenvolvesse políticas sociais para populações que considera essencialmente indesejáveis.

Nesse sentido, as políticas de gestão de refugiados, sobretudo, nos últimos cinco anos, podem ser vistas como o culminar de uma política antissocial, metodicamente cultivada como parte orgânica do empreendimento de integração europeia, e não como um Estado de Exceção em uma situação de “crise de refugiados”, como foi apresentada no discurso público dominante. (KOURACHANIS, 2019).

A integração europeia, desde os anos 90, colocou as questões econômicas e de desenvolvimento, em primeiro plano, e degradou profundamente as políticas sociais (GEDDES, 2008). No contexto da europeização da política de imigração, como aspecto específico, políticas sociais residuais passaram a ser associadas ao controle e fortalecimento das fronteiras externas (BALZACQ; CARRERA, 2006). O objetivo final era limitar o afluxo de migrantes para o território europeu (LEVY, 2005). Esse espírito reflete-se em todas as iniciativas desenvolvidas em nível comunitário, desde os anos 1990 até ao presente. De fato, quaisquer iniciativas, como o Sistema Europeu Comum de Asilo, desenvolveram um caráter incompleto ao longo do tempo (SCIPIONI, 2018), o que levou ao fracasso do gerenciamento de migração e, consequentemente, à necessidade de intervenção repressiva.

Infelizmente, as limitações no escopo do texto não favorecem uma elaboração adequada às reivindicações acima. Mencionaremos apenas que algumas das primeiras tentativas de comunalização da política de imigração, o Tratado de Schengen, o Tratado de Maastricht, o Tratado de Amsterdã e o Sistema Europeu Comum de Asilo, os Regulamentos Dublin I e II, levaram a uma série de estruturas políticas com características de dissuasão, como também a uma distribuição desigual dos insumos entre os Estados membros, em detrimento dos que estão nos portões de entrada do território europeu. (KOURACHANIS, 2019).

As reações dos Estados membros nas fronteiras externas da UE ao fardo desigual dos pedidos de asilo recebidos levaram a uma revi-

são do Regulamento Dublin II. Em dezembro de 2008, a Comissão Europeia recomendou uma série de alterações. Seu processo de revisão também foi acelerado pelas condenações do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. São decisões contra Estados membros que não respeitam as condições de acolhimento decente para requerentes de asilo, em violação à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CLAYTON, 2011). Dublin III entrou em vigor em julho de 2013, no entanto, sem diferenciar substancialmente a responsabilidade do país de primeiro refúgio pela análise do pedido de asilo. (NASCIMBENE, 2016).

Mais relevantes para a dimensão das condições de moradia são as Diretivas Relativas às Condições de Acolhimento, que enquadram o Sistema Europeu Comum de Asilo. Essas são duas diretivas comunitárias adotadas em 2003 e 2013. É certo que a questão do desenvolvimento de padrões uniformes para o acolhimento das populações de refugiados surgiu como uma necessidade pelo menos uma década antes. Desde os anos 90, o aumento dos fluxos populacionais levou os Estados membros da UE a adotarem medidas de proteção temporária. Como parte do esforço para harmonizar diferentes práticas, a Comissão Europeia adotou em 2001 uma diretiva relevante, que dizia respeito à proteção temporária em caso de afluxo maciço de populações perseguidas. (MAROUDA; SARANTI, 2016, p. 18).

No contexto do Sistema Europeu Comum de Asilo, a Diretiva relativa às condições de acolhimento dos requerentes de asilo foi adotada em 2003. Ela tinha como objetivo estabelecer normas mínimas para o acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros. O art. 13 da Diretiva estabeleceu regras gerais para as condições materiais de acolhimento e os cuidados médicos. Em particular, foi declarado que os Estados membros deveriam garantir que os requerentes de asilo recebessem condições materiais de acolhimento ao realizarem a solicitação. Além disso, eles devem adotar medidas para garantir que os requerentes de asilo recebam um padrão de vida adequado em termos de saúde e capaz de mantê-los, inclusive tratando-se de pessoas com deficiência e detidos. Também foi afirmado que as condições materiais de recepção poderiam ser fornecidas em espécie, na forma de auxílios ou repasses

financeiros; ou ainda com a combinação dessas disposições. (Diretiva do Conselho 2003/9/CE).

No que diz respeito à especificação das condições de alojamento, o art. 14 da Diretiva estabeleceu que, quando o alojamento for disponibilizado em espécie, ele deve assumir uma das seguintes formas ou combiná-las: primeiro, ser oferecido em um espaço usado para acomodar os requerentes durante o exame do seu pedido de asilo na fronteira; segundo, fornecer centros de acomodação que garantam um padrão de vida adequado; terceiro, em residências particulares, apartamentos, hotéis ou outros alojamentos adaptados às necessidades dos requerentes de asilo. (Diretiva do Conselho 2003/9/CE).

