



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

**PORTUGAL E A CRISE DE REFUGIADOS: ENTRE O
DISCURSO E A PRÁTICA**
Uma análise do plano de integração português de 2015 a
2017

VERSÃO DEFINITIVA APÓS DEFESA PÚBLICA

Géssica Elaine de Souza Teles

**Dissertação para a obtenção do grau de mestre em Relações
Internacionais
(2º ciclo de estudos)**

Orientador: Doutor Bruno Daniel Ferreira da Costa

Covilhã, novembro de 2018



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

**PORTUGAL E A CRISE DE REFUGIADOS: ENTRE O
DISCURSO E A PRÁTICA**
Uma análise do plano de integração português de 2015 a
2017

VERSÃO DEFINITIVA APÓS DEFESA PÚBLICA

Géssica Elaine de Souza Teles

**Dissertação submetida para a obtenção do grau de mestre em
Relações Internacionais
(2º ciclo de estudos)**

Orientador: Doutor Bruno Daniel Ferreira da Costa

Covilhã, novembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço sobretudo às pessoas mais importantes da minha vida - minha família - que mesmo distante demonstraram carinho e apoio incondicional não só ao longo do desenvolvimento deste trabalho, mas também ao longo de todo o meu desenvolvimento pessoal e académico.

Agradeço à Universidade da Beira Interior, que me recebeu de braços abertos e me proporcionou uma aprendizagem enriquecedora e de excelência, na pessoa do professor e orientador Doutor Bruno Ferreira Costa que com paciência e determinação me acompanhou e incentivou desde o início. Agradeço também a todos os outros professores do mestrado, cujos ensinamentos foram uma mais-valia. Certamente, sem a partilha dos vossos conhecimentos, essa dissertação não seria possível de se concretizar.

Agradeço aos colegas de curso pela receptividade, só quem enfrenta o desafio de estudar noutro país, fora da zona de conforto, sabe o quanto a adaptação pode ser difícil. Obrigado por tornarem o desafio mais fácil.

Ao Nelson, que com seu amor incondicional foi uma rocha nos momentos de dificuldade. Obrigado pelos incentivos, pela paciência, pelas palavras de carinho e principalmente, por acreditar em mim.

A todos, que de uma forma ou de outra me ajudaram a concretizar esse objetivo, a minha mais profunda gratidão.

RESUMO

Tem se verificado, nas últimas décadas, um crescente aumento da migração em todas as partes do mundo, sobretudo de refugiados, que são obrigados a deixarem o respetivo país face a situações de ameaça às próprias vidas, aos seus direitos e à sua liberdade. A Europa, seja pela estabilidade democrática ou pelo nível de vida, tornou-se um polo de atração para os migrantes involuntários que procuram segurança e oportunidades para recomeçarem as suas vidas. Em 2015, o agravar dos conflitos no Médio Oriente e no Norte da África desencadeou a fuga em massa de milhares de pessoas e despertou a consciência coletiva para o drama dos refugiados. Confrontados com o maior e mais desafiador fluxo migratório desde a Segunda Guerra Mundial, a União Europeia está sob forte pressão no sentido de lidar com a crise de refugiados, salvaguardando os interesses nacionais e assegurando os princípios de solidariedade e responsabilidade internacional.

Na tentativa de encontrar soluções conjuntas e eficazes para lidar com o grande contingente de refugiados que entraram na Europa, teve lugar em junho de 2015 o Conselho Europeu, onde foi decidido um esquema de emergência temporário de relocação e reinstalação destes cidadãos. Nesse sentido, Portugal comprometeu-se a acolher um total de cerca de 10.000 pessoas refugiadas. Através do estudo exploratório e por meio da análise descritiva, procuraremos mapear as políticas de acolhimento portuguesas e comparar a disponibilidade de acolhimento e as estratégias de integração.

Portugal tem exercido um papel relevante no acolhimento de refugiados e mostra-se engajado em cooperar com a União Europeia na partilha das responsabilidades sobre os migrantes involuntários que têm entrado na Europa. Mas será que tem integrado os refugiados de uma forma eficiente? Importa referir que é fundamental pensar em medidas de integração dos refugiados na sociedade portuguesa, pautadas no empoderamento e emancipação do indivíduo, com a garantia do pleno gozo dos direitos sociais, políticos e económicos.

Palavras-Chave: Refugiado, União Europeia, Portugal, políticas de acolhimento e integração.

ABSTRACT

In recent decades there has been a growing increase in migration in all parts of the world, especially refugees, who are forced to leave their country in the face of situations that threaten their lives, their rights and their freedom. Europe, whether for democratic stability or living standards, has become a attraction pole for involuntary migrants seeking security and opportunities to start over. By 2015, the worsening of conflicts in the Middle East and North Africa triggered the mass flight of thousands of people and awakened the collective consciousness of the refugee drama. Faced with the greatest and most challenging migratory flow since World War II, the European Union is under strong pressure to deal with the refugee crisis, safeguarding national interests and ensuring the principles of solidarity and international responsibility.

In an attempt to find joint and effective solutions to deal with the large contingent of refugees who entered Europe, the European Council took place in June 2015, where a temporary emergency scheme for the relocation and resettlement of these citizens was decided. In view of this, Portugal has undertaken to welcome a total of about 10,000 refugees. Through the exploratory study and through the descriptive analysis, we will try to map the Portuguese host policies and compare host availability and integration strategies.

Portugal has played an important role in welcoming refugees and is committed to cooperating with the European Union in sharing responsibilities for involuntary migrants who have entered Europe. But has Portugal integrated the refugees in an efficient way? It is important to mention that it is fundamental to think of measures to integrate refugees into Portuguese society, based on the empowerment and emancipation of the individual, with the guarantee of the full enjoyment of social, political and economic rights.

Keywords: Refugee, European Union, Portugal, host policies and integration.

Índice

| | |
|--|-----|
| Agradecimentos..... | I |
| Resumo..... | II |
| Abstract..... | III |
| Introdução..... | 1 |
| Enquadramento Concetual e Metodológico..... | 2 |
| Estado da Arte..... | 13 |
| Capítulo 1. A luz fraca dos refugiados: direitos de um povo sem direitos..... | 16 |
| 1.1 A internacionalização da proteção à pessoa humana e o direito internacional dos refugiados..... | 16 |
| 1.2 O desenvolvimento do direito internacional dos refugiados..... | 22 |
| 1.2.1 O instituto de asilo..... | 22 |
| 1.2.2 A consolidação do instituto de refúgio..... | 25 |
| 1.3 Instrumentos de proteção dos refugiados no âmbito internacional: A convença de 1951 e o protocolo de 1967..... | 38 |
| 1.3.1 O instituto jurídico de asilo e refúgio e a determinação do <i>status</i> de refugiado..... | 42 |
| 1.3.2 Princípios fundamentais aplicáveis à proteção internacional dos refugiados..... | 43 |
| 1.3.3 Elementos da definição do instituto de refúgio..... | 45 |
| 1.3.4 Os motivos previstos internacionalmente para o reconhecimento do status de refugiado..... | 49 |
| 1.3.5 Cláusulas de exclusão..... | 52 |
| 1.3.6 Cláusulas de cessação..... | 53 |
| Capítulo 2. O contexto europeu: da tradição de acolhimento à crise dos refugiados..... | 54 |
| 2.1. Políticas de imigração e asilo num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça..... | 54 |
| 2.1.1 Algumas Reflexões sobre as Migrações Internacionais..... | 55 |
| 2.1.2. A Imigração como um problema de Segurança..... | 58 |
| 2.1.3. Bases da Política Comum de Asilo..... | 62 |
| 2.1.4 O controlo das fronteiras..... | 73 |
| 2.2. Crise dos Refugiados: Circunstâncias e Medidas Políticas..... | 77 |
| 2.2.1. A “Des-União” Europeia: Abordagem Unilateral x Interesse Comunitário..... | 79 |
| 2.3. As respostas da U.E.: Dos princípios às ações..... | 84 |
| 2.3.1. Dos Princípios e Valores Europeus..... | 84 |
| 2.3.2. Às Ações..... | 87 |
| 2.3.3. O Acordo U.E. - Turquia de março de 2016..... | 90 |
| Capitulo 3. Portugal solidário? estratégias nacionais de acolhimento..... | 93 |

| | |
|---|-----|
| 3.1. Portugal e a Crise dos Refugiados..... | 93 |
| 3.2. Estratégias Nacionais de Acolhimento..... | 104 |
| 3.3. Acolher para integrar? O caminho traçado por Portugal para ser um país que salva..... | 107 |
| 3.3.1 Breves considerações sobre o conceito de integração..... | 108 |
| 3.3.2. Alojamento e alimentação dos refugiados: A primeira fase do processo de integração.. | 111 |
| 3.3.3. O Acesso à Saúde..... | 116 |
| 3.3.4. Trabalho como fator de integração..... | 119 |
| 3.3.5. Educação como fator de integração..... | 121 |
| 3.3.6. O idioma como fator de integração..... | 123 |
| Conclusões..... | 128 |
| Bibliografia..... | 133 |

INTRODUÇÃO

A temática dos refugiados reveste-se de crescente importância nos dias atuais, sobretudo pelo agravar do conflito em diversos países no Médio Oriente e no Continente Africano. Tal situação esteve na base da criação de um movimento sem precedentes de refugiados rumo à União Europeia. A situação dos refugiados é o reflexo direto do que se passa no mundo atual em consequência de vários fatores tais como os conflitos externos e internos nos países de origem, a intolerância em relação às minorias e até um cada vez maior número de catástrofes naturais. Trata-se, inegavelmente, de uma problemática da sociedade contemporânea e que exige medidas urgentes e eficazes. A atualidade do tema, associada à significativa repercussão que o processo exerce num raio de esfera determinado - países de trânsito e destino - coloca a problemática na pauta das Relações Internacionais.

A atual vaga de refugiados que configura a atual crise humanitária tem colocado cada vez mais desafios ao sistema de proteção internacional, expondo as suas fragilidades. No caso da União Europeia (U.E.), a crise tem exposto as ruturas no seio do bloco, impossibilitando-a de falar a uma só voz. A U.E., cada vez mais dividida, opta por fechar as suas fronteiras para a entrada dos refugiados, o que caracteriza um paradoxo entre os princípios e valores que formam a base normativa do bloco e a incapacidade de encontrar soluções responsáveis, solidárias e coerentes para a gestão da atual crise.

Diante disso, a U.E. tem procurado um equilíbrio na partilha de responsabilidade entre os Estados Membros por meio do programa de recolocação Europeu. Portugal tem demonstrado disponibilidade para acolher os refugiados vindos da Itália e da Grécia, num esforço conjunto do governo e da sociedade civil no processo de acolhimento. Todavia, o decurso da aplicação do programa já permite salientar um conjunto de ineficiências e barreiras que têm impedido a sua execução de uma forma mais eficiente.

A presente dissertação procura analisar o plano de acolhimento nacional, avaliando os sucessos e fracassos do projeto de acolhimento português de 2015 a 2017. Portugal tem acolhido os refugiados, mas será que os tem integrado de uma forma eficaz? Para tentarmos elucidar a questão, estruturamos a presente dissertação em três capítulos e que refletem o estado da problemática atual.

O primeiro capítulo é constituído pela análise do Direito Internacional dos refugiados, desde a sua constituição normativa até à sua internacionalização. De forma cronológica, descreve-se o desenvolvimento da proteção às pessoas vítimas de perseguição por motivos de raça, religião, pertença a determinado grupo ou violação massiva dos direitos humanos.

O segundo capítulo aborda a União Europeia e a crise dos refugiados. Procura-se analisar a política externa da U.E. na área da migração e asilo e as ruturas a nível interno. A ineficácia do bloco em encontrar soluções conjuntas para lidar com o grande número de solicitações de asilo demonstram as fragilidades do sistema Dublin, da política europeia de asilo e do programa

de integração europeu. Os governos dos países, cada vez mais relutantes em delegar a sua soberania, fecham as fronteiras e constroem muros, optando pela securitização em detrimento da solidariedade.

No terceiro e último capítulo, com o objetivo de caracterizar o fenómeno dos refugiados no contexto Português, procede-se a uma abordagem descritiva deste fenómeno. Esta compreende uma breve descrição do instituto de asilo nacional e a análise do plano português de acolhimento. Procura-se entender os cinco pontos centrais da política de acolhimento e demonstrar as suas falhas e fraquezas. Por fim, procura-se confirmar que a integração efetiva dos refugiados, que deve ser meta do governo, leva em consideração não apenas a proteção da vida por meio da resolução do problema imediato do estrangeiro perseguido, mas considera uma proteção ampla, com garantia de vida digna ao refugiado, inserido numa nova sociedade e gozando de direitos políticos, económicos e sociais.

Enquadramento Concetual e Metodológico

1.1. Justificação e Relevância do Tema

Após uma breve exposição do objeto de investigação a ser analisado, será relevante elucidar o porquê da escolha deste tema em particular. A primeira e crucial motivação conduz a este tema prende-se com o interesse específico pelo fenómeno das migrações, mais concretamente as balizas de proteção aos refugiados. De facto, este tema é central e está relacionado com a própria festa do Estado-nação e da construção identitária dos Estados. Esta dinâmica é visível uma vez que a problemática dos refugiados surge como consequência das ações ou omissões dos governos nacionais, ou seja, quando um determinado país ameaça ou viola os direitos dos seus cidadãos, o que conduz a um processo de fuga e defesa da respetiva dignidade humana ou da própria vida (Moreira, 2014). A atualidade do presente tema justifica, *per si*, uma abordagem mais detalhada, ainda para mais se verificando uma ausência de consenso no seio da União Europeia na forma de lidar com o atual fluxo de refugiados.

Partimos para esta investigação cientes da importância da temática, da elevada produção sobre a mesma nos últimos anos, mas também com o objetivo de contribuir para o estudo efetivo das políticas de acolhimento e integração dos refugiados em Portugal.

Tendo em consideração o que acima é referido, a pertinência desta investigação prende-se com a emergência de soluções para o acolhimento dos refugiados na União Europeia e em Portugal. Desde 2015 a União Europeia experimenta um movimento sem precedentes de refugiados a entrar no seu território. Constantemente assolada por crises, tanto económico-financeiras, quanto sociais e políticas, o bloco vive um momento crucial. A desunião no seio do bloco, a incapacidade de lidar com a crise migratória e as diversas críticas às políticas adotadas pela União Europeia favorecem o renascer dos movimentos nacionalistas. Portugal debate-se

com a vontade de liderar este processo de acolhimento e as diversas barreiras burocráticas e económicas para acolher os refugiados. A nível nacional, os problemas para acolher são muitos, desde a garantia à habitação, até a integração no mercado de trabalho. Embora seja o sexto país da União Europeia que mais recebeu refugiados, mais da metade já deixaram o país, o que evidencia as falhas no plano de acolhimento.

1.2. Hipótese/Problemática e abordagem ao tema

O presente estudo centra-se na recente crise dos refugiados que tem assolado a Europa, bem como na forma como os Estados-membros, nomeadamente Portugal, atuam no sentido de receber um volume significativo de refugiados, o que coloca diversas questões ao nível das estratégias de integração e acolhimento adotadas. Assim, o objetivo principal dessa dissertação de mestrado é analisar o plano de integração de refugiados em Portugal, no âmbito do programa de recolocação europeu, considerando a articulação entre o governo, as entidades envolvidas no plano nacional e a sociedade civil. Como objetivos específicos procura-se identificar os principais obstáculos que poderão dificultar a integração das pessoas refugiadas em Portugal e as limitações enfrentadas pelo país para garantir o acolhimento e integração em condições.

Como um assunto de extrema relevância na atualidade, torna-se imprescindível delimitar o objeto de estudo através de questões iniciais debatidas ao longo da dissertação. Para os parâmetros deste trabalho, partimos das seguintes indagações:

- Em que medida o plano de integração e acolhimento a refugiados português se baseia numa perspetiva assistencialista?
- De que modo o plano de integração nacional potencia o empoderamento dos indivíduos?

Durante a nossa análise testaremos algumas hipóteses tais como:

- As políticas de acolhimento e integração dos refugiados adotadas no país são insuficientes, uma vez que Portugal tem sido encarado como uma “rota de passagem” para os refugiados rumo a outros estados membros.
- O ambiente económico português é menos atrativo para os refugiados do que outros países do bloco devido às maiores taxas de desemprego, menor salário mínimo e crescimento económico, e principalmente, menores benefícios sociais quando comparado a outros países.
- A incapacidade de gerir serviços básicos de assistência administrativo e financeiro demonstrada pelo governo português, bem como a morosidade e burocracia do processo de atribuição do *status* de refugiado funcionam como um fator repulsivo para os refugiados.

Para fazer face aos objetivos elencados recorreremos a uma perspetiva descritiva (análise qualitativa) com vista a compreender as políticas de acolhimento e a sua adequação à atual crise dos refugiados, numa perspetiva exploratória a esta nova vaga de refugiados.

Assim, o nosso ponto de partida é analisar o conceito oficial de refugiados, ou seja, quais os indivíduos em situação de risco que são considerados como refugiados pelos órgãos internacionais (ONU, Unesco). Tal facto advém das diversas causas que favorecem a migração, que pode ser voluntária (reunificação familiar, melhores oportunidades de educação e emprego) ou involuntária, quando as pessoas são forçadas a deixar o seu país de nascimento e procurar a proteção de um outro país (refugiados em busca de condições de sobrevivência, por exemplo) e, portanto, cabe neste estudo, a diferenciação do conceito de refugiado e imigrante.

Procuraremos entender a forte pressão migratória enfrentada pelo continente Europeu, bem como a capacidade estratégica da União Europeia para lidar com a entrada de elevados contingentes de refugiados. Por fim, buscaremos rastrear as estratégias políticas adotadas ao nível local no acolhimento de refugiados, permitindo mapear as condições para a efetiva integração destes cidadãos no espaço europeu.

1.3. Metodologia

Diante da impossibilidade de uma investigação de campo ou de conseguirmos entrevistas¹, avançamos para uma análise de base qualitativa através do levantamento bibliográfico e documental dos principais autores que tratam da temática abordada. Também faremos a análise dos principais documentos divulgados por intuições públicas ou privadas acerca do acolhimento dos refugiados na Europa e em Portugal.

Recorreremos, assim, aos estudos já realizados sobre a temática abordada, dedicando especial atenção aos estudos publicados nas diversas revistas científicas, bem como aos dados oficiais sobre os números de refugiados na Europa e em Portugal. A metodologia de investigação consistirá no estudo qualitativo da bibliografia científica, especializada em direitos humanos e dos refugiados, incidido em particular nas obras de Liliana Jubilut, James C Hathaway, Fischel de Andrade, Hanah Arendt e Norberto Bobbio. Contudo, recorreremos a outros contributos substanciais de diversas áreas de investigação, dada a transversalidade do fenómeno. No âmbito das políticas de imigração e asilo da U.E. utilizaremos suporte documental, de textos oficiais e publicações das diversas instituições, assim como de outros organismos internacionais. Por fim, no que concerne à política de asilo nacional, procurou-se privilegiar os trabalhos mais recentes no país sobre o tema, bem como análise de documentos oficiais. Entretanto, devido à pouca expressão dos trabalhos realizados em Portugal sobre essa temática, pode fazer-se necessário ir além da compilação bibliográfica e tentar inserir um pouco do olhar do autor. Importa

¹ Processo que iniciámos a título exploratório, mas cujas respostas não chegaram em tempo útil.

salientar que procuraremos privilegiar a diversidade das fontes tendo em conta a qualidade científica.

1.4. Migração Internacional e Refugiados

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estima que existem, a nível mundial, cerca de 258 milhões de migrantes no mundo². Destes, estima-se que quase 69 milhões³ tenham sido forçados a deixar suas casas vítimas de guerra, perseguição, violência generalizada ou catástrofes ambientais.

Não é incomum, portanto, que o termo “refugiado” e “migrante” confundam-se entre si, ou mesmo que sejam empregados como sinónimos. Para o Alto Comissariado para as Migrações a distinção entre os dois termos é uma questão fundamental, de modo a serem garantidos os direitos dessas populações.

No pensamento de Patarra (2006), as novas modalidades migratórias demandam, no cenário da globalização, a necessidade de reavaliação dos paradigmas para o conhecimento e o entendimento das migrações internacionais no mundo, e a incorporação de novas dimensões explicativas torna-se imprescindível, assim como a própria definição do fenómeno migratório deve ser revista. É impreterível que se considere, hoje, o contexto do movimento migratório e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discuta quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, nesse contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional óptica da sua soberania; há que tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Ou seja, há que considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação económico-produtiva a uma escala global.

Carlos Nolasco (2016) num estudo intitulado “Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias”, elucida que não existe uma definição exclusiva e consensual que diferencie de forma clara os movimentos populacionais que são migratórios e as subcategorias que a partir daí decorrem. Tratando-se de um fenómeno simultaneamente espacial e temporal, todas as definições do que são migrações são arbitrárias, na medida em que não há consenso relativamente à amplitude geográfica a percorrer, nem à duração da permanência no destino, nem tampouco às consequências sociais implicadas no movimento para que o mesmo possa ser

²Ver <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-12/migrantes-ja-somam-258-milhoes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-aponta-onu>. Consultado a 22 de agosto de 2018.

³ Ver <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-06/numero-de-refugiados-bate-novo-recorde-e-atinge-685-milhoes>. Consultado a 22 de agosto de 2018.

considerado como migratório. Como efeito, as definições de migrações revelam-se insuficientes na aspiração de cobrir todas as dimensões e facetas de um fenómeno tão heterogéneo.

Nolasco (2016) procura representar a multidimensionalidade das migrações e inter-relaciona os diversos elementos e dinâmicas intervenientes no processo migratório. Assim, no que concerne à dimensão espacial, estaremos a referir-nos a migrações internas se a mobilidade ocorrer dentro de um mesmo Estado, e a migrações internacionais se a mobilidade implicar a transposição de fronteiras políticas e administrativas dos países. Quanto ao tempo implicado na migração, se o migrante se encontra numa situação transitória, permanecendo pouco tempo no local de destino, estaremos perante uma migração temporária. Em contrapartida, no caso em que a migração implica o estabelecimento de residência de forma definitiva, fala-se em migração permanente.

Segundo as causas migratórias, os principais tipos são as migrações laborais e de refugiados, isto sem retirar importância a outras categorias, nomeadamente a migrações por motivos familiares ou devido a estudos. Relativamente à situação jurídica, as migrações podem ser legais ou ilegais, ou seja, se a travessia da fronteira é autorizada as migrações são legais, se a migração não é autorizada pelo poder soberano do Estado-nação recetor, então a migração é ilegal, clandestina ou irregular. Quanto à tomada de decisão para migrar, temos essencialmente duas grandes categorias, nomeadamente: as migrações voluntárias, em que os indivíduos se disponibilizam para migrar sem qualquer tipo de constrangimento oficial, e as migrações forçadas, onde os indivíduos são obrigados a migrar por motivos políticos, ambientais ou bélicos (Nolasco, 2016).

Quanto à qualificação dos migrantes, há duas grandes categorias: as migrações indiferenciadas, nas quais os migrantes se caracterizam por baixas habilitações académicas ou ausência de especialização e que por isso se encontram disponíveis para múltiplas atividades laborais; e as migrações qualificadas, compostas por migrantes que, detentores de graus académicos ou elevada especialização laboral, se inserem em segmentos elevados de trabalho. Quanto ao percurso individual do migrante, está a fazer-se referência ao lugar da migração na história de vida do migrante, distinguindo-se as migrações como primárias, secundárias, ou múltiplas e ainda a movimentos de retorno (Nolasco, 2016).

Schumacher e Salum (2017) consideram a migração como um deslocamento de pessoas dentro do próprio país (migração interna) ou de um país para o outro (migração internacional) e ocorre principalmente por razões económicas e/ou políticas: no primeiro caso, pela falta de condições dignas de sobrevivência que leva sujeitos ou grupos a fugirem em busca de melhores oportunidades de vida e de trabalho; no segundo, pela impossibilidade do exercício de direitos, tolhidos por restrições à liberdade e à igualdade.

O refúgio é indissociável do fenómeno da migração, pois faz referência à condição de indivíduos ou grupos de indivíduos que abandonaram o seu país de origem por fundado receio

de sofrerem perseguições, e procuram, em razão disso, acolhimento e segurança em outro país que os receba, não podendo ou não mais querendo regressar à terra natal. Ademais, a amplitude desse conceito também inclui, por razões de perseguição fundadas no ódio, as hipóteses de apátridas que não podem ou não querem mais regressar ao país em que mantinham residência habitual e de indivíduos que foram obrigados a deixar seu país por motivos de violações graves e generalizadas de direitos humanos (Schumacher e Salum, 2017).

Segundo o ACNUR (2018), a confusão dos termos “refugiado” e “migrante” pode implicar consequências prejudiciais à vida e segurança dos refugiados. Assim, “misturá-los desvia a atenção das salvaguardas legais, específicas, a que os refugiados têm direito”. Considera ainda que “os direitos humanos tanto dos migrantes quanto dos refugiados devem ser inteiramente respeitados, sem perder de vista, porém, a problemática particular em que estes últimos estão enquadrados”⁴.

No mesmo sentido, Silva (2017: 168-69), considera que os refugiados, embora subproduto das migrações, não são migrantes comuns, são mensageiros, uma referência aqueles que “migram de forma desesperada, expressando a mensagem do funcionamento cruel e inaceitável de um sistema que envolve a todos e pelo qual eles têm sido devorados, em um aterrador abismo que divide o mundo em terras de abundância e terras de onde muita dessa abundância vem”.

1.5. Os Estatutos e suas diferenças: Refugiados, reinstalados, recolocados

O fluxo de refugiados é considerado um problema atual, embora não seja algo de novo. Na verdade, o movimento forçado de pessoas confunde-se com a própria história da humanidade. Todavia, o fluxo de pessoas que fogem da guerra ou da violência generalizada atingiu níveis alarmantes, o que tem chamado a atenção da comunidade internacional e despertado o interesse em procurar soluções duradouras para o drama vivido pelas pessoas refugiadas.

Reforçando o que foi dito anteriormente, o refugiado deixa o seu país de origem por fundado temor de perseguição por parte do Estado ou por conflitos. Diferente do migrante económico, a recusa em acolher um refugiado pode custar a sua vida e a da sua família. Assim, refugiado é qualquer pessoa que:

“receando com razão de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação a em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele

⁴ Ver <https://nacoesunidas.org/acnur-explica-significado-de-status-de-refugiado-e-migrante/>. Consultado a 22 de Agosto de 2018.

país” (Art. 1 (A) (2) da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, modificado pelo Protocolo de 1967) (OIM, 2009: 62).

Importa salientar que nem todas as pessoas que procuram asilo num determinado país adquirem, posteriormente, o *status* de refugiado reconhecido, podendo, contudo, dispor de outras formas de proteção, conforme garantidas pelo direito internacional, e dependendo das normas específicas aplicadas no Estado ao qual dirige o pedido. Nesse sentido, solicitante de asilo é a:

pessoa que solicita a admissão num país como refugiado e está a aguardar uma decisão para obter esse estatuto, de acordo com os instrumentos nacionais e internacionais aplicáveis. Caso a decisão seja negativa e deva abandonar o país, pode ser expulso como qualquer outro estrangeiro em situação irregular, a não ser que lhe seja permitido permanecer por questões humanitárias ou outras razões (OIM, 2009: 69).

Existem ainda dois conceitos que são importantes para o estudo dos refugiados:

- Deslocados internos: pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para procurar proteção. Mesmo tendo sido forçadas a deixar os seus lares por razões similares às dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado - mesmo que esse Estado seja a causa de sua fuga. Como cidadãos, eles devem ser protegidos pelos seus países e têm os seus direitos previstos nos tratados internacionais de direitos humanos e do direito humanitário. Civis afetados por desastres naturais também podem ser considerados deslocados internos (ACNUR, 2018: 8).
- Apátridas: pessoas que não têm a sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. O apátrida, portanto, carece de um vínculo jurídico-político entre si e um Estado soberano, não pertencendo a nenhuma comunidade política; conseqüentemente, não é integrante da competência de nenhum Estado. A apatridia ocorre por várias razões, tais como 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 (ACNUR, 2018: 9).

Uma vez elucidados os principais conceitos sobre os refugiados, cabe, neste estudo, indicar as principais soluções duradouras para o problema do refúgio, apontadas pela ACNUR como ideais para possibilitar a reconstrução das suas vidas e da sua dignidade e para a garantia dos direitos sociais e econômicos. As três soluções para a situação do refúgio seriam:

- A repatriação voluntária: “é a solução de longo prazo preferida pela maioria dos refugiados, que optam por voltar para seu país de origem com condições de segurança

(geralmente quando um conflito termina e um nível mínimo de estabilidade é restaurado)” (ACNUR, 2018: 11).

- A integração local: trata-se da garantia aos refugiados da “plena inserção jurídica, social, económica e cultural no país de refúgio, além de seus direitos respeitados. Um refugiado está plenamente integrado quando tem a residência permanente ou a cidadania do país de refúgio, podendo acessar as políticas públicas disponíveis a todas as pessoas cidadãs deste país” (ACNUR, 2018: 11).
- O Reassentamento ou Recolocação: “implementado pelo ACNUR para quem não pode voltar a seu país de origem - por temor de perseguição ou situação de violência generalizada - e nem permanecer no país de refúgio onde se encontra devido a problemas de segurança, integração local ou falta de proteção legal e física. Nestes casos, o ACNUR procura a ajuda de terceiros países que estejam dispostos a receber refugiados” (ACNUR, 2018: 11).

Na busca de soluções de longo prazo para a situação do refúgio, nem sempre a repatriação voluntária é viável e as alternativas seriam a recolocação ou a integração local. No que tange ao tema e a Portugal, o país se comprometeu a acolher mais de 10.000 refugiados no âmbito do programa de recolocação europeu.

1.6. A Universalidade dos Direitos Humanos e os Refugiados

O tema “direitos humanos” imbrica diversas questões centrais. Entender a terminologia é, pois, essencial, uma vez que é possível se encontrar, por exemplo, num mesmo texto legislativo, a utilização de diversos termos para demonstrar uma mesma realidade. Muitas vezes, no caso dos direitos humanos, são utilizadas, indistintamente, as seguintes expressões: “direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem”, dentre outras. Muitas dessas expressões apresentam significados distintos (Taiar, 2009).

Importa, para este estudo, a apresentação de eventuais diferenciações conceituais entre direitos humanos e direitos fundamentais. Comparato (2001: 56) informa que:

A doutrina jurídica germânica faz a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais (*grundrechte*). Estes últimos são os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder de editar normas, seja no interior dos Estados ou no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais. Segundo outra terminologia, fala-se em direitos fundamentais típicos e atípicos, sendo estes os direitos humanos ainda não declarados em textos normativos.

Canotilho (1993: 391) faz a distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais:

As expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são, frequentemente, utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte

maneira: direitos humanos são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista universalista), direitos fundamentais são os direitos humanos, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos humanos arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Independente da opção do autor por utilizar uma ou outra terminologia, entende-se que os direitos humanos são direitos fundamentais, uma vez que formam a base de toda e qualquer sociedade que tem como escopo ser justa e igualitária. Os direitos humanos compõem-se dos direitos individuais fundamentais (vida, liberdade, igualdade, propriedade, segurança); dos direitos sociais (trabalho, saúde, educação, lazer e outros); dos direitos económicos (consumidor, pleno emprego, meio ambiente); e dos direitos políticos (formas de realização da soberania popular). Estes grupos se complementam e integralizam de tal forma, que sem a existência de todos eles, torna-se impossível a plenitude dos direitos humanos (Taiar, 2009).

Por sua vez Bobbio (1992: 28) refere que a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 “um sistema de valores é - pela primeira vez na história - universal, não em princípio, mas de facto, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado.” Contudo, Hannah Arendt (2012), ao refletir sobre a figura do refugiado no estado-nação, faz uma crítica contundente à universalidade dos direitos humanos.

A afirmação dos direitos humanos foi concebida para “funcionar dentro da concepção da relação entre o cidadão e seu Estado-nação, de modo que os refugiados se deparem muitas vezes com a negação dos direitos. Não há lugar para os refugiados no mundo de entes soberanos” (Waldely, 2014: 49-50). Arendt (2012) refaz o percurso histórico e teórico da constituição de um vínculo inexorável entre os direitos do homem e o Estado-nação. Seu alerta é que, tomado em sentido contrário, uma vez que a cidadania e a “proteção” representada pela construção histórica dos direitos do homem estejam restritas à *immunitas* das fronteiras do Estado-nação, o declínio de um representaria o declínio de outro (Wermuth e Nielsson, 2017).

Ou seja, para a filósofa, o princípio de natalidade presente no conceito de Estado-nação ao ser rompido, pelo surgimento no início do século XX da figura do refugiado, longe de promover Estados mais democráticos que se embasariam, desta forma, nos direitos humanos, levará ao colapso deste último. O refugiado ou apátrida, que deveria encarnar por excelência o homem dos direitos, ao invés disso, marca a crise deste conceito. Assim, veremos delinear, a partir dos argumentos arendtianos, o aparecimento das leis de exceção como regra geral, o *homo sacer* representado na figura do refugiado e o campo de concentração, como puro espaço biopolítico, elementos cada vez mais presentes na ordenação dos espaços políticos contemporâneos, principalmente a partir da primeira guerra (Valerio, 2012).

A concepção inicial da Declaração dos Direitos do Homem, que os definia como inalienáveis e independentes do governo, cai por terra com a teoria arendtiana, isso porque aquele que gozava dos direitos humanos inalienáveis era um ser humano “abstrato” e somente a soberania emancipada do povo parecia capaz de assegurá-los. Logo, a questão dos direitos humanos estava associada à questão da emancipação nacional (Vieira, 2010). Assim, “no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los” (Arendt, 2012: 397). Dessa forma, Arendt (2012: 399) explica a vulnerabilidade das pessoas desprovidas de ligação política com um Estado-nação: “os Direitos do Homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexequíveis – mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles – sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano”.

Giorgio Agamben (2000) disserta sobre os limites impostos aos direitos humanos na relação entre Estado e indivíduo e critica a relação que parece ser indissociável entre garantia de direitos humanos, por um lado, e os desígnios do Estado-nação moderno, por outro. Desse modo, os tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção das Nações Unidas para o Estatuto dos Refugiados de 1951, são, de modo geral, bem aceites pelos Estados. A despeito disso, a promoção de direitos nem sempre é observada por eles, sobretudo quando se trata de refugiados. Pode-se inferir, portanto, que quando o aparato estatal não se faz presente, os indivíduos, sobretudo os refugiados, não verificam a execução de seus direitos (Waldely, 2014).

Este é, pois, o grande paradoxo envolvido no tema dos direitos humanos: ele expressa um conjunto de exigências normativas de caráter universal, mas que só se traduzem em normas efetivas quando positivadas no ordenamento jurídico do Estado. Não qualquer um: esse Estado moderno, que dispõe de território delimitado por fronteiras claramente definidas, que se representa como expressão da vontade soberana do povo, que, nessa qualidade, interage com os demais (Velasco e Cruz, 2012).

Os direitos humanos permanecem, portanto, no plano do discurso moral, uma vez que os converte em direitos propriamente ditos, normas cogentes, judicialmente exigíveis, é a sua incorporação na ordem jurídica estatal e dependem, portanto, da vontade estatal. Ao traduzir os enunciados gerais das declarações em dispositivos legais, elas asseguram aos indivíduos, em princípio, a possibilidade de reclamar esses direitos em juízo, mesmo contra agentes acreditados do Estados. Entretanto, é preciso muito mais do que a simples inscrição na Carta para dar efetividade aos direitos e liberdades fundamentais. Para que a possibilidade formalmente aberta com esse ato se efetive, é preciso que o Estado em questão obedeça aos ditames da lei e que seja dotado de meios coercitivos para fazer valer sua autoridade em toda a extensão do território nacional. São exigências elevadas, jamais atendidas perfeitamente na realidade, e os países diferem muito em sua capacidade de cumpri-las. O discurso dos direitos humanos repousa numa invocação cujos referentes são os indivíduos tomados em sua universalidade. Mas a legitimidade dos Estados funda-se num tipo de discurso que interpela os

indivíduos como membros de uma coletividade particular, dotada de identidade própria e inconfundível - o povo, a nação (Velasco e Cruz, 2012).

Esta necessidade de garantir os direitos humanos por meio dos Estados, gerada pelo modelo de Estado-nação vigente no sistema internacional, implica diversos problemas. De início, pode-se afirmar que o zelo do Estado para assegurar os direitos humanos fica diretamente dependente da condição de nacionalidade e de cidadania. Então, se um indivíduo perde a sua condição de cidadão do seu Estado de origem, a garantia dos seus direitos humanos por tal Estado sucumbe. Portanto, a atual configuração política do sistema internacional de proteção centraliza o papel garantidor de direitos no Estado, de modo que o desmantelamento do aparato estatal para um indivíduo tende a significar a perda de seus direitos, pondo em xeque a universalidade dos direitos humanos. Além disso, o Estado é muitas vezes o próprio violador de direitos (Waldely, 2014).

A cidadania será, então, o elemento que concederá aos indivíduos o lugar no mundo e, conseqüentemente, o direito de participar da vida política; aliás, somente enquanto um nacional, que poderá reclamar a proteção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tão somente enquanto participante de um Estado – cidadão – a propalada dignidade humana poderá ser construída. Destaque-se que a própria questão da cidadania é mantida unida à conceção de Estados-nação: o indivíduo somente terá os seus direitos se estiver sob a proteção de algum Estado-nação em razão de seu vínculo de nacional ou naturalizado. Para Arendt (2012) cidadania e nacionalidade é mais que um vínculo formal entre um indivíduo e um Estado; é a cidadania que permite o aparecimento no mundo público e todos os demais desdobramentos que esse aparecimento acarreta, em especial, a participação política (Turatto e Müller, 2016). No entender de Arendt (2012: 302), ao serem privados de um lar, aqueles indivíduos eram, por consequência, privados de governos que “os representassem e os protegessem, restando-lhes os Tratados das Minorias ou a ausência de qualquer lei que os protegesse efetivamente”. A situação descrita pela autora não é muito diferente daquela em que os refugiados se encontram na atualidade, pois eles só podem recorrer a declarações, convenções, pactos internacionais, cuja eficácia depende da aceitação e cumprimento por parte dos Estados-nação onde as pessoas solicitam refúgio (Turatto e Muller, 2016).

Ainda assim, tão somente a cidadania não basta; há a necessidade da proteção efetiva do Estado-nação. Os refugiados, para Arendt (2013: 7), são aqueles que “chegaram à infelicidade de chegar a um novo país sem meios e tiveram que ser ajudados por comitês de refugiados”, mesmo possuindo cidadania: “O prolongamento de suas vidas é devido à caridade e não ao direito [...]” (Arendt, 2012: 330). A autora observa que um refugiado, em termos práticos, equivale a um apátrida, a um sem-nacionalidade, a um sem-Estado que o defenda, e quando o movimento desses sem-Estado toma proporções incontroláveis, o campo de internamento/refugiados oferecido pelos “amigos” se torna o único substituto prático de uma pátria (Turatto e Müller, 2016).

O imigrante/refugiado constitui-se, portanto, num conceito-limite que expõe a crise radical dos princípios do Estado-nação e, ao mesmo tempo, permite liberar o campo para uma renovação categorial necessária. Considerado ilegal na maioria dos países, esse contingente está assumindo proporções cada vez maiores e exige uma mudança de postura dos Estados, que tem diante de si uma massa estavelmente residente de não-cidadãos, que não podem nem querem ser naturalizados nem repatriados. Esses não-cidadãos têm frequentemente uma nacionalidade de origem, mas enquanto preferem não usufruir da proteção de seu Estado, encontram-se na condição de “apátridas de fato”. Paralelamente, sua presença, e a assimilação substancial das diferenças que representam, exaspera o ódio e a intolerância, e faz crescer as reações xenofóbicas e as mobilizações defensivas das fronteiras dos Estados (Wermuth e Nielsson, 2017).

A dignidade, condição inerente ao ser humano, deveria conferir a todos a titularidade de direitos fundamentais inalienáveis. Infelizmente, forçoso é reconhecer que a simples positivação ou previsão desses direitos não são suficientes para evitar a negação do valor do ser humano como sujeito de direitos. A partir do legado deixado pelas revoluções modernas, os direitos humanos foram declarados inalienáveis porque independentes dos governos, de fatores temporais e locais, expressavam de forma legal os direitos eternos do homem. Mas, ao confundir homem e cidadão, o novo regime acabou por enfraquecer os direitos humanos na medida em que efetivamente os reservou aos nacionais dos Estados, e aqueles direitos primeiramente pensados para servirem ao homem passaram a privilegiar apenas o cidadão. Essa condição de nascimento dos direitos humanos, a qual persiste até os dias atuais, acaba por formar uma grande lacuna entre a sua existência positiva e a sua existência real, entre a sua declaração e a sua efetividade. O que fazer para preencher essa lacuna é o grande desafio dos ativistas dos direitos humanos. Certo é que muito já se avançou na defesa desses direitos desde a sua origem, principalmente no que diz respeito à positivação por meio de declarações e documentos nacionais e internacionais. Todavia, é justamente na aplicação e reconhecimento que está a sua carência, é a falta de efetividade que assombra os direitos humanos (Wermuth e Senger, 2017).

ESTADO DA ARTE

A questão dos refugiados e a sua condição no mundo tem sido um assunto debatido de forma recorrente, sobretudo nos dias atuais, com o aumento dos fluxos migratório devido à crescente instabilidade política e económica nos países de origem. Estudiosos dedicados a explorar o assunto discutem a questão das migrações forçadas e a sua relação com o desenvolvimento das políticas globais.

No plano normativo internacional, o conceito de refugiados é definido a partir da Convenção Relativa ao Status de Refugiado 1951 e de seu Protocolo Adicional de 1967, bem

como a Organização da Unidade Africana (OUA) e pela Convenção de Cartagena (1984). Além desses, outros autores procuram uma definição terminológica para o tema.

Para Hannah Arendt (2013: 7) “um refugiado costuma ser uma pessoa obrigada a procurar refúgio devido a algum ato cometido ou por tomar alguma opinião política”. Para Magno (2012: 186) “o refugiado é um estrangeiro em situação de risco, que deixou seu país por motivo de perseguição ou devido à situação local de maciça e grave violação de direitos humanos”. Os refugiados são a evidência da violação dos direitos humanos e da vulnerabilidade, forçados a deixar sua comunidade, sua casa e tudo que lhe era familiar e atravessar fronteiras em busca de segurança.

Sempre foram “a vanguarda de seu povo” (Arendt, 2012: 119), não só enquanto testemunhas, mas também como parte integrante da mudança das arquiteturas institucionais. Nesse sentido, é fundamental compreender como o refugiado se encontra na interseção entre o internacional e o doméstico, num sistema internacional constituído por dicotomias e áreas entre o interno e o externo, em que o refugiado traz à tona o choque entre pluralismo e solidarismo, comunitarismo e cosmopolitismo, direitos soberanos e direitos humanos e representam, desta forma, a fraca linha que separa o nacional do internacional. Apesar de ser uma evidência que “algo está a correr mal” internamente, a situação dos refugiados é de grande preocupação internacional. Conceptualmente cada indivíduo deve pertencer a um Estado; mas a partir do momento que é excluído da relação Estado-cidadão, o indivíduo torna-se um “indivíduo internacional” e passa a ser custódia da comunidade internacional.

São, portanto, o produto da falha sistemática dos Estados em garantir a segurança e as condições mínimas de dignidade humana. Alguns dos autores utilizados com o intuito de explicar a evolução da positivação dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados são Fischel de Andrade (1996 e 2006), Guy Goodwing-Gil (1996 e 2008), James Hathaway (1991 e 2012) e Liliana Jubilut (2007 e 2010). Urge a necessidade de assegurar que os refugiados tenham a possibilidade de recomeçar, construir novos projetos de vida e, sobretudo, salvar a própria vida, em condições de dignidade e de respeito. A crise de refugiados na Europa, deflagrada em 2015, chamou a atenção dos governantes, dos médias e da sociedade civil para emergência de soluções para aqueles que perderam seu lugar no mundo.

Assistimos, neste ano, a situações dramáticas nas relações internacionais. Crianças mortas nas praias da Turquia durante travessia do mar com familiares e outras pessoas em busca de abrigo na Europa. Multidões acossadas por forças policiais e militares no interior da União Europeia sendo “escortadas” de um país (Hungria) para outro (Áustria). Tal realidade, tem posto à prova a solidez dos valores e das instituições da União Europeia. As abordagens científicas de Tereza Cierco (2017), Costa Júnior (2016), Susana Ferreira (2016) França Salomão (2017), Bruno Costa (2017) são alguns dos contributos que permitem compreender os contornos políticos da crise de refugiados na UE.

No pensamento de Pereira (2016), a par da tragédia e da guerra às portas da Europa cresce o medo do outro, considerado como alguém de fora e exterior ao grupo, alimentado por acontecimentos e por preconceitos que colocam em causa a segurança e fazem desta onda migratória massiva um potencial ameaça. No início deste novo milénio a articulação entre Imigração e Segurança tornou-se, com efeito, um assunto prioritário na agenda política internacional, designadamente, e por maioria de razões, na Europa comunitária.

Para entender a resposta securitária à crise de refugiados torna-se necessário entender o conceito de segurança, analisado numa abordagem assente em riscos e ameaças percecionadas face à chegada e permanência dos refugiados na U.E. As abordagens de Didier Bigo (2002), Waever (2000) e Bracante & Reis, (2009), bem como uma compilação de outros artigos académicos, servem de escopo para identificar os refugiados como potenciais ameaças.

Embora dividida na busca de uma solução comum para a crise migratória, a resposta da U.E. traduziu-se na adoção da Agenda Europeia para a Migração, em maio de 2015, na qual se definiu um conjunto de medidas urgentes para fazer frente à crise, bem como uma visão a médio e longo prazo. Como medida de carácter urgente, propôs-se a implementação de um sistema de recolocação dentro da própria U.E. em resposta a este fluxo migratório. Em maio de 2015, a Comissão propôs recolocar, durante os 2 anos seguintes, 40.000 pessoas a partir da Grécia e Itália (países sob maior pressão migratória), para outros Estados-Membros da U.E. Por conta dos compromissos europeus e internacionais, o Estado português assumiu a obrigação de acolher, ao longo dos anos de 2016 e 2017, cerca de 10.000 pessoas refugiadas. Sobre esse aspeto, as obras de Santinho (2009 e 2016), Oliveira (2016), Souza (2016) e Carvalho (2016), entre outros, são utilizadas no intuito de mapear o acolhimento e integração dos refugiados em Portugal.

Convém ressaltar que esta atual vaga de refugiados que migra em massa é um fenómeno recente, só agora debatido e estudado a fundo pela comunidade científica. Seus efeitos são debatidos no dia-a-dia e por isso, torna-se difícil obter muita informação sobre este movimento.