Um ano depois, em 2004, a Comissão Europeia adotou a Diretiva Comunitária, que estabelece requisitos mínimos para o reconhecimento do status de nacionais de países terceiros, ou seja, aqueles que não pertencem à UE ou apátridas, como refugiados ou pessoas que precisam de proteção internacional por outras razões. O art. 31 dessa Diretiva refere-se ao acesso dos refugiados ao alojamento. Em particular, estipula-se que os Estados membros devem garantir que os refugiados tenham acesso a acomodações equivalentes às aplicáveis aos nacionais de outros países que não pertencem à UE que residam legalmente no seu território. (Diretiva 2004/83/CE do Conselho).

A Diretiva da UE, de 2004, não conseguiu cumprir os requisitos mínimos para o reconhecimento dos refugiados, portanto, uma nova diretiva relevante foi adotada em 2011. Ela abordava os seguintes temas: 1) o reconhecimento de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional; 2) o status único para refugiados ou para pessoas com direito à proteção subsidiária; e 3) o conteúdo da proteção fornecida. O art. 32 da Diretiva repetiu as disposições sobre o acesso ao alojamento. Além disso, houve a inclusão de um parágrafo declarando que os Estados membros deveriam levar em consideração a prática de dispersar os beneficiários de proteção internacional no interior para descongestionar as áreas fronteiriças. Igualmente, deveriam envidar esforços para implementar políticas destinadas a impedir a discriminação contra os benefi-

ciários de proteção internacional e garantir a igualdade de acesso à habitação. (Diretiva do Conselho 2011/95/EU).

Dez anos depois, a primeira diretiva comunitária relativa aos tratados de acolhimento foi revista. A Diretiva 2013/33/EU fazia referência aos requisitos para o acolhimento de requerentes de proteção internacional. Os arts. 17 e 18, respetivamente, tratavam sobre as regras gerais e específicas para as condições materiais de acolhimento e assistência médica. Ainda nos termos do art. 17, os Estados membros deveriam assegurar condições materiais de acolhimento aos requerentes quando apresentassem um pedido de proteção internacional. O montante do auxílio é determinado de acordo com os níveis fixados pelo Estado membro para garantir um nível de vida adequado aos seus nacionais.

Até 2014, a flutuação das iniciativas comunitárias para a formação de um Sistema Europeu Comum de Asilo criou a sensação de um processo incompleto (SCIPIONI, 2018). Quase duas décadas após o seu lançamento, mostra divergências e possíveis falhas deliberadas. (DEN HEIJER et al., 2016).

Isso demonstra que a política europeia na gestão dos fluxos migratórios e de refugiados preocupa-se com a proteção de suas fronteiras externas (HUYSMANS, 2006), que é realizada por condições repressivas, militares e de controle (CHOU, 2009). A gestão dos procedimentos de asilo é quase completamente idêntica à dimensão de segurança (LEONARD, 2010). O Regulamento de Dublin trata essencialmente da transferência de responsabilidade pela gestão de refugiados para países localizados nas fronteiras externas da UE. Podemos falar de um processo de imposição dos interesses dos países da Europa do Oeste e do Norte em detrimento dos países do Sul e do Sudeste. A institucionalização da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex) sinalizou a gestão de um problema social internacional em termos militares (NEAL, 2009). Finalmente, a fundação de processos e práticas, como o sistema European Asylum Dactyloscopy Database (Eurodac), refletiu claramente o estabelecimento de mecanismos de controle digital e fronteiriço em constante evolução (AJANA, 2013). Portanto, o forte aumento nos fluxos de refu-

giados desde o verão de 2014 anunciou uma grave crise em sua gestão, precisamente devido ao quadro incompleto e repressivo criado pelo Sistema Europeu Comum de Asilo.

Nesse ambiente, percebe-se que as decisões tomadas pelo Programa Europeu de Migração, em maio de 2015; as decisões do Conselho Europeu sobre Migração, cinco meses depois; e o resultado da Declaração Conjunta UE-Turquia, em 2016, não são exceções, mas, sim, a intensificação de uma direção repressiva preexistente (KOURACHANIS, 2020). Os pontos indicativos dessa direção foram a cessação dos fluxos de refugiados em cooperação com países terceiros, o reforço da guarda de fronteiras e outras práticas do mesmo espírito.

Pode-se perceber esse fato no desmantelamento da migração irregular da Turquia para a UE. Os pontos de acesso, chamados *hotspots*, foram identificados como principais locais de recepção e identificação de requerentes de asilo (Declaração UE-Turquia, 2016). Os *hotspots*, logo, atuam como uma dupla fronteira preventiva. Por um lado, eles restringem os migrantes à fronteira sul da Europa; por outro, através de suas práticas de exclusão, desencorajam a chegada de novos requerentes de asilo. (TAZZIOLI; GARELLI, 2018).

A administração política de refugiados – com medidas de controle externo, expulsão aumentadas e com os *hotspots* como pontos de verificação e acolhimento – foi identificada por muitos estudiosos como um método de necropolítica. Além das condições naturais de privação social, os refugiados também são privados da dignidade humana, pois os *hotspots* são insalubres e socialmente perigosos (MULKENS, 2017). Davies et al. (2017) apontam que moldar essas condições desumanas de moradia é uma opção política da UE. Dessa forma, os Estados membros excluem as pessoas do acesso a políticas sociais formais/institucionalizadas.

Nesse ambiente sociopolítico de gestão, as condições de acolhimento de solicitantes de asilo e refugiados – principalmente em *hotspots*, nas ilhas e em campos do interior – não devem ser interpretadas como contingências objetivas, devido à incapacidade de administrar esse problema social complexo. Pelo contrário, é uma

escolha consciente que serve aos objetivos políticos de dissuasão acima mencionados. Isso é evidenciado pela total ausência de políticas sociais que promovam a integração. Mesmo nos casos minoritários de melhores condições de moradia em comparação com os campos, a natureza incompleta das políticas de adesão torna-as inadequadas. Demonstraremos isso adiante, por meio de um breve exame das práticas habitacionais.

Propaganda e acolhimento de refugiados da Europa Oriental na Grécia, após a Segunda Guerra Mundial

Após o final da Segunda Guerra Mundial, uma onda de refugiados de baixa proporção começou nos países do sudeste da Europa que tinham governos amigáveis aos soviéticos na Grécia (Albânia, Iugoslávia, Bulgária e Romênia). Segundo dados da Embaixada dos EUA em Atenas, desde a libertação da ocupação alemã até o final de 1951, 3.724 refugiados entraram na Grécia.⁶ O escritório da OIR, em Atenas, desde a sua criação até 1951, registrou 11.600 refugiados. Em seus três anos de operação, a OIR transportou 3.103 refugiados selecionados de missões da Austrália, do Brasil e da Nova Zelândia, enquanto centenas de outros migraram independentemente.⁷ No final de 1951, cerca de 4.000 permaneceram na Grécia, com 300 novos refugiados da Bulgária, Romênia, Iugoslávia e Albânia chegando a cada mês.⁸ Segundo um relatório de 1953, havia 22.000 refugiados não gregos e 12.000 gregos de países vizinhos da Grécia, dos quais 5.000 tinham ido da Albânia.

Os deslocados foram inicialmente alojados em campos nas ilhas de Mitilene, Siros, Tinos e nas cidades de Piraeus, Lavrio e Tessalônica. A Grécia não tinha recursos para garantir moradia decente para os refugiados presos nos campos da Diretoria de Estrangeiros. De acordo com as queixas de refugiados e diplomatas americanos que

6 Robert M. Memminger to the State Department, "Latest Statistics on Number and Nationality of Refugees in Greece", No. 658, October 31 1951, Records relating to the IRO and the DPC 1944-1952 - Box 1, NARA, Washington D.C.

7 Ibidem.

8 Ibidem.

inspecionaram o campo, as condições em Lavrio eram tão ruins que muitos desejavam nunca ter saído de seu país de origem, ao mesmo tempo em que expressavam desconforto em ter sido usados exclusivamente para fins de propaganda pelas redes de rádio financiadas pelos EUA.⁹ Os refugiados muitas vezes não tinham recebido roupas desde que chegaram à Grécia. Eles foram empilhados em câmaras sem aquecimento e com apenas um cobertor, insuficiente para o inverno grego. Os banheiros não eram suficientes para o número de imigrantes e até o sabão era distribuído aos refugiados só na Páscoa e no Natal. Eles observaram, no entanto, que as condições eram melhores na parte do campo de responsabilidade da OIR do que na da Cruz Vermelha Grega. Apenas alguns conseguiram obter uma renda mínima das fábricas da região, mas os proprietários geralmente não queriam contratar albaneses ou búlgaros.¹⁰

Também há evidências na Europa Central e na Itália das más condições nos campos e da crescente depressão dos refugiados. Em 1946, representantes do Conselho Mundial de Igrejas descobriram que a permanência prolongada nos campos causava aos deslocados um crescente sentimento de depressão. (GATRELL, 2011a, p. 16).