CAPÍTULO 1 - A LUZ FRACA DOS REFUGIADOS - DIREITOS DE UM POVO SEM DIREITOS

1.1. A Internacionalização da Proteção à Pessoa Humana e o Direito Internacional dos Refugiados

A evolução da humanidade foi acompanhada de uma preocupação constante pelo reconhecimento da individualidade do ser humano, bem como pelo debate em torno dos direitos dos indivíduos. A evolução da luta por direitos culminou com o reconhecimento em termos normativos e com a internacionalização das normas. Com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos desenvolveu-se, como uma vertente especializada deste ramo, o Direito Internacional dos Refugiados que tem como objetivo garantir proteção às pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e, portanto, por motivos alheios à sua vontade, impelidas a procurar a proteção de outro Estado para salvaguarda da sua liberdade e sobrevivência.

Desde sempre, compreender a o homem e a complexidade de suas relações, se configurou como um desafio, pelo que “o ser humano, enquanto signo essencial da ideia de igualdade é tido como um ser dotado de liberdade e razão, que se somam as diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais” (Montenegro, 2011: 148).

Pode-se dizer que a formação de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos é relativamente recente, se considerarmos que o reconhecimento da tutela universal de tais direitos se deu após a Segunda Guerra Mundial, com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, através da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos surge, portanto, como uma das maiores preocupações da comunidade internacional e, por via de consequência, da ONU, pois a sua principal função é fornecer garantias mínimas de sobrevivência à espécie humana, por meio da garantia de direitos essenciais. Estes direitos estão associados a um percurso histórico e de evolução das próprias sociedades, nomeadamente com o foco no princípio da dignidade humana, característica inerente aos seres humanos, e que todos possuem simplesmente por serem humanos. É o núcleo de direitos essenciais ao homem para que esse possa sobreviver e manter a sua dignidade (Jubilut, 2007).

De acordo com a classificação apresentada por Norberto Bobbio (1992) é possível distinguir pelo menos três fases de evolução dos direitos humanos. A primeira delas baseia-se em teorias filosóficas jusnaturalistas que defendiam a ideia de que o Homem, enquanto tal, tem direitos que ninguém - nem mesmo o Estado - pode subtrair. Essas teorias são consideradas universais, na medida em que se dirigem ao Homem racional fora do espaço e do tempo. Assim, torna-se necessário proteger o ser humano da violação de direitos por parte do Estado em função de dois motivos principais.

Primeiro, o Estado é o local no qual os direitos humanos são passíveis de serem exercidos, uma vez que o pressuposto destes é a cidadania, que somente pode ser realizada dentro do Estado. Assim, a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades - o seu estatuto político - vê-se privado de sua substância, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante (Arendt, 2012), ou seja, “o Estado deve ser instrumento dos homens e não o contrário” (Jubilut, 2007: 52).

Em segundo lugar, o ser humano precede o Estado, “aderindo a este por vontade própria, com o intuito de contar com uma proteção institucionalizada. O Estado é criação do Homem, não sendo possível, por conseguinte, à criatura preceder e se sobrepor ao seu criador. Assim, o Estado existe em razão do Homem, e não o contrário, devendo ser mantida a prevalência do segundo em relação ao primeiro” (Jubilut, 2007: 52).

Foi a constatação da superioridade dos Homens sobre o Estado que inspirou as revoluções populares na Inglaterra (1760), França (1792) e Estados Unidos (1776) que, diante dos abusos e usurpações dos Estados, passaram a reivindicar o reconhecimento dos seus direitos.

Tais movimentos populares acabaram por modificar a estrutura estatal vigente à época e, conseqüentemente, demandaram uma nova elaboração legislativa. Essa elaboração, de início, foi realizada a partir da criação de dois tipos de documentos: um que tratava dos direitos e garantias individuais (pacto social) e outro da organização do poder (pacto político). Surge, assim, a segunda fase de desenvolvimento dos direitos humanos, marcada pela positivação das reivindicações burguesas nas primeiras Constituições escritas (Jubilut, 2007).

Com a positivação dos direitos humanos nas ordens internas, todos os indivíduos passaram a ser titulares de direitos no interior de seus Estados e a poder reivindicá-los. Nesse sentido, o segundo momento da história da Declaração dos Direitos do Homem consiste na passagem da teoria à prática, do direito somente idealizado para o direito realizado. Nessa passagem, a afirmação dos direitos do Homem ganha em materialidade, mas perde em universalidade. Os direitos são doravante protegidos (ou seja, são autênticos direitos positivos), mas valem somente no âmbito do Estado que os reconhece (Bobbio, 1992: 30).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passou a se preocupar com a regulamentação da questão dos direitos humanos na ordem internacional

como forma de assegurar que as atrocidades cometidas durante a Guerra não voltassem a se repetir.

É no cenário caótico pós Segunda Guerra que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a rutura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte de Direito. “Se a Segunda Guerra significou a rutura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução” (Piovesan, 2008: 51).

É nesse momento histórico que propagou-se, entre os líderes democráticos, a percepção de que os direitos humanos não podiam mais constituir matéria do domínio exclusivo dos Estados e que seria necessário existir algum tipo de controlo internacional de modo a conter o mal prevaletentes no mundo. Trata-se, à luz do que tinha sido o horror da guerra e o horror do holocausto, da incorporação da “ideia kantiana do direito à hospitalidade universal, sem o qual nenhum ser humano pode, diante da soberania estatal, sentir-se à vontade e em casa no mundo” (Lafer, 1995: 174).

Assim, as ideias de Bobbio (1992) de que só haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo e de Immanuel Kant de que um “direito cosmopolita”, com o objetivo de regular as relações entre os cidadãos dos diversos Estados, é uma das condições necessárias para a busca da paz perpétua. Nesse sentido, verifica-se que “a comunidade (mais estreita ou mais larga) propagada sem exceção entre os povos da Terra foi tão longe que a infração do direito em um lugar da Terra é sentido em todos” (Kant, 1989: 46).

Era impreterível, por conseguinte, garantir que os direitos essenciais do Homem fossem assegurados não somente no âmbito interno por meio das Constituições dos Estados, mas também que os Estados se comprometessem no âmbito internacional com a sua proteção, possibilitando assim, uma proteção universal dos direitos humanos, no sentido de que os destinatários não são mais apenas os cidadãos de um determinado Estado, mas todos os homens (Bobbio, 1992).

Em 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas, de caráter universal, intergovernamental e representativa da comunidade internacional, para atuar exatamente na manutenção da segurança e da paz internacionais, para desenvolver relações amistosas entre os Estados, para promover a cooperação entre os povos, especialmente na defesa dos direitos humanos, e para funcionar como um centro harmonizador das ações internacionais neste sentido. Marcava-se, com isso, o início da terceira etapa do desenvolvimento dos direitos humanos, a respetiva internacionalização (Jubilut, 2007).

Para a efetivação de tais objetivos de respeito e valorização do ser humano, foi aprovada em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que

estabelece de forma positivada os direitos que todos os seres humanos possuem. “Essa declaração de princípios solenes, desde a sua origem, foi complementada por outras diversas normas específicas, que lhe deram aplicabilidade e funcionalidade” (Montenegro, 2011: 151).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem tornou-se o bastião máximo da dignidade da pessoa humana e visa garantir a liberdade, a igualdade, a justiça, o progresso e a paz no mundo, independentemente de considerações de sexo, diferenças étnico-raciais, nacionalidade, religião ou *status* económico e social. Para além disso, alicerça-se no princípio de que o Homem nasce livre e igual entre os seus, munido de direitos e obrigações que fazem parte da sua personalidade e que, quando violado o respeito universal e factual destes direitos e das suas liberdades fundamentais, toda a pessoa tem o direito a recurso efetivo para as jurisdições competentes podendo, inclusive, “(...) beneficiar de asilo em outros países” (Rodrigues, 2006: 18)⁵.

Através dos inúmeros tratados para aperfeiçoar a proteção dos direitos humanos, foi sendo estabelecido um núcleo jurídico internacional de proteção da pessoa humana em casos de paz. Contudo, essa proteção necessitava ser completada para a proteção dos indivíduos em situações especiais ou específicas. Assim foram agregadas a este sistema vertentes específicas de proteção - o Direito Internacional Humanitário, para os casos de conflito bélico, que tem a sua origem antes mesmo da fase de generalização da positivação nacional dos direitos humanos; e o Direito Internacional dos Refugiados, para pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e que, portanto, são obrigadas a se deslocar para outro local - desenvolvido a partir da década de 20 do século XX - para formar o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* ou o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana (Jubilut, 2007).

A questão da coexistência dessas três realidades protetivas não é pacífica na doutrina, entretanto, em essência, o objetivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário é o mesmo: a proteção do ser humano em seus aspetos mais fundamentais e vulneráveis e de modo mais efetivo possível.

Dessa forma, ainda que cada uma das vertentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* apresente um âmbito de aplicação diferente, de acordo com a realidade da qual resulta a violação dos direitos humanos, elas não devem ser vistas como independentes e desvinculadas umas das outras, mas sim como vertentes complementares e convergentes, pois unem-se dentro de um objetivo comum mais amplo que é a luta pela proteção, dignidade e bem-estar dos seres humanos (Jubilut, 2007).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* encontra o seu fundamento no valor da dignidade da pessoa humana concretizando, assim, as ideias estabelecidas pelo

⁵ A Declaração de 1948 exerceu um papel fundamental servindo como um padrão para criação de diversas outras leis no período seguinte, culminando na publicação do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, assim como também no Pacto de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (Montenegro, 2011).

imperativo categórico de Immanuel Kant (1960: 66-67), que estabelece que o Homem constitui um fim em si mesmo, pois é dotado de dignidade (valor intrínseco absoluto); “o homem é insubstituível e único e, por isso, não deve jamais ser tomado como um meio a ser arbitrariamente usado para algum propósito”.

Enquanto vertente dos DIDH, o Direito Internacional dos Refugiados visa garantir proteção às pessoas que se encontram obrigadas a fugir do seu país de origem em razão de perseguição à sua vida e/ou liberdade por motivo de características étnico-raciais, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou violação massiva de direitos humanos. Nesses termos, é fácil perceber a conexão entre o Direito Internacional dos Refugiados e a proteção dos direitos humanos, uma vez que as pessoas tornam-se refugiadas porque os seus direitos humanos são violados (Piovesan, 2001).

Outro aspeto da vinculação entre refúgio e direitos humanos surge da constatação de que, embora seja garantida aos Estados a prerrogativa de controlar a entrada de pessoas e reforçar fronteiras, eles também são constrangidos por instrumentos legais internacionais sobre refugiados e direitos humanos a fazê-lo sem infringir o direito de pessoas em necessidade de proteção de solicitar asilo. Isso aponta para o “direito de asilo”, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem, que afirma - no artigo 14º - que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países” (ONU, 1948). O refúgio fundamenta-se em tal declaração de direito, pois visa a proteção da pessoa frente à sua falta no território de origem ou residência habitual (Reis e Menezes, 2014).

Tanto as bases dos direitos humanos quanto os critérios legais para o reconhecimento do *status* de refugiado partem da premissa de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como “únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém - nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação - pode afirmar-se superior aos demais” (Comparato, 2001: 1).

O Direito Internacional dos Refugiados enquanto vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, apresenta tanto aspetos positivos quanto negativos. Entre os primeiros, em virtude de se constituir como um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados conta tanto com todos os instrumentos legais daquele, bem como com os seus mecanismos de implementação, uma vez que, de acordo com a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), “os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (Jubilut, 2007: 61).

Ou seja, além de contar com o seu sistema específico de proteção, os refugiados podem acionar, como todos os seres humanos, ao sistema universal de proteção dos direitos humanos estabelecido no âmbito da ONU. Ademais, os refugiados podem também contar com sistemas regionais de proteção; esses sistemas complementam, a proteção universal estabelecida no

seio da ONU. Atualmente existem três sistemas jurídicos regionais que têm como objetivo assegurar a dignidade da pessoa humana e garantir a efetivação de seus direitos: o sistema europeu⁶, o sistema interamericano⁷ e o sistema africano⁸ (Piovesan, 2008).

Os pontos negativos estão intrinsecamente ligados à questão da efetividade dos direitos humanos. A preocupação atual da sociedade internacional repousa na necessidade de efetivação prática da proteção assegurada legalmente. Ou seja, “o problema fundamental em relação aos direitos do Homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas sim o de protegê-los impedindo dessa forma que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (Bobbio, 1992: 24).

Tendo sido reconhecida a necessidade de se criar um instituto que assegurasse a proteção a pessoas perseguidas em função das suas liberdades fundamentais, e tendo sido positivado internacionalmente, hoje resta como desafio a sua efetivação total, a qual depende dos Estados (Jubilut, 2007).

Apesar das críticas e questionamentos é possível afirmar que o Direito Internacional contemporâneo encontra o seu fundamento de existência e a base da sua eficácia no consenso sobre a necessidade de segurança jurídica para que os Estados possam alcançar os seus

⁶ O Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos ou Sistema de Estrasburgo surgiu no seio do Conselho da Europa (CE), Organização Internacional institucionalizada, em 1949, e que tem como objetivos principais, descritos nos artigos 1 a 3 de seu tratado constitutivo - “Todos os Membros do Conselho da Europa reconhecem o princípio do primado do Direito e o princípio em virtude do qual qualquer pessoa colocada sob a sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais [...]” - , a cooperação intergovernamental baseada nos princípios do direito, da salvaguarda de ideais comuns e na proteção e promoção dos direitos humanos no continente europeu. No intuito de efetivamente protegê-los, foi adotada, em Roma, no dia 04 de novembro de 1950, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Pereira, 2009: 27).

⁷ Em 1984 foi adotada na América Latina a Declaração de Cartagena, que tinha como objetivo, em função da grave crise que ocorria na área centro-americana e que gerou um grande número de refugiados devido às graves violações de direitos humanos, violência generalizada e conflitos civis, propor medidas que garantissem a proteção dos refugiados provenientes dessa região. A Declaração de Cartagena propôs a ampliação da definição de refugiados para abranger também os indivíduos que se veem obrigados a fugir de seus países devido à violência generalizada, à agressão estrangeira, aos conflitos internos ou à violação maciça dos direitos humanos. A definição ampliada trazida pela Declaração de Cartagena acrescenta às questões individuais apresentadas na Convenção de 1951 (perseguições por motivo de pertença a grupo étnico-racial, religião, nacionalidade, opinião política, grupo social), situações coletivas que merecem também proteção, pois considera que a situação geral de grave violação de direitos humanos já é suficiente para reconhecer uma pessoa como refugiada, não sendo desnecessário, nesses casos, analisar o fundado temor de perseguição individual (Declaração de Cartagena, 1984).

⁸ A Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos adotada pela antiga Organização da Unidade Africana (OUA), em 1969 é aplicável aos países membros da União Africana e declara expressamente no seu preâmbulo que o refúgio é um ato de caráter humanitário e por isso não deve ser entendido como um ato inamistoso do Estado de refúgio para com o Estado de origem do refugiado. Em seu artigo 1º, parágrafo 2º, sem excluir as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, amplia as possibilidades de concessão de refúgio para garantir proteção às pessoas que são obrigadas a deixar seu local de residência habitual em razão de desastres causados pelo homem (por exemplo, agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou acontecimento que perturbe gravemente a ordem pública), tendo como fundamento o perigo generalizado. O conceito trazido pela Convenção da OUA apresenta ainda a possibilidade de considerar como causa para o reconhecimento do status de refugiado o fato de se ter um perigo generalizado apenas em parte de um determinado território do Estado, e não em seu todo. Com essa previsão surge a possibilidade de garantir proteção, por meio do instituto do refúgio, aos deslocados internos (que são aquelas pessoas que se encontram em situação análoga a dos refugiados, mas que não cruzaram as fronteiras internacionais) (OUA, 1969).

objetivos e na ideia de proteção de valores compartilhados pela sociedade internacional como, por exemplo, a proteção dos direitos humanos (Jubilut, 2011).

Entende-se que, em termos diplomáticos, o primeiro passo, para se enfrentar esse desafio e oferecer as bases necessárias à efetivação dessa estrutura normativa de proteção, passa por conhecer e compreender os contornos do que configura a proteção internacional dos direitos humanos.

Antes de iniciar a discussão acerca da efetividade do Direito Internacional dos Refugiados, é necessário aprofundar um pouco mais o estudo sobre essa vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*. Para tanto, os próximos tópicos do Capítulo 1 têm como objetivo apresentar o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, a proteção internacional e a forma de aplicação do refúgio.

1.2. O Desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados ensina basicamente a proteção das pessoas que foram obrigadas a fugir do seu país de origem com receio de perderem a própria vida, a segurança ou a liberdade em decorrência de guerras, perseguições, intolerância ou discriminação sofrida.

O Direito Internacional dos Refugiados encontra o seu fundamento no conceito de solidariedade e nos princípios básicos de direitos humanos. A efetivação da proteção internacional dos Refugiados, assim como a Proteção aos Direitos do Homem, foi construída de maneira gradual, com o intuito de minimizar o sofrimento de milhares que são vítimas da tirania e do desrespeito aos direitos básicos e inerentes a sobrevivência humana.

A problemática do asilo, dos refugiados, dos deslocados e dos imigrantes em geral, foi sempre um fenómeno transversal da história da humanidade. Perceber a evolução, a história, e as razões de atribuição do *status* de refugiado e do próprio instituto de asilo, é compreender, definitivamente, o outro enquanto Ser Humano (Rodrigues, 2006).

1.2.1 O Instituto de Asilo

O instituto de asilo tem sua origem na Antiguidade Clássica, nomeadamente na civilização grega, em que era frequentemente utilizado e do qual provém a sua denominação “*a* - não e *sylium* - arrebatado, extrair; ou seja, a não expulsão” (Dicionário Aurélio, 1913: 203). Refere-se a um sítio ou local, geralmente religioso, inviolável. Em linhas gerais, consiste no instituto por meio do qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguição sofrida por este em outro Estado (Jubilut, 2007).

Devido ao facto de que os gregos viam a hospitalidade como algo que moldava o civismo ou a barbárie de um povo, um estrangeiro⁹ que buscava asilo encontrava amparo e era favorecido pelo instituto de asilo. Assim, “o asilo foi objeto de grande valia e de extenso uso, sendo concedido com a noção de garantir ao perseguido proteção para a sua vida. Os próprios gregos recorreram inúmeras vezes ao instituto de asilo” (Fischel de Andrade, 1996: 9-10).

Conceder asilo é autorizar, legalmente, a entrada num país, estado/nação, é a permissão de estadia anuída a alguém (refugiado), que se viu obrigado a fugir da sua terra natal, para noutra começar em segurança uma nova vida, longe da intolerância, da perseguição e da guerra (Rodrigues, 2006).

O conceito de asilo foi primeiramente associado aos lugares de culto e também aos lugares naturais que, devido a particularidades, eram relacionados à presença divina. Há um sentido de inviolabilidade desses lugares, sob pena de afronta aos deuses. Portanto, na Antiguidade, o “asilo delimitava-se ao lugar sacro em questão, uma vez que somente dentro do templo ou perto do lugar natural considerado sagrado, é possível gozar da sua proteção” (Ségur, 1998 *apud* Araújo & Barichello, 2015: 107).

Quando a Grécia se submeteu à soberania de Roma, o instituto de asilo passou a ter um caráter jurídico, para além do caráter religioso. Assim, para evitar abusos prejudiciais a tranquilidade pública, o direito romano mandava conceder asilo apenas àquelas pessoas que não fossem culpadas por crimes cometidos no abrigo das leis da época, protegendo, portanto, somente as pessoas injustamente perseguidas pelo poder público ou pelos indivíduos (Fischel de Andrade, 1996).

Cabe salientar que, em muitas épocas, diversos criminosos fizeram uso do instituto de asilo para fugir de uma punição justa e não para escapar de outras formas de perseguição. Em consequência disso, bem como pelo momento da secularização do poder temporal, o direito de asilo religioso¹⁰ passou a ser alvo de críticas e a sofrer obstáculos, para além de ser considerado uma fonte de conflito entre a justiça eclesiástica e a laica (Ségur, 1998 *apud* Araújo & Barichello, 2015).

⁹ No Direito Internacional a condição de estrangeiro - conotada tradicional e estritamente, com a noção e soberania nacional - foi, em grande medida, objeto de tratamento recíproco ou equivalente nas relações bilaterais entre os Estados. O estrangeiro, normalmente, procura abrigo em outros locais por motivos endógenos, visto não poder ter uma vida normal no seu país de origem. Esta procura é motivada pelo desejo de ser protegido, tanto pelo crime cometido, como em virtude de provações sentidas no meio onde está inserido. A necessidade de proteção pode ainda ser originada por discriminações, perseguições, motivos ideológicos, religiosos, culturais, raciais, filiação a determinado grupo, ou ainda por estar inserido no seio de um grupo social que, de alguma forma, o exclui (Rodrigues, 2006).

¹⁰ O direito de asilo cristão era o direito de encontrar refúgio em qualquer igreja consagrada, fugindo, assim, inocente ou não das leis dos homens. Essa proteção poderia ser encontrada, geralmente, nos templos, mosteiros, bosques sagrados e junto do imperador, sendo, na Idade Média, deslocadas para igrejas e cemitérios (Rodrigues, 2006).

No período compreendido entre os séculos X e XV, o direito de asilo foi objeto de profundas alterações, consequência da mudança na mentalidade ocorrida na Europa. A sociedade anteriormente hospitaleira para com o estrangeiro, tornou-se egocêntrica e protecionista de suas fronteiras, gentes, cultura e religião. Culminando, este estado de espírito, na repressão, perseguição, isolamento e condenação ao exílio. Tal intolerância, aliada à xenofobia, levou a uma reformulação do direito de asilo. Este foi o período das conquistas, da afirmação dos Estados e de imposição de uma cultura em detrimento de outra. Enfim, a construção da identidade dos Estados com a consequente estigmatização da diferença a todos os níveis (Rodrigues, 2006).

Apenas com a Reforma Protestante o asilo passa a ser novamente defendido como forma de proteção da liberdade individual do Homem (Jubilt, 2007). Assim, com a Reforma e salvaguardadas as devidas diferenças geopolíticas, históricas e culturais, o poder eclesiástico perdeu a importância outrora atribuído. “O instituto de asilo deixa de ser competência exclusiva da igreja e passa a dar origem a laicização do instituto de asilo, ou seja, a competência de concessão do asilo vai-se transferindo gradativamente para o poder civil” (Rodrigues, 2006: 6).

O século XVII foi de fundamental importância para o desenvolvimento do instituto de asilo. Foi nessa época que Hugo Grotius, importante jurista dos Países Baixos e considerado um dos fundadores do Direito Internacional, declarou que as pessoas expulsas do seu país de origem, tinham o direito de adquirir residência permanente em outro país, submetendo-se ao governo que lá tivesse autoridade. Grotius, assim como outros precursores do Direito Internacional¹¹, vislumbrava o asilo como um direito natural, uma obrigação do Estado e um dever humanitário internacional (Fischel de Andrade, 1996).

Os Estados que concediam asilo agiam em prol da comunidade, no respeito ao dever humanitário internacional que lhes era incumbido. Grotius estabeleceu ainda a diferenciação entre ofensas políticas e ofensas comuns, vinculando a posição de que só deveria conceder asilo às pessoas perseguidas por ideais políticos ou religiosos (Rodrigues, 2006).

Com Hugo Grotius, portanto, o asilo começa a ser desenvolvido teoricamente, mas só é promulgado numa constituição no século posterior, por meio da Constituição Republicana Francesa de 24 de junho de 1793 (Jubilut, 2007), a qual subscreve no seu artigo 120° que o povo francês “dá asilo aos estrangeiros banidos da sua pátria pela causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos” (FRANCE, 1793).

É a partir da Revolução Francesa que o asilo passa a sofrer uma alteração: até então os beneficiados pelo asilo eram, maioritariamente, criminosos comuns, sendo que os criminosos

¹¹ Embora Grotius seja considerado o pai do Direito Internacional, outros importantes autores da época, nomeadamente Suarez e Wolff, também foram precursores ao considerar o direito de asilo um direito natural, e, portanto, uma obrigação do Estado (Hathaway, 1990: 134).

políticos não eram contemplados pelo instituto. Com as alterações políticas da Revolução Francesa, o asilo passou a ser concedido aos criminosos políticos e não mais a criminosos comuns, em virtude dos ideais libertários propugnados (Jubilut, 2007).

No início do século XIX os ideais propostos por Grotius vão, gradualmente, ganhando consistência na comunidade internacional e passam a ser aceites pelos Estados nacionais, de modo que, aos poucos, as pessoas requerentes de asilo que tinham praticado crimes comuns, eram entregues aos Estados onde os mesmos foram praticados. Para os requerentes de asilo por crimes políticos, vigorava o princípio da não-extradição, exceto se o crime praticado fosse contra os chefes de Estado. Nasce, assim, o precedente à extradição (Rodrigues, 2006).

Com o desenvolvimento dos Estados como uma entidade precisa e com soberania sobre seu território e tudo aquilo que se encontra nele, inclusive as pessoas, o significado do instituto de asilo mudou radicalmente. Ou seja, se originalmente, o direito de asilo era próprio do indivíduo, com as transformações ocorridas ao longo do tempo, torna-se um direito exclusivo do Estado que, assim como hoje, pode concedê-lo ou não. O asilo tornou-se um instrumento para proclamar a identidade e soberania de um Estado (Araújo & Barichello, 2015).

O direito de asilo enriqueceu-se, portanto, de elemento político, elemento esse que pode ser encontrado também na definição de refugiado do artigo primeiro da Convenção de Genebra relativa ao *status* de refugiado de 1951, momento no qual os dois conceitos vêm a imbricar-se e confundir-se (Araújo & Barichello, 2015).

1.2.2 A Consolidação do Instituto de Refúgio

A preocupação em torno da situação dos refugiados é transversal a vários governos e a várias épocas. Nos finais do século XIX e início do século XX não existiam ainda padrões universais para a proteção destas pessoas. A proteção institucionalizada dos refugiados só aconteceu em meados do século XX, quando a comunidade internacional se deparou com a fuga de milhares de russos do seu Estado, em função das alterações políticas que aí ocorriam (Jubilut, 2007).

Conforme Hathaway refere (1991) pode-se identificar três fases na evolução do *status* de refugiado: a primeira é a fase da perspectiva jurídica, que se estende de 1920 a 1935 e que se caracteriza pelo reconhecimento da condição de refugiado com base no pertencimento do indivíduo a determinado grupo social, dado que o Direito Internacional não reconhecia o indivíduo como sujeito de direitos; a segunda fase é a da perspectiva social, entre 1935 e 1939, quando se entendia os refugiados, ainda coletivamente, como “produtos” de ocorrências sociais e políticas; e a última fase, a da perspectiva individual, que perdura até os dias atuais e que vislumbra o reconhecimento do *status* de refugiado a partir das condições de cada indivíduo, ou seja, o exame dos méritos de cada caso solicitante de asilo (Hathaway, 1991).

1.2.2.1 Perspectiva Jurídica - 1920 a 1935

O surgimento dos refugiados como um fenómeno de massa teve lugar no final da Primeira Guerra Mundial, com as quedas dos impérios russo, austro-húngaro e otomano e a nova ordem criada pelos tratados de paz que alteraram profundamente as bases territoriais da Europa centro-oriental (Araújo & Barichello, 2015).

Antes do conflito, o problema dos refugiados existentes na Europa não tinha a acuidade necessária para proporcionar a criação de um Direito Internacional para os mesmos. Estes eram resolvidos pela simples concessão do asilo ou pelo procedimento da extradição, conjugado com Direito Penal Internacional. Os esforços enviados no sentido de os proteger e auxiliar eram, por natureza, localizados e de carácter *ad hoc*. Com a Primeira Grande Guerra (1914-1918), o problema dos refugiados assume uma dimensão social de grande magnitude, agudizando-se por toda a Europa (Rodrigues, 2006).

Tratados como um problema pontual e vistos como “elementos indesejáveis” (Arendt, 2012: 302) a comunidade internacional não aceitava, até então, o facto de que o problema dos refugiados poderia ser algo permanente. No pensamento de Pellet, Dinh & Daillier (2003: 691), a mobilização internacional a favor dos refugiados só aconteceu porque a evolução tecnológica “permitiu que as repressões e as guerras fossem mais massivas, que as vítimas tivessem mais possibilidades de fugir da violência generalizada e que tais factos pudessem ser noticiados a um grande número de pessoas ao redor do mundo, despertando um clamor público”.

Jubilut (2007) por sua vez entende que o facto da comunidade internacional tardiamente abrir os olhos para o problema dos refugiados diz respeito em primeiro lugar à quantidade (fator numérico), que aumentou sobremaneira no século XX, passando de alguns milhares para a casa dos milhões, o que por sua vez ameaçava a segurança interna dos Estados de acolhimento. A segunda questão relaciona-se com um fator geopolítico, uma vez que os refugiados existentes antes da institucionalização do refúgio possuíam diversas possibilidades de locais de acolhimento, visto que nem todos os territórios mundiais se encontravam sob a forma de estados-nações independentes.

Diante disso, após o século XX, os refugiados que deixavam o seu Estado de origem pela falta de proteção ou ameaça, deparavam-se sem alternativas, pois, na altura, devido ao facto de não existirem regras internacionais sobre o tema, “cada Estado de acolhimento estipulava as regras de entrada em seu território e excluía, na maioria das vezes, os refugiados que chegavam sem dinheiro, sem documentos e em grandes levadas” (Jubilut, 2007: 25).

No período anterior a Primeira Guerra Mundial ainda havia espaços a serem preenchidos no mundo, espaços esses, ansiosos por elementos económicos ou intelectualmente ativos, por isso, alguns Estados faziam questão de receber esses migrantes como fonte de adição cultural e económica. A preocupação e a proteção, à escala planetária, deram-se efetivamente e de

forma coordenada por intermédio da Liga ou Sociedade das Nações¹², justamente por causa do massacre registadas após a Primeira Guerra¹³. Neste diapasão basta lembrar que para as gerações europeias contemporâneas desse primeiro conflito mundial, a paz tornou-se um conceito delimitado cronologicamente, ou seja, a paz foi aquilo vivido antes de 1914 (Hehr, 2007).

As mudanças no sistema internacional no momento imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial, levaram a uma crise que trouxe consigo a constatação de que para lidar com a migração de tantos refugiados, que entravam nos países sem condições legais para suportar a si próprios e sem qualquer proteção estatal, era imprescindível a criação de um corpo normativo supranacional para tratar de tais questões, baseado nas suas necessidades específicas (uma vez que não podiam mais ser tratados como refugiados políticos) e que viesse a garantir a dignidade humanada daqueles que, aos milhões, formavam um evento, afinal, impossível de se parar (Hathaway, 2012).

Nesse período a Europa viu-se mergulhada num cenário catastrófico e, para além da destruição massiva dos meios de produção, acompanhada por dificuldades económicas - falta de emprego - surgiram também dificuldades a nível social - a fome e miséria - e a nível político - a paz fragilizada - o poder político desorganizado e a reorganização do mapa político europeu com a formação de novos Estados, constituídos por uma variedade de grupos étnicos, linguísticos e religiosos.

Como se não bastasse, a adoção gradual por parte dos países de medidas restritivas à imigração foi talvez a mais crucial visão e preocupação da comunidade internacional, a qual, por razões humanitárias, começou a assumir responsabilidades perante os refugiados, nomeadamente, com a sua proteção e assistência. O conhecimento coletivo da frágil situação na qual os refugiados se encontravam foi o toque angular para a tomada de consciência, por parte dos governos, das organizações e comunidades internacionais, do público em geral, de que era necessário fazer algo e assumir politicamente, de uma vez por todas, a problemática dessas pessoas (Rodrigues, 2006).

Acentuou-se, portanto, a necessidade de um tratamento jurídico mais sofisticado e adequado às novas necessidades, uma vez que a problemática ultrapassava fronteiras e demandava a articulação de um esforço internacional e conjunto (Cunha, 2010).

Assim, no período posterior à Primeira Guerra, enormes contingentes de refugiados dos extintos Impérios Russo e Otomano dirigiram-se à Europa central e à Europa Ocidental, assim como em direção a Ásia. Terminada a Guerra dos Balcãs (1912-14), iniciou-se a deslocação

¹² Daqui para a frente referida como Liga das Nações.

¹³ Segundo Rodrigues (2006), a Primeira Guerra Mundial teve consequências dramáticas: causou a morte de mais de 8 milhões de soldados, 20 milhões ficaram feridos e cinco milhões foram dados como desaparecidos. Para além disso, houve milhões de contingentes de refugiados e vários milhares de movimentos populacionais e deslocações forçadas.

involuntária de grupos de minorias étnicas naquela região: búlgaros expulsos da Roménia, Sérvia e Grécia, gregos expulsos da Bulgária e da Turquia (Hehr, 2007).

Coube à recém-criada¹⁴ Liga das Nações lidar com o problema. À altura, esta organização “não trazia nos respetivos estatutos a problemática dos refugiados, entretanto, diante da situação apresentada, estabeleceu, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, marco que dá início à proteção internacional dos refugiados” (Jubilut, 2007:74).

O Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi prontamente reconhecido pela comunidade internacional, apesar de a Liga das Nações não assumir qualquer responsabilidade pelos seus atos.

As causas do movimento de refugiados russos, durante o período de 1918 a 1922, foram a revolução bolchevique, de novembro de 1917, o colapso das frentes antibolchevique na parte europeia da Rússia, nos anos 1919 e 1920, a fome de 1921 e o término da resistência dos chamados “russos brancos” na Sibéria, em 1921. As estimativas da quantidade de russos que tiveram de partir, pela própria natureza do problema, variam consideravelmente, podendo-se afirmar, entretanto, que um número entre 1,5 milhão e 2 milhões é aceitável e realista (Fischel de Andrade, 1996).

O caso dos refugiados russos chama a atenção também por outro aspeto, os que se encontravam no exterior em razão de sua discordância com o regime que então passa a vigorar na Rússia foram desnacionalizados, tornando-se, portanto, num primeiro momento apátridas (Hehr, 2007).

Cabe a ressalva de que, muito embora a Liga das Nações tenha tido o mérito de iniciar um tratamento institucional para o drama vivido pelos refugiados, o fez apenas de forma empírica e não abarcou estruturas políticas e também judiciais inerentes à questão. Assim, a Liga tratava o problema como pontual e casuístico e empreendia uma qualificação coletiva para os refugiados, pautados pelo pertencimento a determinado grupo étnico, religioso, racial, entre outros (Fischel de Andrade, 1996).

Mesmo que a estrutura institucional da Liga das Nações fosse bastante frágil e insipiente, o seu grande mérito foi marcar a aceitação da responsabilidade dos civis deslocados, sem deixar de fora seu papel fundamental na definição da situação jurídica dos refugiados e na prestação de assistência e socorro (Fischel de Andrade, 1996).

O sentimento geral era o de que a Liga das Nações seria a instituição que melhor poderia combinar a autoridade moral para representar os direitos dos refugiados com a necessária abordagem prática dos problemas criados para os Estados que os recebiam. A sua atuação nesse

¹⁴ A criação da Liga das Nações, ou Sociedade das Nações, constitui um desenvolvimento relevante na área dos Direitos Humanos. Esta organização internacional, cujo pacto constitutivo entrou em vigor em janeiro de 1920, com o Tratado de Versalhes, despontou no cenário internacional como a corporificação institucional do Idealismo possível e palpável à época (Cunha, 2010: 16).

sentido foi, naquele momento específico, muito criticada, pois a assistência prestada pela mesma foi marcada por simpatias a determinados grupos de refugiados em detrimento de outros. Outra crítica contundente à Liga foi o facto de a mesma não definir um conceito mais preciso de refugiado (Herh, 2007).

As tarefas definidas para o Alto Comissariado para os refugiados russos eram basicamente: a definição da situação jurídica dos refugiados, a organização do repatriamento ou reassentamento dos refugiados e a realização das atividades de socorro e assistência, tais como providenciar trabalho, com a ajuda de instituições filantrópicas (Jubilut, 2007). Este comissariado era coordenado pelo delegado do governo da Noruega na Sociedade das Nações, Fridtojf Nansen, que conseguiu sensibilizar a comunidade internacional da necessidade de buscar uma solução permanente para o problema dos refugiados (Araújo & Barichello, 2015).

Inicialmente Nansen estava envolvido com problemas práticos dos refugiados russos, nomeadamente dos que necessitassem viajar. Todavia, estes problemas eram complexos em sua essência porque a maioria, devido à ausência de documentos, não podia simplesmente voltar para casa, tampouco assentar-se espontaneamente na Europa ou viajar para outras partes do mundo (Araújo & Barichello 2015). Assim, em 1922, sob os auspícios do Alto Comissariado, foi ratificado por 53 países o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos (Hehr, 2007).

O Passaporte Nansen, primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados, foi responsável por devolver a personalidade jurídica aos refugiados russos, primeiro passo para possibilitar-lhes a autossuficiência. Ele foi útil não só aos refugiados, que puderam viajar em busca de emprego ou ao encontro de amigos que se dispunham a auxiliá-los, mas também aos governos, que passaram a controlar com maior precisão o número de refugiados em seus territórios. Além disso, os passaportes favoreceram não só os refugiados russos, mas também outros puderam locomover-se legalmente de locais onde sua estadia era temporária e frequentemente ilegal para áreas mais hospitaleiras (Fischel de Andrade, 1996).

Em maio de 1924, o mandato do Alto Comissariado para os Refugiados Russos foi ampliado para proteger os Arménios, vítimas do primeiro genocídio do século XX¹⁵. Por intercessão do Dr. Nansen, nesse ano, foi assinado entre 35 nações, o Plano Relativo à Expedição

¹⁵ O genocídio arménio é considerado o primeiro grande genocídio do século XX e caracterizou-se pela deportação e massacre de 1,5 milhão de armênios pelo Império Otomano, entre 1915 e 1923. Na Primeira Guerra Mundial, o Império Otomano estava em guerra com a Tríplíce Entente, composta por Grã-Bretanha, Rússia e França e, como em todos os países beligerantes, cidadãos do sexo masculino foram convocados em massa. No caso otomano, por se tratar de um império com várias minorias nacionais hostis a Istambul, o recrutamento não foi bem recebido por muitas dessas minorias. Os armênios se rebelaram contra a guerra e contra a interminável opressão otomana. Foram reprimidos com um genocídio em massa; de acordo com fontes armênias, cerca de 1,5 milhão de pessoas foram humilhadas, deportadas, torturadas, estupradas e/ou mortas. Em 15 de abril de 1915, teve início uma operação programada de extermínio do povo armênio conduzida pelo governo dos Jovens Turcos, com prisões de líderes intelectuais e políticos, seguida pela deportação da população e da marcha pelo deserto da Mesopotâmia, onde brutalmente foram assassinados cerca de 1,5 milhão de uma população total de aproximadamente dois milhões de armênios (AKÇAM, 2004 apud Araújo & Baricheallo, 2015).

dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios, que objetivava estender o sistema de proteção jurídica para os 300 mil armênios que fugiam do genocídio e que se encontravam espalhados pela Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária e por outros países europeus. Desde então, os armênios tiveram o direito de portar o Passaporte Nansen e passaram a ser conhecidos, juntamente com os russos, como refugiados Nansen (Fischel de Andrade, 1996).

Os defeitos e incoerências das questões, tanto russa como armênia foram sanados numa Conferência realizada em Genebra de 10 a 12 de maio de 1926, que definiu o que se deveria entender por refugiados russos e armênios. A necessidade de se precisar a noção fundamental de refugiado, a despeito da relutância de alguns Estados, condicionava a existência de um regime uniforme (Hehr, 2007). Assim, o acordo de 1926 determinava que:

Russo: Qualquer pessoa com origem russa a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade. Armênios: Qualquer pessoa com origem armênia anteriormente súditos do Império Otomano a qual não goze ou a qual não tenha mais gozado da proteção do Governo da República da Turquia e a qual não tenha adquirido outra nacionalidade (LEAGUE OF NATIONS, 1926, tradução livre)

Em 1927 outra alteração na competência inicial do Alto Comissariado para os Refugiados Russos fez-se necessária, dessa vez para incluir os refugiados assírios, assírios caldeus, turcos e montenegrinos (Jubilut, 2007).

Mais um ajuste fez-se necessário e, para tanto, foi realizada em Genebra, em 1928, outra conferência Intergovernamental Relativa aos Refugiados Russos e Armênios onde a ideia do princípio do *non-refoulement* aparece pela primeira vez num instrumento jurídico de Direito Internacional, ainda que de forma embrionária. Esse ajuste de 1928 é lembrado, por conseguinte, como sendo o primeiro estatuto internacional legal sobre os refugiados (Hehr, 2007).

Em 1929 houve uma última alteração, não em relação às competências deste órgão, mas relativa aos seus aspetos institucionais. Nesse ano o Alto Comissariado para os Refugiados Russos passou a ser subordinado à Liga das Nações, uma vez que no seu estatuto havia a previsão da sua extinção em 1931 e um período de transição fazia-se necessário (Jubilut, 2007).

O ano de 1930, para o Direito Internacional, foi marcado por dois acontecimentos: a morte do Dr. Nansen e a criação, pela Liga das Nações, como resultado do mencionado período de transição, de um órgão descentralizado, mas sob sua direção, que tratasse da questão humanitária dos refugiados. Nascia assim o Escritório Nansen para os Refugiados, que inicia os seus trabalhos em 1931, com prazo para a sua extinção originalmente para o último dia do ano de 1939 (Jubilut, 2007).

O Escritório Nansen sofreu um choque de gestão a partir da eleição do seu terceiro e último presidente, o Dr. Michael Hansson, também norueguês, que nutria um grande compromisso com o legado do Dr. Nansen. O Dr. Hansson enfrentou grandes dificuldades no seu mandato, sendo que todas elas foram agravadas pela crise financeira dos anos 30 que tornou escassas as ajudas financeiras para as causas humanitárias. Dentre esses problemas estavam a perda de influência internacional da Liga das Nações e o número crescente de refugiados alemães que notadamente depois de 1933, passaram a fugir da política hitlerista (Hehr, 2007).

O Escritório Nansen teve como maior mérito a elaboração de um instrumento jurídico internacional sobre os refugiados, a Convenção de 1933. Apesar de ter um conteúdo limitado, essa Convenção possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo, inclusive, um dispositivo acerca do princípio de non-refoulement¹⁶. A Convenção é apontada, por alguns estudiosos do tema, como o marco legal inicial desta vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos (Jubilut, 2007).

Outros aspetos relevantes da Convenção diziam respeito a questões de ordem administrativa, situação jurídica e condições para o trabalho. Uma série de direitos que os refugiados deveriam receber foram especificados, tais como educação, emprego no país receptor e documentos de viagem (Araújo & Barichello, 2015).

Por último, a Convenção abriu um leque muito mais vasto para o reconhecimento do status de refugiado quando no artigo 1º regravava que:

A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou ampliações que cada Estado Contratante pode introduzir nesta definição no momento da assinatura ou da adesão (Liga das Nações, 1933).

A Convenção não fez qualquer restrição na qualificação dos refugiados pois ao utilizar a expressão “assimilada” abriu possibilidades maiores do que as até então concebidas. Outro ponto importante acima citado é possibilidade de “modificações e ampliações”. O termo modificações aceitaria uma restrição ao conceito o que poderia estreitar o âmbito de sua atuação. Porém é digno de registo o caso da França que usou o termo para estender a proteção a refugiados espanhóis (Hehr, 2007).

1.2.2.2 Perspectiva Social - 1935 a 1939

¹⁶ De vital importância para os refugiados, consiste na proibição de devolução do solicitante de refúgio para o território onde sua vida ou integridade física corram perigo (Jubilut, 2007).

Em 1933 verificou-se o surgimento e o fortalecimento do nacional socialismo na Alemanha, o que provocou um novo grupo de pessoas perseguidas em virtude do seu status civil, que necessitavam da proteção concedida aos refugiados: os judeus alemães (Jubilut, 2007).

O problema dos refugiados alemães nasceu com a ascensão do Terceiro Reich de Adolf Hitler, eleito chanceler em 1933. Logo após o pleito, empreendeu uma campanha de terror geral que vitimou várias minorias em solo alemão, em especial os judeus vistos por muitos como os responsáveis pela árdua derrota na I Guerra Mundial. Na era Hitler o antissemitismo foi “elevado a política de Estado, onde a supressão dos judeus da sociedade alemã se deu de forma organizada e metódica. Começou com o estrangulamento económico, social e político dos judeus para ultimar com a extinção física desse povo por intermédio da Solução Final” (Herh, 2007: 81).

Assim, de forma sistemática, os direitos políticos dos judeus foram retirados, os seus direitos privados e fontes de renda reduzidos, de modo que eles tiveram de deixar a Alemanha em grupos de dezenas e, posteriormente, em centenas de milhares. Havia uma considerável diferença na constituição dos primeiros grupos que fugiram da Alemanha. Além dos inimigos políticos - os primeiros a fugir - e dos judeus, a perseguição deu-se também com relação, entre outros, aos ciganos e homossexuais. Aqueles que se recusassem a se submeter à ditadura nacional-socialista eram considerados perigosos ao regime então vigente e tiveram que deixar, legal ou ilegalmente, a Alemanha, encontrando-se, em sua maioria, sem meios de subsistência e expostos a um destino incerto (Fischel de Andrade, 1996).

Devido à gravidade da situação, em 1936, foi criado o Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e outros) da Alemanha, o qual defendia que os refugiados não deveriam ser devolvidos à fronteira do Reich (LEAGUE OF NATIONS, 1936). Tal recomendação por parte da Sociedade das Nações traz um novo critério definidor para a delimitação de que deveria ser protegido. Em substituição à origem nacional, o critério passa a ser as pessoas vítimas da perseguição nazista.

A opção por se constituir um organismo específico para os refugiados provenientes da Alemanha, evitando-se, assim, aproveitar a estrutura já existente do Escritório Nansen, deveu-se a diferentes razões, nomeadamente: os judeus eram normalmente ajudados por organizações judaicas, que não desejavam ser conectadas ao Escritório Nansen, o qual não lhes proporcionaria os recursos por elas levantados; havia alguns membros da Liga das Nações, como a URSS, que a pressionavam para o término tanto de suas responsabilidades em relação ao problema dos refugiados, quanto da existência do Escritório Nansen, o que não ocorreria se esse assumisse novas responsabilidades; a Alemanha, que ainda era um Estado-membro da Liga, mostrava-se hostil a criação de qualquer organismo que visasse a ajudar os refugiados que escapavam de seu território (Fischel de Andrade, 1996).

As tarefas do Alto Comissariado para Refugiados Judeus e Outros¹⁷ provenientes da Alemanha, eram: a) assentar, reassentar e conseguir emprego para os refugiados; b) negociar com Estados uma alternativa para problemas de ordem financeira experimentados pelos refugiados; c) resolver questões técnicas relativas a passaportes e outros documentos e d) a busca com os Estados de meios de cooperação para criar meios jurídicos de inserção desses refugiados em países que os aceitassem (Herh, 2007). Em 10 de Fevereiro de 1938 foi redigida a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha, que igualou a situação do apátrida à do refugiado e excluiu do rol de proteção aquelas pessoas que deixavam o seu país por conveniência. Tal convenção estabeleceu a proibição da expulsão ou devolução dos refugiados ao território alemão, reiterando o princípio de *non-refoulement*, salvo nos casos em que a segurança nacional ou a ordem pública o façam necessário (Araújo & Barichello, 2015).