A inatividade deles nos campos e a necessidade de reintegrá-los no processo de produção foram acompanhadas por organizações na Europa Central. Esses problemas também foram identificados durante a inspeção dos campos na Grécia. Houve propostas para a garantia de moradia e trabalho fora dos campos, treinamento técnico de refugiados e organização de sua transferência para países ultramarinos.¹¹ Contudo, o governo grego não tinha recursos para implementar esses planos, em face do desemprego e das baixas taxas de crescimento. A única medida tomada para descongestionar os campos foi a aprovação de um subsídio de um milhão de dracmas para aqueles que abandonassem os campos e renunciassem seu direito a uma futura assistência do Estado. Poucos aproveitaram essa oferta porque a

9 Ibidem.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

quantia era muito baixa para permitir que eles garantissem uma casa e iniciassem algum empreendimento.¹²

A Lei de Socorro aos Refugiados (Refugee Relief Act) foi aprovada em 1953, permitindo a entrada de 214.000 estrangeiros nos Estados Unidos (BATTISTI, 2012, p. 37).¹³ De acordo com as disposições da lei, o CIME era responsável por prestar assistência àqueles que recebiam vistos de imigrante e necessitavam de assistência financeira ou de outro tipo.

Todo refugiado tinha que provar que não participara de organizações comunistas e permitir que sua biografia fosse usada para fins de propaganda antes de poder emigrar (GATRELL, 2011a, p. 8, 18). Esse material foi usado pela mídia ocidental para conscientizar os cidadãos que relutavam em aceitar os refugiados, especialmente nos EUA.

Ao mesmo tempo, em um país como a Grécia, considerado ameaçado pela propaganda comunista, era importante mostrar a superioridade do “Mundo Livre”. Através de histórias pessoais, a natureza desumana dos regimes da Europa Oriental e as perseguições aos dissidentes foram demonstradas. No mesmo contexto, durante a Exposição Internacional de Tessalônica, de 1955, os Estados Unidos apresentaram mercadorias produzidas por fugitivos, a fim de enfatizar o tamanho da onda fugitiva e limitar o apelo dos produtos da Europa Oriental e do “comunismo em total”.¹⁴

12 Ibidem.

13 "General Report of the Director for the period 1 May - 30 September 1954" & "Supplement covering the period 1 October to 15 November 1954", MC/91, October 6 1954, ICEM 1954 - 8th Session, Geneva, November 30, NARA, Washington D.C. "Report on the First Session of the Council of the Intergovernmental Committee for European Migration. Geneva, 30 November 1954 - 4 December 1954 (Adopted during the Second Session at the 11th Meeting, on 28 April 1955)", April 29 1955, MC/124/Rev.1, ICEM 1954 - 1st Session of the Council, Geneva, November 30 - December 4, NARA, Washington D.C.. "Report on the Second Session of the Council of the Intergovernmental Committee for European Migration, Geneva, 27 April 1955 - 4 May 1955 (Adopted at the 20th Meeting, 17 October 1955)", October 17 1955, MC/148/Rev.1, ICEM 1955 - 2nd Session of the Council and the Executive Committee, Geneva, April 21 - May 4, NARA, Washington D.C.

14 Harry L. Smith, first secretary of the US Embassy in Athens to the State Department, "U.S. government participation in 1955 Salonica International Fair, 1010, April 25 1955, Records of the Bureau of Security and Consular Affairs. Refugee Relief Program at Foreign Service Posts, 1953-1958 - Box 2.

Por causa da contínua relutância do Congresso em aceitar muitos refugiados do Leste Europeu, a maioria dos fugitivos ficou presa em campos por um longo tempo. Em agosto de 1955, apenas 121 fugitivos da Grécia haviam recebido um visto americano sob a Lei de Socorro a Refugiados.¹⁵ Em alguns casos, os fugitivos foram convencidos a repatriarem-se por causa das más condições nos primeiros países de asilo, incluindo a Grécia, mas como um diplomata dos EUA em Atenas apontou:

Embora o programa de recepção de refugiados tenha muitas facetas, seu principal objetivo é permitir que refugiados do totalitarismo soviético venham para os EUA fora do sistema de cotas. Instruções aos funcionários de vistos indicam que deve ser dada prioridade a essa categoria de refugiados. No entanto, o mecanismo é tão pesado que duvido que os refugiados anticomunistas tenham alguma prioridade. Dados os recentes acontecimentos na Grécia, deve-se entender que quanto mais dessas pessoas transportamos para fora da Europa, menor a chance de permitir que os soviéticos lancem uma campanha de propaganda chamando essas pessoas para retornar (tradução nossa).¹⁶

A incompatibilidade entre as intenções americanas declaradas e a incapacidade de acomodar mais refugiados levaram a tensões com a Grécia. O governo grego estava preparado para aceitar os refugiados como um país de primeiro asilo, apenas se recebessem a garantia de que partiriam, em breve, para outros países. Apesar do compromisso declarado com os princípios do “Mundo Livre” e do desejo comum de lidar com a “ameaça comunista”, mesmo os serviços secretos gregos não estavam dispostos a consentir em receber mais fugitivos, ameaçando fechar as fronteiras e devolvê-los aos seus países de origem, a menos que os EUA estivessem empenhados em resolver o problema.

15 “Operation report, RRP, Greece”, August 19 1955, Records of the Bureau of Security and Consular Affairs. Refugee Relief Program at Foreign Service Posts, 1953-1958 - Box 2.

16 Ray H. Thurston to Francis Stevens, “Return to Bulgaria of two refugees”, June 2 1955, Records of the Bureau of Security and Consular Affairs. Refugee Relief Program at Foreign Service Posts, 1953-1958 - Box 2.

Gerenciamento de refugiados até 2015: políticas de trânsito em um país

Até 2015, o principal ônus do apoio social aos solicitantes de asilo foi suportado pela sociedade civil (ROZAKOU, 2018). Durante os anos 90, as formas de assistência social foram oferecidas principalmente a dois grupos populacionais: refugiados políticos e gregos da ex-União Soviética. Naquela época, estimava-se que aproximadamente 8.000 refugiados oficialmente reconhecidos da Turquia, Irã, Iraque, Síria, Somália, Sudão, Sri Lanka e Iugoslávia residiam no país. Nesses casos, a ACNUR apoiou a operação de três ONGs. (SAPOUNAKIS, 1997, p. 10).

Até 2007, a Grécia não possuía um quadro institucional organizado para as condições de acolhimento. Nesse ano, foi adaptada à legislação grega a Diretiva 2003/9/EC, com o Decreto Presidencial 220/2007. A Diretiva buscava estabelecer condições mínimas de acolhimento para requerentes de proteção internacional até o resultado do pedido de asilo (MAROUDA; SARANTI, 2016, p. 102-103). De fato, a adaptação da legislação grega à Diretiva Europeia nunca foi implementada na prática. Inúmeras reclamações de defensores internacionais e nacionais de direitos humanos destacaram as deficiências das políticas de acolhimento de requerentes de asilo na Grécia (Anistia Internacional, 2008). O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em janeiro de 2011, constatou que a Grécia não possuía um sistema de asilo efetivo e violava o direito de solicitar proteção internacional, contido no art. 13 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (TEDH, 2011). As críticas às condições precárias de moradia dos requerentes de asilo levaram o Estado grego a uma série de iniciativas, como o estabelecimento do Serviço de Asilo, em 2011 (Lei 3.907/2011). No entanto, sua operação só começou em 2013, com problemas significativos.

A seção 6 da Lei previa a criação do Serviço de Primeira Recepção. Esse escritório operaria em nível da Diretoria, com a tarefa de gerenciar efetivamente os nacionais de países terceiros que entram ilegalmente no país, de modo a respeitar a sua dignidade, submetendo-os a procedimentos de primeiro acolhimento, além hospedá

-los em locais destinados aos solicitantes de proteção internacional, grupos vulneráveis e solicitantes de retorno voluntário.

De acordo com a Decisão Ministerial 93.510/2011, o Centro Nacional de Solidariedade Social (EKKA) é responsável pelo sistema de gerenciamento de reivindicações de moradia dos requerentes de asilo, dos menores não acompanhados e coordenação dos órgãos envolvidos (MAROUDA; SARANTI, 2016, p. 109). Dois anos depois, a Lei 4.172/2013 acrescentou outra disposição relativa às estruturas de acomodação para requerentes de asilo pertencentes a grupos vulneráveis (art. 110).

Políticas de requerentes de asilo (2015-2019)

As boas-vindas dos solicitantes de asilo em hotspots e acampamentos

O centro de gravidade da assistência social do Estado grego concentra-se na habitação em *hotspots* e acampamentos dos requerentes de asilo. A partir dos resultados da pesquisa de campo (KOURACHANIS, 2018a) e dos relatórios de várias organizações, verifica-se que as condições de moradia e saneamento nos *hotspots* são inadequadas para estadias de médio a longo prazo. Isso é expresso principalmente pelo fenômeno da superlotação, ou seja, a residência de muitas pessoas em poucos metros quadrados ou a permanência no campo. Elas são forçadas a ficar em tendas perto de *hotspots* por longos períodos e em más condições climáticas, à espera de um lugar para morar. A formulação de políticas desumanas voltadas para a dissuasão reflete-se na tabela abaixo, segundo a qual, no final de dezembro de 2019, nos *hotspots* nas ilhas, em vez de serem alojadas 6.178 pessoas, como previsto, eram alojadas 38.805 pessoas:

Taxa de Habitação/Taxa de População Real em *Hotspots*

Ilha	Lesvos	Chios	Samos	Leros	Cos	Total
Capacidade de hospedagem	2.840	1.014	648	860	816	6.178
População real	19.052	5.853	7.682	2.473	3.745	38.805

Fonte: Departamento de Proteção ao Cidadão, disponível em: <<https://infocrisis.gov.gr/6462/fwd-apytoposi-tis-ethnikis-ikonas-katastasis-gia-to-prosfygiko-metanasteftiko-zitima-tin-17-10-2019/>>.