A Convenção foi estendida em 1939, por meio de um Protocolo Adicional, às pessoas provenientes da Áustria, por meio do qual a expressão “refugiados provenientes da Alemanha” presente no Artigo I do Acordo de 1936 e no Artigo I da Convenção de 1938 refere-se a pessoas que, tendo possuído a nacionalidade austríaca e não possuindo qualquer outra nacionalidade, senão a alemã, provem não gozar, de facto e de direito, da proteção do governo da Alemanha (League of Nations, 1939).

Dois aspetos das convenções relativas aos Refugiados alemães e austríacos são dignos de nota. O primeiro diz respeito ao refugiado ter que comprovar a ausência de proteção ou perseguição e que a fuga não se deu por mera conveniência. Isso restringe a questão ao indivíduo e não ao grupo, como era o caso na classificação dos refugiados russos e arménios. O segundo aspeto acarreta a necessidade de considerar que algum evento alheio à vontade do indivíduo o obrigue a sair do país de origem. Assim, a convenção ratifica que “Pessoas que partiram da Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição” (League of Nations, 1939).

Embora nenhuma dessas Convenções tenha recebido a assinatura de mais de oito nações, elas foram significativas por marcar os primeiros esforços internacionais para elaborar um corpo de tratados destinados a proporcionar proteção aos refugiados. Apesar do texto dessas convenções ter limitado intencionalmente beneficiar estritamente os grupos nacionais definidos e promovido somente uma proteção mínima para os membros desses grupos, eles foram um degrau em direção à formulação de leis internacionais e instituições mais permanentes (Loescher, 1993).

Tanto o Escritório Nansen, quanto o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus Provenientes da Alemanha tinham data limite para o encerramento das suas atividades, fim do

¹⁷ O Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha teve a sua competência alargada, em 1938, para proteger judeus provenientes da Áustria.

ano de 1938. Diante disso, a Noruega propôs a unificação do tratamento dos refugiados e a criação de um único organismo internacional para sua coordenação (Jubilut, 2007).

Em dezembro de 1938, deu-se, portanto, a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha, ensejando a criação e a regulamentação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), com sede em Londres, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939 (Barbosa & Hora, 2006).

1.2.2.3 Perspectiva Individual - 1938 a 1950

A criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados inaugurou uma nova fase no Direito Internacional dos Refugiados. Isso porque, como apontado acima, até então a qualificação de uma pessoa como refugiado era feita partindo da premissa de critérios coletivos, ou seja, em função da sua origem, da sua nacionalidade ou etnia, a pessoa não necessitava provar que sofria perseguição, mas tão somente pertencer a um grupo tido como refugiado. Com a sua criação, a “qualificação passou a ser também fundamentada em aspetos individuais, na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele” (Jubilut, 2007: 77).

Portanto, quando estamos perante o foco no indivíduo, cria-se a necessidade do estabelecimento de um procedimento de análise. O aparecimento deste critério, mais focado na realidade da experiência da perseguição, foi definitivamente influenciado pela ascensão do Nazismo na Alemanha, em 1933, que imediatamente desencadeou perseguições em massa (Araújo & Barichello, 2015).

O Alto Comissariado da Liga das Nações herdou a responsabilidade sobre todos os “Refugiados Nansen” e sobre os refugiados alemães. Tais responsabilidades eram: proporcionar proteção política e jurídica aos refugiados; observar a entrada em vigor e a aplicação do estatuto jurídico dos refugiados definidos pelas Convenções de 1933 e 1938; promover a assistência humanitária; e auxiliar os governos e as organizações internacionais privadas nos seus esforços com o objetivo de promover a emigração e o assentamento permanente (Herh, 2007).

O Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados não dispunha de fundos próprios, o que limitava de forma clara a sua ação a atividades de assistência. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e o conseqüente aprofundamento da crise de legitimidade e poder da Liga das Nações, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados passou a ser ineficaz, não conseguindo executar suas tarefas. Muito porque, “enquanto a Primeira Guerra Mundial gerou 4 milhões de refugiados, a Segunda Guerra Mundial fez surgir mais de 40 milhões” (Jubilut, 2007: 78).

Antes da Segunda Guerra chegar ao fim, as ondas migratórias, deslocadas pela guerra, causavam um verdadeiro congestionamento de pessoas entre as fronteiras dos países e despertou a preocupação dos países aliados¹⁸. Os Estados Unidos, que já vislumbravam o declínio da Liga das Nações, promoveram e influenciaram a criação, ainda em 1938, do Comité Intergovernamental para os Refugiados, cujas atividades eram desempenhadas em complementariedade com as do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados.

O grande mérito do Comité foi a celebração da Conferência de Evian (1938), na qual, pela primeira vez, se fez menção às causas da fuga dos refugiados e se condicionou a concessão do refúgio à existência de uma dessas (Jubilut, 2007).

A partir de 1941, apenas os países neutros podiam receber refugiados, sendo esses, no continente europeu, Suécia, Suíça, Portugal e Espanha. A extrema limitação do Alto Comissariado da Liga, que, em 1942, tinha uma atividade fragmentada e empírica, fez germinar a ideia da necessidade de uma reorganização geral no sistema de proteção. Duas reformas foram vislumbradas: de um lado, a da assistência imediata ao maior número possível de indivíduos, enquanto durasse a guerra; do outro, a da preparação de projetos de regulamentação definitiva do problema dos refugiados para o futuro e para os tempos de paz. A primeira reforma ensejou a criação da Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução, e a segunda, a preparação da Carta Constitutiva da Organização Internacional para Refugiados (Fischel de Andrade, 1996).

A Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reconstrução - UNRRA¹⁹ - foi criada em 9 de novembro de 1943. A UNRRA deveria não somente proporcionar assistência imediata aos refugiados, mas também coordenar os programas de repatriação, o que a tornou uma organização pioneira, posto ter sido, na linha dos organismos internacionais até então existentes, a primeira a ser responsável pela assistência e pela repatriação destes indivíduos. Dotada de um amplo mandato, assistia todas as pessoas que eram forçadas pela guerra a abandonar suas casas e colaborava no socorro e na reconstrução das regiões devastadas, assistindo, portanto, não somente os refugiados (Fischel de Andrade, 1996).

Enfraquecida pela Segunda Guerra a Liga das Nações chega ao fim em 1946, e com ela as atividades do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados. Assim, o Comité Intergovernamental para Refugiados assumiu suas funções. Esta situação perdurou até 1947, quando foi extinto, passando a proteção internacional dos refugiados a ser de competência, ainda que provisória, da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob os auspícios da ONU (mais especificamente do Conselho Econômico e Social) (Jubilut, 2007).

¹⁸ Estados Unidos da América, França, Reino Unido e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

¹⁹ A sigla UNRRA refere-se ao nome em inglês: United Nations Relief and Rehabilitation Administration. Esta foi a primeira organização internacional a incorporar a palavra 'Nações Unidas' em seu título e foi criada cerca de dois anos antes do estabelecimento da Organização das Nações Unidas (Fischel de Andrade, 1996).

A preocupação com os refugiados após a Segunda Guerra Mundial ensejou um novo momento de proteção, pois o número de deslocamentos em massa superou em muito o que se viu à época da Liga das Nações. Com o cessar dos conflitos, a maior parte dos deslocados retornou ao seu local de origem; porém, cerca de um milhão de indivíduos decidiu não voltar. A razão para isso era simples: com a nova configuração geopolítica, tais pessoas haviam perdido o vínculo com os seus países de origem, seja porque seus países haviam sido anexados a outros, seja porque o regime político social foi alterado (Fischel de Andrade, 1996).

No entanto o contexto era diferente, esta “nova vaga de refugiados, fruto da Segunda guerra, não eram perseguidos por algo que tivessem feito no passado, eram perseguidos por ter nascido na raça errada, na classe errada, ou convocados pelo poder errado” (Arendt, 2012: 328).

A questão do repatriamento, medida adotada pela UNRRA nos anos imediatamente posterior a guerra, tornou-se um problema político importante, havendo quem defendesse que ao invés do repatriamento, deveria se dar primazia à reinstalação, visto que as pessoas deveriam ter o direito de escolher o seu país de residência, de fugir da opressão e de exprimir as suas opiniões (Rodrigues, 2006).

Existia, por conseguinte, uma urgência em criar um organismo que se ocupasse de encontrar soluções para os problemas relacionados aos milhares de pessoas sem lar, sem país e sem nacionalidade, refugiados e apátridas que se espalhavam por toda Europa. Uma nova organização com novos princípios, outras políticas e formas de atuação. Em 1945 existiam cerca de 11 milhões de deslocados pela Europa, situação parcialmente controlada através da Administração das Nações Unidas para o Controle e Reconstrução, o qual repatriou cerca de oito milhões de pessoas. Entretanto, outros milhões ainda não tinham onde morar (Araújo & Barichello).

Em junho de 1945, constituiu-se a Organização das Nações Unidas (ONU), cujos objetivos principais eram assegurar a paz e a segurança internacional, bem como promover a cooperação internacional a fim de atingir o desenvolvimento socioeconômico e o respeito aos direitos humanos. Como se pode ver, a Segunda Guerra Mundial marcou uma nova concepção de direitos humanos, resultado das atrocidades praticadas pelo holocausto, o que ensejou uma preocupação internacional com a dignidade humana (Araújo & Barichello, 2015).

Assim, ao abrigo do n.º 3, artigo 1º, capítulo I da Carta das Nações Unidas, os Estados comprometem-se com a cooperação para resolver os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, bem como, promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de grupo racial, sexo, língua ou religião (Rodrigues, 2006).

Em 10 de Dezembro de 1948, na assembleia geral efetuada em Paris, a ONU promulgava a Declaração Universal dos Direitos do Homem. A declaração complementa a Carta das Nações Unidas e reconhece que a

(...) dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis [constituem] o fundamento da liberdade, da Justiça e da paz no mundo; (...) que é essencial a proteção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o Homem não seja compelido, em supremo recurso, a revolta contra a tirania e opressão (...); (...) que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamaram, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e se declararam resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla (Declaração dos Direitos do Homem, 1948).

A carta da ONU exprime um anseio de paz, tendo como objetivo explícito no seu preâmbulo, “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”. Por isso “propõe delimitar através das técnicas da convivência social engendradas pela teoria jurídica, o exercício do poder dos Estados-soberanos desencadeador da violência da guerra” (Lafer, 1995: 169).

Por conseguinte, em julho de 1947, a Assembleia-geral das Nações Unidas cria uma agência especializada, não permanente, de carácter internacional, denominada Organização Internacional para os Refugiados (OIR). Esta organização, que limitava a sua atuação à assistência a refugiados europeus, teve o mérito de estender, de forma integrada, os seus objetivos a outros aspetos conectados à questão dos refugiados. Nomeadamente assistência médica, jurídica ou política, bem como, das carências e das necessidades e, ainda, pelo desenvolvimento de políticas de reinstalação e de reintegração destes na sociedade. Com estas medidas, dava-se já os primeiros passos para a consagração legislativa dos Direitos Humanos (Rodrigues, 2006).

Tal definição, ao contrário das anteriores (pautadas numa perspectiva coletivista, na qual o refugiado era caracterizado a partir de sua origem ou filiação a um determinado grupo étnico, racial ou religioso), traz uma definição de refugiado mais ampla e individualista, pois demandava a análise da situação de cada indivíduo. Ela estabeleceu um novo sistema de elegibilidade individual que transcende o pertencimento a uma categoria específica coletivamente determinada, fazendo valer a questão individual e a história particular de cada refugiado (Fischel de Andrade, 1996).

Além da definição mais ampla de refugiado, o tratado constitutivo da OIR colocava sob sua proteção as pessoas “deslocadas internamente”, fato inédito no Direito Internacional dos Refugiados. Assim como os demais organismos responsáveis pela proteção dos refugiados, a organização foi criada com um limite temporal de atuação, sendo a data do encerramento de suas atividades o dia 30 de junho de 1950 (Jubilut, 2007: 79).

Com a extinção da OIR, as suas responsabilidades foram transferidas para os Estados, que não encaravam essas atribuições de bom grado. Tornava-se necessário, portanto, um novo impulso ao Direito Internacional dos Refugiados, que veio com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

1.3 Instrumentos de Proteção dos Refugiados no Âmbito Internacional: A Convenção de 1951 e o protocolo de 1967

Em 28 de Julho de 1951, já sobre a alçada da Organização das Nações Unidas, materializou-se todo o esforço empreendido desde o começo do século XX para a consolidação de um efetivo Direito Internacional dos Refugiados.

Desde a sua criação, a ONU mostrou-se preocupada com o drama vivido pelos refugiados, tendo em 1946 adotado duas resoluções: (1) a resolução A/ 45, de 12.02.1946, que apontava as bases da atuação da ONU na problemática dos refugiados, elencando quatro fundamentos próprios da temática, a saber: (a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do *non-refoulement*) e (d) o auxílio aos refugiados, objetivando o seu retorno ao seu país de origem assim que possível), e (2) a resolução 15. XII. 46. 18 (1948), que inicia os preparativos para a criação da Organização Internacional para Refugiados (Jubilut, 2007).

Tal organização viria a ser o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados)²⁰, instituída em 1 de janeiro de 1951, como órgão subsidiário. Consequentemente, a OIR cessa oficialmente funções em fevereiro de 1952.

O ACNUR foi criado para que os refugiados recebessem a proteção que lhes era devida e não recebeu poderes coercitivos que pudessem determinar o cumprimento de certas ações e iniciativas por parte dos Estados em prol da proteção dos refugiados, todavia representou um passo nessa direção. A missão do ACNUR foi e ainda é garantir o bem-estar dos refugiados. Para isso, o Alto Comissariado procura, até os dias de hoje, assegurar a todos o direito de procurar asilo e encontrar refúgio seguro em outro Estado, ou voltar voluntariamente ao seu país (Araújo & Barichello, 2015).

Na medida em que os instrumentos jurídicos até então adotados para a proteção dos refugiados promoviam recortes de definição ou não eram abrangentes o suficiente para contemplar a necessidade imediata e urgente de milhões de pessoas, a elaboração de um instrumento que ampliasse o espectro protetivo, no ato de reconhecimento do *status* de refugiado e na procura de soluções duráveis para estes indivíduos tornou-se necessária (Fischel de Andrade, 1996).

²⁰ Em inglês UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees).

Em 1951 é adotada a Convenção das Nações Unidas relativas ao estatuto²¹ dos refugiados, realizada em Genebra. Na génese desta Convenção pesou a pressão da Comunidade Internacional em pôr termo a este fenómeno de êxodo populacional que assolava a Europa, bem como, a pressão para encontrar soluções plausíveis de controlo para deslocações massivas e incontrolláveis. Por outro lado, havia também a necessidade de criar um novo instrumento jurídico que abrangesse, na sua plenitude, a definição do estatuto dos refugiados e a necessidade premente em “[rever] e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados, assim como, alargar a aplicação daqueles instrumentos e a proteção que estes [constituíam] para os refugiados” (Rodrigues, 2006: 17).

A Convenção foi permeada por discussões dominadas pelos Estados Unidos da América e os seus aliados europeus. Por fim, devido à influência dos EUA, elaborou-se um diploma legal com uma definição bastante restrita de refugiado, além deste ter as suas necessidades reduzidas a direitos civis e políticos, sem qualquer menção a direitos económicos e sociais. O ponto chave residia na comprovação do elemento ‘perseguição’, motivador da fuga do país de origem, de nacionalidade ou de residência habitual (Marfleet, 2006).

De toda forma, a importância da Convenção é inegável, é um marco no direito internacional dos refugiados e o primeiro acordo multilateral de âmbito mundial a dispor acerca dos aspetos essenciais que dizem respeito a estes indivíduos. Ela estipula um carácter universal à condição de refugiado, estabelecendo os seus direitos e deveres e institui obrigações aos Estados Partes para que estes respeitem o Estatuto dos Refugiados e internalizem nos ordenamentos jurídicos internos as normas de proteção (Soares, 2012).

A codificação da problemática dos refugiados no Direito Internacional e a ratificação pelos Estados dos respetivos tratados internacionais remove essa questão do âmbito da pura discricionariedade e restringe a margem para o exercício do poder político. Os Estados signatários da Convenção de 1951 e do respectivo Protocolo de 1967 agora se veem vinculados à uma obrigação internacional e podem ser responsabilizados pela não observância das regras de proteção (Soares, 2012).

Conforme disposição preambular, a Convenção tem por objetivo assegurar aos refugiados o exercício mais lato possível dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Nos seus termos refugiado é todo indivíduo:

²¹ A denominação inglesa desse diploma legal é *Convention on the Status of Refugees*, tendo sido traduzida para o português como “Convenção sobre o Estatuto de Refugiado”. Ocorre que *status* não significa estatuto, *status* visa designar uma posição pessoal, uma condição e no direito, atributos da personalidade legal, particularmente da personalidade de uma pessoa natural, isto é, do ser humano. *Status* vem a ser a posição de uma pessoa em face da lei, que determina seus direitos e deveres em contextos particulares. Ou seja, o *status* de uma pessoa pode ser alterado caso o contexto do qual aquele decorre seja modificado, mesmo que o estatuto que o regula permaneça o mesmo. Desse modo, tem-se que o refúgio é um instituto regulado por um estatuto (atualmente em nível internacional a Convenção de 51 revisada pelo Protocolo de 67), o qual assegura a algumas pessoas em função de determinadas circunstâncias o *status* de refugiado (Jubilut, 2007: 44).

Que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951: 2).

A Convenção pretendeu acabar com os habituais acordos internacionais pontuais de resolução de situações específicas dos refugiados em cada momento e, ainda, acabar com a desorganização e com a arbitrariedade que prevalecia na Comunidade Internacional, quanto à caracterização, à definição e aos procedimentos a utilizar na definição dos parâmetros gerais de refugiados. Surge, deste modo, “como um instrumento jurídico internacional, mas vital para o fenómeno dos deslocados e refugiados, pois, pela primeira vez na história europeia e mundial, é juridicamente definido o conceito de refugiado” (Rodrigues, 2006: 18).

A Convenção de 1951 aponta quatro elementos definidores para a condição de refugiado: o indivíduo deve estar fora do seu país de origem; a falta de vontade ou incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno; a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento; e a perseguição ser temida por razões de características étnico-raciais, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política (Goodwin-Gill, 1996).

A Convenção estabelece o *status* pessoal dos refugiados e os padrões mínimos para o seu acompanhamento, incluindo um enumerado de direitos básicos. Entre esses encontram-se o direito a um emprego remunerado e à assistência social, receber documentos de identidade e passaporte, além de transferir seus bens para o país onde seja admitido com o propósito de reassentar-se. Promove ainda o apoio à naturalização e à assimilação de refugiados, o acesso aos tribunais, à educação, à seguridade social, à habitação, e à liberdade de circulação (Araújo & Barichello, 2015).

Outro ponto de extrema relevância é o princípio de *non-refoulement*, sancionado no artigo 33 e que proíbe a expulsão ou devolução forçada do solicitante de refúgio ao país do qual fugiram da perseguição ou violência ou a qualquer outro onde possam encontrar-se em perigo, salvo casos excepcionais:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951: 16).

Contudo, muito embora a Convenção de 1951 represente uma mudança política significativa no que toca aos refugiados, trouxe consigo uma limitação temporal e geográfica (optativa) de aplicação: só alcançaria as pessoas em condição de refúgio em virtude dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951, ou seja, situações decorrentes da Segunda Guerra Mundial.

A existência dessa reserva geográfica foi fruto da pressão dos Estados europeus, que se sentiam prejudicados com o grande contingente de refugiados em seus territórios e queriam uma redistribuição desses indivíduos. Seria impossível, todavia, atender a esta solicitação, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, sobretudo de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, o que fortaleceu ainda mais o caráter eurocêntrico da Convenção de 1951 (Jubilut, 2007).

Cientes dos prejuízos dessa limitação conceitual, em 31 de janeiro de 1967, é elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que, no seu artigo 1º, II²², suprimiu as limitações citadas. A definição de 1951 visou distribuir a responsabilidade acerca dos refugiados europeus, sem que houvesse qualquer obrigação legal ou previsão de direitos e de prestação de assistência a refugiados não-europeus. O protocolo por sua vez, ao estabelecer o Estatuto dos Refugiados, expandiu o raio de atuação a fim de incluir refugiados de todas as regiões do mundo (Hathaway, 1991).

Ainda que o Protocolo de 1967 esteja ligado à Convenção de Genebra, conserva um caráter próprio e é um instrumento jurídico independente, pelo que a adesão pura e simples ao Protocolo é suficiente para que a maior parte das disposições da Convenção de Genebra se tornem aplicáveis aos Estados aderentes. Contudo, muitos foram os Estados que preferiram ratificar a Convenção e o Protocolo reforçando, deste modo, a autoridade destes dois

²² §2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1º da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1º da Convenção (PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS: 2).

instrumentos de Direito Internacional relativos aos refugiados e os únicos de carácter universal (Rodrigues, 2006).

Uma vez conhecido os critérios bem definidos e abrangentes da Convenção de 1951 e do protocolo de 1967 para o reconhecimento do *status* de refugiado em âmbito internacional, segue-se à análise dos elementos mais significativos da Convenção de 1951, não tendo, todavia, o presente trabalho, a pretensão de promover uma análise exaustiva de todos os componentes do tratado em tela, mas sim de destacar algumas de suas estruturas de maior relevância.

1.3.1 O Instituto Jurídico do Asilo e Refúgio e a Determinação do Status de Refugiado

Os institutos jurídicos do asilo e do refúgio não são idênticos e, portanto, não se confundem, apesar de derivarem de igual fonte jurídica moderna, isto é, o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que trata do direito de asilo em sentido amplo, abarcando as hipóteses tanto de asilo político (territorial ou diplomático), como de refúgio. Guardam, nesse sentido, diferenças e semelhanças que deverão ser analisadas na intenção de propriamente defini-los, visto que esta definição torna-se essencial para o posterior estudo, aprofundado e isolado, do instituto do refúgio.

Como dito anteriormente o asilo tem origem nos primórdios da civilização e é uma instituição jurídica humanitária que visa o acolhimento do estrangeiro perseguido no seu país de origem por questões de ordem política. Tem como requisito a existência de perseguição política atual e sua concessão configura ato soberano do Estado (Rezek, 2018).

Já o refúgio possui carácter declaratório, com alcance internacional, e é aplicado de forma apolítica, humanitária e social. A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra) e o Protocolo de 1967, que a complementa definem refugiado, como explicado acima, como toda pessoa que por fundado temor de ser perseguida se encontre fora do seu país de origem ou residência habitual e não possa, ou não queira, regressar a ele. No refúgio a responsabilidade de proteção do indivíduo é transferida de seu país para a comunidade internacional. O solicitante deve procurar a autoridade competente do país em que deseja obter o refúgio (Rezek, 2018).

A noção de refugiado pretende incluir, de facto, no seu conteúdo, tanto aqueles que preenchem os requisitos do artigo 1º-A da Convenção de Genebra, como aquelas pessoas que, não preenchendo estes requisitos, se viram obrigadas a abandonar o seu país, vítimas de violências sistemáticas e generalizadas dos mais elementares direitos humanos e que perderam a proteção do seu Estado de origem, buscando presentemente proteção noutra Estado (Rodrigues, 2006).

Uma importante diferença entre os institutos de asilo e refúgio diz respeito aos seus respetivos âmbitos de aplicação. O asilo, tanto o territorial quanto o diplomático, encontra-se ligado apenas ao facto de existir, em si, perseguição política que enseje o direito de proteção a algum indivíduo e é praticado, sobretudo, em perspectiva regional, no âmbito latino americano. O direito de refúgio, por sua vez, é assegurado universalmente e aplicado, então, internacionalmente, a partir de cinco motivos geradores do bem fundado temor de perseguição, seu elemento essencial, quais sejam: grupo étnico-racial, religião, opinião política, pertencimento a um determinado grupo social e nacionalidade (Pereira, 2009), vistos separadamente em momento oportuno.

Ainda, o asilo, na sua modalidade de asilo diplomático, não exige a extraterritorialidade, enquanto para o refúgio esta é imprescindível. Desse modo, as hipóteses de reconhecimento do *status* de refugiado a alguém são claras, objetivas e bem delimitadas, enquanto a averiguação da perseguição política, foco também da proteção do direito de asilo, fica a cargo dos Estados que, discricionariamente, podem ou não conceder asilo político. Fica claro, de tal modo, que a concessão de asilo por um Estado é constitutiva do direito de asilo do indivíduo protegido, enquanto a atribuição do *status* de refugiado, dentro dos critérios e objetivos previstos pela Convenção de 1951, é declaratória e, portanto, não constitutiva do direito ao refúgio, mas sim necessária a seu reconhecimento (Pereira, 2009).

Os dois institutos, apesar de terem diferenças que os tornam institutos distintos, apresentam o mesmo objetivo e a mesma base de atuação - livrar seres humanos de perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado no qual poderão gozar de seus direitos mais fundamentais e manter, deste modo, sua dignidade -, pelo que se tornam complementares e assemelhados, razão pela qual podem ser considerados espécies de um mesmo género (Jubilut, 2007).

Por parte do refúgio, tem-se um instituto do Direito Internacional muito mais recente e, atualmente, com abrangência maior e tipificada: isso significa que não se trata de um ato discricionário do Estado concesso, pois o reconhecimento do *status* de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos os quais veremos a seguir.

1.3.2 Princípios Fundamentais Aplicáveis à Proteção Internacional dos Refugiados

A proteção internacional dos refugiados, positivada, em especial, com a adoção e vigência da Convenção de 1951 e de seu Protocolo Adicional de 1967, baseia-se, sobretudo, nos seguintes princípios: (i) princípio da proteção internacional da pessoa humana; (ii) princípios da cooperação e da solidariedade internacionais; (iii) princípio de non-refoulement; (iv) princípio da boa-fé; (v) princípio da supremacia do direito de refúgio; e (vi) princípio da não-discriminação.

O princípio da proteção internacional da pessoa humana, encontra-se fundamentado tanto nos artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em especial em seu artigo 14, como no Preâmbulo da Convenção de 1951 que defende o direito dos seres humanos de, sem distinção, gozarem “dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”. Igualmente, ser a estes estendida, mediante vigência da Convenção de 1951, “a proteção que eles oferecem”. Assim, o direito de todo ser humano de ser protegido, quando vítima de perseguição, é requisito mínimo necessário para o gozo de seus direitos e liberdades fundamentais.

Paulatinamente os princípios da cooperação e da solidariedade internacionais complementam o dever de proteção da pessoa humana, e visa dar solução, em perspectiva multilateral e mediante junção dos esforços dos Estados pertencentes à comunidade internacional, ao problema dos refugiados. Assim, conforme a preâmbulo da Convenção de 1951:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos excepcionalmente pesados para alguns países e que a solução satisfatória dos problemas de que a Organização das Nações Unidas reconheceu o alcance e carácter internacionais não pode, nesta hipótese, obter-se sem uma solidariedade internacional; Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o carácter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja em seu poder para evitar que este problema se torne uma causa de tensão entre Estados (Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951).

Como dito anteriormente, o princípio de *non-refoulement* é o núcleo central da proteção internacional dos refugiados. É um princípio geral tanto do Direito dos Refugiados como dos Direitos Humanos e deve ser reconhecido e respeitado como um princípio de *jus cogens*. Sendo assim, devolução não se confunde com expulsão, extradição ou deportação (formas coercitivas de retirada de estrangeiros de um país), mas significa a “prática ilegal do Estado, sem analisar formalmente o pedido do indivíduo que solicita refúgio na fronteira ou já dentro de seu território, de simplesmente retirá-lo de seus limites territoriais, deixando-o desprotegido e sujeito à perseguição e ao desamparo” (Piovesan, 2008: 56).

O princípio da boa-fé manifesta-se no dever do Estado signatário da Convenção de 1951 de cumpri-la, não agindo de modo arbitrário ou unilateral no tratamento dos refugiados, em desacordo ao que pactuou durante a Convenção. A boa-fé demonstra e significa, assim, “a necessidade de que, para a segurança das relações jurídicas e bem-estar da sociedade internacional, haja o cumprimento harmonioso das normas acordadas internacionalmente” (Pereira, 2009: 69).

Em complementariedade ao princípio da boa-fé, o princípio da supremacia do direito de refúgio, previsto no artigo 1º da “Convenção sobre Asilo Territorial”²³ de 1954, estipula que a concessão de asilo ou o reconhecimento do refúgio não podem ser compreendidas pelo Estado de origem do asilado/refugiado como um ato de ofensa ou de enfraquecimento das relações diplomáticas entre este e o Estado de acolhida. Ao contrário, o acolhimento e posterior reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo devem ser compreendidos como formas de expressão da soberania estatal e de cumprimento às normas internacionais de proteção à pessoa humana, sobretudo as normas do Direito Internacional dos Refugiados, caso o Estado de acolhida seja parte da Convenção de 1951 (Piovesan, 2001).

O princípio da não-discriminação, previsto no artigo 3º “exorta a aplicação da Convenção de 1951 de forma não discriminatória, ou seja, dispondo que tal documento aplicar-se-á à proteção dos refugiados pelos Estados contratantes “sem discriminação quanto à raça, religião ou ao país de origem” dos solicitantes de refúgio. Nesse sentido, aos Estados é vedada a prática de reconhecimento de refúgio apenas a indivíduos de religiões, grupos étnico-raciais ou países específicos, em detrimento e discriminação infundada a outras pessoas que, igualmente, necessitem da proteção estabelecida pelo instituto jurídico do refúgio (Convenção de 1951 sobre o Estatuto de Refugiado).

1.3.3 Elementos da Definição do Instituto de Refúgio

Um dos maiores méritos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 foi o estabelecimento de critérios bem-definidos e abrangentes para o reconhecimento do *status* de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional. São cinco os motivos previstos internacionalmente que asseguram o refúgio: as características étnico-raciais, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social.

Antes de analisar essas cláusulas cumpre ressaltar que a determinação do *status* de refugiado é meramente declaratória, isto é, não tem como efeito atribuir a qualidade de refugiado, mas apenas constata formalmente essa qualidade já existente.

1.3.3.1 As Cláusulas de Inclusão

As chamadas cláusulas de inclusão, presentes na Convenção de 1951, destinam-se a estabelecer critérios objetivos para o reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo demandante da proteção internacional do refúgio. Contudo, para implementar os instrumentos

²³ “Todo Estado tem direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação” (Convenção sobre Asilo Territorial, 1954).

internacionais de proteção aos refugiados é fundamental que um Estado defina quem são os sujeitos de sua proteção.

No caso português existem, fundamentalmente, três vias de proteção internacional: o asilo constitucional, previsto art. 33º/8²⁴, da Constituição, e no artigo 3º/1 da lei 27/2008, de 30 de junho; o asilo “convencional”, previsto no artigo 1º da Convenção de Genebra, no artigo 27º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na Diretiva 2004/83/CE²⁵, do Conselho e no artigo 3º/2 da lei do asilo²⁶; e a proteção subsidiária, prevista no artigo 15º da Diretiva 2004/83/CE do Conselho e no artigo 7º da lei do asilo²⁷.

As duas primeiras vias conduzem ao reconhecimento do *status* de refugiado - é o que resulta do artigo 33º/9 da Constituição e do artigo 4º da lei do asilo. A terceira via, que se designa por proteção subsidiária conduz à autorização de residência por razões humanitárias. Em qualquer destas vias, o reconhecimento ou não de uma destas formas de proteção internacional depende de um juízo de prognose, em que a partir dos dados existentes, se aprecia se aquela pessoa tem ou não condições de regressar em segurança ao seu país de origem (Oliveira, 2016).

O texto final da Convenção de 1951 aprovado na Conferência dos Plenipotenciários de julho de 1951, reconheceu como refugiado o indivíduo que, devido a um bem fundado temor de perseguição por força do seu grupo étnico-racial, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, é obrigado a deslocar-se de seu Estado de origem e/ou residência habitual para outro Estado, onde realizará o pedido de proteção (Oliveira, 2016).

Tal definição contém três requisitos essenciais caracterizadores e que são, por sua vez, de obrigatório preenchimento pelo solicitante do refúgio para que este possa ser contemplado

²⁴ É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana (VII Revisão Constitucional de 2005).

²⁵ Uma política comum de asilo, que inclua um sistema comum europeu de asilo, faz parte integrante do objectivo da União Europeia de estabelecer progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça aberto às pessoas que, obrigadas pelas circunstâncias, procuram legitimamente protecção na Comunidade (DIRECTIVA 2004/83/CE).

²⁶ Têm ainda direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua característica étnico-racial, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho).

²⁷ 1. O refugiado goza dos direitos e está sujeito aos deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, na medida em que não contrariem o disposto nesta lei, na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, cabendo-lhe designadamente a obrigação de acatar as leis e os regulamentos, bem como as providências destinadas à manutenção da ordem pública.

2. O refugiado tem direito, nos termos da Convenção de 1951, a um título de identidade comprovativo da sua qualidade, a atribuir pelo Ministro da Administração Interna segundo modelo a estabelecer em portaria (Lei n.º 70/93 de 29 de Setembro - Direito de asilo).

com os standards mínimos de proteção destinados àqueles que recebem e que gozam do status de refugiado. São estes: (i) a perseguição; (ii) o fundado temor; e (iii) a extraterritorialidade.

(i) Perseguição

O elemento central da definição de refúgio e da consequente atribuição do *status* jurídico de refugiado a alguém é a noção de perseguição em virtude de opiniões políticas, características étnico-raciais, religião, nacionalidade ou grupo social. Apesar de esta definição ainda não ter sido criteriosamente determinada e tutelada pelas normas que integram o Direito Internacional dos Refugiados, sua apreensão perpassa a ideia basilar de ser a perseguição entendida como a causa essencial e imediata do deslocamento forçado dos refugiados em busca de proteção, ou melhor, como a “fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional” (Pereira, 2009: 71).

Para haver perseguição, não é necessária a prova de prática de atos que se dirijam ao sujeito individualmente. Basta que o sujeito, por este ter determinada religião, pertencer a um grupo étnico-racial, ou qualquer outra característica diferenciadora, a que não deveria estar ligada nenhuma sanção, seja vítima de violações graves dos seus direitos fundamentais por causa desta característica (Oliveira, 2016).

Por outro lado, segundo o ACNUR, deve entender-se que qualquer ameaça à vida ou à liberdade em virtude das características étnico-raciais, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a um certo grupo social é sempre perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos - pelas mesmas razões - devem qualificar-se também como perseguição (Manual do ACNUR, 1979).

A perseguição pode ir além de uma ameaça ou eventual ameaça de violação à liberdade e à vida dos indivíduos dentro de um Estado ou região, também os casos de tortura e de tratamento ou punição cruel ou degradante a seres humanos, ou seja, em uma perspectiva generalista, pode ser entendida como toda e qualquer severa violação de direitos humanos (Goodwin-Gill & Mcadam, 2008).

As Diretivas europeias, em norma transposta pela lei portuguesa de asilo no artigo 5^o²⁸, entendem que para que determinados atos sejam qualificados como perseguição é “imperioso

²⁸ A Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho estabelece que:

1 - Para efeitos do artigo 3.º, os atos de perseguição suscetíveis de fundamentar o direito de asilo devem constituir, pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afetem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais.
2 - Os atos de perseguição referidos no número anterior podem, nomeadamente, assumir as seguintes formas:

a) Atos de violência física ou mental, inclusive de natureza sexual;
b) Medidas legais, administrativas, policiais ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória;
c) Ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;

que sejam suficientemente graves, devido à sua natureza ou persistência, para constituírem grave violação dos direitos humanos fundamentais; ou constituírem um cúmulo de várias medidas, incluindo violações dos direitos humanos, suscetíveis de afetar de forma grave os indivíduos” (Oliveira, 2016: 49).

(ii) O Fundado Temor

O temor ou fundado temor, segundo elemento essencial presente na definição do instituto jurídico do refúgio, deve ser compreendido como o medo, a aversão, o receio, a insegurança que sentem os indivíduos perseguidos e, igualmente, os que desejam evitar uma situação em que poderiam correr o risco de serem perseguidos, de permanecer em seu país de origem ou local de residência habitual. Configura-se, em especial, nos casos de verificação individual da condição de refugiado, a partir de um entendimento tanto subjetivo como objetivo do termo (Pereira, 2009: 75). Assim, temos que:

A este elemento de temor - que é um estado de espírito e uma condição subjetiva - é acrescentada a qualificação “com razão”. Isto implica que não é só o estado de espírito da pessoa interessada que determina a condição de refugiado, mas que esse estado de espírito seja baseado em uma situação objetiva (Acnur, 1979: 19).

Ou seja, esse critério apresenta um elemento subjetivo que é o “temor de perseguição”, uma vez que o temor se apresenta como um estado de espírito da pessoa que solicita o reconhecimento do status de refugiado e varia de indivíduo para indivíduo; e um elemento objetivo, pois o temor deverá ser “fundado”, portanto, baseado em uma situação objetiva.

A avaliação do elemento subjetivo é realizada com base nas declarações prestadas pelo interessado; já a avaliação do elemento objetivo ocorre através da verificação da credibilidade das declarações prestadas pelo requerente quando comparada com a situação objetiva do seu país de origem.

(iii) Extraterritorialidade

A extraterritorialidade é outro requisito essencial do refúgio e manifesta-se na necessidade e exigência colocada pela norma internacional de 1951 de somente reconhecer o *status* de refugiado a indivíduos que se encontrem fora de seu local de origem ou residência

d) Recusa de acesso a recurso judicial que se traduza em sanção desproporcionada ou discriminatória;
e) Ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito na qual o cumprimento do serviço militar implicasse a prática de crime ou ato suscetível de provocar a exclusão do estatuto de refugiado, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º;
f) Atos cometidos especificamente em razão do género ou contra menores.

habitual. Em outras palavras, não são contemplados com a proteção especial das normas do DIR grupos ou pessoas que se deslocam forçadamente, mesmo que em decorrência de perseguição, dentro de seus próprios Estados ou regiões, isto é, que não cheguem a ultrapassar as fronteiras e limites territoriais de seus países de origem ou residência habitual. Para essa regra não existem exceções, logo, a proteção internacional não pode intervir a favor do indivíduo perseguido ou em eminência de sê-lo enquanto este se encontrar ou permanecer sob a jurisdição territorial de seu Estado (Pereira, 2009).

Tal elemento encontra o seu fundamento na regra tradicional de Direito Internacional, consagrada na Carta da ONU, de não intervenção.

1.3.4 Os Motivos Previstos Internacionalmente para o Reconhecimento do *Status* de Refugiado

O reconhecimento do *status* de refugiado tem o intuito de preservar os direitos políticos, sociais e económicos do indivíduo e utiliza, como explicado acima, critérios objetivos e subjetivos.

Quando se analisa a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado (grupo étnico-racial, nacionalidade, opinião política, religião ou pertencimento a determinado grupo social), ocorrem de modo mais frequente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais fundamentais (Jubilut, 2007).

a) Grupo étnico-racial

A discriminação e perseguição de indivíduos em virtude das características étnico-raciais, isto é, em virtude de suas qualidades genéticas particulares e caracterizadoras e, por assim ser, capazes de diferenciá-los de outros grupamentos humanos, fundamenta-se em duas ideias igualmente equivocadas: a de que existe superioridade de um grupo étnico-racial sobre outra e, conseqüentemente, no surgimento do fenómeno do racismo.

O conceito de grupo étnico-racial é amplo e inclui não apenas aqueles de genealogia comum, mas também aqueles que apresentam um histórico, uma nacionalidade, uma língua ou uma cultura em comum. A discriminação por motivos de diferenças étnico-raciais é uma prática ainda fortemente presente na humanidade e serve como justificativa para perseguições e conflitos internos. Dessa forma, o reconhecimento do *status* de refugiado em razão das características étnico-raciais apresenta-se como um instrumento necessário para garantir proteção a esses indivíduos (Fischel de Andrade, 2006).

O facto de discriminar um ser humano em função do seu grupo étnico-racial apresenta problemas multifacetados: tal preconceito é absoluto, uma vez que as características biológicas não podem ser alteradas, a teoria racista não tem base científica, pois até hoje não se comprovou a superioridade de um grupo étnico-racial em relação aos demais, a existência da diversidade, a qual é tolhida pelo racismo, é indispensável à evolução cultural da humanidade e o racismo objetiva eliminar todas as diferenças de dentro de um dado sistema, podendo, com isso, levar ao Estado Totalitário, no qual não existe democracia e respeito aos direitos humanos (Jubilut, 2007).

Como regra, o simples facto de pertencer a um grupo racial não é suficiente para ser reconhecido como refugiado. A discriminação por motivos de diferenças étnico-raciais equivale a uma perseguição quando, em virtude da discriminação racial, a dignidade da pessoa humana é afetada de tal modo que se torna incompatível com os mais elementares e inalienáveis direitos humanos, ou quando se ignora que as barreiras raciais acarretam graves consequências (Acnur, 1979: 28).

b) Nacionalidade

A nacionalidade é o vínculo político e jurídico que une o indivíduo ao Estado e pode ser entendida a partir de duas dimensões: a vertical, que privilegia o aspeto jurídico-político dessa ligação, ou seja, entende-a como o liame entre o indivíduo e o Estado e, conseqüentemente, entre aquele e o Direito Internacional, e a horizontal, que focaliza o aspecto sociológico, visando à ligação do indivíduo com os demais membros da comunidade, da população e do Estado (Jubilut, 2007).

O termo “nacionalidade” vai além da ideia de vínculo jurídico e político que une o indivíduo a um Estado (nacionalidade no sentido de cidadania), pois a nacionalidade pode designar também pessoas que pertencem a um mesmo grupo linguístico ou étnico.

Portanto, a coexistência de grupos nacionais distintos dentro do território de um mesmo Estado pode ocasionar a perseguição ou o temor de perseguição de uma minoria frente a uma parcela dominante ou mais poderosa da sociedade. Nota-se, por conseguinte, que a questão é delicada, multifacetada e interligada a fatores como a religião e a política, devendo ser analisada, no momento da solicitação de refúgio, de forma cuidadosa pelos entrevistadores (Pereira, 2009).

A nacionalidade é motivo de discriminação em Estados multiétnicos (razão pela qual muitos diplomas legais se preocupam em preservá-la) e provoca a fuga de indivíduos desses, os quais, sem o instituto do refúgio, estariam desprovidos de qualquer proteção (Jubilut, 2007).

b) Opinião Política

A Declaração dos Direitos do Homem consagra, em seu artigo 19, o direito de liberdade de opinião e de expressão²⁹. Como não o limita a determinados tipos de opinião, utilizando-se do vocábulo no plural, “ter opiniões”, entende-se que as opiniões políticas e sobre assuntos dessa natureza estão por esse direito protegidas. Logo, “perseguições a indivíduos em virtude de suas convicções, preferências ou militâncias políticas configuram-se como atos de violação ao direito humano essencial de liberdade de opinião e, assim sendo, embasam a proteção oriunda do direito de refúgio” (Pereira, 2009: 81).

Essa proteção da opinião política como direito humano pode parecer irrelevante quando se tem como forma de governo a democracia, mas, nos casos de regimes tiranos, ditatoriais ou totalitários, tal garantia é fundamental, inclusive para a proteção da vida do indivíduo que discorda da opinião política dominante (Jubilut, 2007).

O simples facto de ter opiniões políticas contrárias aos métodos e políticas governamentais não justifica a solicitação de refúgio. Faz-se necessário demonstrar que existe um receio de perseguição em razão dessas opiniões. Assim, a opinião pode vir a ser motivo de concessão de refúgio, em função tanto da possibilidade de ser ela usada como motivo para justificar a perda da vida de um ser humano quanto também em função de ser, ela própria, um direito humano (Pereira, 2009).

c) Religião

A liberdade de crença e de manifestação religiosa também está prevista tanto na Declaração dos Direitos do Homem, nomeadamente no artigo 18³⁰. Via de regra, em caso de perseguições religiosas, os indivíduos sofrem discriminação apenas pelo facto de pertencerem a determinado grupo religioso, por professarem uma religião específica que não a da maioria da população de sua região ou mesmo por não corroborarem com a religião oficial de seu Estado de origem ou residência habitual. Neste sentido, não necessariamente executaram qualquer tipo de ofensa ou ação ilícita, de cunho religioso ou amparada em suas crenças, que justificasse a perseguição (Pereira, 2009).

A perseguição por motivo de religião pode assumir formas variadas como, por exemplo, a proibição de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em privado ou em público, de receber educação religiosa ou a discriminação de pessoas em virtude da prática da sua religião ou por pertencerem a uma determinada comunidade religiosa. A proteção garantida por meio do refúgio é de suma importância, sobretudo quando se verifica que atualmente o

²⁹ Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

³⁰ Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular”.

maior número de refugiados no mundo são oriundos de países cujo conflito possui cunho religioso.

d) Filiação a Determinado Grupo Social

O último motivo clássico para o reconhecimento do *status* de refugiado vem a ser a filiação a determinado grupo social, ou seja, a identificação do indivíduo como parte de um subgrupo da sociedade. Esta é uma das questões mais complexas dos critérios de motivação da perseguição.

Isso porque, a definição de grupo social não é precisa e a sua inclusão no elenco de motivos de concessão de refúgios visou exatamente a essa imprecisão: percebeu-se que nenhuma definição taxativa, de quem é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção, mas, ao mesmo tempo, verificou-se a indispensabilidade de uma positivação internacional que objetivasse a aplicação homogênea do instituto, sendo, portanto, necessário o estabelecimento de critérios (Jubilut, 2007).

Em termos sucintos, a posição do ACNUR expressa no seu Manual para a determinação da condição de Refugiado acerca desta matéria é a de que existe um grupo social, sempre que se reconheça um grupo de pessoas que partilham uma característica comum, além do risco de serem perseguidas ou que são vistas como um grupo por parte da sociedade. Deste modo “essa característica distintiva é normalmente inata, imutável, ou de outro modo fundamental para a identidade e para a consciência da pessoa” (ACNUR, 1979: 29).

Como ainda não há definição precisa do que venha a ser este motivo, (tal critério ainda se encontra em construção) o melhor meio de se reconhecer o *status* de refugiado a indivíduos sob estas circunstâncias de perseguição é proceder à “investigação sobre a postura do agente que impetra a perseguição. Se este o faz como se estivesse perseguindo um grupo social específico, reconhecendo-o, pois, como tal, há, então, analogicamente, a existência do grupo” (Pereira, 2009: 84).