As condições de moradia nos campos do interior também são caracterizadas por graves deficiências e superlotação, especialmente nos centros urbanos. Em vários casos, existe a ameaça direta à vida humana, pois essas são práticas de habitação incapazes de atender às necessidades básicas (CONSELHO DA EUROPA, 2018, p. 5). As condições adversas de moradia devem-se, principalmente, à falta de planejamento e coordenação central das partes interessadas e dos serviços envolvidos. São significativos os problemas decorrentes da falta de aplicação das disposições relevantes e do uso ineficiente dos recursos financeiros disponíveis. (THE GREEK OMBUDSMAN, 2017, p. 39).

Recepção de requerentes de asilo em apartamentos sociais

O programa de habitação e apoio social para requerentes de asilo é denominado Apoio Emergencial à Integração e Alojamento (Emergency Support to Integration and Accommodation) Estia. A Estia foi criada pela gerência executiva da ACNUR e o financiamento da UE, em colaboração com autoridades estaduais gregas locais, bem como ONGs. O objetivo da Estia é mover os beneficiários de campos para a habitação social. De acordo com o guia emitido pela ACNUR (2018, p. 2-4), além do subsídio à habitação, o programa inclui uma variedade de serviços de acompanhamento para cumprir com as disposições da Diretiva da União Europeia sobre “condições de recepção adequadas”.

A operação da Estia é subsidiada por serviços de apoio psicossocial. Em sua forma atual, cientistas sociais oferecem seus serviços aos beneficiários. Além dos serviços de apoio prestados no âmbito do programa, também são fornecidos procedimentos de encaminhamento

mento para estruturas sociais especializadas. Em 17 de dezembro de 2019, 21.516 beneficiários foram alojados nos conjuntos habitacionais da Estia. (ESTIA Factsheet, 2019).¹⁷

Resultados interessantes surgiram da pesquisa de campo em torno do desenho e da implementação do programa Estia (KOURACHANIS, 2018b). A fase de planejamento destaca as condições de emergência nas quais o programa foi elaborado e o vínculo inadequado entre moradia e inclusão social. Em geral, sua conexão com os serviços de assistência social do Estado grego não é satisfatória. Em vez disso, encontra os problemas estruturais crônicos e as maiores fraquezas do sistema de proteção social grego.

A parte de implementação destaca a necessidade de iniciativas de apoio adicionais pelas agências implementadoras. As iniciativas dizem respeito principalmente ao desenvolvimento de ações sociais para os beneficiários, ao trabalho excessivo, aos critérios de seleção e à superlotação do programa devido à falta de inserção social (estratégia de saída). (KOURACHANIS, 2018b).

A Decisão Ministerial, de 12 de março de 2019 (Diário Oficial B' 85212.03.2019), estabeleceu o processo para a saída estratégica de refugiados reconhecidos pela Estia. De fato, com algumas exceções, os requerentes de asilo e suas famílias, reconhecidos como refugiados, tinham que sair do programa até o final de 2017.

Ocupações de moradias para refugiados como prática que destaca a política de repressão da UE

As reações às políticas de gestão de refugiados que deram prioridade aos *hotspots* e aos campos também receberam uma resposta sólida de grupos solidários a eles. Essas ações políticas visaram tanto o apoio social aos refugiados quanto a tentativa de destacar os impasses da política repressiva da UE nessa matéria. (MANIATIS, 2018).

Em termos de moradia, esse apoio foi expresso na forma de ocupações domésticas. Nos últimos três anos, foram criadas dezenas

17 Disponível em: <<http://estia.unhcr.gr/en/estia-accommodation-capacity-weekly-update-17-december-2019/>>.

dessas ocupações na Grécia para atender às necessidades de moradia decente dos refugiados. Por meio de tais práticas, os grupos de solidariedade buscaram destacar a questão das condições de vida desumanas para requerentes de asilo e refugiados em campos da Grécia (KOTRONAKI, 2018). A maior parte das ocupações está localizada geograficamente em Atenas e Tessalônica. Outras ocupações foram relatadas em cidades provinciais.

As eleições nacionais, de 7 de julho de 2019, levaram o partido de centro-direita da Nova Democracia ao poder. O governo de Konstantinos Mitsotakis tem no topo da agenda política a questão da ordem e segurança. De agosto de 2019 até hoje, o governo evacuou muitas das ocupações de refugiados em Atenas, especialmente na área de Exárchia, onde estão concentrados muitos refugiados hospedados por gregos solidários.