1.3.5 Cláusulas de Exclusão

Previstas no artigo 1º, d), e) e f) da Convenção de 1951, as hipóteses de exclusão do reconhecimento do refúgio, ou seja, da impossibilidade de aplicação deste instituto em vista da proteção dos indivíduos sob temor ou real perseguição, são as seguintes: (i) o item d) do artigo 1º exclui a aplicação da Convenção às pessoas que já gozam de proteção ou assistência oriundas de qualquer órgão da ONU que não o ACNUR. Caso essa cesse, e, ainda assim, “sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida”, isto é, sem, verdadeiramente, ter colocado fim ao problema do indivíduo e, ainda, a situação de necessidade de proteção permanecer, a elas, então, será dado “o pleno direito do regime desta Convenção”; (ii) os dispositivos da Convenção de 1951 também serão excluídos de serem aplicados a qualquer

indivíduo que, no país em que solicita refúgio e no qual, inclusive, “instalou sua residência”, já goza dos direitos e possui obrigações como se nacional deste Estado o fosse. Por fim, (iii) não gozarão da proteção da Convenção e das demais normas do Direito Internacional dos Refugiados segundo seu artigo 1º, f), indivíduos sobre os quais recaiam fortes indícios ou grave suspeita de autoria e/ou responsabilidade em crimes contra a paz, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crimes graves de direito comum ou de terem perpetrados atos contrários aos propósitos e princípios da ONU positivados em sua Carta constitutiva (Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951).

1.3.6 Cláusulas de Cessação

As cláusulas de cessação são aquelas que encerram, por motivos diversos, a aplicação da Convenção a indivíduos que dela se beneficiavam. Previstas no artigo 1º, c), 1 a 6 da Convenção de 1951, são, portanto, seis as hipóteses de término do direito de proteção mediante o reconhecimento do *status* de refugiado assegurado pelo instituto do refúgio: (i) a retoma da proteção pelo país de nacionalidade; (ii) a recuperação voluntária da nacionalidade que havia perdido e, conseqüentemente, não mais necessária a proteção do indivíduo pelo país de acolhimento; (iii) a aquisição de nova nacionalidade e, no novo país de nacionalidade, o indivíduo goza de proteção; (iv) a repatriação voluntária; (v) a cessação das condições que geravam a necessidade do refúgio e, assim sendo, possibilidade do indivíduo de gozar, novamente, da proteção do país do qual é nacional; e, por fim, (vi) em se tratando de pessoa que não tenha nacionalidade, findadas as circunstâncias que ensejavam o temor e a perseguição, ela está em condição de retornar ao local no qual estabelecia, habitualmente, sua residência.

CAPÍTULO 2 - O CONTEXTO EUROPEU: DA TRADIÇÃO DE ACOLHIMENTO À CRISE DOS REFUGIADOS

2.1 - Políticas de imigração e asilo num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

No ano de 2015 a consciência coletiva Europeia despertou de forma abrupta para o tema dos refugiados, quando mais de um milhão de pessoas entraram em território europeu fugindo da guerra e de perseguições nos respetivos países de origem. Trata-se da maior crise de refugiados da história, deflagrada pelos conflitos armados no Médio Oriente, nomeadamente na Síria e Afeganistão, bem como em diversos países do continente Africano.

Segundo dados da UNHCR, a Turquia, o Paquistão e o Líbano foram os países que mais receberam refugiados no ano de 2015, 2.5 milhões, 1.6 milhões 1.1 milhões respetivamente. Se a Europa não está entre o destino mais procurado pelos refugiados, por que o tema da crise está tão presente na agenda mediática e política? A crise reside no falhanço da União Europeia em encontrar soluções compatíveis com os valores da União, bem como em preservar a unidade do bloco. O que tem se verificado desde o influxo de refugiados é uma sequência de erros nas decisões políticas do bloco Europeu, bem como um crescente individualismo por parte dos países membros, que tem tomado medidas mais securitárias que solidárias, incentivando a xenofobia, a discriminação e a popularidade dos partidos nacionalistas, o que imbrica diretamente na rejeição por parte da sociedade local para com os refugiados e migrantes.

Somam-se à crise dos refugiados os problemas económicos, a situação da Ucrânia que está longe de ser estabilizada, bem como a decisão sem precedentes dos britânicos de saírem da União Europeia, problemas que não só expõem as fragilidades e rupturas no seio do bloco, bem como colocam em causa a capacidade de gestão dos líderes e põem em causa a importância e futuro do maior bloco de integração já criado.

A situação suscitou um tal nível de controvérsia que a recuperação do equilíbrio neste ambiente conflituoso será uma tarefa difícil para todos os intervenientes e em todas as instâncias e isto terá também impacto no futuro do processo de integração da U.E. De facto, colocando a questão em termos simples, se os líderes da U.E. não forem capazes de tomar as decisões e implementar as ações políticas adequadas, o processo de integração da União Europeia estará em risco.

2.1.1 Algumas Reflexões sobre as Migrações Internacionais

O aumento das migrações internacionais é parte do cenário global atual e um importante catalizador das transformações e modernizações política e social, tanto das regiões de saída quanto das de entrada dos migrantes³¹.

Segundo dados das Nações Unidas, o número de migrantes internacionais atingiu 244 milhões em 2015. O Relatório sobre Tendências de Migração Internacional aponta que houve um aumento de mais de 40% em relação ao ano 2000; quase dois terços dos migrantes estão na Europa e Ásia (ONU News, 2016).

Poucos subprodutos da globalização constituem uma questão tão sensível para as opiniões públicas das sociedades industriais avançadas quanto o movimento de pessoas e poucos fenómenos sociais na história da humanidade terão tido consequências civilizacionais tão relevantes quanto as migrações (Papademetriou, 2008).

As migrações afetam atualmente as vidas de um crescente número de pessoas e assumem-se como uma das questões mais importantes nas esferas política e económica da maioria dos Estados, sendo difícil encontrar um Estado em que o debate em torno das migrações não seja efetuado. Este facto por si só bastaria para garantir que as migrações permanecerão uma questão central nos debates e negociações aos níveis nacional, regional e “global” no futuro previsível (Papademetriou, 2008).

Os avanços tecnológicos nos meios de transporte desde o final do século XX, tornaram o processo migratório mais fácil, mais rápido e mais acessível. Da mesma forma o progresso nas comunicações aumentou os incentivos para se procurar oportunidades económicas e sociais, aumentando as relações entre os migrantes e suas famílias e amigos nos países de origem (United Nations, 2013).

Nos dias de hoje, o horizonte do migrante não se restringe à cidade mais próxima, nem à capital do estado ou do país. O seu horizonte é o mundo - vislumbrado no cinema, na televisão, na comunicação entre parentes e amigos. O migrante vive num mundo onde a globalização dispensa fronteiras, muda parâmetros diariamente, ostenta luxos, esbanja informações, estimula consumos, gera sonhos e, finalmente, cria expectativas de uma vida melhor (Martine, 2005).

Nos principais motivos que influenciam as pessoas a migrarem para regiões diferentes daquelas de origem, encontra-se a procura por melhoria de vida, desencadeada pela pobreza, o desemprego e os baixos salários. Paulatinamente, a prosperidade económica de certos países, com grande necessidade de mão de obra, funciona como um importante fator de atração para os chamados migrantes laborais, que migram com a finalidade de conseguir melhores empregos.

³¹ Para este estudo, considera-se migrante como todo aquele que se desloca de um espaço para outro, seja dentro de um mesmo Estado, ou de um Estado para outro.

As guerras, os regimes autoritários e as violações massivas dos direitos humanos também são importantes fatores que impulsionam os migrantes a mudarem-se para países cujo manto de proteção é garantido por lei e oferecem, portanto, condições de segurança e respeito à dignidade humana. Ainda, as catástrofes naturais e ambientais, como por exemplo, erupções vulcânicas, sismos violentos e secas, podem ser consideradas importantes catalizadores dos movimentos humanos.

As migrações por razões económicas estão diretamente associadas à falta de condições dignas de sobrevivência. São sujeitos ou grupos de sujeitos mais vulneráveis que fogem da pobreza e da miséria em busca de melhores oportunidades de vida e de trabalho que possam satisfazer as suas necessidades básicas - alimentação, saúde, educação, cultura etc. As migrações por razões políticas relacionam-se à impossibilidade do exercício de seus direitos, ou melhor, é quando a liberdade, a igualdade - e os seus desdobramentos - ficam impedidas de ser exercitadas. Assim, a deslocação, significa, ao mesmo tempo, o abandono, o distanciamento da terra (natal), uma certa desterritorialização e a possibilidade de se restabelecer em outra terra (outra região do mesmo país, ou até mesmo em outro país). Independentemente do que motiva a migração, sempre há fatores graves o suficiente para tornar o deslocamento a melhor opção, ou ao menos a única possível (Chueiri & Câmara, 2010).

Diante disso, as migrações podem acontecer por opção pessoal, como no caso dos migrantes laborais, o que caracteriza a migração voluntária, ou os migrantes podem ser forçadas a mover-se, o que é chamado de migração involuntária. Cabe, portanto, neste estudo, tecer alguns comentários de maneira mais aprofundada sobre as principais diferenças entre imigrante e refugiado.

As migrações modernas são amplas, diversificadas e na maioria das vezes dramáticas, ocorrem em virtude de complexas situações da sociedade marcada por conflitos, guerras, desequilíbrios socioeconômicos, violência, pobreza, fome, exploração. Dada a complexidade do fenómeno migratório, diversas são as classificações utilizadas pelos especialistas para abordar este fenómeno. Os refugiados diferenciam-se por serem especificamente definidos e protegidos no Direito Internacional. Ao contrário dos imigrantes internacionais, aqueles não escolhem viver em outros países por motivos económicos, e sim para salvaguarda das suas vidas ou garantia da sua liberdade e seus direitos. Pode-se dizer que todo refugiado é um migrante, mas nem todo migrante é um refugiado.

Como explicado no capítulo anterior, os refugiados estão fora dos seus países de origem por fundado temor de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”. As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para procurar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. Essas são pessoas às quais a recusa de

refúgio pode ter consequências potencialmente fatais à sua vida. A proteção oferecida por um Estado que acolhe o refugiado é o asilo (ACNUR, 2015).

Em outras circunstâncias, mas também de maneira intensa, outros deslocamentos ocorrem por motivos económicos, fome, desastres naturais, pobreza, violação de direitos. Neste contexto, resta configurado o migrante forçado, mesmo que não estejam presentes os elementos conceituais do refúgio e nem estejam amparados pelos instrumentos internacionais que protegem os refugiados (Milesi, 2005).

No caso dos imigrantes, embora exista um complexo de situações que os possa impelir a deixar a sua terra natal na procura de oportunidades, a decisão é opcional, não existindo impedimentos de âmbito securitário ao retorno do cidadão ao país de origem. Assim, enquanto o refugiado está abrangido por um sistema internacional de proteção, entende-se que o imigrante está num outro território, submetido à regulação nacional do país de destino, e às regras internacionais aceites por estes mesmos Estados, invisibilizando-se a transnacionalidade do processo de acolhimento do imigrante. Portanto, neste caso, do ponto de vista jurídico o imigrante pode ser recebido e a sua situação ficar regularizada ou não em face da legislação do país que o recebeu. Há uma autorização que permite a entrada em uma terra que não é a sua. Entretanto, há vários imigrantes em situação irregular³², pois não dispõem de tal autorização ou documentação ou a possuem para entrar por um determinado tempo e nada mais (Chueiri & Câmara, 2010).

No regime de proteção dos refugiados predomina o multilateralismo, tanto no sistema universal como no âmbito regional. No âmbito do complexo de regimes sobre migrações internacionais os refugiados são os únicos migrantes que beneficiam de um regime institucionalizado forte fundado na proteção internacional por temor de perseguição (Saraiva, 2017).

³² Papademetriou (2008) entende que a imigração ilegal assume diversas formas, dentre as quais há quatro que são especialmente comuns: *Entradas indocumentadas/não autorizadas* - Corresponde aos cidadãos de um determinado Estado que entram da forma clandestina num outro país. A maioria destes migrantes fá-lo através de fronteiras terrestres, mas a via marítima é também frequentemente utilizada, tal como, sempre que os sistemas de fiscalização e controlo são suficientemente permeáveis, a via aérea. Em qualquer um destes casos, o migrante em questão consegue escapar à deteção e, consequentemente, ao controlo do seu direito legal de entrada; *Indivíduos sujeitos a controlo na entrada mas que entram no país de destino através da utilização de documentos fraudulentos* - A fraude em questão pode dizer respeito à identidade da pessoa e/ou à documentação que permite o acesso ao direito de entrada. Uma variante específica desta categoria consiste na entrega de pedidos de asilo fraudulentos, em que aspetos como a identidade do requerente ou a documentação e narrativa que apoiam o pedido de asilo poderão ter sido falsificados; *Indivíduos cuja permanência excede o período de validade do visto* - Corresponde aos indivíduos que entram de forma legal num outro país, mas que “deliberadamente” excedem o período de permanência legal, caindo assim numa situação de ilegalidade; *Indivíduos que infringem os termos e condições dos vistos* - Trata-se dos cidadãos de um determinado país que entram num outro país dotados da documentação necessária e através dos canais apropriados, mas que a certa altura infringem as condições associadas ao seu visto de entrada. O tipo mais comum de infração consiste na aceitação de emprego. Uma variante praticamente institucionalizada deste tipo de infracção consiste na actividade de certas escolas de línguas, que são conhecidas por aceitarem inscrições de pessoas que oficialmente se deslocam para o país para estudar, mas que na verdade se dedicam fundamentalmente a trabalhar.

Os movimentos migratórios, as deslocações a que são submetidos os sujeitos neste mundo, o ato de deixar a terra, a casa o lar, nas formas referidas e em outras que possam suceder, implicam na perda da origem, como também abre debates sobre o sentimento de pertencimento ou, em outras palavras, sobre o lugar em que nos sentimos em casa. Ou seja, “falar dos (i)migrantes e refugiados é, ao mesmo tempo, falar da identidade, seu vínculo com a terra, ou o sentimento de pertencimento e onde ele se forja” (Chueiri & Câmara, 2010: 169).

2.1.2. A Imigração como um problema de Segurança

O crescimento do fluxo migratório internacional imbrica diretamente em questões securitárias adotadas pelos Estados para a contenção ou diminuição do crescente número de estrangeiros. Cada vez mais as migrações são relacionadas com as questões de segurança, resultado da criação de um “nexus de ameaças, onde os diferentes atores partilham os seus medos na criação de uma sociedade perigosa” (Bigo, 2002: 63).

Políticos, forças policiais, serviços secretos, corporações privadas afirmam que a relação imigração-segurança é resultado da resposta às novas ameaças. Entre as novas ameaças com as quais a nossa sociedade se depara encontra-se o terrorismo, crime organizado e o tráfico de seres humanos. Desta forma, o Estado deixa de ser o único foco de insegurança, as sociedades são também ameaçadas.

Contudo, para o entendimento das causas que levam a migração estar relacionada com as questões de segurança, devemos entender o conceito de segurança em si. Para os autores da chamada Escola de Copenhaga, segurança é um “ato de discurso” (*speech act*) no qual “um agente securitizante designa uma ameaça a um objeto referente especificado e declara uma ameaça existencial, com a implicação de ter direito de usar meios extraordinários para repeli-la” (Waever, 2000: 251 apud Bracante & Reis, 2009).

Contempla-se aqui, três elementos essenciais para o conceito de segurança societal. Primeiro, identifica um agente (*securitising actor*), que é responsável por construir o discurso de segurança, dando mostras de um construtivismo extremado e atestando a contingência de uma ameaça: o que é entendido como ameaça se torna uma ameaça; então, não há diferença entre ameaças “reais” e “percebidas”. Em segundo lugar, para entrar no domínio da segurança essa ameaça deve ser declarada como existencial, indicando que há uma hierarquia entre os perigos enfrentados por um agente. Finalmente, Waever diferencia a politização da securitização de um assunto, ao afirmar que o segundo processo oferece ferramentas extraordinárias (além da política e, muitas vezes, da ordem jurídica) para a solução do problema. Esse processo de securitização tem sucesso quando a construção da ameaça existencial pelo *policy-maker* é socialmente aceita e a sobrevivência passa a ser assunto crucial (Bracante & Reis, 2009).

A securitização de uma matéria é um ato subjetivo, ou seja, não resulta da sua importância objetiva enquanto ameaça (até porque, na maioria dos casos, as ameaças são ambíguas), mas antes da retórica que leva à sua securitização. A própria noção de ameaça, que varia de Estado para Estado, não é uma noção consensualmente definida. O ator securitizador é frequentemente identificado com quem pronuncia o discurso securitizador e que tem, na maioria das vezes, uma posição de autoridade (mesmo que não ocupe uma posição oficial de poder). Assim, o *status* do actor facilita a legitimação do discurso pela audiência. Apesar de tudo, o sucesso do discurso está dependente do seu conteúdo, do contexto social em que se enquadra e do grupo que reconhece a legitimidade do discurso. Desta forma, o processo de securitização só estará completo após a aceitação da audiência objectiva (Ferreira, 2010).

A migração, portanto, pode constituir-se uma ameaça securitária na medida em que “invade” a identidade do grupo, dilua a sua hegemonia, ameace a sua constituição enquanto povo. Pode também representar uma ameaça, uma vez que naturalmente mude a identidade do povo à medida em que provoque mudanças na composição da população. As nações que securitam a migração a veem como ameaçadora do *nós*. São mantedoras, por conseguinte, de uma identidade coletiva fixa, atada por características socioculturais comuns, seja a língua, a localidade, religião ou etnia (Pimentel, 2007).

Os Estados possuem a jurisdição dentro de suas fronteiras, exercendo a plena autoridade em definir quem irá entrar em seu território. São operados sistemas de controle de fronteiras, com políticas de como será o ingresso no país, por quanto tempo e sob quais condições. As decisões podem ser baseadas em vários critérios, como habilidades profissionais necessárias para o desenvolvimento da economia nacional e semelhanças culturais ou étnicas com a população local. Por conseguinte, das diversas razões nas quais os fluxos migratórios podem ser tratados como questões de segurança destacam-se três: primeiro, a migração desafia a noção de identidade nacional, composta classicamente por um povo de história, língua, religião e cultura compartilhadas, como referido acima. Segundo, o engajamento de grupo de imigrantes em questões políticas também pode ajudar a deteriorar as relações entre o Estado de origem e o Estado receptor. Terceiro, em muitas sociedades os imigrantes são vistos como um fardo económico, dependentes de políticas sociais (como moradia, educação, transporte e saúde). Nesse contexto de degradação social, também podem ser encarados como criminosos ou condutores de doenças infecciosas (Ferreira, 2011).

Com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o sentimento de insegurança generalizou-se e a imigração passou a ser também associada à ameaça terrorista, uma vez que a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos. Os ataques perpetrados por 19 membros da rede Al Qaeda, que se encontravam nos EUA com vistos temporários (três dos quais tinham expirado), marcam a urgência no aprofundamento da relação migração-segurança (Ferreira, 2010).

“Um dos perigos do 11 de Setembro é a generalização e estereotipação de algumas comunidades” (Hill, 2002: 261) e a associação da imigração ao terrorismo. A própria Comissão do 11 de Setembro concluiu que os terroristas envolvidos eram estrangeiros que permaneceram nos EUA enquanto imigrantes. “Dado o carácter transnacional do novo terrorismo, os terroristas integram-se frequentemente nas sociedades de acolhimento enquanto imigrantes, em alguns casos adquirindo nacionalidade ou cidadania” (Kephart, 2006: 56-63).

Muitos opositores da imigração têm utilizado a questão do terrorismo como argumento anti-imigração de uma forma bastante oportunista. Porém, algumas das preocupações a que dão eco são legítimas. Os ataques terroristas nos Estados Unidos, em Espanha e no Reino Unido mostram como alguns estrangeiros conseguiram tirar partido dos sistemas de admissão destes países - e, em menor grau, dos seus sistemas de imigração propriamente ditos - para deferirem os seus ataques a partir de dentro do território.

No contexto da União Europeia, existe um discurso recorrente de vulnerabilidade em relação à questão da imigração. Três espécies de fluxos migratórios são os principais objetos de securitização:

Primeiro, com o fim da influência soviética, as nações ao longo da borda da U.E. tornaram-se novas democracias e mercados candidatos à integração regional. Sendo assim, a U.E. expandiu-se em direção do Leste Europeu, absorvendo seus problemas de segurança. Buzan e Waever entendem que a expansão pode ser um elemento de insegurança para o bloco. “A memória ainda viva da Guerra dos Bálcãs representa a possibilidade de uma guerra na Europa. Outra questão é a diluição dos poderes da aliança Franco-Germânica na U.E., que passa a ser menos dominante com a ascensão de outras nações” (Ferreira, 2011: 10).

Segundo, a Europa, enquanto historicamente sensível à securitização norte-americana, internalizou a guerra contra o terror. Trata-se de uma situação de “macro-securitização” que afetou diretamente às políticas migração e liberdade na UE. Os atentados de Madrid (2004) e Londres (2005), contribuíram para a formação dessa dinâmica de segurança no continente. Há aproximadamente 20 milhões de muçulmanos na Europa, sendo que a França possui os maiores números (cerca de 9% de sua população). Comunidades muçulmanas estabelecidas há décadas e integradas na sociedade local, no Reino Unido, França e Dinamarca, passaram a ser, na luz da guerra global contra o terror, tratadas como ameaça, tornando-se foco de tensão (Ferreira, 2011).

Terceiro, a delicada situação dos refugiados económicos, especialmente oriundos da África Subsaariana que ingressam ilegalmente no território da U.E. em busca de novas oportunidades. A presença de outras culturas no continente europeu, com religiões, etnias, línguas e condições económicas diferentes, é encarada como uma ameaça a ser securitizada por que interfere diretamente na base do processo de integração: a formação de uma identidade europeia. É visto como um risco de fragmentação, que abalaria a própria existência da U.E. O “Estado de bem-estar social europeu” é considerado como ameaçado, quando os

recursos estatais são destinados para subsidiar despesas com estrangeiros, carentes de políticas públicas. Tal situação permite o surgimento de regimes xenófobos na Europa, que defendem o endurecimento das políticas migratórias (Ferreira, 2010).

A imigração para os estados-membros da U.E. provém atualmente de um conjunto muito mais variado de países do que no passado, sendo caracterizada por uma muito maior diversidade linguística e cultural (Spencer, 2010). Paralelamente ao crescimento da imigração para os países do continente europeu, cresce o sentimento de insegurança que o “outro” pode representar no seio da comunidade europeia.

Na União Europeia, numa tentativa de manutenção de seus princípios humanistas, o discurso dos direitos humanos é livremente mobilizado, inclusive os direitos humanos dos próprios migrantes. A narrativa construída é a de que ao impedir que os migrantes entrem em seu território, a U.E. os estaria a proteger. A ideia do risco e da crise contribuem para que o esforço da política seja apresentado como humanitário e não como policialesco. Os discursos mobilizam a ideia de que os jovens precisam continuar nos seus países para desenvolvê-los, falam em tratamento justo, devido processo e dignidade das pessoas (Feldman, 2012 *apud* Baraldi, 2014).

Jef Huysmans defende que a securitização da imigração na Europa está intrinsecamente relacionada com o projeto de integração regional. Aponta duas situações que incentivam a percepção da imigração como ameaça existencial: welfare chauvinism e homogeneidade cultural. O primeiro, que pode ser chamado de um temor económico, pode ser definido como “uma estratégia de introduzir critérios de identidade cultural numa arena em que o pertencimento é determinado com base em critérios de políticas sociais, tais como saúde, idade, deficiência e emprego” (Huysmans, 2000: 768). Desta forma, o imigrante é transformado de competidor em fraudador do sistema de seguridade social e coloca em risco a boa vida das sociedades da Europa Ocidental. Assim, o autor conclui que os partidos nacionais e as políticas da burocracia europeia acabam por estimular o welfare chauvinism e seu deslizamento na direção da securitização da imigração (Bracante & Reis, 2009).

A segunda situação seria o medo cultural. Huysmans (2000) defende que a lógica de toda a afirmação de uma comunidade de valores partilhados passa por uma oposição - ou diferenciação - às demais identidades presentes ao seu redor. Se foi, e é válido para os projetos nacionais, será também para forjar uma identidade supranacional que estimule a integração europeia.

De modo geral, pode-se dizer que nas décadas de 1950 e 1960 a Europa foi grande incentivadora da imigração, beirando a permissividade em casos de imigração ilegal. Já nas décadas seguintes, houve uma significativa mudança da política migratória permissiva para a restritiva, muito embora a figura do migrante não possuísse a conotação de perigo que veio a assumir anos depois. Tal situação deve-se ao facto da “retórica política aos poucos ir ligando a migração à desestabilização da ordem pública” (Huysmans, 2000: 753-54).

Muito embora não se fale em securitização, a politização negativa da imigração a partir dos anos 1970 é incontestável. A cessação de estímulos para a atração de imigrantes a partir da primeira crise do petróleo deu lugar a uma política incisiva de restrição migratória (Pimentel, 2007).

O privilégio explícito de nacionais dos Estados membros da União Europeia, em contraste com os nacionais de Estados terceiros e a regulação restritiva geral da migração, “sustenta um amplo processo de deslegitimação da presença de imigrantes, requisitantes de asilo e refugiados” (Huysmans, 2000: 753).

Na percepção de Bigo (2002) o processo de securitização na U.E. pode fomentar o surgimento de uma fortaleza europeia, com fronteiras militarizadas e baseada em uma política racista de “guerra contra a imigração”. Nesse cenário, o imigrante é visto como impossível de ser integrado socialmente, podendo a qualquer momento ser expulso, de acordo com as necessidades econômicas da U.E.

De maneira a concluirmos uma reflexão sobre o ponto de vista securitário das políticas migratórias da União Europeia teremos de conhecer o desenvolvimento da política Comum de asilo, desde a sua constituição até aos dias de hoje, considerando as transformações sofridas pela própria instituição.

2.1.3. Bases da Política Comum de Asilo

O projeto europeu nasceu de um imperativo político de paz, desencadeado pelas profundas alterações que o sistema internacional sofreu no pós Segunda Guerra Mundial. Assente “numa estratégia institucionalizada, sectorial e gradual, o projecto comunitário europeu propôs, pela via da integração do sector do carvão e do aço, com base numa organização pós-vestefaliana³³, garantir a paz francogermânica” (Brandão, 2010: 51).

O processo de integração regional europeia desafia a ideia de Estado-nação vestefaliana. Na sua complexidade, a União Europeia é uma entidade política *sui generis*, resultado de um processo de integração regional, marcado pelo conflito entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, ou seja, pela dicotomia entre interesses nacionais e normas regionais. Este é um processo que não tem qualquer outro precedente na história e que se encontra em constante evolução (através de avanços e recuos) (Ferreira, 2010: 28).

³³ Os Tratados de Paz de Vestefália que põem fim Guerra dos 30 anos que devastou a Europa entre 1618 e 1648, é consensualmente entendido como um marco decisivo na história das Relações Internacionais e a generalidade dos autores situa aí a origem do moderno sistema de Estados-Nações, dotados de soberania, com jurisdição sobre um território, tendencialmente laicos e relacionados segundo o princípio do equilíbrio do poder (Moita, 2012). Firmam a paridade jurídica de todos os Estados entre si e consagram a noção de Estado moderno, enquanto “sociedade política organizada, fixada num território, e disposta de um poder institucionalizado, para satisfazer os interesses gerais dos seus membros” (Fernandes, 1995: 78).

De maneira a estabelecer um mercado único, como delineado em 1957 com o Tratado de Roma³⁴, e de acordo com a aspiração de criar uma maior união entre os povos europeus, iniciaram-se os diálogos para a edificação de um espaço onde predominasse a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital. A 14 de junho de 1985, os chefes de Estado da República Federal da Alemanha, França e países da Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) acordaram na abolição gradual dos controlos fronteiriços nas suas fronteiras comuns, criando assim o denominado espaço Schengen. “O estabelecimento do espaço Schengen é um dos grandes marcos do processo de integração europeu, não existindo em nenhum outro lugar um espaço regional desta extensão pautado pela inexistência de fronteiras entre Estados soberanos” (Rijo, 2017: 36-37).

A lógica securitária era direta: a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação do excesso de liberdade pelo reforço dos controlos das fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora - como os imigrantes sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos. “Ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade” (Velasco, 2014: 74).

Na Convenção de implementação do Acordo de Schengen de junho de 1990, reafirmando os objetivos estabelecidos no Acordo de Schengen e no Tratado de Roma que estabelece o mercado único, os Estados Membros acordaram no reforço das suas fronteiras externas. As partes contratantes comprometeram-se a proceder a uma maior cooperação na vigilância das fronteiras externas, como é explícito no artigo 4 do Título II da Convenção³⁵, de acordo com os princípios uniformes estabelecidos. Este controlo deveria ser realizado em estreita cooperação entre os Estados, de maneira a se tornar mais eficiente. Na Convenção são também delineadas regras comuns no que concerne à política de vistos (art.9³⁶ a art. 27³⁷) assim como é

³⁴ Os Tratados de Roma, assinados em 1957, instituem a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica.

³⁵ As partes contratantes garantem que, a partir de 1993, os passageiros de um voo proveniente de Estados terceiros, que embarquem em voos internos, serão previamente submetidos, à entrada, a um controlo de pessoas, bem como a um controlo das bagagens de mão no aeroporto de chegada do voo externo. Os passageiros de um voo interno que embarquem num voo com destino a Estados terceiros serão previamente submetidos, à saída, a um controlo de pessoas e a um controlo das bagagens de mão no aeroporto de partida do voo externo (Acervo de Schengen, 1999).

³⁶ 1. As partes contratantes comprometem-se a adoptar uma política comum no que diz respeito à circulação das pessoas e, nomeadamente, ao regime de vistos. Para o efeito, prestar-se-ão assistência mútua. As partes contratantes comprometem-se a prosseguir de comum acordo a harmonização da sua política em matéria de vistos.

2. Tratando-se de Estados terceiros cujos nacionais estão sujeitos a um regime de vistos comum a todas as partes contratantes, no momento da assinatura da presente convenção ou posteriormente, este regime de vistos só pode ser alterado de comum acordo entre todas as partes contratantes. Uma parte contratante pode derogar excepcionalmente o regime comum de vistos relativamente a um Estado terceiro por motivos imperiosos de política nacional que exijam uma decisão urgente. Deverá previamente consultar as outras partes contratantes e, na sua decisão, deverá ter em conta os seus interesses, bem como as consequências desta decisão (Acervo de Schengen, 1999)

³⁷ 1. As partes contratantes comprometem-se a prever sanções adequadas contra quem fomenta ou tente fomentar, com fins lucrativos, um estrangeiro a entrar ou a permanecer no território de uma parte

definido como objetivo a criação de um único modelo de visto para todas as partes contratantes.

A 12 de Fevereiro de 1992 foi assinado, em Maastricht, o Tratado que institui a União Europeia, o qual constitui uma nova etapa da integração. O salto para esse tratado pode ser explicado pelas profundas alterações que o sistema internacional sofreu, as quais a Comunidade Europeia não conseguia responder de forma positiva. No plano externo, o colapso do bloco de Leste e a perspectiva de reunificação da Alemanha anunciaram o equilíbrio geopolítico na Europa. Por sua vez, os desafios na esfera das relações internacionais exigiam o reforço da posição da U.E. no cenário internacional e a sua imposição com uma única voz na defesa dos seus interesses comuns. No plano interno, o acelerar do processo de integração económica e a necessidade de reforço da coesão económica e social no espaço europeu impeliram os Estados a defenderem a consolidação do Mercado Interno e da União Económica Monetária, bem como o aprofundamento da dimensão política (Ferreira, 2010).

O Tratado da União Europeia (TUE)³⁸ obedeceu a uma lógica de pilares com uma clara separação entre políticas comuns (primeiro pilar), cooperação intergovernamental nas áreas da política externa e de segurança (PESC, segundo pilar) e da Justiça e Assuntos Internos (terceiro pilar). Aliás, graças a este sistema dos pilares e dos regimes especiais criados (caso do Reino Unido, Dinamarca e da Irlanda) que foi possível a assinatura do TUE, possibilitando aos Estados-membros preservarem a soberania nessas matérias (Magalhães, 2016).

Deste modo, temos o primeiro pilar de cariz supranacional e duas áreas de cooperação intergovernamental adicionais (segundo e terceiro pilares). Nos pilares intergovernamentais prevalece o princípio da unanimidade. É ao nível do Conselho, órgão representante dos interesses nacionais de cada Estado-membro, que o processo de *decision* e *policy making* tem lugar. No âmbito do segundo pilar, cabe ao Conselho Europeu definir os seus princípios e as orientações gerais. Por sua vez, à Comissão são atribuídas competências limitadas, cabendo-lhe apenas negociar os acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais. Já o papel do Parlamento e Tribunal de Justiça Europeu é remetido para segundo plano, sendo que estes pouco interferem no processo (Ferreira, 2010).

Como a imigração ficou vinculada ao terceiro pilar, o tema continuou a cargo dos Estados nacionais, que apenas cooperavam entre si - a troca de dados entre os Estados era feita por meio do SIS³⁹. No que diz respeito à política de imigração, portanto, “o Tratado de

contratante violando a legislação desta parte contratante em matéria de entrada e residência de estrangeiros (Acervo de Schengen, 1999)

³⁸ O Tratado de Maastricht instituiu uma Política Externa de Segurança Comum (PESC) concebida no Título V do Tratado da União Europeia. Com a criação da PESC em Maastricht consagra-se formalmente a dimensão política na construção europeia. Por essa razão o Tratado de Maastricht é também conhecido como o Tratado da União Europeia (TUE) (Magalhães, 2016).

³⁹ A eliminação de fronteiras buscada pelos Acordos de Schengen revela duas faces de uma mesma moeda: aprofundamento de integração, mas aumento da insegurança trazida pelas ameaças que já não podiam ser barradas na fronteira. Por conseguinte, a criação de um espaço sem fronteiras trazia a necessidade

Maastricht não significou uma comunitarização, mas a formalização de uma cooperação intergovernamental que era informal antes de 1993, quando o tratado entrou em vigor” (Velasco, 2014: 75).

As áreas incluídas no terceiro pilar, não são comparáveis a quaisquer outras políticas europeias. Estas áreas de atuação são provavelmente as mais dinâmicas, sensíveis e altamente contestáveis. “Fazendo parte do núcleo tradicional da soberania nacional dos Estados, estas áreas estão abrangidas por medos nacionais, ideologias rivais e sensibilidades políticas competitivas” (Balzacq e Carrera, 2006). É então compreensível que quaisquer decisões nestes campos se mantenham sob o cariz intergovernamental da União, promovendo-se uma estreita cooperação entre os Estados Membros, sendo necessário alcançar a unanimidade nas tomadas de decisões no Conselho de Ministros (Rijo, 2017).

Numa primeira fase, os Tratados de Roma não previam a cooperação nas áreas da Justiça e Assuntos Internos. Apesar disso, a partir de meados da década de 1970, os crescentes movimentos transfronteiriços e consequentes preocupações com a criminalidade transnacional acentuaram a necessidade de criação de fóruns de discussão destas matérias (Uçarer, 2002).

As matérias de Justiça e Assuntos Internos - que abarca as áreas da política de asilo, política de imigração, combate ao tráfico de drogas, combate à fraude internacional, cooperação judicial em matéria civil e criminal, cooperação policial no combate e prevenção do terrorismo e no combate ao crime internacional organizado - passaram a ser abordadas em fóruns europeus intergovernamentais, sendo que só com o Tratado de Maastricht foram integradas no *acquis* europeu, enquanto matérias de carácter intergovernamental. Isto porque são matérias do domínio das competências estaduais e das quais os Estados-membros têm relutância em abdicar. Importa, contudo, sublinhar que, cada vez mais, estas matérias são do interesse comum europeu e não podem ser restritas apenas ao domínio nacional (Ferreira, 2010).

O processo legislativo no âmbito JAI é definido pelos artigos K.3 a K.6 do Tratado da União Europeia e diverge da estrutura de *policy making* do primeiro pilar. É importante ressaltar que estas matérias deverão ser sempre tratadas respeitando os direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais de 1950 e a Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951 (art. K.2)⁴⁰. Os governos nacionais retêm o controlo da agenda no Conselho da U.E. e dos seus resultados, procurando sempre defender os próprios interesses.

As matérias de justiça e assuntos internos, pela sua sensibilidade política, são um misto de procedimentos institucionais comunitários e intergovernamentais. Por esse motivo, a cooperação

de consolidação de uma área interna comum de segurança, que seria fiscalizada pelo Schengen Information System (SIS) (Pimentel, 2007).

⁴⁰ Artigo 2º - A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres (TUE, 2016).

nestas matérias tem sido lenta e difícil, envolvendo compromissos políticos significativos. Destaca-se entre as principais dificuldades a falta de coerência, que se deve ao facto de não existir uma delimitação precisa entre o que pertence à esfera nacional e o que é de âmbito comunitário; as competências limitadas do PE e do Tribunal de Justiça Europeu, o que se traduz em falhas ao nível do controlo político e judiciário; os complexos processos de decision e policy making das matérias de Justiça e Assuntos Internos, resultado da sua fragmentação em dois pilares; e ainda a resistência dos Estados em cooperarem nas matérias de segurança interna (Ferreira, 2010: 34).

No Tratado de Maastricht ficou ajustado que os Estados membros deveriam buscar informações e cooperarem mutuamente, sob orientação do conselho, que poderia elaborar convenções e recomendá-las aos Estados membros, levando em conta o processo de reparação adotado por suas normas constitucionais. O Conselho de Ministros poderia aprovar também, outros documentos que refletissem o interesse estatal, sobretudo perante organismos internacionais, mas somente quando os governos não pudessem agir melhor de forma separada (posições e ações comuns) (Vial, 2006).

Na verdade, o terceiro pilar reflecte várias incongruências, tais como as ambiguidades sobre o quadro legal e constitucional, evidente na frequência com a qual as questões institucionais foram enredadas com propostas políticas; a baixa visibilidade política e a responsabilidade do quadro político essencialmente burocrático, o que permitiu que a prática de cooperação se desenvolvesse além do que foi relatado aos parlamentos ou ao público nacional; e a ausência mecanismos para assegurar a retificação nacional ou a implementação do que foi acordado (Magalhães, 2016)⁴¹.

Apesar de previsto um maior envolvimento da Comissão na discussão destas matérias pelo artigo K.4.2. (União Europeia, 1992), a verdade é que as suas tentativas de desempenhar um papel mais activo foram fortemente criticadas por Governos dos Estados-membros, o que sugere relutância dos mesmos em abdicar da sua soberania em matérias de Justiça e Assuntos Internos. Para além do mais, o próprio Tratado de Maastricht nega o direito de iniciativa à Comissão nas matérias JAI. Também a posição do Parlamento Europeu nestas matérias não fica clara no artigo K.6, uma vez que este deveria ser consultado nos aspectos mais relevantes das políticas, o que na verdade nunca sucedeu. Apesar do Tratado referir que a Presidência e o Conselho deverão informar frequentemente o Parlamento das discussões sobre as matérias JAI, a verdade é que o papel do P.E. neste processo é marginal, meramente consultivo, o que levou a várias críticas relativamente ao défice democrático. Para além do mais, não são atribuídas quaisquer funções e competências ao Tribunal de Justiça Europeu⁴² nestas matérias (Ferreira, 2010).

Apesar dos avanços alcançados com Maastricht, algumas questões importantes não foram abordadas, como as capacidades da União de se afirmar como um ator político,

⁴¹ Tradução da autora.

⁴² O Tribunal da Justiça Europeu tem como principal missão “garantir o ‘respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados’” (sítio oficial do Tribunal de Justiça Europeu). Disponível em: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/pt/. Consultado a 11.03.2018.

internacional e de segurança. Além disso, desde a assinatura do TUE a situação europeia alterou-se, nomeadamente devido ao colapso da União Soviética, que levou os países do leste e centro europeu a procurarem uma aproximação à U.E. Assim, uma perspectiva de alargamento e a necessidade de criar uma efetiva política externa comum levaram a uma revisão do TUE, pelo que foi convocada uma Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996/97 (Magalhães, 2016).

O Tratado de Amesterdão estabelece, pela primeira vez, uma estrutura legal coerente para o processo de tomada de decisões relacionadas com as questões de migração, asilo e salvaguarda das fronteiras externas da Comunidade Europeia, o que pressuporia uma ação mais coordenada e eficaz por parte dos Estados Membros nestas áreas de atuação. O novo Tratado simboliza um importante marco na governança das áreas de migração e asilo, tendo criado mudanças estruturais e processuais que possibilitam a criação de um regime de migração. As questões relacionadas com a livre circulação de pessoas (asilo, migração, fronteiras externas) transitaram do III pilar (intergovernamental) para o I pilar (comunitário). No pilar intergovernamental ficam apenas as questões relacionadas com a cooperação judicial e policial. Esta nova estrutura providencia à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu uma participação no processo de tomadas de decisões nas áreas acima delineadas. A Comissão detém agora a capacidade de fazer propostas submetendo-as depois ao parecer do Parlamento, passando a proposta depois para a deliberação do Conselho Europeu. (Rijo, 2017).

Foi com o Tratado de Amsterdão que a comunitarização das políticas de imigração foi oficializada, por meio do Título IV do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, denominado Vistos, Asilo, Imigração e Outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas, que lista uma série de medidas genéricas a serem tomadas pelo Conselho Europeu, com o objetivo de “criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça”: formato unificado de vistos, controle comum das fronteiras externas da U.E. e regras harmonizadas para assegurar a livre circulação entre as fronteiras internas. Desse modo, as medidas relativas a vistos e controle de fronteiras passaram a ser temas de competência da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia, instâncias supranacionais. O Tratado de Amsterdão incorporou o acervo Schengen por meio de um protocolo, ou seja, transformou a Convenção de Schengen, um acordo intergovernamental, em parte do direito da U.E. De acordo com o artigo 2º do novo Tratado da União Europeia, a liberdade de movimento entre os Estados deveria ser compensada pelo reforço da segurança, à qual a imigração formalmente aparece como uma ameaça, mais uma vez justaposta ao perigo do crime: “que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”. Esse nexos entre liberdade e segurança é um objetivo que o Tratado de Amsterdã acrescenta ao Tratado de Maastricht (Velasco, 2014: 78).

O papel do Tribunal de Justiça Europeu é reforçado. O Tratado de Maastricht não previa a atuação do Tribunal em matéria de justiça e assuntos internos (os quais envolvem circulação

de pessoas), portanto não era competente para controlar as decisões adotadas pelo Conselho. A sua atuação se restringia a interpretação caso um acordo ou convenção o previsse previamente (Magalhães & Reis, 2011).

Nessa comunitarização oficial da política de imigração já começa a se delinear a tensão entre a cessão e a manutenção de soberania dos Estados nacionais. Apesar da transferência do tema para o pilar comunitário, o artigo 68º do Tratado de Amsterdã afirma que o Tribunal de Justiça não tem competência, “em caso algum”, para se pronunciar sobre “decisões relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna”. Essa exceção afeta diretamente a imigração, já que o próprio tratado a institucionaliza como um tema de segurança. Isso significa que a transferência do tema para o primeiro pilar não significou a cessão de competência dos Estados nacionais para a UE no que tange à imigração, já que todos os Estados membros poderiam - com base no próprio Tratado de Amsterdã - adotar decisões próprias em relação aos imigrantes, com o argumento de manutenção da ordem e da segurança públicas. A ameaça à ordem e à segurança passavam a ser as duas condições de exceção por meio das quais os Estados conseguiriam manter poderes discricionários sobre os desejados e os não desejados no interior do território nacional. Essa mesma justificativa é usada por Estados membros para reintroduzir o controle temporário de suas fronteiras (Magalhães & Reis, 2011).

Em continuidade deste período de maior progressividade, no que concerne à comunitarização das áreas de migração e asilo, o Conselho Europeu reúne-se na cidade finlandesa de Tampere a 14 e 16 de outubro de 1999, em sessão extraordinária, para delinear uma estratégia de implementação dos objetivos acordados no Tratado de Amsterdã, de forma a criar a um espaço de liberdade, segurança e justiça⁴³.

Aqui são definidas as prioridades da U.E. para um período de cinco anos, cujas principais áreas de actuação são: a) política comum de imigração e asilo; b) uma verdadeira área de justiça europeia; c) luta da União contra o crime; d) reforço da acção externa (Conselho Europeu, 1999). Também em Tampere, os Estados Membros acordam a criação de uma unidade cuja missão é reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade organizada - EUROJUST (Conselho Europeu de 1999: ponto 46).

Em seguimento dos objetivos propostos é anunciada a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), de maneira a estabelecer um modelo de receção de indivíduos terceiros e de forma a prevenir o fenómeno de *asylum shopping*⁴⁴. Tendo como base a Convenção de Genebra, o SECA é estabelecido de maneira a harmonizar os vários sistemas nacionais de asilo de forma a assegurar uma distribuição equitativa dos esforços a serem levados a cabo pelos Estados Membros, tendo em consideração o facto de os migrantes e refugiados tenderem a

⁴³ Daqui em diante usaremos a sigla ELSJ.

⁴⁴ O termo *asylum shopping* é usado para descrever a prática de muitos refugiados de solicitar asilo em mais de um Estado ou no país que mais lhes convém, e não no país de primeira entrada, conforme estabelece a convenção Dublin, que estabelece as linhas gerais da política europeia (Ferreira, 2011).

orbitar para os Estados com um maior reconhecimento internacional e que detém uma maior multiplicidade de benefícios sociais (como é o caso da Alemanha e da Suécia).

Num curto prazo o sistema de asilo deveria definir qual seria o Estado responsável pela análise do pedido de asilo, normas comuns para o desenrolar de um processo de asilo equitativo e eficaz, condições base de acolhimento dos requerentes de asilo e uma harmonização das normas ligadas à matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado, devendo ainda ser estabelecidas normas de proteção subsidiárias, de maneira a oferecer um estatuto adequado a qualquer indivíduo que necessite de proteção. A longo prazo, foi estabelecido que as regras comunitárias deverão levar à instauração de um processo comum de asilo e a um estatuto uniforme para os indivíduos a quem seria concedido asilo sendo o seu estatuto reconhecido em toda a União. Foi também delineado o objetivo de criar uma reserva financeira, a ser utilizada em caso da existência de um fluxo migratório em massa, de refugiados que necessitem de proteção temporária, assim como foi determinada a criação de um sistema de identificação de requerentes de asilo (Rijo, 2017).

O SECA foi construído em duas fases. A primeira entre 2001 e 2005, em que seriam aprovados os instrumentos necessários ao enquadramento normativo de quatro áreas, integradas entre si: mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável e padrões mínimos sobre o acolhimento de requerentes de asilo, sobre os procedimentos de análise dos pedidos e sobre a qualificação para o estatuto de proteção internacional. É assim na sequência da criação do ELSJ e do intuito de acolher o acervo de Schengen na União Europeia que em 2003 a Convenção de Dublin⁴⁵ é substituída por um instrumento de direito derivado da União, o Regulamento n.º 343/2003. O “Regulamento de Dublin II” veio alterar algumas normas processuais com vista a acelerar a transferência de requerentes ao abrigo do sistema e introduziu dois novos critérios de determinação da responsabilidade: um regime especial relativamente a menores não acompanhados, que agora obedece a critérios próprios (artigo 6.º) e a possibilidade de ser responsável o Estado-Membro onde estiver pendente a análise de fundo de um pedido de asilo de um familiar (artigo 8.º). Mas a principal relevância da adoção deste instrumento reside na sua qualidade de Regulamento de direito comunitário, impondo aos Estados-Membros regras claras e harmonizadas com efeito direto (Cabral, 2015).