Conclusões

Na análise precedente, contrastamos a recepção de refugiados na Grécia após a Segunda Guerra Mundial e no início do século XXI. Um estudo das fontes arquivísticas revela que, na primeira década do pós-guerra, a Grécia foi chamada a administrar um fluxo relativamente pequeno de refugiados dos países vizinhos, sem recursos e infraestrutura. Considerou-se que os refugiados dos países vizinhos estavam piorando o problema do excesso de mão de obra não qualificada; enquanto os búlgaros, principalmente, eram tratados de forma negativa pela população e as autoridades locais, devido ao conflito entre os dois países, na primeira metade do século XX. Ao passo em que pressionavam o governo grego a aceitar mais refugiados, os Estados Unidos relutavam em fornecer recursos adicionais para seus cuidados ou em recebê-los por causa da posição negativa do Congresso. Apesar da declarada afinidade de interesses entre os governos gregos do pós-guerra e os EUA, bem como do reconhecimento da necessidade de desconstruir a narrativa comunista, o medo sobre o custo de permanência de refugiados em longo prazo foi crucial para essa atitude. A prioridade para os estadunidenses era proteger o Ocidente de um perigo ideológico do comunismo e propagar a supe-

rioridade do “Mundo Livre”. Como hoje, a sorte dos refugiados e sua liberdade de mudar para países que lhes ofereçam melhores oportunidades de reabilitação profissional ficaram em segundo lugar.

A análise e os dados apresentados mostram que as políticas desenvolvidas, nos últimos cinco anos, para o acolhimento dos requerentes de asilo na Grécia servem mais ao plano amplo de prevenção do fluxo de refugiados do que ao apoio social destes. A segurança das fronteiras externas é a principal preocupação dessas políticas que são moldadas e implementadas sob condições de controle repressivo e militar. O estabelecimento de *hotspots* como um mecanismo chave para receber e identificar fluxos de refugiados serve a esse propósito, pois é uma dupla fronteira preventiva: por um lado, os refugiados ficam presos na fronteira sul da Europa; por outro, através de suas práticas de exclusão, desencorajam a chegada de novos requerentes de asilo.

A formulação de uma política de acolhimento que tem como centro de gravidade a hospedagem em *hotspots* e campos favorece, portanto, a marginalização e a repressão social, e não a inclusão. A Grécia é um exemplo dessa maneira de gerenciar refugiados. A maioria dos requerentes de asilo e refugiados está alojada em *hotspots* e campos, apenas uma minoria deles reside em habitação social. Tanto nos pontos críticos quanto nos acampamentos e na habitação social, os serviços de apoio social são extremamente inadequados. Essa deficiência não é um produto da fraqueza ou impotência administrativa, pelo contrário, é o resultado de uma escolha política consciente. Quando ativistas solidários com recursos e intervenções escassos conseguem abrigar pessoas em melhores condições do que em campos, demonstra-se que o objetivo das políticas oficiais não é a inclusão social, mas a repressão.

Referências

AJANA, Btihaj. Asylum, Identity Management and Biometric Control. **Journal of Refugee Studies**, v. 26, n. 4, p. 576-595, 2013.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2017-2018**, London, 2018.

ANISTIA INTERNACIONAL. Η Ελλάδα δεν είναι Τόπος για Αιτούντες Άσυλο, **Συνέντευξη Τύπου** (A Grécia não é lugar para solicitantes de asilo, entrevista), Atenas, 2008.

BALZACQ, T.; CARRERA, S. Introduction: Policy Convergence in Migration, Borders and Asylum. In: BALZACQ, T.; CARRERA, S. (Eds.), **Migration, Borders and Asylum. Trends and vulnerabilities in EU Policy**. Brussels: Center for European Policy Studies, 2006.

BATTISTI, Danielle. The American Committee on Italian Migration, Anti-Communism, and Immigration Reform. **Journal of American Ethnic History**, v. 31, n. 2, p. 11-40, 2012.

CHOU, Chou, Meng-Hsuan. The European Security Agenda and the 'External Dimension' of EU Asylum and Migration Cooperatio. **Perspectives on European Politics and Society**, v. 10, n. 4, p. 541-559, 2009.

CLAYTON, Gina. Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece, **Human Rights Law Review**, v. 1, n. 4, p. 758-773, 2011.

COHEN G. D. **In war's wake: Europe's displaced persons in the postwar order**. Oxford-New York: Oxford University Press, 2011.

COUNCIL OF EUROPE. **Report of the Commissioner For Human Rights of the Council Of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018**, Strasbourg, 2018.

DAVIES, Thom; ISAKJEE, Arshad; DHESI, Surindar. Violent Inaction: The Necropolitical Experience of Refugees in Europe, **Antipode**, v. 49, n. 5, p. 1263-1284, 2017.

DIRECTIVA 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, **que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados membros**.

GATRELL, Peter. Trajectories of Population Displacement in the Aftermaths of Two World Wars. In: REINISCH, Jessica; WHITE, Elizabeth. **The Disentanglement of Populations: migration, expulsion and displacement in postwar Europe, 1944-49**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011a.

GATRELL P. **Free world? The campaign to save the world's refugees, 1956-63**. Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2011b.

GEDDES, Andrew. **Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?** New York: Palgrave Macmillan, 2008.

HEIJER, Maarten den; RIJPMMA, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum System, **Common Market Law Review**, n. 53, p. 607-642, 2016.

HUYSMANS, Jef. **The Politics of Insecurity**. Fear, migration and asylum in the EU. London: Routledge, 2006.

KOTRONAKI, Loukia. Outside the Doors: refugee accommodation squats and heterotopy politics. **South Atlantic Quarterly**, v. 117, n. 4, p. 914-924, 2018.

KOURACHANIS, Nikos. Asylum Seekers, Hotspot Approach and Anti-Social Policy Responses in Greece (2015-2017). **Journal of International Migration and Integration**, v. 19, n. 4, p. 1153-1167, 2018a.

KOURACHANIS, Nikos. From Camps to Social Integration? Social Housing Interventions for Asylum Seekers in Greece. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 38, n. 11/12, p. 1-15, 2018b.

KOURACHANIS, Nikos. **Πολιτικές Στέγασης Προσφύγων. Προς την Κοινωνική Ενσωμάτωση ή την Προνοιακή Εξάρτηση (Políticas de Alojamento de Refugiados. Entre a Integração Social e a Dependência da Assistência Pública)**. Atenas: Topos, 2019.

KOURACHANIS, N. Housing and Social Policies for Asylum Seekers and Refugees in Greece: Camps, Social Housing, Cash for Rent and Squat Practices. In: LAROCCA, G. (Ed.) **Media, Migrants and Human Rights**. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2020.

LEONARD, Sarah. EU Border security and Migration into the European Union: Frontex and Securitisation through Practices. **European Security**, v. 19; n. 2, p. 231-254, 2010.

LEVY, Carl. The European Union after 9/11: the Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime? **Government and Opposition**, v. 40; n. 1, p. 26-59, 2005.

MAROUDA, M. N.; SARANTI, B. **Προσφυγικό Δίκαιο. Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα (Direito dos Refugiados. Interpretação, Diagramas, Exemplos)**, Atenas: Nomiki Vivliothiki, 2016.

MANIATIS, Giorgos. From a Crisis of Management to Humanitarian Crisis Management. **South Atlantic Quarterly**, v. 117, n. 4, p. 905-913, 2018.

MULKENS, S. **The Dehumanization of Refugees: A Framework**. An Analysis of how Dehumanization Affects the Lives of Refugees in Two Different Refugee Camps/Centers, RMA Thesis, Utrecht: Utrecht University, 2017.

NASCIMBENE, Bruno. Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis. **European Papers**, v. 1, n. 1, p. 101-113, 2016.

PAPADOPOULOS, Y.; KOURACHANIS, N. Overall European Overseas Outflows and Internationally Assisted Movements (1945-1960): Who was Helped to Move? Where to? In: **International "Migration Management" in the early Cold War: The Intergovernmental Committee for European Migration**. Corinth: University of Peloponnese, 2015, p. 143-190.

ROZAKOU, K. **Από «Αγάπη» και «Αλληλεγγύη». Εθελοντική Εργασία με Πρόσφυγες στην Αθήνα του Πρώιμου 21^{ου} Αιώνα (Motivados por "Amor" e "Solidariedade". Trabalho voluntário com refugiados em Atenas no início do século 21)**, Atenas: Alexandria, 2018.

SALVATICI, S. From Displaced Persons to Labourers: Allied Employment Policies in Post-War West Germany. In: REINISCH J.; WHITE E. **The disentanglement of populations migration, expulsion and displacement in postwar Europe, 1944-49**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 210-229.

SAPOUNAKIS A. **Innovative services for the homeless in the Greek context, report for the European Observatory on Homelessness**. Athens: FEANTSA, 1997.

SCIPIONI, M. Failing forward in EU Migration Policy? EU Integration after the 2015 Asylum and Migration Crisis. **Journal of European Public Policy**, v. 25, n. 9, p. 1357-1375, 2018.

TAZZIOLI, Martina; GARELLI, Glenda. Containment beyond Detention: The Hotspot System and Disrupted Migration Movements across Europe. **Environment and Planning**, 1, 2018. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263775818759335>>.

THE GREEK OMBUDSMAN, **Migration Flows and Refugee Protection. Administrative Challenges and Human Rights Issues**. Athens, 2017.

TEDH, **Processo M.S.S. contra Bélgica e Grécia (30696/09)**, Estrasburgo, 2011.

UNHCR. **Πρόγραμμα Στέγασης Αιτούντων Άσυλο και Προσφύγων στο Πλαίσιο του ESTIA. Ενημερωτικός Οδηγός για τις Τοπικές Αρχές (Programa de alojamento para requerentes de asilo no quadro da ESTIA. Guia informativo para as autoridades locais)**, Atenas, 2018b.