A segunda fase de implementação do SECA teve por base o Programa de Haia, o segundo programa plurianual sobre o ELSJ adotado pelo Conselho Europeu a 4 e 5 de novembro de 2004, e os subsequentes estudos realizados em avaliação do sistema que vigorava. Se a primeira fase do SECA se focou na adoção de instrumentos que estabelecessem padrões mínimos de receção

⁴⁵ A Convenção de Dublin, de 15 de junho de 1990, que entrou em vigor em 01 de Setembro de 1997, após as adesões necessárias, estabelece um sistema de determinação do Estado responsável pelo pedido de asilo a algum dos Estados-Membros das Comunidades Europeias. O pedido de asilo fica restrito somente ao Estado apontado como responsável. Como um dos objetivos da política de asilo comum é estabelecer critérios mínimos para recepção do aplicante, este não teria razões para preferir um ou outro Estado para refúgio. Negado o pedido de asilo no Estado responsável por sua aplicação, o requerente não pode solicitá-lo em outro lugar (Pimentel, 2007).

e acolhimento, procedimentos de asilo e qualificação, a segunda fase, completada em 2013, viria a desenvolver estes instrumentos sempre no intuito de crescentemente aproximar as legislações dos Estados-Membros em matéria de asilo, garantir um nível mais elevado de proteção e maior solidariedade entre Estados (Cabral, 2015).

Desse modo, a U.E. deveria incentivar políticas de integração ambiciosas e que garantissem um tratamento equitativo aos migrantes que vivem num Estado Membro. Ficou, portanto, definido que a U.E. deveria assegurar que os direitos e obrigações dos migrantes e refugiados sejam os mais próximos possíveis dos direitos e deveres dos cidadãos europeus. Também é salientada a necessidade de uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios, com o combate ao tráfico de seres humanos, sendo desenvolvida uma estreita colaboração com os países de origem e de trânsito (Rijo, 2017).

Tampere marca a evolução da política de imigração comum através da definição de novas metas a alcançar no período de cinco anos, procurando encontrar o equilíbrio entre as questões de liberdade, segurança e justiça. O primeiro passo no sentido de uma política de imigração comum é dado pela Comissão, em novembro de 2000, com a apresentação de uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento a propor uma abordagem comum à gestão da migração, tendo em conta a capacidade de receção de cada Estado-membro, a situação nos países de origem e a necessidade de desenvolver políticas de imigração específicas (Ferreira, 2010).

Os elementos criados em Tampere para uma política de migração comum na U.E. foram confirmados em 2004 com a adoção do Programa de Haia. Este Programa estabeleceu objetivos para o fortalecimento da liberdade, segurança e justiça no âmbito europeu, com prioridades para o período de 2005 até 2010. Não obstante, este plano de reforço tem mecanismos de avaliação e aplicação de forma individual por cada Estado-membro. A soberania estatal controla os movimentos de entrada e saída nas suas fronteiras, ditando as regras segundo seus próprios interesses. Percebe-se, por conseguinte, que as políticas de imigração na U.E. encontram-se em descompasso com as políticas de integração do bloco. O modelo de integração reservado aos cidadãos europeus estreita a política migratória europeia, visto que a eles são consagrados direitos e proteção de forma uniforme na esfera da União. Por outro lado, aos nacionais de países terceiros são restringidos vários direitos relacionados à liberdade de ingresso e locomoção no bloco europeu, ficando estes à mercê das regras internas impostas por cada Estado-membro. Consagra-se uma Europa fechada, aberta somente àqueles que possuem o direito de livre trânsito e estabelecimento (Grupelli & Saldanha, 2007).

Alguns autores identificam uma mudança de direção na política de imigração da UE do Programa de Tampere para o Programa de Haia, argumentando que o primeiro teve uma preocupação em tratar da proteção e da inclusão dos imigrantes, apesar de seu objetivo ser a formação de uma política externa e de segurança comum (Bendel, 2007), e que o foco nos direitos humanos foi substituído pelo foco num equilíbrio entre liberdade e segurança de 1999

para 2004 (Bigo *et al.*, 2007). Entretanto, ainda que demonstre um endurecimento, o programa de Haia foi mais de continuidade do que de oposição a Tampere. O Tratado de Amsterdão e o Programa de Tampere já enquadravam a imigração em termos securitários, reforçados a partir de então (Geddes, 2007: 52 *apud* Velasco, 2014).

Por outro lado, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, impulsionaram a cooperação da União Europeia no âmbito da Justiça e assuntos internos intensificando-se, assim, a ação da U.E. ao nível da luta antiterrorista. Houve uma alteração significativa nos valores sob os quais a área de Liberdade, Segurança e Justiça da U.E. estava a ser construída. De facto, o compromisso partilhado na liberdade baseada nos direitos humanos, instituições democráticas e Estado de Direito, tal como delineado em Tampere, não é a pedra angular do seu sucessor (Balzacq & Carrera, 2006).

O terrorismo enquanto ameaça internacional à segurança requer medidas excepcionais. No entanto, não podemos esquecer que essas medidas devem ser proporcionais à ameaça (House of Lords, 2005), guiando-se sempre pela proteção e respeito dos direitos humanos e fundamentais. Só uma resposta concertada entre os vários Estados permite a criação de instrumentos eficazes na luta contra o terrorismo. Como fica claro, os instrumentos adoptados no âmbito da luta anti-terrorista europeia abrangem os três pilares da U.E., uma vez que esta é uma área transversal a toda a União. Apenas uma abordagem cross-pillar nos permite compreender as dinâmicas da luta anti-terrorista, cuja estrutura complexa toca várias políticas, como a política de imigração e asilo e a política externa e de segurança comum. Todavia, o grande número de atores e instrumentos das mais variadas áreas envolvidos na estratégia anti-terrorista dificultam a coordenação desta área a nível europeu (Ferreira, 2010).

O combate ao terrorismo representou uma importante evolução nas áreas da política e segurança e os líderes europeus reconheciam a necessidade de cimentar o papel da União Europeia no cenário internacional. Para tanto, os Estados-membros assinaram, em outubro de 2007, o Tratado de Lisboa, que incitou profundas alterações ao funcionamento do bloco. Dentre os vários desenvolvimentos verificados destacam-se a assunção de personalidade jurídica da U.E. e o término da estrutura híbrida de pilares que Maastricht tinha inaugurado, mantendo, no entanto, a divisão nas matérias relacionadas com a Política Europeia de Segurança e Defesa, que continuavam nas mãos do Conselho (Magalhães, 2016).

No que concerne à migração, de maneira a assegurar um espaço de livre circulação entre os Estados membros e o reforço da vigilância das fronteiras externas foi estabelecido que, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o procedimento legislativo ordinário, predisõem-se a adotar medidas relacionadas com as áreas da migração e asilo, como: as condições de entrada e de residência, e uma política comum de vistos e restantes títulos de residência de curta duração, assim como, normas relativas à emissão de vistos e de títulos de residência de longa duração pelos Estados Membros; o definir dos direitos dos nacionais de países terceiros, dando particular importância às condições que regem a liberdade

de circulação e de permanência nos restantes Estados Membros; o combate à imigração ilegal, principalmente no que concerne a normas de repatriação; combate ao tráfico de seres humanos, em especial atenção de mulheres e crianças; os controlos fronteiriços nas fronteiras externas; as condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período de tempo; a construção de um sistema integrado de gestão de fronteiras externas; e a ausência de controlos nas fronteiras internas. Em relação à área de asilo, o Tratado estabelece que em relação ao desenvolvimento do SECA o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando, também, sob o processo legislativo ordinário comprometem-se a estabelecer medidas para desenvolver: um estatuto uniforme de asilo e de proteção subsidiária para toda a UE; um sistema comum que, em caso de um robusto fluxo de migrantes, assegure a proteção de pessoas que necessitem de proteção temporária; procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto de asilado ou de um pedido de proteção subsidiária; normas relativas a condições de acolhimento dos requerentes de asilo e de proteção subsidiária; e normas de apoio aos Estados-membros na integração de nacionais de países terceiros a residir legalmente no seu território; e parcerias com Estados Terceiros, tanto no auxílio na gestão de fluxos de requerentes de asilo, como na repatriação de indivíduos em situação ilegal na U.E., através de acordos de readmissão (Tratado de Lisboa, 2007).

É conferida uma maior influência ao Tribunal de Justiça Europeu nas tomadas de decisão direcionadas às questões de asilo, migração e controlo fronteiriço, através do Processo legislativo ordinário, assim como, o processo de decisão por maioria qualificada é alargado para estas matérias. Um dos mais importantes passos a serem dados neste Tratado é a vinculação jurídica da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, adquirindo, assim, o mesmo estatuto dos Tratados Institucionais. Esta decisão leva a que os direitos dos indivíduos que sejam requerentes de asilo ou de proteção internacional sejam invocados em todos os países membros, com a exceção do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca (Rijo, 2017).

O Tratado de Lisboa vinculou, mais uma vez, imigração e asilo com prevenção e combate ao crime, uma relação que se reforçou na legislação subsequente, em acordo com os debates políticos que identificavam o tema como uma ameaça ao futuro da U.E. (Velasco, 2014).

A evolução legislativa da U.E. mostra que o reforço do controle, tanto das fronteiras territoriais quanto internamente, é predominante no desenvolvimento de suas políticas de imigração. Mesmo antes da oficialização da U.E., já existia a preocupação com a administração da mobilidade, que precisava ser garantida em termos económicos - circulação de bens, capital e turistas - mas freada aos potenciais imigrantes. O Acordo de Schengen já previa a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos para as estadas de curta duração; o reforço da cooperação entre os agentes de polícia; o reforço da cooperação judicial por meio de um sistema de extradição mais rápido e de uma melhor transmissão da execução das sentenças penais; e a criação e o desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS) (Velasco, 2014).

Do outro lado da fortaleza europeia, no exterior das fronteiras Schengen, consolidou-se um sistema de controle dos fluxos migratórios no interior dos países de emigração. Formou-se uma “muralha burocrática” de dupla face, caracterizada pela rigidez na aplicação (mesmo fora do seu território) dos critérios de seleção de pessoas consideradas aptas para circular pelo território da U.E. Assim, do lado de fora de Schengen, o visto de entrada e circulação temporária obtido nos países de origem representa o primeiro ônus da livre circulação de pessoas. Outros mecanismos de controle foram também engenhados no interior dos países europeus, desde medidas de controle aplicadas em zonas fronteiriças até as políticas de cooperação bilateral e multilateral com os países de origem e de trânsito das migrações (Silva e Amaral, 2013: 240).

Sob a óptica de Schengen, dos Tratados Constitutivos e do Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, portanto, fica claro que a origem da ameaça reside do lado de fora da União. Esta ameaça seria a estrangeira, e se manifesta em forma de delinquência organizada e transnacional grave, terrorismo, tráfico de entorpecentes e de seres humanos, atos delitivos que consideraram vinculados às populações não cidadãos, em especial às migrações irregulares. A reforma dos Tratados da U.E., em 2010, manteve essa concepção das migrações extracomunitárias como um problema para a Europa. As medidas comuns de luta contra a imigração irregular, a expulsão e a repatriação de irregulares e de migrantes antes regulares (mas que perderam a regularidade administrativa), encontram-se no texto do artigo 79 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Enfim, a normativa que institucionalizou Schengen e delimitou o espaço de liberdade, segurança e justiça tratou de criminalizar as migrações internacionais justificando o endurecimento das medidas de controle impostas às populações estrangeiras pela potencial ameaça que representam e, assim, legitimaram o benefício da livre circulação espacial para os cidadãos europeus e migrantes residentes (Silva e Amaral, 2013).

2.1.4 O controlo das fronteiras

A administração dos fluxos interestatais sempre foi um desafio para a integração da U.E. Não se pode esquecer que a base ideológica da U.E. está ligada ao liberalismo económico, que prega a livre circulação de recursos, para que sejam mais eficientemente alocados. Logo, o sucesso do processo comunitário, nesses moldes, depende da liberdade de movimentação entre fronteiras, que passa a ser assegurada institucionalmente (Ferreira, 2011).

Desde a criação da Comunidade Económica Europeia já havia previsão de liberdade de locomoção dos trabalhadores (art. 48, § 1º). Com o avanço do processo de integração em direção da constituição de um mercado comum, o conceito expandiu-se para liberdade de pessoas em sentido amplo, que será assegurada nos documentos seguintes. Assim, desenvolveu-se o conceito europeu de “fronteira interna” e “externa”: a interna é aquela que divide os países membros, enquanto a externa separa a zona da U.E. de terceiros países. Dentro do modelo de integração europeu, o controle excessivo das fronteiras internas, que gera custos de

transação, passou a ser encarado como uma barreira ao livre comércio e empecilho para a construção de um mercado único. Já a manutenção da fronteira externa do bloco enfrenta a questão da imigração ilegal, agravada por dois fatores: o desenvolvimento econômico da U.E., torna-a atrativa para o refugiado econômico; e a expansão da U.E. em direção ao Leste Europeu e Mediterrâneo, que a aproxima de zonas de instabilidade. Aqui, ao contrário das barreiras internas que foram amenizadas, houve reforço no controle da fronteira externa (Ferreira, 2011).

Atualmente, a política de imigração europeia divide-se em quatro grandes áreas: a imigração legal, a imigração ilegal, as relações com países terceiros, e a integração. Ao nível da imigração ilegal, o Conselho de Ministros adoptou, em fevereiro de 2002, um plano compreensivo para combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na U.E., conhecido como Plano de Ação. Já em 18 de junho de 2008 foi aprovada a Diretiva sobre o Retorno, pelo Parlamento Europeu, a qual vem substituir o programa de retorno de 2002. Esta diretiva estabelece a normalização de um prazo para as partidas e define que a interdição de readmissão passará a ser válida em toda a U.E. por um período máximo de cinco anos (Ferreira, 2010).

Conforme as estratégias adotadas desde o Conselho de Tampere de 1999 e o Programa de Haia de 2004, um dos pontos constantemente referido para o combate a imigração ilegal era o reforço ao controle das fronteiras externas. A União, sentindo a necessidade de adotar uma política comunitária relativa as suas fronteiras externas, cuja finalidade funda-se no fomento a uma gestão integrada de fronteiras, para que possa garantir um nível elevado de uniformidade, controle e vigilância. Constituindo estes elementos, o corolário indispensável da livre circulação de pessoas na União, e sobretudo, atributos fundamentais para a manutenção do ELSJ. Para tanto, seria necessárias adoções de novas regras comuns relativas a normas e procedimentos de controle nas fronteiras externas (Furquim, 2016).

O desenvolvimento de bases de dados que facilitam a manutenção da área de segurança, liberdade e justiça é importante no controlo interno das migrações irregulares. Numa altura em que as políticas de identificação assumem um papel cada vez mais relevante, sistemas como o SIS, VIS e Eurodac são importantes instrumentos de vigilância e controlo das migrações (Broeders, 2007: 71 *apud* Ferreira, 2010).

O Código das Fronteiras Schengen (CFS) torna-se a referência normativa comum em questões de controle e segurança nas fronteiras da Europa. o Sistema de Informação Schengen (SIS), espinha dorsal do espaço comunitário, foi fundado em 1995 para reunir um conjunto de informações facilmente pesquisável sobre suspeitos ou pessoas "indesejáveis" (infratores, traficantes, mas também pessoas que tenham entrado com pedidos de asilo em certos Estados-membros, pedidos de vistos, etc.). O SIS é a maior base de dados comum em matéria de segurança pública e oferece um apoio essencial à cooperação policial e judiciária no plano da União, bem como a gestão dos controles das fronteiras externas. Através de SIS, os Estados membros emitem "avisos" aos demais sobre pessoas procuradas ou desaparecidas, bens perdidos

ou roubados, bem como sobre proibições de entrada ou saída de certos indivíduos (Neves, Rocha & Silva, 2016).

O SIS pode ser acessado diretamente por todos os agentes policiais, bem como outros funcionários e autoridades policiais que necessitam das informações processadas para desempenhar suas funções. A troca de informações adicionais e complementares sobre alertas no sistema SIS é feita por uma estrutura permanente existente no plano nacional chamado Sirene, sigla em Inglês para "Pedido de Informação Suplementar na Entrada Nacional". Com a modificação do Sistema de Informação Schengen em 2005, foram introduzidas novas funcionalidades ao sistema, tal como a base de dados biométricos. O SIS II tornou-se efetivamente operacional em 9 de abril de 2013 e sua gestão, como a do sistema VIS e Eurodac, é feita pela nova agência europeia para a gestão operacional de sistemas de informação em larga escala (Neves, Rocha & Silva, 2016).

O Sistema de Informação de Vistos (VIS) foi desenvolvido com o objetivo de melhorar o processo administrativo de emissão de vistos, a cooperação consular, e prevenir a imigração ilegal. Importa ainda realçar que “a luta anti-terrorista integra as suas preocupações desde o início” (Balzacq, 2008: 89). Inclui dados biométricos (fotografias e impressões digitais) sobre os pedidos de visto, a sua emissão, recusa, anulação e prorrogação. E, contrariamente ao SIS, é uma base de dados acessível não apenas às autoridades competentes na área da imigração, mas também a outras entidades policiais como a Europol. É fundamental na luta contra a imigração ilegal, uma vez que permite saber, entre outros, se o visto já se encontra caducado. É um sistema de troca de informações sobre vistos entre os Estados-membros (Ferreira, 2010).

A política comum de vistos cria uma lista de países cujos nacionais necessitam de visto para entrarem no espaço europeu. O visto é, por isso, um documento importante na gestão das entradas no espaço Schengen, para além de que contém elementos que permitem a identificação do cidadão que o possui. Deste modo, a base de dados sobre vistos permite o controlo dos movimentos dos nacionais de países terceiros (Guild, 2003 *apud* Ferreira, 2010).

Entre os critérios para se recusar o pedido de visto estão a avaliação de se “o requerente representa um risco em termos de imigração ilegal ou para a segurança” ou “uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública (...) ou as relações internacionais de qualquer dos Estados-Membros e, em especial, se for objeto de uma indicação nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros para efeitos de recusa de entrada” (Código Comunitário de Vistos, artigo 21° e 32°). Cada Estado define a ameaça que o indivíduo pode representar, mas precisa levar em consideração a ameaça que pode apresentar para outro estado-membro, uma vez no interior de um dos países da U.E., o indivíduo pode circular por todos eles (Velasco, 2014).

O Código Comunitário de Vistos, em vigor desde abril de 2010, é uma compilação de regras para que, por meio de padrões comuns de concessão e recusa de vistos, não haja choques de avaliação entre os Estados membros. São eles que, por meio de seus consulados e

embaixadas, continuam decidindo quem pode ou não entrar em seu território. Os critérios estipulados pelo código que condicionam a decisão consular são suficientemente vagos para que os Estados membros ainda sejam os “senhores” da exclusão. Ao determinar que um indivíduo é um risco à ordem ou à segurança, cada Estado membro opera dentro da lógica da antecipação, pré-determinando potenciais imigrantes e freando seu movimento antes mesmo de saírem do próprio país (Velasco, 2014).

Outra importante base de dados é o Eurodac⁴⁶, um sistema de comparação de impressões digitais de requerentes de asilo. Originalmente pensado apenas para incluir os requerentes de asilo, no seguimento da Convenção de Dublin, foi gradativamente incluindo todos os migrantes ilegais. Operacional desde 2003, este sistema é direcionado aos requerentes de asilo nos Estados-membros; contudo, tem desempenhado um papel cada vez mais relevante no combate à imigração ilegal. Uma vez que o sistema do SIS não permitia a inclusão de impressões digitais, os Estados-membros passaram a recorrer ao Eurodac para controlo dos imigrantes ilegais. Assim, o sistema inclui três categorias de pessoas: (1) requerentes de asilo; (2) nacionais de países terceiros apreendidos a atravessar ilegalmente a fronteira de um Estado-membro; e (3) nacionais de países terceiros que residam ilegalmente num Estado-membro. Há que sublinhar ainda que um grande número dos imigrantes ilegais presentes nos territórios nacionais foi anteriormente requerente de asilo, cujo pedido foi recusado (Ferreira, 2010).

Diferentemente de Schengen - que procura integrar a Europa internamente e promover a migração dos cidadãos europeus dos Estados-membros -, a Frontex não se refere a uma fronteira única e comum do continente. A agência foi criada com o intuito de monitorar as fronteiras nacionais e protegê-las, a partir de uma coordenação entre os Estados-membros e cooperação em diversas áreas. “A ideia de território na FRONTEX é baseada no viés territorial-soberano do Estado-nação - e não pela ideia de Europa criada pelo bloco” (Bigo e Guild, 2010: 14-15). A Frontex, que surge após o Tratado de Amsterdã - quando as temáticas de migração e asilo são transportadas do então pilar intergovernamental do bloco para o primeiro pilar -, permaneceu sobre o seio dos Estados. E a sua formação, antes de tudo, é uma medida estatal (Cunha, 2014).

A FRONTEX é responsável por dar treinamento e ajudar nas trocas de informações de entidades nacionais de controle de fronteira. O objetivo é dar suporte, e não substituir, às guardas nacionais no desempenho de suas atribuições, especialmente em áreas de risco, que necessitam do aumento da capacidade de vigilância. Para isso, implementou-se o Rapid Border Intervention Teams - RABIT (“Equipe Rápida de Intervenção de Fronteira”), grupo multinacional de agentes de fronteira utilizado em situações de emergência envolvendo ingresso ilegal em massa de pessoas na U.E. (Ferreira, 2011: 53).

A imigração, sobretudo a ilegal, provoca receios nos Estados membros relativamente à sua segurança interna. Para além do mais, o terrorismo enquanto problema transnacional que

⁴⁶ Do inglês “European Dactylographic system”.

afeta a segurança interna dos Estados é frequentemente relacionado à migração. O recurso às novas tecnologias permite a categorização e controlo da mobilidade de determinados grupos. Contudo, o recurso aos sistemas de vigilância para controlo da imigração (como o SIS, VIS e Eurodac) coloca grandes desafios à proteção dos direitos humanos e ao próprio desenvolvimento da política de imigração europeia (Ferreira, 2010).

“Uma “Europa Fortaleza”, é como muitos autores caracterizam a U.E. no que respeito diz à política de imigração e asilo. Políticas restritivas de imigração e de atribuição de asilo e o reforço das fronteiras externas, através da Frontex, são demonstrativas da política de “dissuasão” que tem espelhado a ação da U.E. neste domínio” (Magalhães, 2016: 74)

2.2. Crise dos Refugiados: Circunstâncias e Medidas Políticas

O ano de 2015 testou severamente os valores e a legitimidade da União Europeia em responder à crise dos refugiados. O clamor público e os níveis sem precedentes de atenção política e mediática às experiências dramáticas e imagens de requerentes de asilo que chegam na U.E. pressionaram sobremaneira as instituições europeias e os governos dos Estados-membros para mostrar que podem enfrentar o desafio. Os alicerces da União Europeia foram postos à prova, bem como o espaço Schengen enquanto área de livre circulação de pessoas sem fronteiras, com uma única fronteira externa comum.

O grande número de refugiados que atravessaram as fronteiras da U.E. é fruto, principalmente das Revoltas Árabes na região do Médio Oriente, iniciadas em 2010 e que clamavam por mudanças democrática e pela destituição dos regimes autoritários vigentes. Contudo, as esperanças iniciadas em 2011 com a revolução de Jasmim e as manifestações da Praça de Tahrir, depressa chegaram ao fim, e, em 2015, a Primavera Árabe apenas continuava digna desse nome na Tunísia. O próprio modelo ocidental de democracia perde brilho, bastando recordar a crise no seio da União Europeia, que está a pôr em causa todo o projeto europeu (Magalhães, 2016).

Perante a inércia de alguns dos países vizinhos em garantir refúgio e a indiferença de outros para com a sua situação, as pessoas dessas regiões sentiram-se chamadas aos países europeus, onde a prosperidade económica e social aliada à liberdade religiosa e política, bem como a existência de um Estado Social que garante o suporte aos mais desfavorecidos, se exibem como grandes atrações para aqueles que fogem (Pereira, 2016).

O fenómeno migratório não é algo novo, entretanto a escala excedeu a capacidade instalada de resposta por parte da UE. Em 2015, o número de requerentes de asilo ultrapassou, pela primeira vez na história da União, 1 milhão, mais que o dobro em comparação com o ano anterior (Comissão Europeia, 2017).

As duas principais formas de se chegar à Europa executadas pelos migrantes são: a marítima, ligando cidades litorais da Líbia, Argélia, Marrocos e Egito às ilhas gregas e italianas, ou mesmo às costas turca e espanhola. Outra forma é a rota terrestre, cujo trânsito predomina emigrantes do Quênia, Egito, Etiópia e Eritreia, passando pela Síria (agregando os nacionais daqueles países aos nacionais deste), e atravessando a Turquia para adentrar o espaço europeu. (Ferreira, 2011).

Itália e Grécia são os principais países de chegada das rotas do Mediterrâneo Central e Oriental, respetivamente. Estas rotas são compostas por grupos distintos de migrantes. No caso da Grécia, os migrantes que chegaram nos primeiros meses de 2016 vêm, fundamentalmente, da Síria, do Afeganistão, do Iraque, do Paquistão e do Irão. Assim, temos um fluxo composto maioritariamente por migrantes de países em conflito do Médio Oriente e Sudeste Asiático. Já no caso da Itália, os principais países de origem dos migrantes são a Nigéria, a Gâmbia, o Senegal, a Guiné, a Costa do Marfim, a Somália, o Mali e o Marrocos. Estamos perante um fluxo composto na sua maioria por indivíduos da África Subsaariana, que são possíveis migrantes económicos ou indivíduos que fogem de situações de conflito ou perseguição e procuram proteção internacional (Ferreira, 2016).

A jornada dos refugiados até à Europa tem sido feita, na maioria das vezes, com o auxílio de organizações criminosas a troco de avultadas somas de dinheiro, mas em condições degradantes e através de rotas deveras perigosas e muitas vezes trágicas. Assim, famílias inteiras arriscam suas vidas em rotas desumanas, que já ceifaram milhares de vidas. Segundo dados da ACNUR, em 2015, quase 4.000 perderam a vida ao tentar chegar ao continente Europeu. O número de mortes passou de uma para cada 269 migrantes em 2015, a uma para cada 88 em 2016. Na rota mediterrânea central entre a Líbia e a Itália, a taxa de mortes é ainda maior, uma para cada 47 chegadas.

A principal causa do aumento significativo das rotas ilegais tomadas pelos migrantes encontra-se na política cada vez mais restritiva adotada pela União Europeia para tentar conter o fluxo migratório. Na Comunidade Europeia, a crise dos refugiados é uma questão de polícia e, portanto, uma gestão de polícia. A União Europeia estabeleceu acordos oficiais com países vizinhos, pelos quais dão suporte a sistemas de controle migratório, no esforço de bloquear os refugiados e migrantes antes mesmo de chegarem às fronteiras da Europa. Foram feitos acordos de cooperação com países como Líbia, Marrocos, Turquia e Ucrânia, dentre outros, na tentativa de transforma-los em países-muros em torno da U.E. (Souza, 2016).

Também, a normativa⁴⁷ da U.E. que determina responsabilidades das companhias de transporte pela chegada dos refugiados, funciona como um grande propulsor das rotas ilegais.

⁴⁷ De acordo com o artigo 3º da Diretiva 2001/51/CE (“Carrier Sanctions Directive”), que complementa o Acordo de Schengen (1985), os Estados membros devem tomar as medidas necessárias para obrigar as empresas transportadoras assumir responsabilidades pela estada dos estrangeiros cuja entrada for recusada, até retorno ao país de origem. Em outras palavras, as companhias aéreas têm responsabilidade de verificar se a documentação e os vistos dos passageiros são adequados para a entrada no país de

Enquanto o Parlamento Europeu argumenta que as sanções não trazem riscos aos solicitantes de refúgio, uma vez que as empresas provavelmente só negarão embarque àqueles que não atendem aos requisitos, o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados reconhece que as empresas de transporte vão continuar cumprindo esta regra, desde que seja economicamente mais benéfica, o que significa, na prática, negar viagem a um potencial solicitante de refúgio se isso puder resultar em multa e despesas com repatriação (Souza, 2016).

Em 2014, numa tentativa de conter o fluxo crescente de migração irregular, foi suspensa a operação Mare Nostrum, que se estima ter salvo cerca de 150 mil refugiados do Mar Mediterrâneo, e foi instituída a operação Triton que conta com o apoio de grande parte dos países europeus. Contudo, ao contrário da primeira que tinha um caráter humanitário, a Triton visa, essencialmente, a segurança das fronteiras europeias e está limitada às águas do continente, pelo que as estruturas ligadas ao auxílio à imigração ilegal despertaram em força e o número de pessoas a morrerem nas águas que levam à Europa tornou-se ainda mais preocupante (Pereira, 2016).

No que pese às medidas adotadas pela U.E. para tentar conter o fluxo de refugiados que chegam todos os dias ao continente, a securitização sobrepõe-se ao respeito pela dignidade humana. Assim, mesmo que a União Europeia tenha como um dos pilares principais o respeito pelos direitos humanos, isso não passa de um mero discurso. No diapasão mediático da crise enfrentada pelo bloco, o desespero para provar ao mundo que é capaz de lidar com a situação e o despreparo frente aos desafios enfrentados ao longo do caminho, evidenciam as rupturas no seio da União. Prevalece a postura unilateral em detrimento da busca por soluções conjuntas, os refugiados são enviados para longe do solo europeu, como se a retirada do seu território diminuísse a responsabilidade europeia perante tamanha crise humanitária. Assim, o manto de proteção europeu parece não abarcar todos aqueles que realmente necessitam deles. Para muitos, sobreviver a jornadas desgastantes significa viver à margem da sociedade na livre, solidaria e justa Europa.

2.2.1. A “Des-União” Europeia: Abordagem Unilateral x Interesse Comunitário

As falhas da União Europeia em lidar com a crise dos refugiados pode ser evidenciada em diversos momentos. É evidente que a atitude da União Europeia em relação aos refugiados foi ineficaz e descoordenada. Isto pode ser evidenciado nas decisões de alguns de seus membros de levantar cercas com arame farpado para deter os avanços dos refugiados. No entanto, essas barricadas não impediram os refugiados migrarem aos milhares para a Europa.

destino, sob pena de significativas perdas financeiras, já que, de acordo com o artigo 4º, da mesma Diretiva, as sanções a elas aplicadas devem ser “dissuasivas, eficazes e proporcionais (Souza, 2016).

Um dos pontos centrais do debate acerca das falhas do bloco em lidar com o influxo de refugiados em solo europeu é a maneira altamente desigual da distribuição dos requerentes de asilo em território europeu. Devido ao posicionamento geográfico, existe uma carga desigual colocada nos países sul, em comparação com os do norte. Este fardo desigual origina-se principalmente da lei de asilo da U.E. que atribui a responsabilidade dos requerentes de asilo aos estados de origem, levando os Estados do Sul a serem responsáveis por um número muito maior de refugiados do que os Estados do norte (Little, 2017).

O volume e a concentração das chegadas expuseram, em especial, as deficiências do sistema de Dublin⁴⁸, que estabelece o Estado Membro responsável pela análise de um pedido de asilo baseado principalmente no primeiro ponto de entrada do requerente. O tratamento diferenciado dos requerentes de asilo nos Estados-Membros tem exacerbado o problema dos movimentos secundários irregulares. Nomeadamente na Grécia e na Itália, recursos e funcionários ficaram sobrecarregados devido ao intenso fluxo de refugiados, evidenciando tanto a falha destes governos em fornecer as instalações adequadas e processar as solicitações de asilo, quanto as da própria U.E. em encontrar um consenso entre os estados membros para a alocação de recursos. As falhas e o ónus desses estados levaram os solicitantes de asilo a encontrarem transporte ilegal mais ao norte, onde as condições de recebimento são muito mais justas e os solicitantes têm uma chance maior de aceitar seus pedidos de asilo (Little, 2017).

Com o objetivo de reduzir as disparidades entre os sistemas de asilo nacionais, o Parlamento e o Conselho Europeu aprovaram, em 2013, a nova arquitetura do sistema europeu comum de asilo. Contudo, foram poucos os aspetos que mudaram. Em relação aos procedimentos comuns, “com vista a reduzir as disparidades entre os sistemas de asilo nacionais, as novas regras preveem prazos comuns para dar resposta aos pedidos de asilo (seis meses, por norma), uma melhor formação dos profissionais que lidam com requerentes de asilo e um tratamento específico dos menores não acompanhados e de outras pessoas vulneráveis” (Parlamento Europeu 2013). Em relação às condições de acolhimento, a alteração da diretiva de 2003 “visa garantir que a detenção de requerentes de asilo apenas seja permitida por motivos restritos e justificados (...) e assegurar que as pessoas com necessidades especiais sejam identificadas numa fase precoce do procedimento de asilo” (Parlamento Europeu 2013). As novas regras alteraram também o Regulamento de Dublin, que determina que o país de entrada

⁴⁸ A convenção impede que o indivíduo peça refúgio em mais de um Estado do bloco e determina a obrigação de solicitar asilo no primeiro Estado em que chegar a fim de diminuir as chances de estarem “vagando” por vários países de forma ilegal e evitar que os Estados desloquem estas pessoas para outros e também evitar que os refugiados sejam devolvidos a seus países. Em 18 de fevereiro de 2006 foi feita o Regulamento de Dublin II a respeito dos critérios da concessão de refúgio e que alterou a Convenção de 1990, ao especificar a metodologia aplicada no estabelecimento de que somente um Estado-Membro é responsável pela análise de um pedido de asilo a fim de evitar que estas pessoas sejam enviadas a outros Estados e também para coibir a prática repetida de refúgio em vários locais por um mesmo indivíduo. O Regulamento determina de forma mais priorizada a indicação de critérios de forma hierarquizada na indicação de um Estado membro responsável pela análise do pedido de refúgio. Caso um refugiado entre ilegalmente em um Estado signatário, será este o responsável pela análise do pedido e esta responsabilidade de garantir a proteção a essas pessoas irá durar pelo prazo máximo de 12 meses (França Salomão, 2017).

na U.E. seja o país responsável pelo pedido de asilo. Esta alteração tem causado problemas a países como a Itália, Grécia e Hungria, principais portas de entrada para um número significativo de refugiados (Magalhães, 2016).

Na prática, este sistema gerou uma situação caótica nos Estados que se situam na fronteira externa da União, em particular na Itália, Grécia, Malta e Hungria, que têm suportado o ‘fardo’ mais pesado. E, em resultado, estes Estados que estão na linha de frente passaram a não processar os pedidos de asilo, possibilitando aos migrantes (refugiados e imigrantes), moverem-se ilegalmente dentro da UE para alcançar o país que, na sua opinião, tinha maior potencial de integração. Esta situação agravou-se ainda mais quando estes mesmos Estados começaram a responder à crise de forma completamente unilateral. Mais uma vez, a ausência de consenso à volta de uma estratégia coletiva para resolver este problema, levou alguns Estados membros a adotar comportamentos que colocam em causa os princípios e valores europeus (Cierco, 2017).

A U.E. está dividida sobre como lidar com fluxos de migrantes vindos do Médio Oriente, África e Ásia, tornando o bloco das vinte e oito nações, numa comunidade ineficaz, que assiste à mútua culpabilização dos seus membros, e ao crescendo de populismos anti-muçulmanos.

A abordagem unilateral, com os interesses económicos nacionais a sobrepor-se ao interesse comunitário, põe obstáculos à construção de uma política comum. Os países europeus estão sob grande pressão no sentido de assegurar à opinião pública que são capazes de manter seguras as suas fronteiras, combater os fluxos de imigração irregular, proteger os empregos e as condições de trabalho dos cidadãos nacionais e salvaguardar os vulneráveis modelos de Estado-providência. A crise económica e os elevados níveis de desemprego acentuaram estas preocupações (Sampaio, 2014).

Perante a falta de comprometimento entre os Estados da U.E. e a partilha de responsabilidades e como tardam em ser decididas as novas respostas, o mundo assiste à consolidação de tendências que se têm mostrado sempre atuais. Os campos de refugiados configuram-se como a mais tradicional solução temporária, apesar da sua perpetuação no tempo, a par de um aumento de refugiados urbanos que correm as cidades, esquecidos, na ânsia de encontrar perspetivas atinentes a uma vida digna (Pereira, 2016).

Com o intensificar da crise migratória, nomeadamente em 2015, surgiram novas vozes no ceio da U.E., com a Hungria a ser a mais proeminente. Com o diversificar das rotas migratórias, com principal foco na rota dos Balcãs Ocidentais, a Hungria se destaca como um elemento desestabilizador na procura por uma solução europeia comum para a crise dos migrantes e refugiados. No entanto, contrariamente à Alemanha com a sua política de abertura e o Reino Unido que embora contra qualquer decisão europeia comum mantém uma política de acolhimento, embora discreta, a Hungria adota uma postura severa e radical contra os refugiados. Nos discursos dos representantes do governo a palavra refugiados ou crise dos refugiados não é utilizada para descrever o evento, mas sim crise migratória, que ameaça a

identidade europeia. Expressões como invasão e exército invasor são utilizadas constantemente nas suas descrições sobre a crise dos refugiados, representando a visão europeia mais extremada sobre os recentes acontecimentos. Uma mensagem comum nos seus discursos é a ameaça da invasão de um povo diferente que irá colocar em causa a identidade cristã da Europa, afirmando que a sua missão é impedir que os europeus cristãos se transformem na minoria no seu próprio continente (Rijo, 2017).

Além disso, o país ergueu uma barreira de arame farpado ao longo da sua fronteira sul com a Sérvia, para travar o fluxo de imigrantes e de refugiados que procuravam passar pelo país em direção à Alemanha e a outros países europeus, naquilo que ficou conhecido pela ‘rota dos Balcãs Ocidentais’. De acordo com uma pesquisa de opinião pública efetuada em 2015, 46% dos húngaros consideravam que nenhum requerente de asilo deveria ser autorizado a entrar na Hungria. Segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros Húngaro, Peter Szijjarto, as medidas adotadas pelo governo “são necessárias para defender o país”, afirmando que “o governo húngaro está empenhado em defender a Hungria e o povo húngaro da pressão da imigração” (Cierco, 2017).

Neste Estado Membro, nenhuma ajuda humanitária é fornecida pelo governo para os milhares de acampados em torno da estação de comboios. Estes contam apenas com uma fonte de água e com a ajuda de alguma população, dormindo ao ar livre. Do exposto, constata-se que a Hungria viola, sistematicamente, todas as obrigações a que se encontra vinculada, no plano do direito da U.E. e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, tanto ao nível da admissibilidade de pedidos de asilo, como ao nível do acolhimento e de integração dos requerentes de proteção internacional. Acontece que - salvo particulares violações que surgem de medidas legislativas recentemente adotadas no ordenamento jurídico húngaro e que também se verificaram na Polónia e na Bulgária -, encontramos um standard de direitos humanos violados no plano do acolhimento de requerentes de asilo que também se verifica em mais Estados Membros (Alves, 2017).

No mesmo contexto, também a Grécia tentou travar o fluxo migratório, construindo um muro na sua fronteira terrestre com a Turquia. Contudo, esta medida nada fez a não ser alterar a rota de entrada no país, que passou a efetuar-se pelo arquipélago do Mar Egeu que, em muitos lugares, fica a poucos quilómetros da Turquia. Por sua vez, a Bulgária construiu uma barreira de arame farpado de 33 km com três metros de altura ao longo da sua fronteira com a Turquia. Em Calais, o governo britânico gastou 10 milhões de dólares para dificultar o acesso ao túnel da Mancha. E, nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla em Marrocos, as barreiras foram aumentadas e reforçadas. Contudo, tal medida não foi suficiente para evitar que mais de 19 mil pessoas tenham tentado entrar em Melilla em 2014 e 2015. A Dinamarca anunciou que iria reduzir os benefícios para os requerentes de asilo (Cierco, 2017).

No meio da maior crise humanitária das últimas décadas, o anterior Primeiro Ministro da França, Manuel Valls, declarou à imprensa que o “conceito” de Europa está em “grave risco”

por causa dos refugiados, acrescentando que “nossas sociedades estão totalmente desestabilizadas”. “Se a Europa não é capaz de proteger suas fronteiras, a ideia de Europa será questionada”, disse ele em entrevista a um jornal britânico, durante o Fórum Econômico de Davos, ocorrido em janeiro de 2016. Disse ainda que a Europa não pode dar conta de todos os refugiados fugindo da Síria e do Iraque e, portanto, é preciso criar proteção para as fronteiras. As declarações do francês fazem coro com as preocupações do Primeiro Ministro Holandês (líder do Partido pela Liberdade e Democracia), Mark Rute, para quem a crise deve ser resolvida o quanto antes para que o acordo de Schengen não “seja morto” e que “a União Europeia deve tentar fazer valer as normas de Dublin”, pelas quais os refugiados devem procurar proteção no primeiro país de acolhimento (Souza, 2016).

Na Alemanha, a política de portas abertas aos refugiados encontrou os seus limites. Milhares de solicitantes de refúgio aguardavam solução para os respectivos pedidos em alojamentos improvisados dentro do aeroporto Tempelhof, em Berlim, enfrentando temperaturas extremamente frias. Em novembro de 2015, havia pelo menos 40 mil solicitantes de refúgio apenas na capital, lotando abrigos emergenciais erguidos em escolas e quadras de esportes. Em outubro de 2015, o histórico aeroporto de Tempelhof -- uma gigantesca estrutura de 300 mil metros quadrados, construída nos anos 1930, que ficou famoso por ter sido utilizado pelos Aliados durante a Guerra Fria - tornou-se a solução para o fluxo de pessoas que chegam para pedir refúgio, durante os rigorosos meses de inverno. No total, eram duas mil pessoas no aeroporto, dentre as quais 500 crianças. De acordo com avaliação do escritório do ACNUR, a instalação não atende as necessidades dos solicitantes. Não há chuveiros, nem torneiras nos banheiros disponibilizados e os sanitários não são adequados (Souza, 2016).

Na fronteira com a Áustria, a situação é descrita como caótica. Milhares de pessoas, incluindo muitas crianças, tentavam, no final do ano de 2015, cruzar a fronteira pelas cidades de Passau, Freilassing e Lindau, enfrentando longas filas, em céu aberto, sob temperaturas extremamente frias e o país anunciou que pararia de processar pedidos de asilo a partir de 13 de junho de 2015. A Áustria anunciou ainda que planeja limitar o número de pessoas autorizadas a solicitar asilo, restringindo a 1,5% de sua população ao longo dos próximos quatro anos. O governo da Suécia anunciou, por sua vez, no final de janeiro de 2016, que se prepara para rejeitar até 80 mil pessoas que pediram refúgio (asilo) no país. Eles serão forçados a deixar o país contra sua vontade. O Ministério do Interior solicitou às forças policiais e às autoridades de migração para que se preparem para as deportações. A Suécia recebeu mais de 160 mil pedidos de refúgio (asilo) em 2015 - o maior número proporcionalmente ao tamanho de sua população dentro da União Europeia (Souza, 2016).

Contudo, construir muros ou barreiras não resolve o problema. Controlar as fronteiras tem custos e é um assunto complexo. A crise migratória tem revelado as profundas divisões existentes na U.E. em matéria de imigração e asilo. Diante de um fluxo sem precedentes de imigrantes ilegais, os Estados membros da U.E. decidiram colocar os seus próprios interesses nacionais de segurança e de estabilidade acima dos princípios de unidade e de solidariedade

defendidos no seio da União, pondo em perigo os direitos humanos das pessoas que procuram refúgio na Europa (Cierco, 2017).

É obvio que a capacidade de acolher refugiados por parte do bloco não é ilimitada, entretanto existe uma responsabilidade europeia, bem como da comunidade internacional, para com tal crise humanitária. Os países membros estão divididos quanto a princípios e valores e quanto às soluções para lidar com a vida e a morte de seres humanos que fogem das zonas de guerra. Se alguns, como por exemplo a Alemanha, demonstram um grande empenho na oferta de auxílio e proteção a essas pessoas, outros, principalmente os países do leste, mostram relutância em acolher refugiados e requerentes de asilo (Pascouau, 2016).

A crise de refugiados deflagrada na Europa mostrou que o modelo adotado pela U.E. para a política comum de asilo e imigração não funciona. A U.E. precisa de uma política de asilo proativa, justa e eficaz, orientada para o futuro e, principalmente, coerentes com os valores defendidos no seio da União.

2.3. As respostas da U.E.: Dos princípios às ações

2.3.1. Dos Princípios e Valores Europeus

Os valores europeus foram definidos desde o início do processo de integração, por meio do Tratado de Roma. Posteriormente, tais valores foram sendo reafirmados e constituem-se hoje o bastião máximo da identidade constitucional europeia. O tratado de funcionamento da União Europeia, no seu 2º parágrafo afirma que:

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres (Tratado da União Europeia, 2016).

Nas palavras de Manners (2008) a União Europeia baseia-se em nove princípios normativos promovidos na política mundial através de estratégias de persuasão e atração sem que o uso de meios militares e coercivos seja necessário: a Paz Durável, o Estado de Direito, a Liberdade, a Democracia, os Direitos do Homem, a Igualdade, a Solidariedade Social, o Desenvolvimento Sustentável e a Boa Governança.

A própria construção da Europa assenta na ideia de que os Estados-membros partilham e são obrigados a respeitar os valores fundamentais para a garantia da paz, unidade, igualdade, liberdade, solidariedade e segurança. Mais importante ainda, a própria Europa assume o protagonismo de defesa destes princípios e valores para fora das suas fronteiras, servindo de exemplo e de referência para outros Estados e regiões. Tem por isso responsabilidades nesta e

noutras matérias. No fundo, a defesa dos direitos humanos por parte da União Europeia tem sido uma constante sempre presente, quer na adoção dos seus tratados e das suas políticas internas, quer na sua relação com países terceiros (Cierco, 2017: 81).

Os direitos fundamentais foram inscritos como um dos objetivos da U.E. pelo Tratado de Maastricht (1992) e, mais tarde, pelo Tratado de Amesterdão (1997) que reforçou a importância destes direitos na política da União, designadamente com a introdução do artigo 13.º relativo à não discriminação e com a consagração explícita do respeito pelos direitos fundamentais como requisito indispensável para a adesão à União. Na mesma linha, o Tratado de Nice (2003) estabeleceu no artigo 7.º um mecanismo de prevenção para casos de risco claro de violação grave dos direitos fundamentais por parte de um Estado membro, assim como um mecanismo de sanção em caso de violação grave e persistente de tais direitos (Cierco, 2017).

A carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece os direitos civis, económicos, sociais e políticos aos quais todos os cidadãos sujeitos à jurisdição dos estados membros podem gozar. Os valores da U.E. são comuns aos países que a compõem, numa sociedade em que prevalecem a inclusão, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a não discriminação. Estes valores são parte integrante do modo de vida europeu (União Europeia, 2018).

As instituições Europeias sempre apoiaram inúmeras iniciativas de defesa dos direitos humanos. São exemplos disso a iniciativa em promover os direitos das mulheres, das crianças, das minorias e das pessoas deslocada, a oposição à pena de morte, à tortura, ao tráfico de seres humanos e à discriminação, além da busca por preservar dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais. Defende ainda a **universalidade e indivisibilidade** dos direitos humanos no quadro de uma parceria plena e ativa com os países parceiros, as organizações internacionais e regionais e os grupos e associações a todos os níveis da sociedade (União Europeia, 2018).

Ainda, por meio da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagra os direitos fundamentais, em especial a dignidade humana, a igualdade, a solidariedade e os direitos da cidadania. Inclusive certas inovações foram feitas concernentes à igualdade jurídica de gênero e também de orientação sexual; foi dada atenção especial à solidariedade, à maternidade e à paternidade; interessante mencionar o direito à boa administração que compreende ser tratado de forma justa, imparcial e em tempo razoável (Souza, 2013).

Apesar destas diretrizes da U.E. em matéria de direitos humanos não serem juridicamente vinculativas, facultam orientações de caráter prático sobre questões importantes como: a pena de morte, diálogo sobre direitos humanos, direitos da criança, ação contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, proteção das crianças durante os conflitos armados, proteção dos defensores dos direitos humanos, cumprimento do direito humanitário internacional, combate à violência exercida contra as mulheres e as jovens, promoção da liberdade de religião e de convicção, proteção dos direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais (LGBTI) e a promoção da liberdade de expressão (Cierco, 2017: 82).

O que faz da União Europeia uma potência normativa (Manners, 2008), para além destas orientações a nível de direitos humanos, são os princípios gerais partilhados entre todos os Estados membros. Entre estes destacam-se as ideias de liberdade, unidade, igualdade, solidariedade e diversidade.

A liberdade é partilhada através do espaço Schengen, um dos maiores feitos alcançados pela integração europeia. A existência de um espaço geográfico pautado pela ausência de controlos fronteiriços, onde qualquer cidadão, de nacionalidade europeia, é capaz de viajar, trabalhar e residir em qualquer Estado Membro é um dos pilares fundamentais da construção de uma identidade europeia e consequentemente da cidadania europeia. Este espaço constitui também um marco crucial para a convivência entre Estados Nação. A abolição das fronteiras internas dos Estados europeus detém um grande impacto não só na soberania dos Estados, mas também na vida cotidiana dos cidadãos europeus e das empresas nas mais diversas formas como a mobilidade, comércio e segurança, sendo as mesmas, consideradas na sua maioria como positivas (Rijo, 2017: 35).

No pensamento de Cierco (2017: 83) “a ideia de unidade constitui aquilo que vários autores designam de “fio condutor da U.E.”, sendo um marco diferenciador e positivo do espaço de integração europeu”. Perante problemas cada vez mais globais e complexos, as respostas têm que ser coletivas e a uma só voz. Todos os Estados membros devem participar e colaborar nas respostas e soluções que são apresentadas. De facto, os problemas com que a Europa se debate atualmente já não se compadecem de respostas individuais e de curto prazo. Obrigam, portanto, à definição de estratégias comuns, integradas e coordenadas entre todos. É esta ‘unidade’ que tem faltado na Europa nos últimos anos e que deve ser incentivada junto dos Estados membros (Cierco, 2017).

A igualdade está prevista na Carta dos Direitos Fundamentais, já referida, e é indissociável da ideia de unidade, uma não pode coexistir sem a outra. Abrangem a não discriminação, a diversidade cultural, religiosa, linguística, igualdade entre géneros, direito das crianças, pessoas idosas e a integração de pessoas portadoras de necessidades especiais. Enfatiza-se que não é suficiente haver apenas a igualdade jurídico-formal, aquela garantida por lei, se na realidade material-fática ela não for adequada, é necessário haver a conjugação destas distintas realidades.

Para além dos princípios da unidade e da igualdade, temos ainda o princípio da solidariedade. A ideia de solidariedade entre os Estados membros permite repartir de forma uniforme e equitativa não só as vantagens e os benefícios, mas também, os custos que advêm do próprio processo de integração. Esta solidariedade é sem dúvida essencial à constituição de uma ordem comunitária duradoura e sempre foi, juntamente com os outros princípios, um elemento que diferencia o espaço de integração europeu face a todos os outros que existem à escala mundial (Cierco, 2017).

Convém ressaltar, entretanto, que a solidariedade entendida no seio da U.E. vai além da partilha de responsabilidades entre os membros. Na Carta dos Direitos Fundamentais, a

solidariedade é o componente social da dignidade da pessoa humana, além de um conjunto de direitos de índole prestacional, reforça a relação entre os níveis positivos e negativos dos direitos fundamentais. A solidariedade abrange diversos direitos, entre eles: o direito de negociação e de ação coletiva, de acesso aos serviços de emprego, de proteção em caso de demissão sem justa causa, à condições de trabalho justas e equitativas, à proibição de trabalho infantil e à proteção dos jovens trabalhadores, direito à vida familiar e à vida profissional, segurança e assistência sociais, acesso aos serviços de interesse econômico geral, proteção do meio ambiente e defesa dos consumidores (Souza, 2013).

A diversidade constitui-se como o tema da União Europeia e está garantido no preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais onde consta que a preservação e desenvolvimento dos valores comuns só é possível se houver respeito pelas diversidades das culturas e das tradições dos povos da Europa.

A originalidade e o êxito da União Europeia estão na sua capacidade de respeitar a história, as línguas e as culturas variadas e imbricadas dos Estados-Membros, dando simultaneamente corpo a uma compreensão e a regras comuns que têm garantido a paz, a estabilidade, a prosperidade e a solidariedade - e com elas, um riquíssimo património cultural e uma enorme criatividade, que os sucessivos alargamentos vieram reforçar ainda mais. Graças a esta unidade na diversidade, o respeito pela diversidade cultural e linguística e a promoção de um património cultural comum estão no cerne do projecto europeu. Mais do que nunca, eles são indispensáveis num mundo globalizado (Comunicação da Comissão sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado, 2007).

É certo que com a entrada do grande contingente de refugiados no espaço Europeu, os princípios e valores da União Europeia têm sido postos à prova. Na partilha de responsabilidades sobressai o interesse individual de cada país, na busca por medidas securitárias, como a construção de muros, para conter o fluxo de refugiados, deixa-se de lado a solidariedade e põe-se em causa a diversidade, que passa a ser vista como uma ameaça os cidadãos europeus.

A U.E. tem procurado encontrar uma solução para a crise migratória através da realização de várias cimeiras europeias. Contudo, a falta de vontade política e ambição para encontrar as respostas adequadas, reflete-se diretamente no gizar das políticas europeias que acabam por ser políticas de denominadores comuns mínimos (Ferreira, 2016).

2.3.2. Às Ações

A resposta europeia à crise migratória tardou em chegar, não só porque os Estados membros não foram capazes de identificar a gravidade da situação, como também porque foi difícil encontrar respostas conjuntas.

Perante a incapacidade do bloco de criar uma missão no âmbito da Frontex para lidar com os crescentes fluxos migratórios irregulares por via marítima e naufrágios nas suas costas, que ceifaram milhares de vidas, a Itália implementou em outubro de 2013 a operação «Mare Nostrum», que tinha como missão salvar vidas no mar. Esta missão, que se tornou demasiado dispendiosa para o Governo italiano, foi substituída um ano depois pela operação da Frontex «Tritón»⁴⁹, cujo objetivo é a gestão da fronteira externa da U.E., que não tem caráter humanitário e sim securitário, mas que, quando há vidas humanas em risco, a busca e salvamento se torna uma prioridade. Os recorrentes naufrágios fortemente noticiados pela comunicação social evidenciou a dificuldade europeu em lidar com a migração ilegal e impulsionou a adoção de medidas de caráter urgente, dentre elas a adoção de uma ação militar para combate ao contrabando e tráfico de pessoas no Mediterrâneo. Trata-se de uma operação PCSD, Operação Sophia, cujo objetivo é prevenir a perda de vidas no mar, lutar contra o contrabando e tráfico de pessoas e lidar com as causas que não estão na raiz do problema. Esta missão consolidou a tendência de militarização das fronteiras externas europeias (Ferreira, 2016).

Todavia, a medida de caráter urgente mais contestada pelos Estados membros foi a criação de um sistema de quotas a ser implementado durante a crise migratória, que evidenciou a falta de ‘unidade’ europeia, e acima de tudo de ‘solidariedade’. Criado em 2015 pela Comissão Europeia, o ‘sistema de quotas’ definia que cada Estado membro passaria a receber um determinado número de refugiados, partilhando assim este ‘fardo’ com os Estados situados na fronteira da União, mais atingidos pelos fluxos migratórios. Estas quotas foram estabelecidas segundo alguns critérios: o tamanho da população, o Produto Nacional Bruto, a taxa de desemprego, o número de pedidos de asilo recebidos e o número de sítios para reinstalação oferecido por 1 milhão de habitantes no período entre 2010-2014. Contudo, alguns Estados-membros não aprovaram esta medida (países do grupo de Visegrado, República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia, mais o Reino Unido e Dinamarca), tendo esta sido acatada apenas de forma voluntária pelos Estados, tornando-se manifestamente insuficiente para cobrir as necessidades e permitir recolocar todos aqueles que chegavam à Europa e que necessitavam de proteção (Cierco, 2017).

Diversas rondas de negociação entre os Estados Membros da U.E. demonstraram a falta de coesão interna e após intensas negociações foi acordado um número total de 160 mil recolocações. Contudo, o processo de distribuição tem sido moroso e muito aquém do esperado (Ferreira, 2016).

O sistema de quotas, suportado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração, embora seja um passo tímido foi bem-vindo tendo em conta o atual cenário. Ainda assim, existem dois desafios que podem afetar a sua efetiva operacionalização: aplicação das condições de

⁴⁹ O ano de 2015 ficou marcado pela chegada sem precedentes de um grande número de refugiados e imigrantes ilegais através das rotas do Mediterrâneo, o que justifica as ações securitárias da U.E., no sentido de tentar conter o fluxo de migrações para o continente.

recepção e continuar ligado ao Regulamento de Dublin. Primeiro os sistemas de asilo na U.E. mostram uma profunda falha na aplicação das condições de recepção e nas capacidades administrativas e judiciais, o que impede um tratamento justo e humano dos pedidos de asilo (Magalhães, 2016).

Por um lado, os requerentes de asilo, movidos pelo desejo de fugir ao conflito e instabilidade, gastam milhares de euros para alcançar a Europa, na esperança de chegar a um país onde lhes seja oferecido um futuro melhor. Não obstante, quando entram na Hungria ou na Grécia, a falta de condições de acolhimento leva-os a realizar segundos movimentos no território europeu para alcançar um país com melhores condições. A verdade é que grande parte dos Estados-Membros não estão preocupados em implementar padrões comuns referentes às condições de recepção. A U.E. deve reforçar a capacidade de acolhimento dos seus membros, bem como impulsionar as suas capacidades administrativas e judiciais para lidar com a recepção dos pedidos de asilo. (Magalhães, 2016).

Com os ataques terroristas e o crescimento do apoio eleitoral a partidos nacionalistas e populistas, com discursos contra a imigração - sobretudo de muçulmanos - é possível compreender que a União Europeia enfrenta um ambiente repleto de diversas dificuldades no tocante à política comum de asilo. Além das dificuldades económicas, muitos países da União argumentam não ter capacidade de integrar e garantir os direitos mínimos aos refugiados, além de recorrerem ao discurso da ameaça cultural que os imigrantes e refugiados podem representar. Assim, esquece-se a essência do direito do refúgio, alicerçado nos direitos humanos (Batista de Lara, 2016).

A Agenda Europeia para a Migração, adotada em maio de 2015, teve como objetivo avançar na construção de uma política de imigração comum, o que é um dos seus principais trunfos. Esta política está assente em quatro pilares de ação: migração irregular, gestão de fronteiras, política comum de asilo e migração legal. No entanto, carece de ambição política já que é uma agenda de mínimos, que define linhas gerais básicas para orientar a ação dos estados-membros. Para além disso, a agenda não parece ter em conta os verdadeiros desafios que se apresentam: a desagregação social e política e os conflitos nos países da sua vizinhança, bem como a violência e pobreza endémica que sofrem muitos países africanos. Tal requer um conjunto de medidas que tratem a gestão do conflito e pós-conflito, que não estão presentes. Deste modo, a falta de acordo entre os estados-membros mina toda a Agenda migratória e a construção de uma política global e coerente. O fracasso da política de distribuição de refugiados levou à proposta por parte da U.E para reestruturar o sistema comum de asilo e impor sanções aos estados que se recusem a acolher refugiados ou um número inferior ao definido anteriormente. Para além disso, a Comissão propõe, pela primeira vez, sancionar o *asylum shopping* por parte dos refugiados, no sentido de sancionar aqueles que abusem do sistema e prevenir a mobilidade secundária dentro do espaço Schengen. No entanto, esta medida

foi recebida com hostilidade por parte dos estados-membros, que criticam os valores das multas propostos e questionam o fim que se dará a esse dinheiro (Ferreira, 2016).

A União Europeia tem sido incapaz de unificar as regras comunitárias referentes ao tratamento de refugiados e pessoas elegíveis para proteção subsidiária num só regime de proteção de requerentes de asilo e refugiados, colocando milhares de pessoas perante situações diferenciadas de proteção no interior do território comunitário. Por sua vez, tanto a U.E. como cada um dos Estados-membros só parcialmente incorporaram os princípios fundamentais Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, favorecendo interpretações restritivas destes normativos (Saraiva, 2017).

E tal como ocorre no plano económico, a crise migratória levanta, para além de questões relacionadas às quotas e medidas de segurança na fronteira, uma reflexão fundamental para a U.E.: diante dessas crises, que fogem ao controle direto dos Estados, o processo de integração na Europa ou deveria avançar - o que permitiria respostas rápidas e uníssonas, gerando estabilidade interna e baixo conflito -, ou a integração e o direito comunitário deveriam ser repensados, liberando os países para adotarem posições unilaterais, o que gera maior instabilidade regional e desgaste do bloco. A primeira opção exige tempo negociador, enquanto a segunda gera custos assimétricos para os Estados. Enquanto o bloco europeu não resolver essa dissonância arriscada, em que matérias do mesmo plano estão diversamente distribuídas entre competências comunitárias, partilhadas e estatais, o bloco continuará em conflito interno na medida em que recebe tais impactos exógenos sistémicos (Costa Junior, 2016).

O desespero da União Europeia para encontrar soluções para conter os fluxos migratórios levou a adoção do controverso acordo “U.E. - Turquia”, apresentado pelo Partido Trabalhista holandês, que propõe devolver imediatamente à Turquia os refugiados e migrantes que chegam à Grécia, como forma de conter o fluxo de pessoas chegando à Europa.

2.3.3. O “Acordo U.E. - Turquia” de Março de 2016

A atual crise humanitária coloca desafios de longa duração à Europa que não devem ser menosprezados. O tema mobilizou os decisores em torno de um discurso de emergência que enfatiza a necessidade de adoção de medidas excepcionais de resposta ao afluxo massivo de pessoas à Europa. Na narrativa securitária dominante, a Europa tem rejeitado a afirmação de um discurso político mais centrado na ética humanista na gestão dos fluxos de migrantes, à medida em que qualquer tentativa de implementação de soluções conjuntas em todo o território europeu enfrenta resistência e divisões na U.E. (Saraiva, 2017).

Resumidamente, o acordo celebrado em março de 2016 estabelece na sua primeira cláusula que todos os migrantes irregulares que deixarem a Turquia para rumar à Grécia serão devolvidos ao solo turco, uma medida reconhecida como “extraordinária e temporária para pôr

um fim ao sofrimento humano e restaurar a ordem pública”. A cláusula prevê que aqueles que forem enquadrados pelas autoridades gregas como titulares do direito de asilo, terão processados individualmente os seus pedidos. Os demais deverão ser retornados à Turquia. A cláusula segunda trata especificamente dos sírios. Eles representam o maior contingente populacional de refugiados que chega à Europa, fugindo de uma guerra civil que dura mais de cinco anos. Segundo o Acordo, para cada sírio que seja retornado das ilhas gregas à Turquia, outro será reacomodado na União Europeia, a partir dos Critérios de Vulnerabilidade, desde que não tenha tentado entrar na União Europeia antes, irregularmente. Haveria uma disponibilidade para assentamento de 18.000 mil pessoas, sendo que a União Europeia estaria disposta a abrir vaga para mais 54.000 vulneráveis sírios. Interessante lembrar que somente em fevereiro de 2016, mais de 57.000 migrantes chegaram nas ilhas gregas, dos quais 52% eram sírios, e o restante iraquianos e afegãos. Com isso, a Turquia representaria o primeiro país a conceder asilo aos refugiados sírios, e de cada um que recebesse de volta e acolhesse, outro seria realocado pela própria União Europeia, para os países que estivessem em condições e disponibilidade para receber essas pessoas (Piovesan e Olsen, 2017).

Além disso, a fim de compensar essa devolução de sírios que buscam entrar irregularmente na Europa, a União Europeia comprometeu-se a pagar uma cifra adicional de 3 bilhões de euros até 2018, liberar o visto para turcos visitarem a Europa a partir de junho de 2016 e facilitar os trâmites para que a Turquia venha a ser incluída na União Europeia. O que se depreende do Acordo firmado é que, apesar do compromisso de reassentar refugiados que estejam regularmente acomodados na Turquia, todos aqueles que tentarem entrar na Europa irregularmente serão devolvidos - mesmo as vítimas da Guerra Civil Síria, e de perseguições dela decorrentes. A única porta de entrada seria pela via dos trâmites legais e burocráticos, os quais deverão ser providenciados inicialmente na Turquia (Piovesan e Olsen, 2017).

Para várias organizações não governamentais, tais como a Amnistia Internacional (AI), este entendimento diplomático deixou “milhares de pessoas expostas a repugnantes e inseguras condições nas ilhas gregas”, constituindo uma clara violação dos princípios e valores europeus e de desrespeito pelos direitos humanos. Num relatório intitulado “Uma rota para o desespero: Impacto dos Direitos Humanos do Acordo UE-Turquia” de 2017, a AI refere mesmo que “o Acordo UE-Turquia tem sido um desastre para os milhares que ficaram ‘encalhados’ nas ilhas gregas num perigoso e desesperante limbo”. Ao fazer regressar à Turquia cada cidadão irregular que chega à Grécia, a U.E. parte do pressuposto de que a Turquia é um “país seguro” para os requerentes de asilo. Contudo, tendo em conta a ausência de condições humanitárias nos campos de refugiados turcos, considera-se que a U.E. está a colocar em causa a segurança destas pessoas e a violar os direitos humanos que desde sempre defendeu (Cierco, 2017). O Acordo levantou ainda certa inquietação por parte de alguns Estados-membros e a própria opinião pública, que se questionam sobre o respeito aos direitos humanos e liberdade de expressão na Turquia.

A Turquia torna-se, assim, um elemento-chave na gestão da crise migratória europeia, comprometendo-se a tomar medidas para evitar a abertura de novas rotas de imigração irregular. Por meio deste acordo, a U.E. não faz mais do que deslocar o problema para um país vizinho, através da externalização da fronteira europeia, deixando a questão nas mãos da Turquia (Ferreira, 2016).

Um dos principais princípios postos em cheque pelo Acordo é o princípio do *non-refoulement*, ou da não devolução, pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados. O acordo visa proteger o território europeu, mediante alegações de que os refugiados sírios, afegãos ou iraquianos trazem entre si pessoas com propósitos terroristas. Ocorre que esses refugiados estão justamente fugindo de atentados terroristas em seu país de origem. A tolerância condicionada pela Europa parece ser própria do comportamento de Estados-nação ou sociedades de imigrantes. Grupos minoritários como os refugiados sírios só são admitidos se não oferecerem nenhum risco para o modo de vida europeu, pois ao fazê-lo, justificariam medidas de contenção e intervenção (Piovesan e Olsen, 2017).

O Acordo enfatiza a natureza excepcional das medidas aprovadas num contexto de urgência humanitária. Como já referido, cria novos obstáculos à chegada de migrantes ao território comunitário e representa a rejeição, por parte dos Estados membros da U.E., de parte significativa das suas responsabilidades ao abrigo do DIP, DIDH e Direito Comunitário. Nesse sentido, fragiliza a afirmação da U.E. como potência normativa e evidencia os limites da cooperação e solidariedade entre os países comunitários. Independentemente da U.E ter falta de trabalhadores qualificados e ter em mãos um grave problema demográfico, tem prevalecido a vontade de afirmar os particularismos do modelo regional europeu e a vontade de aprofundar o modelo de fechamento da fronteira externa às populações migrantes (Saraiva, 2017).

CAPÍTULO 3 - PORTUGAL SOLIDÁRIO? ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE ACOLHIMENTO

3.1. Portugal e a Crise dos Refugiados

Desde a segunda guerra mundial o mundo não enfrentava uma crise tão significativa em termos de deslocamento forçado de pessoas. Atualmente fala-se em “crise de refugiados” na Europa, mas esta não é só uma crise de refugiados, é também uma crise de valores. A reação da opinião pública e os níveis sem precedentes de atenção mediática às experiências e imagens dramáticas da chegada de refugiados e migrantes à UE, colocam uma imensa pressão junto das Instituições Europeias e dos Estados Membros para que estejam à altura de encontrar soluções que demonstrem um valor acrescentado no desenvolvimento de uma política migratória que obedeça aos princípios e valores que estiveram na base da sua própria criação.

Na procura de soluções conjuntas e eficazes para lidar com o grande contingente de refugiados que entraram na Europa, teve lugar em junho de 2015 o Conselho Europeu, onde foi decidido um esquema de emergência temporário de relocação (Decisões do Conselho 2015/1523, de 14 de setembro de 2015, e 2015/1601, de 22 de setembro de 2015) e reinstalação de refugiados (Conclusões do Conselho Justiça e Assuntos Internos de 20 de julho de 2015). A relocação permite a transferência de pessoas entre os Estados membros da U.E., enquanto a reinstalação diz respeito a pessoas provenientes diretamente de países terceiros, com base num pedido do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Este esquema europeu é complementar aos mecanismos nacionais já existentes, ao abrigo dos quais vários países europeus e outros países associados, como a Suíça ou a Noruega, têm recebido refugiados. É de notar que a chave de distribuição para o sistema temporário de relocação, que transfere do país de entrada para outro Estado membro a responsabilidade pela análise do pedido de asilo, tem por base novos critérios, se comparado com o sistema de Dublin, como por exemplo o PIB, a população e as taxas de desemprego (Rodrigues, 2017).

O caminho delineado pelas instituições europeias relativamente ao processo de acolhimento de refugiados foi, de forma geral, bem recebido pelas forças políticas portuguesas. De facto, não se verificou qualquer oposição relativamente ao plano de acolher uma parcela do total dos 160.000 refugiados integrados no plano inicial de recolocação por parte dos partidos com assento parlamentar. Numa fase inicial Portugal comprometeu-se a receber cerca de 4.400 refugiados, sendo que até fevereiro de 2017 Portugal havia recebido apenas 1.000 refugiados, ou seja, 22% da quota expectável. No entanto, o número de refugiados dispostos a vir para Portugal não acompanha a disponibilidade de acolhimento demonstrada pelo país. Cabe a ressalva de que o processo de distribuição de refugiados realizado pelas autoridades gregas e

italianas tem sido criticado pela sua morosidade e complexidade, o que pode influenciar a celeridade no processo de acolhimento (Costa e Teles, 2017).

Portugal não possui uma grande tradição de receção de requerentes de asilo. Os fluxos de refugiados mais significativos anteriores a 1974, reportam-se ao período da Segunda Grande Guerra Mundial e, nessa altura, os fluxos que ocorreram no país tiveram um carácter transitório. A evolução dos regimes de asilo não se associa exclusivamente à evolução dos pedidos e solicitações, mas também às circunstâncias políticas. No caso de Portugal, esta evolução está estreitamente ligada ao processo de harmonização das políticas nacionais de asilo promovidas pela União Europeia, o qual, em certa medida, procurou criar um regime europeu de admissão de refugiados e estabeleceu importantes limitações, nomeadamente, quanto à possibilidade de apresentar pedidos de asilo (Sousa e Costa, 2016).

De facto, o contexto português reflete as políticas europeias de asilo, bem como as diretivas políticas internacionais nesta matéria. O quadro legal do asilo em Portugal tem sofrido diversas alterações, sobretudo a partir dos anos 80. A Lei n.º 38/80, de 1 de agosto, veio regular o Direito de Asilo e o Estatuto do Refugiado, existindo na altura apenas uma Comissão Consultiva para os Refugiados. Os pedidos eram apresentados ao Serviço de Estrangeiros sem Fronteiras (SEF), organismo responsável pela instrução dos processos, cabendo a decisão sobre os pedidos de asilo ao Ministério da Administração Interna (MAI) e ao Ministério da Justiça (MJ), que solicitava o parecer da referida Comissão. Em 1991, é criado o Conselho Português Para os Refugiados (CPR), uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) com o objetivo principal de “promover uma política de asilo mais humana e liberal, a nível nacional e internacional”. A partir de 1998, o CPR passa a ser o representante oficial do ACNUR (que deixa de ter delegação em Portugal) assumindo o apoio jurídico e social aos refugiados e requerentes de asilo. Com a Lei de Asilo de 1998 o CPR passa a desempenhar igualmente um papel consultivo no procedimento de asilo, em parceria com o SEF, bem como a prestar aconselhamento jurídico direto aos requerentes de asilo ao longo de todo o processo (Coelho, 2016).

Portugal é dos poucos países europeus que consagra o direito de asilo como direito fundamental na respetiva Constituição. E a norma constitucional que o prevê não só consagra o direito como densifica o respetivo âmbito de proteção, ao esclarecer quem pode ser titular de direito de asilo em Portugal “estrangeiros ou apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição em consequência da sua catividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.” - artigo 33º/8 da CRP. A lei do asilo acolheu, no artigo 3º/1, o direito de asilo constitucional. As pessoas que podem invocar o direito de asilo constitucional têm, pois, de ser, em primeiro lugar, ativistas e, em segundo lugar, as causas que os movem têm de caber nestes cinco grandes ideais: democracia, libertação social e nacional, paz entre os povos, liberdade e direitos da pessoa humana (Oliveira, 2016).

O Direito de Asilo faz parte do catálogo dos Direitos Fundamentais da Constituição da República Portuguesa desde o início. Na versão da CRP de 1976, este direito estava já explicitamente previsto e, aquando da 1ª Revisão Constitucional de 1982, passou a ser inequivocamente associado ao plano dos direitos, liberdades e garantias fundamentais passíveis da maior protecção constitucional. Assim, em Portugal, o Direito de Asilo não integra apenas a categoria dos direitos fundamentais; goza, também, de um regime especial de tutela (Artigo 18º) que proíbe a restrição legal desse mesmo direito, salvo nos casos expressamente previstos na CRP, ou seja, que afirma a inconstitucionalidade de qualquer medida governativa e legislativa que limite o acesso ao estatuto de refugiado por parte daqueles que, comprovadamente, beneficiem desse direito. O direito de asilo é o único direito fundamental da CRP que apenas pode ser invocado por quem não seja nacional (SEF, 2008).

O facto da Constituição Portuguesa ter adotado um conceito próprio de asilo, diferente daquele que vigora nas ordens jurídicas internacional e europeia, levanta problemas específicos. O conceito constitucional de asilo é, em rigor, um conceito mais restrito do que o conceito internacional e europeu (e também legislativo) de asilo. Efetivamente, enquanto ao nível internacional e europeu se protege quem seja perseguido em razão do grupo étnico-racial, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, a nível constitucional apenas se protege especificamente quem é perseguido por força de determinadas actividades (e não opiniões) políticas. Se, ao nível internacional e europeu, todas as opiniões políticas são protegidas, ao nível constitucional apenas algumas o são: aquelas “em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana”. Ou seja, a Constituição optou por apenas atribuir o direito de asilo político “por motivos nobres” (Freitas, Queiroz & Esperança, 2016).

A nova Lei de Asilo, aprovada por unanimidade no Parlamento em 2008, representou um importante avanço no sistema de protecção português, pois veio reforçar a protecção dos requerentes de asilo considerados mais vulneráveis - os menores e os menores não-acompanhados - e aplica o princípio de non-refoulement. Por outro lado, introduz a figura jurídica de “refugiados reinstalados” - referente à transferência de refugiados do país de asilo (onde já possuem esse estatuto legitimado) para um país terceiro, sob acordo prévio de serem acolhidos e de receberem um estatuto formal, com residência permanente e possibilidade de aquisição de nacionalidade. De acordo com esta Lei, o direito de asilo é concedido “aos estrangeiros e apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana; ou que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude do grupo étnico-racial, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual” (Artigo 3º da Lei do Asilo).

Todo o instituto da proteção internacional a estrangeiros em Portugal parte de um princípio geral: o de que os Estados têm obrigações diferenciadas perante diferentes tipos de estrangeiros. Entretanto, existe uma multiplicidade de situações, que nem sempre casam bem com as respostas jurídicas limitadas de que o ordenamento jurídico dispõe. Esta é daquelas áreas em que, por mais perfeita que fosse a capacidade de previsão do legislador, haveria sempre situações que lhe escapariam (Oliveira, 2016).

O beneficiário de proteção internacional pode almejar obter um de dois estatutos: (i) refugiado⁵⁰ ou (ii) proteção subsidiária⁵¹, que embora materialmente correspondam a dois estatutos diferentes, do ponto de vista procedimental, partilham uma regulação idêntica. Cada um destes estatutos tem pressupostos específicos de atribuição, constituindo o segundo uma alternativa, mais precária, ao primeiro. A concessão de ambos obedece a um mesmo procedimento bifásico (a admissibilidade do pedido é avaliada pelo SEF; a atribuição do estatuto é da competência do responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, sob proposta do Diretor Nacional do SEF), e à verificação de pressupostos, positivos e negativos. A decisão sobre a perda de qualquer dos estatutos é igualmente da competência do responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, sob proposta do Diretor Nacional do SEF (Gomes, Caldeira, Coimbra & Duarte, 2016).

Em qualquer das vias de proteção internacional em território português, o reconhecimento ou não de uma destas formas de proteção asilo constitucional, o asilo “convencional”, ou a proteção subsidiária depende de um juízo de prognose, em que a partir

⁵⁰ O refugiado é o estrangeiro/apátrida que acorra a Portugal em virtude de perseguição ou grave ameaça dela, “em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana” (n.º 1 do artigo 3.º), ou em virtude de fundado receio de poder vir a ser perseguido em razão “da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social” e que, por esse motivo, não possa ou não queira voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual (n.º 2 do artigo 3.º) O direito de requerer proteção internacional com estes fundamentos traduz-se no direito de asilo e a sua invocação com êxito concede o estatuto de refugiado (artigo 4º). Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º, “tem de existir umnexo entre os motivos da perseguição e os atos de perseguição referidos no n.º 1 ou a falta de proteção em relação a tais atos”. Alguém que pede asilo fundadamente é um fugitivo do seu Estado de origem, do qual foi forçado a sair porque desenvolve ativamente ações em defesa da democracia ou é perseguido, ou ameaçado de perseguição, por motivos étnicos, religiosos, rracicos ou políticos - ou seja, existe um temor real, individualizado e circunstanciado, que impede o seu regresso (e da sua família) (Gomes *et al*, 2016).

⁵¹ Para obter proteção subsidiária bastará ao estrangeiro/apátrida estar impedido ou sentir-se impossibilitado de “regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por [correr] o risco de sofrer ofensa grave” (n.º 1 do artigo 7.º)³². Ofensa grave, segundo o artigo n.º 2 do artigo 7.º, pode corresponder, exemplificativamente: (i) a pena de morte ou execução; (ii) a tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu País de origem; ou (iii) a ameaça grave contra a vida ou a integridade física do requerente, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos. A obtenção deste estatuto de proteção subsidiária não concede a qualidade de refugiado, mas garante a emissão de uma autorização de residência válida por três anos, de acordo com o n.º 2 do artigo 67.º (Gomes *et al.*, 2016).

dos dados existentes, se aprecia se aquela pessoa tem ou não condições de regressar em segurança ao seu país de origem (Oliveira, 2016).

Não há tratamento diferenciado entre pedidos de asilo e pedidos de autorização de residência por razões humanitárias. O procedimento é único. Ou seja, não se exige que o requerente qualifique o seu pedido; este pede proteção às autoridades e a estas depois compete adequar a resposta à situação do requerente, sendo que, nos termos do artigo 10º da lei do asilo, se presume que um pedido de proteção internacional é um pedido de asilo, devendo as autoridades proceder primeiro à análise dos pressupostos do direito de asilo e, só depois de concluírem que o requerente não é elegível para o *status* de refugiado, é que podem passar à análise dos pressupostos da proteção subsidiária. O procedimento está estruturado em duas fases: fase de admissibilidade e fase de concessão. A lei do asilo prevê um procedimento especialmente célere para a apreciação dos pedidos apresentados nos postos de fronteira, dado a sua urgência, uma vez que os requerentes permanecem detidos na zona internacional do porto ou aeroporto enquanto aguardam decisão quanto à admissibilidade do seu pedido e essa circunstância obriga, naturalmente, as autoridades, a uma atuação muito expedita (Oliveira, 2016).

Na atualidade, e no âmbito de pedido de proteção internacional, existem duas formas possíveis de os refugiados iniciarem o processo de solicitação de acolhimento em Portugal. Uma forma é através do pedido espontâneo e a outra é através do Programa da Recolocação. No que toca à solicitação de acolhimento de forma espontânea, é a pessoa, o requerente de asilo, que tem de fazer, de forma autónoma, o seu pedido de proteção internacional. Quanto ao pedido de acolhimento, no âmbito do Programa da Recolocação, os procedimentos são efetuados pelas entidades responsáveis desse processo, nomeadamente SEF, ACM, organizações intermediárias e instituições de acolhimento locais (Carvalho, 2017).

Os processos de pedidos de asilo espontâneos desenrolam-se em duas fases: (i) a primeira, relativa à admissibilidade do pedido, é da competência do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ('SEF') e do seu Diretor Nacional; (ii) a segunda, relativa à concessão do estatuto, é da competência do responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, que decide sob proposta do Diretor Nacional do SEF.

i) Admissibilidade do pedido

Para dar início ao processo é necessário, em primeiro lugar, solicitar 'sem demora' asilo junto das autoridades do país, sendo posteriormente imprescindível passar por um processo burocrático para avaliação dos requisitos estabelecidos na Convenção de Genebra (DL nº27/2008 de 30 de junho, artigo 2º, alínea o). Neste sentido, um estrangeiro ou apátrida que pede proteção em Portugal, devido a perseguições por causa da religião, nacionalidade ou opiniões políticas, deve apresentar o seu pedido de asilo (escrito ou oralmente) de forma autónoma, devidamente fundamentado para que depois seja feita uma avaliação pelo SEF ou

por outra entidade policial (artigo 13º, nº1 do DL nº26/2014 de 5 de maio). Quando o pedido é feito a outra entidade policial (por exemplo, GNR ou PSP), estes devem reencaminhar o pedido ao SEF no prazo máximo de 48 horas, o qual o regista num prazo máximo de três dias. Posteriormente, o SEF deve informar o ACNUR e o CPR, para prestarem apoio ao solicitante e o representar, se ele assim desejar. O candidato pode estender o pedido de asilo à sua família (n.º 3 do artigo 13º) (Gomes, *et al.*, 2016).

Após registo do pedido, o SEF emite uma declaração comprovativa do recebimento, a qual permite o requerente no direito de permanecer em território nacional até decisão sobre a admissibilidade (n.º 1 do artigo 11.º e n.º 1 do artigo 14.º). O requerente deverá ser ouvido pelo SEF num prazo entre 2 a 5 dias após o registo (n.º 1 do artigo 16.º), devendo nessa ocasião - se o não fez antes, aquando da apresentação do pedido - fornecer a informação que lhe for solicitada conforme descrita no n.º 1 do artigo 15.º, concretamente a sua identificação e o relato das circunstâncias que fundamentam o pedido de asilo.

Ponderadas as circunstâncias conhecidas da situação política e social do Estado de onde chega o candidato, que podem fazer escassear a prova documental, a avaliação deverá valorar-se maioritariamente de prova testemunhal, sobretudo através das declarações do requerente, as quais devem ser, mais do que a regra, especialmente coerentes (no sentido de credíveis) e consistentes (no sentido de completas). E, naturalmente e sem embargo da compaixão que os relatos possam suscitar, deverão desconsiderar-se como razões fundadas de atribuição de proteção internacional razões desligadas de perseguições com motivações políticas, conforme a descrição do artigo 3.º (Gomes, *et al.*, 2016).

Conforme apontado por Santinho (2009), a entrevista aos requerentes de asilo é demasiado subjetiva e trata os refugiados como potenciais ameaças à segurança do país. Assim, após o pedido manifesto de asilo, apresentado às autoridades, o solicitante será sujeito a uma entrevista crucial, uma vez que é perante a “performance” retórica e corporal apresentada que irá ser-lhe atribuído, ou não, o *status* de refugiado. A subjetividade está inevitavelmente inerente ao processo de escuta e de análise dos relatos, em que as autoridades procuram possíveis contradições nos discursos e analisam a linguagem corporal. Nesta entrevista, estão presentes, o agente da autoridade e um jurista do Conselho Português para os Refugiados (CPR). Apesar das diferenças culturais, sociais, linguísticas e etárias, entre o requerente de asilo e o agente da autoridade, e da situação traumática em que o primeiro se encontra, frequentemente recém-chegado de um ambiente de terror e exploração, não está presente nenhum mediador, nenhum técnico de saúde, nenhum psicólogo. A única ferramenta que o requerente de asilo possui é a performance do seu próprio corpo, as narrativas da sua memória. O modo como conta a sua história, a forma como diz tudo com pormenores ou, por outro lado, exhibe silêncios, a intensidade do olhar, ou a fragilidade e submissão com que encara o agente da autoridade, as referências oferecem do país, a postura do corpo na cadeira, a capacidade de chorar ou de calar as lágrimas, toda a subjetividade contida neste ato, é o verdadeiro passaporte para quem não tem outras formas de provar a sua identidade “numa sociedade em

que o papel, os documentos, a imagem do eu, substitui a própria identidade física do sujeito. Seja homem ou mulher, refugiado ou imigrante, jovem ou adulto, é sempre este sujeito que é percebido como potencialmente perigoso, por não pertencer a uma suposta cidadania nacional reconhecida” (Santinho, 2009: 585-586).

Os procedimentos de asilo são, de facto, particularmente complexos. Está em causa a prova de que a pessoa avaliada tem fundado receio de perseguição ou de sofrer ofensa grave. E são casos em que o material probatório é quase sempre escasso e os meios de obtenção de prova são quase sempre inacessíveis. Sem grande esforço, é possível perceber que quando alguém foge do seu país por receio de estar a ser perseguido não traz consigo um arquivo de todos os documentos que provem as razões por que é perseguido. O mais provável é até que se desembarace desses documentos comprometedores para melhor conseguir atravessar a fronteira em segurança. Ao chegar ao país de acolhimento, exigem-lhe, no entanto, que prove que é perseguido e quais são as razões que fazem daquele requerente um alvo de perseguição por parte do Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual. Na maior parte dos casos, não possui consigo esses documentos (muitas vezes, não possui sequer documentos de identificação pessoal válidos) e não pode denunciar o seu paradeiro às autoridades do país de origem, pelo que a via diplomática, como meio de obter elementos relevantes para a prova, lhe está vedada (Oliveira, 2016).

Nos procedimentos de determinação da necessidade de proteção subsidiária em que não esteja em causa a apreciação da situação pessoal do requerente, mas apenas a existência de uma situação de violação sistemática dos direitos humanos ou de conflito armado, a matéria a provar pode ser um pouco mais simples do que nos casos do direito de asilo, se bem que a recolha de informação sobre o país de origem seja uma tarefa exigente para as autoridades a quem compete a decisão do pedido. A celeridade é também um aspeto fundamental que não pode ser subestimado. Uma das ameaças para o direito de asilo é a possibilidade de o seu uso abusivo poder funcionar como uma via fácil para escapar aos controles migratórios. Se a simples invocação do asilo constituir o requerente no direito de aceder ao território e aí permanecer por um período de meses ou anos, enquanto aciona todas as garantias que o sistema lhe concede, para, no final, concluir que o pedido é improcedente e que o requerente deve ser expulso, o mais provável é que nunca venha a sê-lo. A credibilidade de um sistema de asilo exige, pois, celeridade na resposta aos pedidos de asilo. E a própria vida das pessoas que requerem asilo não se compadece com períodos de espera desnecessariamente longos, em que as pessoas permanecem provisoriamente no país sem certezas quanto ao seu futuro (Oliveira, 2016).

Após a data de apresentação do pedido, o Diretor Nacional do SEF tem até 30 dias para se pronunciar expressamente sobre a sua admissibilidade (n.º 2 do artigo 20.º), sendo certo que, nesta fase, o silêncio vale deferimento (n.º 2 do artigo 20.º)³⁷. Esta decisão de admissibilidade acarreta a emissão complementar de uma autorização de residência provisória a favor do requerente (e sua família, se for o caso: cfr. o n.º 3 do artigo 27.º), válida por 6

meses (e prorrogável até 9) a contar da admissão até decisão final (artigo 28.º). Assim, este pré-procedimento tem a duração máxima de 30 dias; porém, este prazo pode ser consideravelmente encurtado sempre que o pedido se revelar infundado, nos termos do artigo 19.º, ou inadmissível, conforme se retira do preceituado no artigo 19.º-A. Não é, em todo o caso, clara a diferença entre as decisões de inadmissibilidade que podem ser praticadas ao abrigo do artigo 19.º-A e a determinação de que o pedido é infundado, nos termos e para os efeitos do artigo 19.º. Julga-se que a inadmissibilidade por deficiente fundamentação do pedido a que se refere o artigo 19.º implica audição do requerente e uma apreciação substancial mínima; a decisão proferida ao abrigo do artigo 19.º-A, assume, por sua vez, as vestes de um indeferimento liminar, com recurso a elementos puramente documentais. Em qualquer dos casos, a decisão de inadmissibilidade terá de ser expressa, sob pena de deferimento tácito, e será passível de impugnação pelo requerente num prazo de 8 dias (artigo 22.º). A não admissibilidade gera o dever de abandonar Portugal num prazo até 20 dias a contar da sua notificação (n.º 2 do artigo 21.º) (Gomes, *et al.*, 2016).

Enquanto o processo de concessão de asilo está em análise, as pessoas que fizeram o seu pedido de forma espontânea podem beneficiar de apoio pecuniário mensal, bem como de todos os encaminhamentos necessários, para que possam subsistir enquanto o pedido é analisado. Após a realização do pedido, o SEF deve elaborar um relatório com base nas declarações prestadas pelo requerente. Em seguida, deve dar conhecimento deste relatório ao ACNUR e ao CPR, desde que o requerente tenha dado o seu consentimento para que aquela organização, caso assim o pretenda, se possa pronunciar sobre o mesmo no prazo máximo de cinco dias. A decisão final acerca do pedido é da competência do SEF, em particular, do Diretor Nacional. Quando a resposta ao pedido é positiva, os requerentes de proteção internacional podem obter uma autorização de residência provisória (válida por cinco anos), ou uma autorização de residência por razões humanitárias (válida por dois anos) (Tomás, 2012).

ii) A fase de atribuição do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária

Finda a instrução, o SEF lavra proposta fundamentada de concessão ou recusa do estatuto de proteção internacional, notificando o requerente para sobre esta se pronunciar em 10 dias. Na sequência, a proposta é enviada ao Diretor Nacional do SEF que, por seu turno, a remete, em 10 dias, ao responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, órgão competente para, em 8 dias, decidir homologar ou não o parecer. Tomada a decisão pelo Ministro, o SEF notifica o requerente da mesma, em língua que este compreenda, e bem assim os representantes do ACNUR e do CPR, caso o requerente tenha consentido na sua representação (artigo 29.º). A decisão deve ser expressa, pois nesta fase a lei não concede efeitos substantivos ao silêncio. Nestes termos, esta segunda fase do procedimento pode terminar: (i) com uma decisão homologatória - de concessão da proteção internacional, a qual concederá ao requerente a concomitante autorização de residência, por 5 ou 3 anos, e o investirá num conjunto de direitos; (ii) com uma decisão não homologatória - de recusa de

concessão da proteção internacional, a qual o requerente tem a opção de impugnar perante os tribunais administrativos, em 15 dias e com efeito suspensivo (n.º 1 do artigo 30.º), e face à qual tem 30 dias para sair de Portugal (n.º 1 do artigo 31.º)³⁹; (iii) por extinção, nos termos do artigo 32.º.

Note-se que a recusa de concessão de proteção internacional não impede o requerente de apresentar novo pedido, como esclarece o n.º 1 do artigo 33.º: “sempre que disponha de novos elementos de prova que lhe permitam beneficiar daquele direito ou quando entenda que cessaram os motivos que fundamentaram a decisão de inadmissibilidade ou de recusa do pedido de proteção internacional”. A apresentação de novo pedido não obsta à impugnação da decisão negativa relativa a um anterior e, sendo considerado admissível, gera autorização de permanência - caso haja expirado o período de 30 dias subsequente à notificação da decisão de recusa - e possibilidade de aproveitamento de elementos de prova do procedimento anterior (n.º 5 do artigo 33.º) (Gomes, *et al.*, 2016).

Para prosseguir com o segundo pedido, o requerente deve apresentar novos elementos de prova que lhe permitam beneficiar daquele direito ou quando entenda que cessaram os motivos que fundamentaram a decisão de inadmissibilidade ou de recusa do pedido de proteção internacional (artigo 33º, nº1 do DL nº26/2014 de 5 de maio). A oportunidade de um segundo pedido de asilo existe tanto para os casos em que a resposta ao primeiro tenha sido negativa, quanto para casos em que o requerente tenha desistido do pedido de asilo anterior. Numa situação similar à primeira e se os novos elementos que o requerente apresentar não forem válidos, o diretor nacional do SEF profere decisão de inadmissibilidade do pedido. Nesta altura, deve notificar de imediato o requerente dos motivos da decisão, bem como da possibilidade de impugnação judicial, perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo (artigo 33, nº6 do DL nº26/2014 de 5 de maio). Já no que toca à segunda situação, “o requerente de proteção internacional que se apresente novamente às autoridades tem o direito de requerer a reabertura do procedimento, que é retomado na fase em que foi interrompido” (artigo 32, nº3 do DL nº26/2014 de 5 de maio).

No caso de o pedido ser rejeitado, o CPR é chamado a pronunciar-se (sendo um órgão consultivo), e é com base na entrevista que emite um parecer que apoia o SEF na decisão sobre a aprovação, ou não, do pedido de asilo. Declarações falsas, incoerentes ou contraditórias são motivo para ter o pedido reprovado. Neste caso, o requerente tem direito a interpor recurso ao tribunal, com o apoio jurídico do CPR, tendo 20 dias para abandonar o país. Se não o fizer, será expulso coercivamente (Coelho, 2016).

No caso da recolocação, esta constitui, a par da integração local e do retorno voluntário, uma das três soluções duradouras para a situação dos refugiados. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), esta equivale a seleção e transferência dos refugiados de um primeiro país de asilo em que se encontram em condições precárias, por vezes ao longo de gerações, para um país que aceita acolher e conceder-lhes um

direito de residência permanente. A recolocação serve, em primeiro lugar, para proteger a vida e a liberdade dos refugiados. Numa perspectiva de solidariedade internacional, a recolocação pode contribuir, igualmente, para alguma equidade entre os países que a ela se obrigaram, como é o caso de Portugal e aqueles que acolhem a esmagadora maioria dos refugiados no mundo. Com efeito, o ónus acaba por recair predominantemente sobre os que menos podem, não obstante mais de 3/4 dos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) se terem obrigado a dar proteção aos refugiados (European Resettlement Network, 2018).

No caso português, trata-se da transferência de requerentes entre Estados membros da U.E. como medida de solidariedade e de partilha das responsabilidades à escala intra-europeia. Procura-se portanto, aliviar os países mais sobrecarregados com o influxo de refugiados, como é o caso da Grécia e Itália. Desde o início do programa Portugal já acolheu, de acordo com Frechaut (2017), 922 pessoas, sobretudo refugiados nacionais da Síria e da Eritreia.

O programa de recolocação português envolve o SEF (coordenador do programa), o ACM (normalmente, o intermediário do SEF) e as organizações de acolhimento (CPR, PAR, União das Misericórdias e Cruz Vermelha) que coordenam e encaminham os respetivos processos para as instituições locais de acolhimento. O apoio do Estado português, no que se refere ao programa da recolocação, tem uma vigência que vai até aos 18 meses, sendo que neste período estão assegurados por lei o acesso à escola, emprego, aulas de português e acesso à saúde.

O trabalho de recolocação começa na Grécia e Itália, onde membros do SEF entrevistam as pessoas para a escolha daqueles que serão recolocados em Portugal. As instituições portuguesas (PAR, CPR, Cruz Vermelha, etc.) trabalham no sentido de encontrar as melhores condições possíveis para o acolhimento destas famílias. Já em território nacional, o apoio a estas pessoas começa no aeroporto e depois de estarem no local onde permanecerão alojados durante a fase inicial do processo de reconhecimento do status de refugiado será celebrado um contrato de acolhimento, desenhado pelo grupo jurídico do CPR, no intuito de estabelecer um vínculo entre o requerente e o CPR. Este contrato só é assinado depois de elucidadas uma série de questões, tais como direitos e deveres dos refugiados. Tal contrato é “celebrado em português, é escrito em português e é assinado em português e, no momento da assinatura é explicado sempre ou em tigrínia ou em árabe (Carvalho, 2017).

Na fase inicial, os refugiados recolocados beneficiam do acolhimento no CAR do CPR, de acordo com o estabelecido no artigo 57º Lei de Asilo, por um período estimado em seis meses, que poderá variar em função da avaliação individual de cada caso. De referir que uma vez que o Estado Português não possui nenhum Centro de Acolhimento Transitório para requerentes de asilo (que permanecem no Centro até lhes ser concedida uma decisão sobre a sua admissibilidade) e refugiados recolocados, O CPR assume esta responsabilidade, na sequência dos acordos estabelecidos entre a organização e o Ministério da Administração Interna, recebendo como contrapartida, apoio financeiro do Estado Português e do Fundo

Europeu para os Refugiados. O CAR destina-se apenas a acolher pessoas que tenham sido encaminhadas pelo MAI/SEF ao abrigo da Lei de Asilo (Matos, 2011).

O governo português tem um papel fulcral na definição e execução das políticas de imigração e asilo e das políticas de integração. Contudo, necessita do apoio de outras instituições que possam dar cumprimento no terreno a essas políticas (SEF, 2008), como por exemplo do SEF. No âmbito da sua intervenção, o SEF deve estar atento para o facto de as políticas serem ou não adequadas às circunstâncias. No caso de existirem alguns desajustes, este deve informar o governo para que se possam fazer novas reformulações das políticas e, neste sentido, assegurar a segurança e o bem-estar dos refugiados. O SEF surge, portanto, como intermediário do governo relativamente ao que se passa no terreno. Mas, o SEF precisa ainda do apoio das organizações do 3º setor (PAR e CPR), para que se possa averiguar, em conjunto com as instituições de acolhimento locais, quais as melhores soluções para os diferentes casos de pedido de proteção internacional. Depois, durante o processo de acolhimento e de integração, a PAR e o CPR são ainda os intermediários entre as instituições de acolhimento locais e as instituições governamentais. Quando há incompatibilidades entre o que acontece na prática e as políticas estabelecidas pelo governo, a PAR e o CPR têm que transmitir todas essas informações ao SEF, que posteriormente transmite a informação ao governo (Carvalho, 2017). Trata-se, portanto, de um trabalho em conjunto entre o governo, as organizações não governamentais e a sociedade civil na busca por fomentar a integração dos refugiados em Portugal.

Cada vez mais se atribui importância ao procedimento justo como uma das primeiras condições de efetivação de alguns direitos humanos. O direito de asilo - ou de proteção internacional - é um direito dependente de procedimento e, uma pessoa que procure proteção num Estado apenas poderá obtê-la se existirem mecanismos que lhe permitam dirigir-se às autoridades, dar a conhecer a sua história pessoal e as razões que podem levar à concessão da proteção. Assim, é fácil perceber que a falta de procedimentos justos pode implicar, logo à partida, uma diminuição - ou mesmo negação - do direito de asilo de que muitos dos requerentes podem beneficiar, por cumprirem as condições substantivas para o efeito. A inobservância das garantias adjetivas pode constituir, assim, o primeiro entrave ao respeito pelos direitos humanos que se pretendem proteger com a concessão de asilo (Gil, 2016).

De modo geral, existe pouca transparência nos processos de decisão e avaliação dos pedidos de asilo na Europa, sendo as decisões muitas vezes tomadas com base nas intuições pessoais dos funcionários de imigração ou de um juiz. Por outro lado, o clima atual de descrença em torno dos requerentes de asilo levou a uma maior exigência relativamente às provas necessárias para fundamentar as alegações. À semelhança dos outros países da Europa, também em Portugal é de extrema importância a prova e a credibilidade do depoimento dos requerentes de asilo (Coelho, 2016). Isso representa um enorme entrave para a efetivação dos direitos dos refugiados, previstos e consagrados pela Convenção de 1951 e pelo protocolo de 1967, e tal não condiz com a preservação da dignidade da pessoa humana.

Apesar do contexto legal e institucional português no que respeita o asilo, a positivação do direito à proteção nem sempre é eficaz, tampouco o apoio prestado parece ser suficiente, nomeadamente quando os requerentes de asilo já não estão sob os olhos das instituições de acolhimento. Direitos básicos como o direito ao emprego, à saúde, à educação e à proteção social, apesar de consagrados na lei, muitas vezes não se aplicam, ou quando se aplicam, não correspondem às necessidades dos refugiados. A lei existe, mas não garante por si só uma realidade quotidiana com o pleno usufruto desses mesmos direitos. Estes direitos são somente conquistados através da persistência de alguns refugiados e após anos de luta, e não garantidos naturalmente pela aquisição do *status* de refugiado, conforme previsto em lei.

3.2. Estratégias Nacionais de Acolhimento

Em 2015 a Europa assistiu à maior migração em massa, sendo que mais de um milhão de pessoas solicitou asilo na U.E., maioritariamente em fuga de conflitos armados e chegaram à Europa através de arriscadas travessias do Mar Mediterrâneo. A Agenda Europeia para as Migrações⁵² (AEM), apresentada pela Comissão Europeia (CE) a 13 de maio de 2015, refletiu esta preocupação, designadamente ao nível da resposta imediata, propondo a implementação de um sistema de recolocação dentro da própria U.E. em resposta a este fluxo migratório. Em maio de 2015, a Comissão propôs recolocar, durante os 2 anos seguintes, 40.000 pessoas a partir da Grécia e Itália (países sob maior pressão migratória), para outros Estados-Membros da U.E. Em setembro de 2015, o Conselho adotou ainda duas decisões que estabeleceram um mecanismo excepcional de recolocação de mais 120.000 requerentes de proteção internacional para outros Estados-Membros da U.E. até setembro de 2017 (ACM, 2017).

A resposta nacional ao plano de recolocação europeu incidiu essencialmente na colaboração e apoio em matéria de gestão dos fluxos nos países de entrada desses fluxos - Grécia e Itália - e na assunção da responsabilidade de acolher requerentes de proteção internacional no quadro das figuras de reinstalação e recolocação, num total de 4.574 até Setembro de 2017. Em termos nacionais, do ponto de vista quantitativo, refira-se o acréscimo significativo em 2015 do número de pedidos de asilo face ao ano anterior (+100,4%), registando-se 896, com o reconhecimento de 33 *status* de refugiado e a concessão de 161 títulos de autorização de residência por razões humanitárias (SEF, 2015). Já em 2016 verificou-se o aumento de 64,0% nos pedidos de asilo face ao ano anterior, registando-se 1.469 pedidos, com

⁵² A saber, a “Agenda Europeia para as Migrações” (AEM) proporia mais especificamente, entre outras medidas, “ativar o sistema de emergência previsto no artigo 78, n.º 3, do Tratado a fim de assegurar uma melhor distribuição dos requerentes de asilo por toda a Europa”, criando assim o atual programa de recolocação da União Europeia (UE). A recolocação consiste assim na transferência de requerentes de proteção internacional entre Estados Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre estes para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados. Depende de acordo do Estado-Membro e do refugiado e concede um estatuto formal, geralmente o de refugiado com autorização de residência. 3 “Solidariedade Europeia: Sistema de recolocação de refugiados” (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_pt.pdf).

o reconhecimento de 104 *status* de refugiado e a concessão de 267 títulos de autorização de residência por razões humanitárias (SEF, 2016).

De forma a dar vazão ao acréscimo de solicitações de asilo verificado nos últimos 15 anos, o governo criou o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (GTAEM), coordenado politicamente pelo Ministro Adjunto, e tecnicamente pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2016, de 27 de janeiro, de natureza pluridisciplinar, que mobilizou representantes de organismos públicos de diversas áreas, tais como a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE-MNE), SEF, Instituto da Segurança Social (ISS), Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Direção-Geral da Saúde (DGS), Direção-Geral da Educação (DGE), Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), bem como das autarquias locais e organizações não-governamentais, designadamente o Conselho Português para os Refugiados (CPR), a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), a União das Misericórdias Portuguesas (UMP), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), União das Mutualidades Portuguesas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Câmara Municipal de Lisboa (CML) (SEF, 2015).

No âmbito de trabalho deste grupo, foi desenhado um plano de ação para a plena integração dos refugiados em Portugal. A 28 de Setembro de 2015 foi assinado um Memorando de Entendimento entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), com vista a reforçar e a apoiar a resposta do Estado português no acolhimento e integração de refugiados e de indivíduos objeto de proteção internacional em território nacional, sendo os municípios incentivados a manifestarem as suas disponibilidades e a criarem planos locais de acolhimento a refugiados. As cidades de Lisboa e de Sintra são um exemplo de municípios que procederam ao desenho destes planos: a Câmara Municipal de Lisboa tem um Plano de Acolhimento de Refugiados na Cidade de Lisboa com a missão de apoiar no acolhimento, acompanhamento e integração de refugiados. Foram ainda definidos princípios a nível nacional para as entidades que se candidatam a acolher refugiados, no sentido de melhor avaliar as propostas por estas enviadas.

O GTAEM é coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), responsável pela decisão da aceitação de proteção internacional. O SEF dispõe de um Gabinete de Asilo e Refugiados, responsável por organizar os processos de asilo e emitir pareceres sobre pedidos de recolocação, entre outros. O GTAEM é constituído por representantes de vários organismos públicos, entre os quais destaca-se o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), responsável pela monitorização do processo de integração. O ACM dispõe de um Gabinete de Apoio à Integração do Refugiado (GAIR) desde março de 2016, bem como do Programa Mentores, que já existia para os migrantes, mas que passou a incluir também as pessoas refugiadas que necessitam de apoio para a integração. O GTAEM é constituído também por representantes da Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE; do Instituto da Segurança Social; do Instituto do Emprego e da Formação Profissional; da Direção-Geral da Saúde e da Direção-Geral da

Educação. Podendo solicitar a participação de representantes das autarquias locais e de organizações não-governamentais, que desempenham um papel central na integração dos refugiados. Atualmente existem diversas organizações engajadas em acolher os refugiados em Portugal, dentre elas: Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), Conselho Português para os Refugiados (CPR), Cruz Vermelha Portuguesa, Câmara Municipal de Lisboa e a União das Misericórdias Portuguesas, Serviço Jesuíta aos Refugiados, entre outras. Cada uma destas instituições é responsável por um conjunto de entidades locais de acolhimento, que submetem propostas de integração diretamente à instituição, ou através do ACM; ou que são contactadas diretamente pelas instituições e convidadas a participar no programa de recolocação (Rodrigues, 2017).

Através da sensibilização da opinião pública para a temática dos refugiados, a articulação com a sociedade civil e autarquias na recolha de propostas de acolhimento de refugiados, a disponibilização dos serviços dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), bem como do Serviço de Tradução Telefónica (STT) e o apoio prestado pelo Programa Português para Todos (PPT), nomeadamente através da sua versão em e-learning, com vista à aprendizagem da língua portuguesa, dado que as suas versões em sala de aula são competência do IEFP e da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) almeja-se a plena integração dos refugiados no país.

Como bem observam Costa e Teles (2017), desde o início do programa mais de 100 instituições e 140 autarquias demonstraram disponibilidade em acolher refugiados, num número que ultrapassa claramente o fluxo de refugiados que o país se encontra a receber. Este processo está articulado de forma a permitir o envolvimento do cidadão comum no processo de acolhimento e apoio à integração. A sensibilização e envolvimento da sociedade civil é, portanto, um ponto fulcral na estratégia de acolhimento portuguesa.

O Grupo de Trabalho da Agenda Europeia para as Migrações teve a missão de aferir a capacidade instalada e preparar um plano de ação e resposta em matéria de recolocação de requerentes de proteção internacional provenientes de outros Estados-Membros da UE, bem como a apresentação de relatórios das atividades desenvolvidas, e respetivo acompanhamento e monitorização, conclusões, propostas e recomendações. O Plano Nacional para o Acolhimento e Integração de Pessoas Refugiadas Recolocadas previu a intervenção setorial de cada um dos participantes do Grupo de Trabalho nas seguintes fases: Mapeamento pluridisciplinar e proposta de plano nacional; Acolhimento imediato em território nacional; Integração descentralizada e de base comunitária; Monitorização; Avaliação (ACM, 2017).

Dentre os principais objetivos destaca-se a promoção de um acolhimento que restaurasse a segurança, controlo e independência social, económica e cultural das pessoas refugiadas, satisfazendo as suas necessidades básicas, assim como, facilitar a comunicação e promover a integração na sociedade de acolhimento.

O Programa de Recolocação é financiado a partir dos apoios financeiros previstos nos artigos 10.º da Decisão (UE) 2015/1523, 14 Setembro e Decisão (UE) 2015/1601, 22 Setembro, bem como no artigo 18.º do Regulamento (UE) n.º 516/201413, que visam cobrir os 18 meses de acolhimento e integração inicial dos cidadãos refugiados recolocados, num montante de 6.000€/pessoa, é objeto de protocolo celebrado entre o SEF e as entidades de acolhimento deste montante, conforme definido pelo GTAEM, parte é entregue, mensalmente, pela entidade de acolhimento, sobre forma de pocket money a cada pessoa (ACM, 2017).

Segundo o relatório da ACM, não obstante as limitações e a complexidade inerentes a um processo desta natureza, acrescida da relativa inexistência de experiência similar no nosso país, os resultados do Programa de Recolocação, até ao momento, são francamente positivos. Do total de pessoas acolhidas em Portugal (1.520):

- 50% dos cidadãos em idade ativa estão integrados em formação profissional ou emprego;
- 98% das pessoas têm acesso à frequência de aulas de língua portuguesa;
- 100% das pessoas acolhidas em Portugal tem acesso a cuidados de saúde;
- O acesso à educação está garantido a todas as crianças em idade escolar;
- 55% das pessoas que terminaram o período de acolhimento institucional autonomizaram-se, não necessitando de quaisquer apoios complementares. Em algumas áreas, os desafios foram maiores e os resultados estão ainda em consolidação.

Para a efetiva integração dos refugiados no país, consideramos que existe uma estrutura bipartidária, com diálogo entre o governo e a sociedade civil. Assim, torna-se relevante pensar no papel desempenhado por cada ator. O governo Português fornece serviços básicos universais (como saúde e educação), disponíveis à população local. A sociedade civil, representada por instituições públicas (como autarquias e santa Casa da Misericórdia) e privadas (como a CPR ou PAR), recebe o repasse financeiro da União Europeia através do ACM, para a oferta de serviços essenciais, como auxílio à alimentação, cursos para aprendizado do idioma local, cursos profissionalizantes que facilitam a inserção no mercado de trabalho e moradia, entre outros. Porém, ainda que exista uma estrutura arquitetada para facilitar o processo de integração local dos refugiados no país, inúmeros desafios se colocam, sobretudo em termos das condições de vida desses migrantes. Interessa analisar, nessa medida, a estrutura voltada para o acolhimento e integração dos refugiados no país e os resultados alcançados até agora.

3.3. Acolher para integrar? O caminho traçado por Portugal para ser um país que salva

Portugal tem exercido um papel relevante no acolhimento de refugiados e mostra-se engajado em cooperar com a União Europeia na partilha das responsabilidades sobre os migrantes involuntários que têm entrado no país. Mas se o país está disposto a receber um elevado número de pessoas refugiadas, as dúvidas que surgem e que norteiam essa pesquisa é: Será que Portugal tem um plano satisfatório relativo a integração dos refugiados? Em que

condições se processa essa integração? Quais os impactos nacionais face ao incremento do número de refugiados acolhidos nos últimos anos? As políticas de integração visam uma perspectiva meramente assistencialista ou de empoderamento dos indivíduos?

Pensar sobre a integração é pensar sobre a capacidade de aceitar as diferenças, sejam elas raciais, culturais ou sociais. E os migrantes que chegam ao país de acolhimento, já trazem uma experiência de vida muito distinta daquela que é a experiência local. Assim, antes de nos debruçarmos sobre os resultados do plano de integração português para acolhimento dos refugiados, torna-se relevante tentar elucidar o conceito de integração. Qual a importância de integrar os refugiados em condições? Como a sociedade, nomeadamente a portuguesa, se reconhece enquanto promotora da integração? Pensar a integração é fundamental para o reconhecimento de que acolher não é viável sem integrar e que o debate sobre o tema é fulcral para o engajamento da sociedade civil na partilha de responsabilidade e solidariedade.

3.3.1. Breves considerações sobre o conceito de integração

Uma das principais questões enfrentadas pelos refugiados e por aqueles responsáveis pela sua proteção é a procura e consolidação de soluções duradouras à situação de refúgio. Como explicado acima, existem três soluções consideradas chave e que são apresentadas aos indivíduos que estão nesta condição: a repatriação voluntária, o reassentamento num terceiro país e a integração local. A repatriação voluntária refere-se à volta do refugiado ao seu país de origem. É a solução considerada ideal e é aquela que a maioria dos refugiados prefere. Para que tal solução se concretize é imprescindível o total comprometimento por parte do país de origem para que a reintegração se dê com segurança e dignidade, além de haver também a necessidade do apoio da comunidade internacional para assegurar um ambiente estável onde os indivíduos em asilo possam retornar e reconstruir suas vidas (Silva, Lacerda & Jorgensen, 2011).

Contudo, muitos refugiados não têm a escolha de voltar para seu país de origem, pois os mesmos não oferecem estruturas materiais, políticas ou sociais que garantam a reintegração de seus antigos habitantes. Deste modo, o reassentamento e a integração local são as soluções indicadas. No primeiro caso, um terceiro país recebe os refugiados voluntariamente e os proporciona proteção jurídica e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, sob as mesmas bases dos direitos oferecidos a seus cidadãos nacionais, como também deve permitir que os indivíduos em refúgio possam se naturalizar. Já a integração local realiza-se no país de asilo. Este processo é complexo e acontece de forma gradual, pois inter-relaciona dimensões jurídicas, económicas, sociais e culturais (Silva, Lacerda & Jorgensen, 2011).

O processo de integração é, para vários autores, considerado altamente complexo e desafiador, sobretudo por ser multidimensional. O debate conceitual em torno do que constitui integração e quais os fatores que devem ser considerados para a sua afirmação acaba por ser

central, existindo diversas definições e abordagens teóricas e metodológicas entre pesquisadores dedicados ao estudo sobre o tema dos refugiados. Diversas esferas merecem ser consideradas, entre as quais: a social, a cultural, a étnica, a religiosa, a económica, a política, a psicológica, a espacial. No âmbito do programa de recolocação europeu, o processo de integração dos quase 10.000 refugiados que Portugal se comprometeu em acolher parece centrar-se em cinco objetivos principais: garantia alojamento e alimentação, acesso à saúde, acesso à educação, acesso ao mercado de trabalho e aprendizagem da língua portuguesa. Nesse sentido, para este trabalho, mencionaremos as conceções mais oportunas sobre o tema e que considere os objetivos centrais do programa português.

A integração local merece ser pensada como processo intersubjetivo, que diz respeito às vivências particulares dos sujeitos na sua interação com a sociedade recetora. Entende-se, dessa forma, que assume um carácter dialético, de via dupla: não apenas o refugiado recém-chegado deve se adaptar à comunidade local, como também esta deve se ajustar, abrindo espaço para recebê-lo. É um processo que implica tolerância e aceitação em relação ao outro, que pode portar em sua bagagem um repertório cultural, linguístico, religioso e carregar em si traços físicos distintos dos da comunidade local. Esta visão traz uma alternativa, em termos teóricos e práticos, frente à perspectiva assimilacionista, direcionada para aculturação e adaptação unilateral do refugiado à sociedade receptora. Dessa forma, seria possível manter laços identitários ligados à terra natal e, ao mesmo tempo, desenvolver relações com a comunidade no local de destino (Moreira, 2015).

Integrar-se diz respeito a conviver com os membros da comunidade recetora, construindo relações com eles e comunicando-se em seu idioma; inserir-se no mercado de trabalho, nos sistemas de saúde, educação e assistência social; ter acesso à moradia; ser portador de e poder exercer direitos; não ser discriminado por sua origem, características étnico-raciais, religião. Percebem-se, assim, várias dimensões a serem contempladas, cada qual se desenvolvendo em seu próprio espaço e tempo, de maneira não linear (Moreira, 2015).

A integração, entendida como de via dupla ou recíproca, pressupõe que ambos os atores envolvidos - os refugiados e a sociedade que os acolhe - façam esforços para o seu alcance e sucesso. Os refugiados devem estar preparados para a adaptação aos modos de vida da sociedade de acolhimento sem que isso lhes exija a perda da sua própria identidade cultural. Ao mesmo tempo, a sociedade de acolhimento deve mostrar-se disponível para a aceitação dos refugiados como parte da comunidade nacional, adaptando as instituições públicas para estas mudanças e facilitando o acesso aos recursos de que estes necessitam para o recomeço de suas vidas. Nesse sentido, o processo de integração implica uma mudança de valores e comportamentos tanto da parte dos recém-chegados como da sociedade existente, assegurando desta forma uma igualdade de condições, mas mantendo a existência de diferenças culturais, transformando a sociedade numa verdadeira sociedade democrática e multicultural, onde vigoram os princípios da diversidade e liberdade de escolha. Já o contrário - a ausência de condições de igualdade produz exclusão social, pobreza e miséria. Portanto, é possível afirmar

que os refugiados detêm uma parte importante da responsabilidade para que uma integração bem-sucedida aconteça. Se estes refugiados forem integrados por sociedades de acolhimento abertas e se tiverem, paralelamente à sua disposição os apoios, as ferramentas necessárias que os capacitem ou reconheçam suas capacidades, as suas responsabilidades e a sua integração serão mais facilmente cumpridas. Dessa maneira, é possível contribuir para o fortalecimento de uma sociedade coesa, pois a integração dessas pessoas dependerá inevitavelmente de políticas de coesão social bem concebidas e implementadas (Souza, 2017).

Ao tomar a integração como processo de via dupla, há que se abrir espaço para os refugiados se manifestarem a respeito de como o percebem em suas múltiplas dimensões e sobre os objetivos que os programas e as políticas nas diversas áreas devem alcançar. Os critérios a serem utilizados para definir o 'sucesso' desse processo multidimensional também devem incorporar os olhares dos próprios refugiados. De facto, eles merecem ser integrados às discussões sobre integração, tanto no desenho dos programas e das políticas, como na sua implementação e futura avaliação (Moreira, 2014).

Convém ressaltar por fim que sentir-se integrado numa área não acarreta necessariamente integração plena e efetiva, em todas dimensões, em meio ao país recetor. Ou seja, o indivíduo pode se sentir integrado economicamente (por ter conquistado um emprego), mas não integrado politicamente (por não se sentir capaz de participar nas decisões políticas que o afetam ou não ter direito ao voto) (Moreira, 2015). É preciso pensar em políticas que promovam uma integração plena, com acesso a serviços básicos e garantia do pleno gozo dos direitos civis e políticos.

Como um processo que promove uma solução duradoura para os refugiados no país de refúgio, a integração local apresenta três dimensões inter-relacionadas e específicas, que passam por várias etapas: 1) a dimensão legal: é o processo no qual são assegurados os direitos civis básicos dos refugiados como expressos na Convenção de 1951, que incluem o direito ao emprego, à aquisição e desfrute de propriedades, à liberdade de movimento e o acesso a serviços públicos como a educação, a saúde, entre outros 2) dimensão econômica: permite que os refugiados se tornem autossuficientes, não mais necessitando, portanto, da ajuda do Estado e da assistência humanitária; 3) dimensão social: possibilita aos refugiados estabelecerem uma nova rede social junto à população local sem discriminação, intimidação ou exploração pelas autoridades ou pessoas do país de refúgio (Silva, Lacerda & Jorgensen, 2011).

Considerando estas três dimensões, indissociáveis entre si para o sucesso do processo de acolhimento e integração, o plano nacional leva em consideração as características individuais de cada pessoa/agregado familiar, e as especificidades das localidades com disponibilidade de acolhimento com o objetivo de potenciar a integração e autonomização dos requerentes de proteção internacional. A estratégia nacional procura privilegiar o acolhimento por instituições, em detrimento do acolhimento por particulares, valorizar o potencial do acolhimento também em territórios de média e baixa densidade, mobilizar consórcios locais de

instituições que, em conjunto, assegurariam os vários requisitos necessários para a plena integração dos refugiados e apresentar soluções que permitiriam a gradual autonomia das pessoas refugiadas, designadamente as soluções de alojamento que assentassem em soluções de pequena escala (ACM, 2017).

Em Portugal, o processo de integração local inicia-se com a chegada do então solicitante de refúgio no país. A partir do pedido de refúgio, o solicitante tem direito ao recurso a um intérprete sempre que necessário, aconselhamento e acompanhamento jurídico pelo CPR, ser informado sempre que precise, direito a beneficiar de apoio judiciário nos termos gerais, a beneficiar de apoio social para alojamento e alimentação no caso de carência económica e social e acesso ao Serviço Nacional de Saúde (ACM, 2017).

Para auferir o sucesso do plano de integração português fez-se necessário a análise dos cinco itens considerados pelo plano de ação nacional como indicativos da plena integração dos refugiados, aos quais sejam: Alojamento e alimentação - Acesso à Saúde, - Acesso à educação - Acesso ao Mercado de trabalho - Aprendizagem da língua portuguesa.

3.3.2. Alojamento e alimentação dos refugiados: A primeira fase do processo de integração

Para a maioria dos refugiados que chegaram a Portugal, o país não foi a primeira escolha. Assim, muitos dos refugiados que estão a ser acolhidos em Portugal, nunca tinham ouvido falar do país até serem escolhidos para aqui viver. A este fator acresce o facto das três principais nacionalidades transferidas para Portugal (Síria, Iraque e Eritreia) não terem comunidades prévias, instaladas no país, o que levanta dificuldades ao nível da aprendizagem língua e da adaptação cultural, fatores que ajudam a perceber porque mais da metade dos refugiados que chegaram a Portugal já deixaram o país⁵³.

Na fase prévia à chegada a Portugal dos requerentes de proteção internacional, cabe ao SEF e ao ACM, I.P. gerir o “matching”, fazendo corresponder ao perfil do refugiado recolocado a entidade de acolhimento mais adequada, bem como todo o apoio necessário às instituições de acolhimento, durante o processo de integração. Dada a importância das instituições de acolhimento, e de forma a preparar a recolocação, o GTAEM disponibilizou às entidades um manual de procedimentos, onde, entre outros pontos, se estabeleceu que as entidades locais responsáveis pelo acolhimento e integração deveriam fomentar parcerias, assegurar formação (complementada pelo ACM, I.P.), definir o seu planeamento local e promover a sensibilização das autoridades e comunidades locais, sempre em cooperação com os membros do GTAEM (Rodrigues, 2017).

⁵³ Sobre esse assunto ver: <https://www.publico.pt/2017/10/16/sociedade/noticia/mais-de-metade-dos-1500-refugiados-que-chegaram-ja-deixou-portugal-1788767>. Consultado a 15 de Junho de 2018.

A primeira fase de proteção e acolhimento é crítica para que as pessoas possam estabilizar as suas vidas. Muitos chegam em choque, não conhecem o país, não possuem domínio sobre a língua, passaram por processos de grande sofrimento psicológico e sofrem ainda mais com a pressão de terem de reviver esses traumas na entrevista com o agente, conforme apontado por Santinho (2009), sem acompanhamento adequado de um psicólogo ou agente de saúde. Também, embora legalmente o refugiado chegue a Portugal com o status reconhecido por outro país, na realidade o processo inicia-se no país, do zero e pode levar de 6 meses a um ano. Assim, os obstáculos burocráticos e os entraves administrativos impedem os refugiados de aspirar de imediato o início de uma vida digna.

Não há, em Portugal, um modelo de integração a ser seguido. Cada instituição trabalha de uma forma diferente. Essa descentralização tem vertentes tanto positivas, quanto negativas. O facto de ser um processo descentralizado permite as instituições maior liberdade para seguir o caminho estratégico que melhor se enquadre a realidade vivenciada pela instituição e pelos refugiados por ela acolhidos⁵⁴.

No caso da PAR, qualquer entidade que queira participar no programa de recolocação e reúna as condições exigidas, pode submeter a sua proposta através da plataforma. Depois de analisar as propostas e as considerar elegíveis para o acolhimento, um ou mais técnicos da PAR desloca-se até ao local, para assegurar a adequada preparação para o acolhimento. O CPR adotou uma estratégia de acolhimento diferente no âmbito do programa de recolocação. Estabeleceu protocolos de cooperação com cerca de 14 câmaras municipais e com o INATEL Oeiras e Santa Maria da Feira, que se responsabilizam por providenciar as condições de acolhimento com o apoio de uma rede de instituições e associações locais, assegurando as várias áreas de integração. A Cruz Vermelha integra os refugiados nas suas estruturas locais, (cerca de 19) de Norte a Sul do país, entendendo-se por estruturas locais as delegações e centros humanitários com direção própria. A responsabilidade fica ao cargo destas equipas locais que, em colaboração com outras entidades, asseguram as condições para a integração dos refugiados (Rodrigues, 2017). Assim, podemos considerar que não ter um modelo de integração a seguir, deixa as instituições livres para utilizarem os recursos de forma a potenciar a sua capacidade de acolhimento.

Em contrapartida, um dos aspetos negativos é o facto de que, graças ao cariz descentralizado, nenhum balanço realmente minucioso tem sido feito no sentido de colmatar as falhas, analisando o que funcionou ou não a nível nacional e para o pleno aproveitamento da experiência acumulada nos dois anos desde o início do plano de integração. Assim, apesar da cooperação entre o governo e a sociedade civil, existe alguma falha de comunicação entre os mesmos, sobretudo por parte do Estado, graças a burocracia e morosidade.

⁵⁴ Ver <http://visao.sapo.pt/atualidade/entrevistas-visao/2018-02-25-Portugal-nao-tem-um-plano-de-acolhimento-integrado--de-refugiados-nao-ha-um-modelo-concreto.-Temos-andado-a-gerir-as-circunstancias>. Consultado a 20 de junho de 2018.

Tal morosidade e burocracia não diz respeito apenas ao diálogo com a sociedade civil. A análise do processo para aquisição do *status* de refugiado leva entre seis e oito meses, período no qual a vida do refugiado fica em suspenso. André Costa Jorge, Diretor do Serviço Jesuíta aos Refugiados, em entrevista ao portal de notícias Visão, afirma que o processo para a aquisição do *status* de refugiados inicia-se em Portugal e enquanto esperam pela decisão final que lhes concede o *status* de refugiados, estas pessoas ficam numa situação muito instável. Não é incomum o documento de autorização de residência provisória caducar várias vezes e os apoios sociais cessam. Há um preocupante falta de articulação entre os serviços e é muito difícil explicar isto a quem necessita dessa ajuda. Caso haja intenção de fazer reagrupamento familiar, só depois de ter o pedido aprovado é que podem solicitá-lo. Se o processo para aquisição do *status* de refugiado pode levar um ano, os refugiados que deixaram as famílias para trás podem levar até dois anos para voltar a vê-los (Visão, 2018).

O alojamento inicial, incluindo despesas associadas, é assegurado pela instituição responsável ou entidade local, conforme a estratégia seguida. Por exemplo, no caso do CPR são os municípios que agilizam este processo através de parcerias. A Cruz Vermelha arrenda localmente, no mercado imobiliário, alojamento para os refugiados. No caso da PAR, são as entidades locais que asseguram o alojamento, com o apoio de parcerias e por vezes de voluntários. Geralmente, os refugiados recebem apoio da entidade local ao nível da alimentação, transporte e em alguns casos vestuário, e adicionalmente uma bolsa mensal de 150 euros para os adultos, 75 euros para as crianças. Contudo, a bolsa é também considerada uma responsabilidade da entidade local, uma vez que é entregue pela mesma. O apoio financeiro é transferido pela Comissão Europeia para o SEF, que por sua vez o distribui pelas entidades locais, por vezes com atrasos. Tal obriga as entidades locais a pagarem a bolsa como estipulado, mesmo sem ainda terem recebido esse apoio financeiro (Rodrigues, 2017).

O valor da ajuda financeira é, sob diversos aspetos, insuficiente para cobrir as necessidades mais básicas dos refugiados. Assim, conforme Souza (2017), este é um dos maiores desafios do processo de acolhimento, principalmente se considerarmos as expectativas dos refugiados, que são, em sua maioria, mais elevadas do que o esperado. Um estudo realizado em parceria entre várias universidades e a Rede Europeia Anti-Pobreza, em 2017, concluiu que para uma família viver acima do limiar de pobreza em Portugal, é necessário que cada agregado familiar tenha um rendimento de 439 euros⁵⁵.

Findo o período de alojamento inicial dos refugiados, é imprescindível pensar no direito de morar no refúgio, que se traduz em soluções eficazes para garantir habitação de qualidade, fator essencial para a emancipação dos refugiados. Ter uma casa é ter um espaço de segurança e estabilidade a partir do qual se pode dar início a uma nova vida. Nesse sentido, é fundamental

⁵⁵ Ver <https://sicnoticias.sapo.pt/economia/2017-07-04-Que-rendimento-e-necessario-para-uma-pessoa-viver-com-dignidade-em-Portugal>. Consultado a 19 de Junho de 2018.

refletir sobre as soluções de habitação disponíveis em Portugal e a sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Quanto à função da moradia, o direito de propriedade possui em seu âmago uma obrigação social. Não é somente um direito individual. Tal obrigação vai além de toda e qualquer especulação imobiliária. Assim, a propriedade privada deve cumprir uma função social. Parte dessa função social se manifesta na defesa do direito à moradia, entendido como um dos direitos essenciais à pessoa humana (Viana, 2016).

O direito à moradia e a problemática de seu acesso, consolida-se como um dos principais problemas nos dias atuais e inerentes a qualquer ser humano. A moradia é inerente à vida do sujeito: significa fazer parte, compartilhar momentos, significa reconhecimento de um território. O ato de estar consigo mesmo. É também espaço de mobilização, seja interna ou externamente, onde as redes de solidariedade apontam caminhos e abrem espaços, onde as lacunas são impostas pela globalização e onde as migrações aumentam progressivamente (Viana, 2016). Tal problemática imbrica diretamente no fenómeno observado a nível mundial: a preferência dos refugiados pelos centros urbanos.

As cidades, sobretudo as dos países desenvolvidos, tem um importante papel a desempenhar na atual crise humanitária. Por representarem a tradução espacial, política, econômica e cultural do desenvolvimento da sociedade, possuem um forte poder de atração para migrantes e refugiados. Para os últimos, sobretudo, as cidades podem ser vistas como um local com maiores oportunidades de emprego, com maior qualidade na oferta de serviços básicos como saúde e educação e sobretudo, proporcionam aos refugiados a oportunidade de anonimato, o que por sua vez pode facilitar o empoderamento desses indivíduos e ajudar no recomeço de uma nova vida.

Os centros urbanos passam a ter ainda mais poder de atração pelo facto dos sítios humanitários situarem-se nas margens, afastados dos locais de vida comuns, nos limiares da vida social e da vida, simplesmente. Esses limiares têm uma forma: os centros de trânsito, os campos de detenção dos que pedem asilo, os campos de agrupamento de deslocados, os centros de acolhida de urgência, as zonas de espera de pessoas em trânsito nos aeroportos, certas zonas portuárias, certos barcos, minúsculas ilhas: todas essas formas, por diversas que sejam, compõem com os campos de refugiados um conjunto de espaços, hoje em crescimento, para manter refugiados, “clandestinos” e indesejáveis à espera, em sobrevivência e sem direitos. Encerrados no exterior, são espaços de exceção. O olhar dirigido a eles enraíza-se numa relação egocêntrica do tipo centro-periferia: ele só se interessa pelos detalhes da vida interna da periferia na medida em que esses detalhes põem em causa o próprio centro. São mantidas sob controle, mantidas num mínimo de vida, isto é, segundo normas nutricionais de simples sobrevivência (Agier, 2006).

Pode-se dizer, portanto, que os refugiados escolhem as áreas urbanas pelas mesmas razões que qualquer cidadão o faz. A relação entre áreas urbanas e rurais é marcada pelo

desenvolvimento desigual e pela distribuição distorcida de oportunidades de geração de renda, educação, saúde, moradia, abastecimento de água potável e saneamento, além de transporte. Existem muitas evidências de que o nível de renda ganho por moradores urbanos, incluindo aqueles que vivem em áreas marginais, é maior do que nas áreas rurais. Como seria de se esperar, os refugiados - como outras pessoas - são tomadores de decisões estratégicas e podem preferir a vida dinâmica das cidades onde as chances de permanecer no lado direito da vantagem da sobrevivência são melhores. Se esses refugiados forem deslocados internos, com idioma, etnia e modo de vida semelhantes, eles podem se camuflar na multidão urbana, assumindo identidades fictícias. O benefício do anonimato, além de proporcionar segurança física, permite que os refugiados se envolvam em diferentes formas de atividades geradoras de renda, ocultando sua verdadeira identidade (Fábos & Kibreab, 2007).

Além das motivações económicas e de segurança, o facto de que o processo de reconhecimento do status de refugiado é longo, faz com que o refugiado queira deixar para trás a situação de vulnerabilidade na qual se encontra. Trata-se de agir, tomar novamente posse do próprio corpo, da própria saúde e do próprio destino. Os campos de refugiados podem encerrarem-se como terrenos meramente humanitários, mas quando o refugiado resiste e deixa de ser vítima passiva, deixa de ser apenas humano para se tornar cidadão.

O grande número de refugiados nas cidades pode contribuir para um agravamento da pressão imobiliária existente nos grandes centros urbanos. A carência de habitação constitui um elemento estruturante da sociedade portuguesa, o que reflete as fracturas de classe que incluem a propriedade da habitação como um elemento fundamental de segregação. Entre 2009 e 2011, o número de pedidos de habitação às autarquias subiu de 39 331 para 42 248 (INE, *Inquérito à Caracterização da Habitação Social*). Mas a oferta de habitação social mantém-se claramente insuficiente para dar resposta à procura: em 2011, o total de fogos disponíveis era de apenas 3621 (INE, *Inquérito à Caracterização da Habitação Social*). No entanto, a questão crucial não é a falta de imóveis, mas a sua gestão, a especulação que lhe está associada e, conseqüentemente, as condições de acesso à habitação. Existe nas grandes cidades um elevado número de imóveis devolutos que não são disponibilizados para habitação, apesar das carências existentes neste domínio. Assim, e tendo por base este contexto habitacional, as necessidades de alojamento dos refugiados que serão acolhidos por Portugal, quer no momento de recepção quer a longo prazo, apenas vêm dar visibilidade ao problema das deficitárias políticas de habitação portuguesas, incapazes de dar uma resposta adequada às necessidades que, neste domínio, se manifestam no país (Pereira, *et al.*, 2015) Esta pressão é ainda mais acentuada pelo crescimento exponencial do turismo em Lisboa e no Porto, bem como pelo aumento do valor médio das habitações. Nesse sentido, o caminho tem sido procurar acolher os refugiados em outras regiões do país, onde a disponibilidade do alojamento municipal poderá ser maior (Costa & Teles, 2017).

Não obstante este esforço, para identificar alojamentos disponíveis num quadro de escassez, há ainda a considerar três dificuldades relevantes, sobre as quais é importante

refletir: 1) o financiamento para o processo de recolocação é de 18 meses, deixando em aberto a possibilidade de os refugiados conseguirem suportar os custos da habitação após esse período, desconhecendo-se a sua capacidade de entrar no mercado de trabalho e o nível de rendimentos associado, pelo menos até o fim do processo de integração; 3) existe um potencial de sentimentos xenófobos e conflito social gerado pela população cujas necessidades de habitação ainda não estão resolvidas (por exemplo, por parte dos residentes em habitação precária não abrangidos pelo PER - Programa Especial de Realojamento), já manifestado junto de algumas associações que actuam neste âmbito. Paralelamente, não estão ainda contempladas medidas para envolver os refugiados nas decisões que afectarão a sua vida em Portugal, nomeadamente o processo de escolha da habitação e da área de residência, tendo-se privilegiado até ao momento atitudes de pendor assistencialista e caritativo que encaram os refugiados como agentes passivos no processo de recolocação, obrigados a assumir decisões nas quais não participaram (Pereira, *et al.*, 2015).

É preciso ter em conta, ao se pensar nas soluções habitacionais para os refugiados, que os pequenos municípios podem encerrar-se como locais que dificultam a integração dos mesmos graças à pequena diversidade cultural, sem a presença de comunidades com costumes afins, pouca oferta de trabalho e educação. A integração de facto dos refugiados urbanos levanta desafios políticos e técnicos de protecção. No mínimo, a ausência de uma grande comunidade de ajuda significa que provavelmente haverá pouca pressão política para distribuir a ajuda ou garantir que os direitos dos refugiados sejam respeitados (Landau, 2004).

Grande parte do desafio da integração social, tanto de uma perspectiva analítica quanto prática, está ligada à heterogeneidade e ao dinamismo das áreas urbanas. Embora nunca se deva supor que os ambientes mais rurais, como as pequenas vilas, sejam estáticos, raramente se presencia o tipo de variedade etnolinguística, nacional ou económica comum nas cidades (Landau, 2006).

3.3.3. O Acesso à Saúde

O acesso aos cuidados de saúde pode ser compreendido como um conceito multidimensional. A primeira dimensão inclui os direitos aos cuidados de saúde consagrados na lei, contemplando não apenas os direitos de uso dos serviços, mas também a capacidade financeira para aceder aos mesmos. A segunda está relacionada com a questão da capacidade que o imigrante tem de usufruir deles. Cabe uma distinção pertinente entre o acesso e utilização dos serviços de saúde, em que a igualdade em termos de acesso implica que os indivíduos que deles necessitam tenham oportunidades idênticas de os utilizar, ao passo que a igualdade de utilização implica igualdade na sua utilização efectiva (Fonseca, Esteves, McGarrigle & Silva, 2007).

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, todos os cidadãos, incluindo os de nacionalidade estrangeira, têm direito à proteção da saúde, sendo o acesso aos seus cuidados um fator determinante na integração dos mesmos. De acordo com o Despacho n.º 25360/2001, qualquer migrante que se encontre em Portugal, e que necessite de cuidados de saúde, tem o direito a ser assistido num Centro de Saúde ou num Hospital, independentemente da sua nacionalidade, da falta de meios económicos, legalização ou outra situação irregular. Por sua vez, a alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, garante aos refugiados a isenção das taxas moderadoras e o artigo 52.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, a assistência médica no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (ACM, 2017).

Embora o direito esteja expresso na lei, o seu usufruto enfrenta alguns entraves a nível nacional. Num documento informal de enfoque das principais dificuldades sentidas no contexto de acolhimento elaborado por refugiados junto do CPR, os cuidados de saúde foram uma das áreas indicadas como deficientes. Muito embora o acesso serviços de saúde seja quase totalmente gratuitos e a medicação é parcialmente coberta para os refugiados, estes vivenciaram situações que demonstram no mínimo o despreparo dos profissionais de saúde, tais como: (i) falta de confidencialidade entre médico e doente pela disseminação de informações e resultados dos exames médicos a terceiros; (ii) atraso na realização de diagnósticos de rotina para despistagem de doenças infecto-contagiosas no Instituto de Higiene e Medicina Tropical – particularmente problemático perante o facto de que a maioria dos refugiados partilha camaratas; e (iii) falta de competências na avaliação e acompanhamento culturais e linguísticos nos hospitais, centros de saúde e serviços ou gabinetes municipais relacionados com condições de acesso à saúde por parte de estrangeiros (Oliveira, 2016).

Santinho (2009) também aponta casos em que o sucesso do atendimento nos centros de saúde não foi alcançado pela dificuldade de comunicação, com diagnósticos incorretos, fruto do despreparo dos profissionais de saúde. Aponta ainda falhas estruturais como a ausência de apoios de saúde estruturados entre o Serviço Nacional de Saúde e as instituições de carácter não-governamental, a ausência de uma mediação cultural para a saúde com carácter formal e a ausência de um atendimento na saúde que tenha em consideração as diferenças culturais dos pacientes, bem como a sua recente história de vida num contexto de fuga e asilo, fator que agrava ainda mais a difícil integração dos refugiados e requerentes de asilo, com o natural reflexo nas outras áreas sociais (Santinho, 2016).

Também, a saúde mental dessas pessoas, tão afetadas pelos conflitos no país de origem, não tem sido uma das maiores preocupações do governo português. Quando da entrada no país, e nas diversas entrevistas que se seguem, não existe o acompanhamento dos profissionais de saúde para apoiar os refugiados quando resgatam memórias dolorosas e revivem momentos traumatizantes. Conforme Santinho (2016) a perspectiva da saúde dos refugiados e requerentes de asilo e a questão do trauma (que a ela está intrinsecamente associada), que noutros países europeus, nomeadamente em França, constituem porta de entrada justificadas para o acolhimento e proteção, tem em Portugal contornos diametralmente opostos. Através da

pesquisa etnográfica feita pela autora foi constatado, por um lado, que a maioria dos refugiados e requerentes de asilo no contexto português, apresentavam narrativas de grande sofrimento físico e mental; por outro foi igualmente constatado que, apesar do direito à saúde estar consagrado na Lei de Asilo, não existe uma intervenção sistemática e estruturada a este nível, o que contribui para a maior dificuldade na recuperação do trauma e, por conseguinte, na sua integração na sociedade portuguesa. Porém, salienta-se também o facto de que a saúde não constitui, na maior parte dos casos, uma das preocupações primordiais manifestadas pelos refugiados (apesar dos relatos de pânico, insónia, vigilância constante).

O sofrimento mental e social decorrente da violência é um problema de saúde pública global. As sequelas da violência, devido à sua elevada prevalência e ao seu potencial impacto duradouro, devem ser vistas globalmente como um desafio em termos de saúde mental implicando uma abordagem interdisciplinar não só médica e psicológica, mas também social e legal de forma a poderem ser compreendidas, tratadas e prevenidas. Devido às necessidades especiais dos refugiados e requerentes de asilo podem ser necessários, durante algum tempo, serviços especializados com modelos de intervenção específicos, que deverão ser complementares e não substitutivos dos serviços gerais à semelhança do que acontece com os serviços especializados de saúde que servem a população geral (Antunes, 2017).

A Fundação Calouste Gulbenkian e o Instituto Norueguês de Saúde Pública divulgaram um estudo segundo o qual a saúde dos migrantes é boa quando chegam a Portugal, mas tende a piorar com o aumento do tempo da sua estadia no país⁵⁶.

Da perspectiva do ordenamento jurídico, o direito cívico básico e humano à (protecção da) saúde dos refugiados deve ser respeitado e assegurado na máxima extensão das capacidades do sistema e dos seus agentes e recursos. Portugal tem demonstrado uma forte resiliência da sociedade civil, mas os poderes públicos têm ficado aquém quanto à criação de uma rede de apoio estatal (Oliveira, 2016).

Considera-se, portanto, que os refugiados têm acesso ao serviço de saúde nacional, mas não conseguem usufruir de forma efetiva, o que torna urgente a necessidade de políticas voltadas a capacitação laboral dos profissionais para a garantia do efetivo acesso a cuidados de saúde por parte dos refugiados. Nas situações em que os refugiados não são bem recebidos pelas autoridades locais, pelos profissionais de saúde e educação ou pela população em geral, podem sentir-se obrigados a limitar o grau em que se aventuram fora de seu local de residência e o isolamento pode propiciar doenças como a depressão, ataques de pânico, entre outras. Alguns podem ainda ficar confinados nas suas casas como resultado de deficiência ou doença físicas, que por sua vez também são catalizadores de sentimentos como o desânimo e solidão.

⁵⁶ Ver <https://www.publico.pt/2017/06/08/sociedade/noticia/conselho-portugues-para-refugiados-quer-estrategia-nacional-para-saude-mental-1775034>. Consultado a 18 de Julho de 2018.

3.3.4. Trabalho como fator de integração

O trabalho é, talvez, um dos mais importantes indicativos do processo de integração. Pode-se dizer que o trabalho é uma oportunidade para que o indivíduo possa se firmar em condições dignas, além de ser um meio de promoção social.

No pensamento de Marinucci (2017) na atualidade existe uma redução gradativa dos direitos dos trabalhadores, com o intuito de aumentar a competitividade no contexto de crise económica. É nesse clima geral que milhões de migrantes e refugiados se inserem no mercado de trabalho dos países de trânsito e de destino. Apesar das legislações de muitos desses países reconhecerem, no papel, a igualdade de direitos laborais entre estrangeiros e nacionais, registra-se com frequência uma maior vulnerabilidade dos primeiros, vulnerabilidade que se acentua quando a condição migratória se intersecciona com questões de gênero, etnia ou religião. Assim sendo, guardadas as devidas exceções, os trabalhadores migrantes são os mais atingidos pelos efeitos da atual conjuntura, sobretudo em termos de desemprego, subemprego e sobrequalificação.

Para os refugiados urbanos, o emprego no setor informal é particularmente comum. Nos países que não ratificaram a Convenção de 1951 ou que não concederam aos refugiados o direito ao emprego, muitos refugiados procuram trabalho informalmente para manter seu status de refugiado escondido. Muitas vezes, porém, os empregadores exploram a situação dos trabalhadores refugiados e pagam salários injustos, exigem longas jornadas de trabalho ou expõem os refugiados a condições de trabalho degradantes e perigosas. Isso, na maioria das vezes não é noticiado as autoridades porque os refugiados temem a identificação e a possível detenção ou deportação. Devido à falta de regulamentações na economia informal e salários mais baixos, os refugiados lutam para sustentar a si mesmos e suas famílias. Para evitar a exploração, vários grupos de refugiados obtêm documentos falsos e constroem uma nova vida na ilegalidade (Kobia & Cranfield, 2009).

Os refugiados urbanos são frequentemente confrontados com uma ampla gama de barreiras legais, financeiras, culturais e linguísticas em seus esforços para estabelecer modos de vida sustentáveis. Em muitos casos, têm poucas ou nenhuma alternativa a não ser se juntar à economia informal, onde se encontram competindo com um grande número de pobres locais por subempregos. Em alguns casos, os empregadores podem, na verdade, optar por contratar refugiados em vez de cidadãos nacionais, mas apenas porque eles são menos propensos a reclamar ou buscar reparação se forem tratados injustamente (UNHCR, 2009).

O acesso ao mercado de trabalho, em condições dignas, é fundamental para facilitar a integração social e econômica e, para os refugiados, oferece a oportunidade de ganhar auto estima, facilitar a interação social com os residentes locais e facilita a aprendizagem do idioma do país de acolhimento. Quanto antes se der a inserção do refugiado no mercado de trabalho, maior será a oportunidade de crescimento profissional. De facto, as ausências prolongadas do

mercado de trabalho implicam uma depreciação de competências, o que pode ter efeitos graves para uma posterior integração laboral.

Conforme Matos verifica (2011) os refugiados que não conseguem emprego ao fim de pouco tempo de procura, tendem a isolar-se dos nacionais, a conviver apenas com outros estrangeiros, e tornar-se cada vez menos permeáveis à diversidade cultural. Por isso, é imprescindível inserir os reinstalados, logo após a sua chegada ao país de acolhimento, em programas de formação, de ensino, de qualificação profissional. E tanto quanto possível no mercado de trabalho.

Assim, Estados anfitriões devem adotar medidas para permitir que os refugiados façam o melhor uso de suas habilidades e capacidades, reconhecendo que os refugiados independentes e autónomos são mais capazes de contribuir para o bem-estar próprio e de suas comunidades e investir na construção de capital humano, autoconfiança e habilidades transferíveis como um passo essencial para viabilizar soluções de longo prazo (UNHCR, OECD, 2018).

Os empregadores desempenham um papel fundamental na integração de migrantes forçados no mercado de trabalho. No final, é sua disposição de contratar e treinar refugiados que determina se os refugiados têm a capacidade de se tornarem membros totalmente autónomos de suas sociedades de acolhimento. Neste contexto, é vital criar condições que incentivem os empregadores a aproveitar o potencial e as competências dos refugiados. Um dos obstáculos principais frequentemente encontrados pelos empregadores que pretendem contratar pessoas em busca de asilo ou pessoas beneficiadas por proteção subsidiária é a incerteza jurídica em relação ao status da pessoa e às perspectivas de permanência no país (Degler, *et al.*, 2017).

Assim, é de responsabilidade do Estado criar uma estrutura legal apropriada, uma vez que a integração requer o apoio e a coordenação das estruturas governamentais nos níveis nacional, regional e municipal. Os serviços públicos de emprego têm um papel particularmente importante a desempenhar nesse contexto. Ao mesmo tempo, as agências privadas de recrutamento também precisam ser ativas no apoio a contratação de refugiados. A integração laboral requer coordenação com todas as partes interessadas no terreno. Especificamente, a integração bem-sucedida de refugiados no mercado de trabalho só pode ser alcançada através de esforços conjuntos de todos os atores relevantes, isto é, empregadores e suas associações, bem como sindicatos, organizações relevantes da sociedade civil e os próprios refugiados. Os empregadores podem oferecer oportunidades aos refugiados por meio de estágios, aprendizados, treinamento no local de trabalho e, em última análise, emprego; as câmaras de comércio e as associações de empregadores podem ajudar na situação legal dos refugiados; os sindicatos, juntamente com os empregadores, podem trabalhar no sentido de criar um ambiente acolhedor para os refugiados no local de trabalho e garantir que os seus direitos e obrigações como empregados sejam claramente articulados e respeitados; a sociedade civil pode apoiar a correspondência profissional e a formação de todas as partes; e a academia pode

documentar o que funciona e o que não funciona. Criticamente, os refugiados devem fazer parte do processo de identificação de soluções para os obstáculos que enfrentam e de replicar as boas práticas que identificam (UNHCR, OECD, 2018).

No caso português, aqueles que chegam com idade laboral são inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional e recebem ajuda para a procura do primeiro emprego em Portugal (Rodrigues, 2017). Todavia, muitas são as dificuldades que enfrentam até se inserirem no mercado de trabalho. Para começar, a barreira linguística é uma das principais dificuldades. Sem falar o idioma local e muitas vezes sem falar inglês, torna-se praticamente impossível a formação profissional e o contato com o público. O longo processo de análise da situação do refugiado pelas autoridades responsáveis também é uma barreira, pois mesmo que um empregador esteja interessado em contratar um refugiado devido a uma habilidade em específico, dificilmente o fará sem a documentação adequada. Assim, conclui-se que o acesso ao mercado de trabalho em Portugal, por parte dos refugiados, pode ser mais longo do que o recomendado, o que pode aumentar a situação de dependência e desânimo.

Mattos (2011) aponta outros problemas que dificulta o acesso ao mercado de trabalho. Para começar, existe uma exclusão do tipo cultural para com os refugiados, que são vítimas de racismo e xenofobia, não lhes sendo reconhecida as suas competências e habilitações adquiridas fora da União Europeia, nos seus países, e o seu mérito e história de vida. A situação de dependência económica continuada dos reinstalados, que dependem de apoio social do Estado para sobreviver, uma vez que não dispõem dos recursos necessários à sua autonomização, reforça sentimentos por parte da sociedade de acolhimento, de discriminação cultural (Matos, 2011).

Há uma falha latente do Estado em promover as condições necessárias para que os refugiados possam acumular capital humano. Do ponto de vista formal, o acesso à formação é um direito relativamente fácil de aceder, mas na prática, não são criadas as condições mínimas que permitam aos refugiados aceder à formação (acções específicas prévias de língua portuguesa que tenham em conta as necessidades individuais de cada candidato, o reconhecimento das suas habilitações escolares e profissionais) (Matos, 2011).

Assim, verifica-se que o Estado não cumpre com as suas obrigações, não aposta na qualificação, promoção e autonomia dos refugiados/as. Aliás, o Estado acaba por agir de forma contraditória, uma vez que, por um lado, assegura a subsistência dos refugiados/as reinstalados/as (através dos subsídios que lhes são concedidos), e por outro, não lhes permite participar na sociedade nas mesmas condições do que os portugueses. Ou seja, não promove a sua autonomia e independência face a esses mesmos apoios, e inadvertidamente ou não, acaba por controlar e condicionar a sua participação na sociedade (Matos, 2011: 131-132).

3.3.5. Educação como fator de integração

A educação para a cidadania precisa desenvolver a capacidade de compreensão e intervenção no relacionamento com outras culturas e espaços, respeitar as diferentes identidades nacionais, religiosas e étnicas, aprendendo a aceitar as diferenças e perceber a pluralidade como uma forma de enriquecimento da sociedade. A escola possui um papel importante na promoção de uma cidadania ativa, considerando as diferentes necessidades educativas dos cidadãos, sendo flexível e desenvolvendo a riqueza do seu capital cultural múltiplo. Por conseguinte, a escola é um local importante para os migrantes, pois será o espaço em que os mesmos terão a oportunidade de integração na sociedade de acolhimento, sendo um instrumento de mobilidade social e agregador de competências interculturais (Hartwig, 2016).

Segundo o relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento (2017) a integração dos menores em contexto escolar é uma prioridade nacional. Nesse sentido, foi desenvolvido um processo de facilitação das matrículas de crianças e jovens, até aos 18 anos, na rede pública de estabelecimentos de ensino. Para este efeito, foi estabelecida uma articulação direta entre as instituições acolhedoras de refugiados e os serviços da DGE, facultando informação sobre a escola de matrícula das crianças e jovens, bem como outros elementos considerados relevantes. No que concerne ao reconhecimento de habilitações de nível superior e validação de competências dos cidadãos maiores de idade, a articulação é feita com as universidades, tendo estas, plena autonomia nesta matéria. No que diz respeito ao acesso à educação, os menores, entre os 0 e os 17 anos, são integrados em equipamentos escolares públicos e privados. Ainda segundo o relatório, Portugal só não atingiu os 100% de integração dos jovens em idade escolar porque, em idades inferiores a 6 anos, as famílias optam por ficarem com as crianças a seu cargo. Nos restantes casos, a integração escolar aconteceu de forma eficaz, com resultados muito positivos no processo de integração das crianças e jovens (ACM, 2017).

Embora os números sejam francamente positivos, muitas são as dificuldades para integrar os refugiados no contexto escolar. Ausência de materiais escolares adequados, ausência de alimentação adequada, questões burocráticas relacionadas com a autorização de permanência em Portugal, ou com a inscrição na Segurança Social que limitam o acesso a apoios normalmente concedidos aos alunos, e ausência de formação e apoio aos professores são alguns dos pontos que contestam o sucesso apontado pelo relatório⁵⁷.

Embora todos os jovens menores de 18 anos que cheguem a Portugal, independentemente da altura do ano em que chegam, tenham como garantido o acesso à educação, as falhas nas estratégias governamentais dificultam a integração e o desenvolvimento escolar desses jovens. Não existe, por exemplo, um ano zero, onde estas crianças poderiam ser mais estimuladas em relação à língua portuguesa e às restantes temáticas lecionadas. Em regime normal, a avaliação final destas crianças é diferenciada bem como o

⁵⁷ Ver <http://www.agencia.ecclesia.pt/noticias/nacional/escola-criancas-e-jovens-refugiadas-resgatam-em-portugal-o-direito-a-uma-educacao/>. Consultado a 18 de junho de 2018.

próprio processo educativo. Paralelamente há também uma grande preocupação com as especificidades emocionais dos alunos refugiados, e o facto de que os professores muitas vezes não conhecem as suas histórias de vida leva a que não estejam suficientemente informadas para que possam compensar as suas necessidades. A falta de uma Assistente Social nos agrupamentos escolares é uma falha referida tanto por professores como diretores. A presença de um técnico especializado nesta área iria em muito facilitar a comunicação entre pais, professores e o próprio CPR - desmistificando ideias pré-concebidas e medos. Pelo facto de serem as escolas de Portugal que mais crianças refugiadas recebem, teria justificação positiva investir em formações interculturais com os professores, bem como em formações específicas de apoio ao ensino a crianças refugiadas. No sentido em que potencializar a própria comunidade de acolhimento com capacidades para melhor gerir a chegada de refugiados ao seu seio, é sem dúvida, melhorar a compreensão mútua entre grupos que à partida são diferentes culturalmente sendo certo que ambos ganhariam com a troca e a compreensão recíproca, algumas estão sobrelotadas com excesso de alunos, o que dificulta a aprendizagem (Bolas, 2012).

A educação cria vínculos sociais a partir de referências comuns, sendo um veículo de cultura e de valores. Negar aos refugiados meios de adaptação no sistema educacional condena-os ao insucesso escolar e limita sua possibilidade de emancipação, inserção social e laboral. A não-adaptação apropriada no sistema educacional priva os refugiados de exercerem seus direitos civis e políticos, como a liberdade de informação, expressão, associação e o acesso aos serviços públicos. Para que as escolas sejam agentes de coesão, e não elas mesmas um fator de exclusão, é necessária uma educação intercultural. Tal educação deve estar preocupada em promover a valorização da cultura de origem e com a integração do refugiado a nova sociedade. O compartilhamento das experiências dos refugiados durante o processo de aprendizagem e construção das identidades pode desenvolver uma cultura de paz, alunos melhores preparados para a compreensão do mundo, cidadãos globais responsáveis, ativos, críticos, tolerantes e inclusivos. Essas crianças e jovens solicitantes de refúgio devem ser vistos como a esperança de um futuro melhor e contribuintes para uma sociedade mais justa e pacífica (Halpern, 2016).

3.3.6. O idioma como fator de integração

O domínio da língua é um dos fatores basilares na integração do migrante, uma vez que a barreira linguística poder condicionar severamente o acesso a qualquer outro aspecto referente à sua própria sobrevivência e é indispensável relacionar o processo da integração do sujeito com o desenvolvimento das suas competências na língua-alvo. Assim, a língua do país de acolhimento pode desempenhar, senão um papel decisivo, ao menos um papel fundamental enquanto instrumento de explicação e de apropriação da realidade e, por conseguinte, como instrumento de apoio à resolução dos problemas do dia-a-dia. De fato, o desconhecimento da língua poderá representar um obstáculo à comunicação com o Outro, ao conhecimento dos seus

direitos e deveres enquanto actor social e criar uma desigualdade onde o migrante se torna mais vulnerável. A barreira linguística leva da mesma forma ao afastamento daqueles que não o compreendem e a aproximar-se, naturalmente, de quem partilha o mesmo idioma comum. Assim, facilmente, se incorre num distanciamento da sociedade de acolhimento. Soma-se a isso o facto de a língua também funcionar como um factor de facilitação das relações interculturais na medida em que ao ser proficiente numa língua que permita a comunicação, mais facilmente as imagens estereotipadas poderão ser dissolvidas e os pontos de interesse comuns encontrados (Cabete, 2010).

Atualmente, em Portugal, os refugiados contam com alguns projetos voltados para o ensino da língua portuguesa. Entre eles está o Português Para Todos. O Programa PPT é uma iniciativa que visa o desenvolvimento de cursos de língua portuguesa para estrangeiros (que certificam ao nível A2 - Utilizador Elementar e B2 - Utilizador Independente, do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas - QECR) e de cursos de português técnico. Os cursos são gratuitos e implementados pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), nas escolas da rede pública, e pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, I.P.), através dos centros de emprego e formação profissional (ACM, 2017).

Existe ainda as Ações de Educação Não-formal, o projeto SPEAK e a Plataforma de Português Online. As ações de educação não formal enquadram-se nas seguintes tipologias: a) Ações de Língua Portuguesa com vista à certificação no final, em entidade competente: visam dotar os participantes de conhecimentos que permitam a sua certificação (Nível A2 - Utilizador Elementar, do QECR - Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas); b) Ações de Iniciação ao Português: visam dotar os participantes de conhecimentos básicos que permitam a sua integração social e profissional; c) Ações de Alfabetização: visam dotar os participantes de competências de leitura e escrita que contribuam para a sua autonomia enquanto cidadãos imigrantes, com vista à sua integração em outras ofertas formativas. O Projeto SpeaK é promovido pela Associação Fazer Avançar e consiste num programa linguístico e cultural criado para aproximar pessoas, em que qualquer pessoa se pode inscrever para aprender ou ensinar uma língua ou cultura, incluindo a do país onde reside. A Plataforma de Português Online, disponível em <https://pptonline.acm.gov.pt/>, apresenta conteúdos para aquisição do português europeu por adultos falantes de outras línguas. Esta plataforma é uma ferramenta que permite ao utilizador praticar a língua nas atividades linguísticas de compreensão oral, compreensão da leitura e produção escrita, bem como aprender e alargar o vocabulário e os conhecimentos de gramática, úteis para o dia-a-dia (ACM, 2017).

Podemos considerar que em Portugal existe uma oferta razoável de cursos para o ensino do idioma local, entretanto a resposta estatal não parece atender às necessidades dos refugiados. Assim, a aprendizagem da língua portuguesa não obedece a um modelo pré-estabelecido, mas sim às ferramentas e meios que melhor oferecem condições para esta aprendizagem, fazendo-se o ensino através de voluntários por ser, nalgumas situações a

maneira mais adequada a determinados contextos, em particular quando o modelo descentralizado de acolhimento não permite a constituição de turmas⁵⁸.

A forma como se dá o ensino da língua é insuficiente, pois esta não está voltada para o público com necessidades específicas, como é o caso dos refugiados. Com um modelo que incentiva ações voluntárias, não é incomum os refugiados se dirigirem para as aulas e não encontrarem professores⁵⁹, uma vez que esses cidadãos voluntários têm outras profissões ou ocupações que não o ensino do português. Isso, somado ao facto da difícil situação financeira dos refugiados que não os permite pagar a escolas de idiomas ou aulas particulares, geram sentimentos de desânimo e isolamento.

Cabete (2010) apresenta algumas falhas latentes do ensino de português no país. Para começar, não existe uma avaliação diagnóstica de proficiência da língua portuguesa que evitaria que formandos que falam pouco ou quase nada sejam colocadas na mesma turma que alguém que já tenha um português avançado. Isso corrobora para o desânimo daqueles que, já avançados no curso, tem que voltar a estudar conteúdos básicos. Outro fator apresentado pela autora é o despreparo dos professores para uma sala de aula com alunos não são estudantes comuns, mas que possuem particularidades. Assim ter alguma formação em ensino do português como língua não materna, quer seja na licenciatura, quer seja numa especialização contribui para uma melhor preparação do docente. O ideal seria ter docentes não só com alguma formação em ensino do português como língua não materna, como também experiência profissional na área e ainda no ensino de adultos. Por outro lado, um corpo de docentes estável poderá ser também uma mais valia, uma vez que é a experiência que forma o professor.

O processo de ingresso na língua não é simples e pode tornar-se ainda mais difícil e intimidador na medida em que o migrante recém-chegado percebe as diferenças na sua práxis: as variantes regionais, as particularidades da escrita, as diferentes consonâncias, etc. É necessário estratégias de ensino que visem uma aprendizagem muito além do básico, com constante progressão para que os refugiados possam acompanhar o próprio desenvolvimento. A proposta didática deve atender as expectativas dos refugiados no sentido de agilizar sua adaptação ao novo cenário, valorizando sua autoestima e ajudando-os a ocupar um lugar como sujeitos discursivos nas novas comunidades onde estão inseridos. Deve-se procurar, portanto, promover um diálogo entre a língua portuguesa e a língua trazida pelo migrante, entre a cultura de seu lugar de origem e a cultura do país de acolhimento. Esse caminho talvez possa agregar a vivência do aluno às práticas linguísticas do atual contexto social e da sala de aula, sensibilizando os voluntários que se dedicam a ensinar o português e que na maioria dos casos não são professores, mas sim cidadãos de boa vontade, para que juntos possam encontrar formas mais humanizadas de troca de conhecimento. A valorização das experiências de vida e

⁵⁸ Ver <https://www.publico.pt/2016/11/09/sociedade/noticia/ensino-do-portugues-nao-acompanha-ritmo-de-chegada-dos-refugiados-1750397>. Consultado a 21 de julho de 2018.

⁵⁹ Ver <https://www.publico.pt/2017/10/16/sociedade/noticia/mais-de-metade-dos-1500-refugiados-que-chegaram-ja-deixou-portugal-1788767>. Consultado a 21 de julho de 2018.

das culturas é fundamental para promover o respeito e motivar a solidariedade entre pessoas de procedências diversas.

Pautados na análise do plano de integração português e nos cinco pressupostos-chaves da estratégia nacional de integração, constata-se que o plano de integração e acolhimento a refugiados português se baseia numa perspectiva assistencialista à medida que a busca de soluções para a condição do refúgio são pensadas numa óptica temporal, ou seja, durante os dois primeiros anos após a chegada do refugiado e para atendimento das necessidades mais imediatas dos mesmos.

O relatório do ACM diz que 50% dos cidadãos em idade ativa acolhidos em Portugal estão integrados em formação profissional ou emprego, mas raramente estes empregos possibilitam aos refugiados o uso das habilidades ou certificações adquiridas no país de origem. Vale ressaltar ainda que a formação profissional nem sempre tem como consequência imediata a contratação do candidato, o que levanta dúvidas sobre metade dos refugiados em idade laboral estarem efetivamente integrados no mercado de trabalho.

A disponibilidade de cursos de idioma para aprendizagem por parte dos refugiados também pode ser problemática à medida que situações como a falta de professores ou materiais didáticos desmotivam ou dificultam o processo de aprendizagem. Assim, deduz-se que os cursos de idiomas ofertados pelo governo português não prepara o indivíduo para o mercado de trabalho ou para o convívio social, mas para a aprendizagem básica idioma local. Na prática, em dois anos de estudo da língua portuguesa, o refugiado que não tenha conhecimento de um outro idioma como o inglês, por exemplo, dificilmente estará apto a desempenhar funções como atendimento ao público, serviços administrativos ou financeiros, entre outros.

Sem o acesso efetivo a essas duas componentes-chaves da integração dos refugiados, o trabalho e a aprendizagem do idioma, depreende-se que o plano de integração nacional não potencia o empoderamento dos indivíduos, uma vez que o acesso ao trabalho nos mesmos parâmetros dos executados pelos nacionais e a oportunidade de crescimento profissional são fatores indispensáveis para a garantia do empoderamento e autonomização dos refugiados. Proporcionar o acesso ao trabalho precário ou mesmo ao mercado de trabalho informal por si só não pode servir de parâmetro para afirmar que os refugiados autonomizaram-se.

Isto porque, sem um emprego que propicie as condições necessárias para viver com dignidade, os refugiados dificilmente conseguirão prover para sua família moradia de qualidade, acesso a serviços de saúde e educação nos mesmos níveis dos moradores locais, acesso ao lazer ou a qualquer outra atividade social inerente à qualidade de vida. Como dito anteriormente, a integração só é eficaz se pensada de modo a garantir o pleno gozo dos direitos civis, económicos, sociais e políticos dos refugiados. No caso do plano de integração português, garantir o acesso à saúde, à educação e ao mercado de trabalho, sem pensar em soluções de desenvolvimento socioeconómico destes indivíduos à longo prazo não pode ser considerado um plano eficaz para o empoderamento do indivíduo, na verdade trata-se mais de um plano

emergencial para lidar com um problema atual e mediático, cujos contornos ainda estão em desenvolvimento.

Conclusões

O refúgio é um instituto internacional estabelecido com o objetivo de garantir proteção às pessoas que se veem obrigadas a fugir de seu país de origem ou de residência habitual, em razão de uma perseguição à sua vida e/ou liberdade, por motivo de diferenças étnico-raciais, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou diante de violações maciças de direitos humanos. Através do instituto do refúgio procura-se proteger e garantir os direitos fundamentais daquelas pessoas.

No que cerne ao Direito Internacional dos Refugiados, a sua construção e posterior positivação Internacional é recente e ainda repleta de incoerências e dificuldades. Nasce, sem sombra de dúvida, da consciência do flagelo de milhões de vítimas da guerra, da discriminação, do desrespeito e da intolerância.

Embora tenha sido um dos ramos do Direito Internacional que mais cresceu no século XX, não se pode fechar os olhos para o jogo de interesses e o individualismo em detrimento do bem coletivo no seio dos Estados. Embora a temática seja bem desenvolvida, ainda é submissa a vontade política dos Estados, uma vez que é no âmbito destes que ocorre a efetivação e proteção aos indivíduos.

Digno de nota é, entretanto, o papel desempenhado pela ONU na procura por soluções para o drama vivenciado pelos refugiados ao redor do mundo, bem como o seu papel de organização mediadora na comunidade internacional.

Seja por meio da conscientização da sociedade civil ou dos Estados para a diminuição da rejeição e dos entraves impostos para dificultar o acesso à proteção, tão necessitada por esses indivíduos, ou através da luta para efetivar o acesso a condições básicas inerentes a sobrevivência humana, a ONU, através da ACNUR, visa manter o sistema de proteção mínima aos refugiados em constante aprimoramento, para evitar que eles percam a sua eficácia.

Apesar disso, enquanto organização Internacional, a ONU é produto daquilo que os Estados fazem dela, ou seja, a sua ação é limitada pela ação dos Estados e pela própria evolução das normas que regulam o Direito Internacional dos Refugiados.

Foram necessários os horrores de duas Guerras Mundiais a ceifar a vida de milhões de pessoas ao redor do mundo para que a comunidade internacional cooperasse entre si no intuito de buscar soluções eficazes e duradouras para a problemática observando, assim, os seus deveres de solidariedade e as responsabilidades assumidas nos tratados internacionais de proteção da pessoa humana por eles firmados.

Entretanto, para a segura efetivação dos Direitos dos Refugiados, ações emergenciais de cunho temporário não são as mais adequadas. Há que se procurar meios que visem evitar as

causas do Refúgio, bem como propugnar pela efetivação dos padrões mínimos de Direitos Humanos acordados internacionalmente para que a proteção a dignidade dos seres humanos seja constante e não um simples paliativo.

O despertar abrupto da comunidade europeia para o drama dos refugiados que batiam à sua porta, em 2015 têm posto em causa o modelo de gestão e integração europeia. Na sua área mais delicada, a política comum de segurança e asilo, existe uma grande necessidade de regulamentação e uma maior ainda dificuldade em fazê-lo. Para os Estados-membros, uma política comum de asilo uniforme em todo o bloco europeu significaria abdicar da soberania e do controlo sobre o próprio território, ou seja, a questão migratória continua a ser uma questão soberana subordinada a uma lógica de assuntos internos.

O intenso fluxo migratório evidenciado, principalmente em 2015, mostrou que a política comum de asilo e imigração não funciona e principalmente, fez destacar as dificuldades com que os países europeus se confrontam no acolhimento e processamento dos recém-chegados. As falhas do sistema Dublin sobrecarregaram os países do Sul e os levaram ao esgotamento, e enquanto esses, juntamente com os do Leste, insistem em partilhar “o fardo”, os demais não aceitam receber mais refugiados ou alocar mais recursos. Assim, assiste-se a uma sucessão de conselhos europeus onde os interesses individuais prevalecem, onde os países não chegam a um consenso e em que nenhuma decisão política têm resultado de forma satisfatória.

Enquanto a U.E não chega a uma decisão comum, milhares morrem nas fronteiras europeias, seja ao se arriscarem em travessias deveras perigosas e em condições desumanas, seja nos campos de refugiados, vulneráveis ao frio, à fome, às doenças e à violência e abuso e o caráter normativo da U.E., assente no respeito aos Direitos Humanos, perde força e credibilidade.

Para provar a mídia e a comunidade internacional que é capaz de lidar com a crise, a U.E. tem tomado medidas no mínimo controversas e carentes de visão. Apela-se a medidas imediatas, securitárias e ao favorecimento do interesse imediato dos Estados-Membros. É certo que a capacidade de acolhimento dos países do bloco não é ilimitada, entretanto é crucial que a curto prazo, os intervenientes a nível da U.E. sejam capazes de cumprir as promessas acordadas e a médio prazo os Estados-Membros devem dar início a um processo estratégico para compreender, preparar e adotar respostas adequadas ao fenómeno migratório, que não é provável que pare.

A crise humanitária atual suscitou uma série de inquietações na Europa, tais como o aumento da xenofobia, o crescimento de um sentimento antimuçulmano, a popularização dos partidos nacionalistas e uma maior rejeição da sociedade civil para com os refugiados e imigrantes. Isso porque as dificuldades da U.E. em tomar medidas adequadas para gerir a crise faz com que o fenómeno migratório seja cada vez mais encarado como uma ameaça.

O enfraquecimento normativo da U.E., com a adoção de medidas controversas para parar o fluxo de refugiados, como o acordo com a Turquia, pode pôr em perigo o futuro do bloco, enquanto que a gestão adequada da crise atual poderia favorecer o processo de integração europeu. É certo que com o acordo o fluxo de refugiados que chegam ao espaço Schengen diminuiu, mas o custo é, decerto, extremamente alto. Se ao fugirem da perseguição e da guerra os refugiados que chegam a Europa são enviados para um país cujo respeito à dignidade humana e liberdade são falhos, a União Europeia desconsidera o Direito Internacional dos Refugiados conquistado ao longo de décadas e o espaço de liberdade, segurança e justiça, assente na solidariedade, no respeito a diferença e na tolerância não passam de um discurso.

A crise vivida pela Europa é demasiado grande para ser gerida sozinha, pelo que os países membros terão de trabalhar no sentido de encontrar soluções conjuntas, que prezem não só o controlo e regulamentação fronteiriça e a segurança interna, mas também no sentido de encontrar um regime de proteção sólido e assente na preservação dos direitos humanos. Também a migração enquanto ameaça não pode virar regra ou pensamento coletivo, alimentado pelo paradoxo do imigrante que às vezes é um inimigo e outras um mal necessário para a manutenção do modelo de vida europeu.

Embora dividida na busca de uma solução comum para a crise migratória, a resposta da U.E. traduziu-se na adoção da Agenda Europeia para a Migração, em maio de 2015, na qual se definiu um conjunto de medidas urgentes para fazer frente à crise, bem como uma visão a médio e longo prazo. Como medida de carácter urgente, propôs-se a implementação de um sistema de recolocação dentro da própria UE em resposta a este fluxo migratório. Em maio de 2015, a Comissão propôs recolocar, durante os 2 anos seguintes, 40.000 pessoas a partir da Grécia e Itália (países sob maior pressão migratória), para outros Estados-Membros da U.E. Por conta dos compromissos europeus e internacionais, o Estado português assumiu a obrigação de acolher, ao longo dos anos de 2016 e 2017, cerca de 10.000 pessoas refugiadas.

Na procura de respostas para a condição da integração dos refugiados em Portugal, avaliamos os cinco pressupostos da estratégia política de integração: Alojamento e alimentação - Acesso à Saúde, - Acesso à educação - Acesso ao Mercado de trabalho - Aprendizagem da língua portuguesa. A análise dos pontos centrais da estratégia de acolhimento leva a conclusão de que as medidas são insuficientes visto que o valor pago aos refugiados enquanto aguardam a avaliação do processo de solicitação é abaixo do recomendado para garantia da mínima sobrevivência; a integração no mercado de trabalho pode ser mais lenta do que o recomendado graças à entraves burocráticos e aos cursos de ensino de português que são incipientes; a saúde é um ponto frágil, uma vez que muitos são os relatos de constrangimentos nos centros de saúde graças ao despreparo dos funcionários.

Pautado no pensamento de Moreira (2015) que afirma que só é possível considerar que o refugiado está plenamente integrado na sociedade se existir a garantia do gozo dos direitos civis, sociais, económicos e políticos, afirmamos que o modelo de integração português não

proativo e eficaz, pois não possibilita ao refugiado gozar de todos os direitos inerentes à condição humana. Fica, desta forma, validada a primeira hipótese de que as políticas de acolhimento e integração dos refugiados adotadas pelos países são insuficientes e Portugal tem sido vista mais como uma rota de passagem para os refugiados rumo a outros estados membros do que propriamente o local escolhido para a reconstrução das suas vidas.

Fica também parcialmente validada a segunda hipótese sobre a incapacidade de gerir serviços básicos de assistência administrativa e financeira demonstrada pelo governo português funciona como um fator repulsório para os refugiados. Isso porque, sem dados qualitativos para testar essa hipótese, apenas podemos supor que para aqueles que fugiram da guerra e da violência é imperativo ter de volta o domínio sobre a própria vida, que no novo país começa com a entrega dos documentos e garantia, portanto, dos direitos civis. Sem isso, é praticamente impossível trabalhar, estudar, viajar ou desenvolver outras atividades sociais importantes para a qualidade de vida.

Partindo do pressuposto de que o empoderamento do indivíduo se dá através do trabalho, e que este tem “sido visto não somente como forma de obter a renda, mas também como atividade que proporciona realização pessoal, status social e possibilidade de estabelecer e manter contatos interpessoais, entre outros” (Kubo e Gouveia, 2010: 540), podemos afirmar que as políticas de integração portuguesas visam uma perspectiva mais assistencialista. Isso porque não existe, a nível nacional, uma estratégia para a promoção de empregos para os refugiados que envolvam o incentivo dos empregadores públicos e particulares, tampouco iniciativas para o aproveitamento das habilidades dos refugiados no mercado laboral local.

Fica assim parcialmente validada a terceira hipótese, pois com a pouca promoção do governo português para o incentivo das contratações de mão de obra dos refugiados, a taxa de desemprego, principalmente, será alta. Com relação aos benefícios sociais, podemos supor que o facto dos refugiados que estavam aguardando a resposta do pedido de solicitação de asilo, deixarem o país, em sua maioria, para países como Alemanha, França e Holanda, pode ser reflexo dos maiores benefícios sociais oferecidos por estes países. Entretanto, há que se considerar também que existe uma maior comunidade com costumes comuns nestes países e isso é um importante factor de atração.

Por fim, com relação ao impacto que o acolhimento do grande número de refugiados pode causar, neste momento é impossível medir. Isso porque, a migração em massa de refugiados é algo novo, cuja evolução acompanhamos no dia-a-dia. Assim, parece cedo afirmar que houve qualquer impacto positivo ou negativo para as sociedades de acolhimento.

Conclui-se que muito embora Portugal tenha um discurso de portas abertas para acolher os refugiados, na prática carece de medidas voltadas para a garantia dos direitos dos mesmos.

Os holofotes acerca do discurso das boas práticas não podem cegar para os problemas iminentes dos refugiados em Portugal, tampouco das associações que os acolhe. Os refugiados não podem ser remetidos a invisibilidade devido ao seu *status* legal ou a falta dele, barreiras de linguagem, marginalização e restrição de oportunidades de participação na sociedade. A sua contagem não pode ser meramente estimativa. O planejamento é indispensável para o desenvolvimento de soluções sustentáveis, que possibilitem o recomeço de uma nova vida. Acreditamos que de nada adianta ter uma grande disponibilidade de acolhimento se os refugiados não gozam de direitos, se não encontram em Portugal uma solução para o refúgio.

BIBLIOGRAFIA

Fontes Primárias

ACERVO DE SCHENGEN tal como referido no n.º 2 do artigo 1.º da Decisão 1999/435/CE do Conselho de 20 de Maio de 1999. Disponível em: http://www.refugiados.net/cidadevirtual/legislacao/leis/conv_schengen_decis_com_exec.pdf. (Acesso a 26 de fevereiro de 2018).

ACNUR. (1979). Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado - de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

ACNUR (UNHCR). (1984). Declaração de Cartagena. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. (Acesso a 28 de Janeiro de 2018).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA VII REVISÃO CONSTITUCIONAL [2005]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados. (Acesso a 24 de janeiro de 2018).

Convenção sobre Asilo Territorial (1954). Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao_sobre_asilo_territorial-08.pdf. (Acesso a 28 de janeiro de 2017).

DIRECTIVA 2004/83/CE DO CONSELHO de 29 de abril de 2004. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/gazetas-e-resenhas/2004/10/directiva-200483ce-do-conselho/>. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

FRANCE. La Constitution du 24 juin 1793. Disponível em: http://www.aidh.org/Biblio/Text_fondat/FR_04.htm. (Acesso em 13 de janeiro de 2018).

League of Nations. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926. League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8b5802.html>. (Acesso a 14 de janeiro de 2018).

_____. Convention Relating to the International Status of Refugees, 28 October 1933. League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8cf374.html>. (Acesso a 14 de janeiro de 2018).

_____. Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 4 July 1936. League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d0ae4.html>. (Acesso a 16 de janeiro de 2018).

_____. Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 14 September 1939. League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dd8d1fb4.html>. (Acesso a 16 de janeiro de 2018).

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho - CONCESSÃO DE ASILO OU PROTECÇÃO SUBSIDIÁRIA. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

Lei n.º 70/93 29 de setembro - Direito de asilo. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/70_93.html. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. (Acesso a 18 de janeiro de 2018).

OUA. (1969). Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África. 1969. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

Parlamento Europeu (1999) Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999. Conclusões da Presidência. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. (Acesso a 29 de março de 2018).

PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados. (Acesso em 26 de janeiro de 2018).

Tratado de Lisboa (2007). Versão consolidada. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. (Acesso a 03 de Abril de 2018).

UNIÃO EUROPEIA. 2016. TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA). Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. (Acesso a 15 de fevereiro de 2018).

United Nations. 2013. International Migration and Development. Report of Secretary General. New York: General Assembly 2013.

Fontes Secundárias

Agier, Michel (2006). Refugiados diante da nova ordem mundial. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 18, n. 2, pp. 197-215.

Alves, M.T.P.T. (2017). Políticas migratórias e direitos humanos na União Europeia: o estado da arte num contexto de policrise. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/50609>. Acesso a 15 de abril de 2018.

Antunes, J.A.P.J. (2017). REFUGIADOS E SAÚDE MENTAL-ACOLHER, COMPREENDER E TRATAR. Psicologia, Saúde e Doenças, vol. 18, núm. 1, pp. 115-130. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/psd/v18n1/v18n1a10.pdf>. Acesso a 28 de julho de 2018.

Araujo, L. E. B. Barichello, S. E. (2015). Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. Revista do Direito da UNISC, vol. 2, n.º 46. Disponível

em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4507>. (Acesso a 15 de Janeiro de 2018)

Arendt, Hannah. (2012) Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. (2013) Nós, os refugiados. Tradução Ricardo Santos, Covilhã, Portugal: LusoSofiapress. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/20131214-hannah_arendt_nos_os_refugiados.pdf. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Balzacq, T. Carrera, S. (2006). Security versus freedom?. Aldershot, England. Ashgate Publishing Limited.

Baraldi, C.B.F. (2014). MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA SUL-AMERICANA: O PRISMA DO BRASIL E DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA. (Tese de Doutorado). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>. (Acesso a 20 de fevereiro de 2018).

Barbosa, L.P. Hora, J.R.S. (2006). A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados. Brasília: ACNUR.

Batista de Lara, L. (2016). A atual crise dos refugiados na Europa: o déficit normativo à luz do direito internacional dos direitos humanos. Revista do Programa de Direito da União Europeia, v.6, 11-29. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/article/view/68237>. (Acesso a 15 de março de 2018).

Betts, Alexander. GIL, Loescher (2011). Refugee in International Relations. Oxford University Press.

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. Alternatives: Global, Local, Political, v.27, 63-92. Disponível em: <https://theloon2013.wikispaces.com/file/view/Security+and+Immigration-+Toward+a+Critique+of+the+Governmentality+of+Unease.pdf>. (Acesso a 20 de fevereiro 2018).

Bigo, D; Eslpeth, G. (2010). The Transformation of European Borders Controls. In: RYAN, B.; MITSILEGAS, V. Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges. Martinus Nijhoff.

Bobbio, Noberto. (1992). A Era dos Direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus.

Bolas, M.T.C. (2012) Crianças e Jovens Refugiados em Portugal Percursos de Integração. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/9278>. (Acesso a 15 de julho de 2018).

Bracante, P.H. Reis, R. (2009). A “securitização da imigração”: mapa do debate. Lua Nova, São Paulo, 77: 73-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>. (Acesso a 18 de março de 2018).

Brandão, A.P. (2010). “O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE”. Relações Internacionais (25) - n° temático “O Tratado de Lisboa e a Nova Europa”: 49-63. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000100006. (Acesso a 22 de fevereiro de 2018).

Cabete, A.C.S.S. (2010). O processo de ensino-aprendizagem do português enquanto língua de acolhimento (Dissertação de Mestrado). Disponível em:

http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4090/1/ulfl081236_tm.pdf. (Acesso a 28 de Julho de 2018).

Cabral, P. (2015). Construção de uma Responsabilidade Europeia Além-Fronteiras - O Novo Conceito de «Falhas Sistémicas» no Quadro dos Critérios de Determinação do Estado-Membro Responsável pelo Tratamento dos Pedidos de Proteção Internacional Baseados no artigo 78.º do TFUE. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/16233>. (Acesso a 21 de março de 2018).

Canotilho, J.J.G. (1993). Direito constitucional e teoria da constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina.

Carvalho, S.R.P. (2017) O acolhimento e a inserção de refugiados em Portugal - Procedimentos e práticas de intervenção (Dissertação de Mestrado). Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro - Escola de Ciências Sociais e Humanas, Vila Real.

Castels, S. Miller, M.J. (1993). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. London: MacMillan.

Chueiri, V.K. Câmara, H.F. (2010). Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saúde e hospitalidade. Direito, Estado e Sociedade v n.36, 158-177. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/7chueiri_camara36.pdf. (Acesso a 06 de maio de 2018).

Cierco, Tereza. (2017). Crise de refugiados: um teste aos princípios e valores europeus História. Revista da FLUP. Porto, IV Série, vol. 7 - 2017, 79-96. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/15865.pdf>. (Acesso a 13 de maio de 2018).

Coelho, J.M.B.L. (2016). Mulheres Refugiadas em Portugal (dissertação de mestrado. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/11465>. (Acesso a 13 de abril de 2018).

Comparato, F. K. (2001). A afirmação histórica dos Direitos Humanos. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Saraiva.

Costa, B.F. Teles, G. (2017) A política de acolhimento de refugiados - considerações sobre o caso português. REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, v. 25, n. 51, dez. 2017, 29-46. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n51/1980-8585-remhu-25-51-029.pdf>. (Acesso a 26 de maio de 2018).

Costa júnior, C.N. (2016). Crise Migratória na Europa em 2015 e os Limites da Integração Europeia: uma abordagem multicausal. Conjuntura Global, vol. 5 n. 1, jan./abr., 2016, p. 19-33.

Cunha, A.P. (2010). O Direito Internacional dos Refugiados sob o Impacto da Soberania Estatal na contemporaneidade. (Trabalho de Conclusão de Curso). Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/geisa%20santos%20scaglia.pdf>. (Acesso a 18 de janeiro de 2018).

Cunha, H.H.F. (2014). Quem é bem-vindo? a securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. Revista Ambivalências, v2, N.4, 189 - 213. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315065094_QUEM_E_BEM-VINDO_A_SECURITIZACAO_DA_MIGRACAO_E_O_PAPEL_DA_UNIAO_EUROPEIA_E_DA_ITALIA. (Acesso a 13 de maio de 2018).

Degler, E. Liebig, T. Senner, A.S. (2017). Integrating Refugees into the Labour Market - Where Does Germany Stand? Disponível em: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2017-3-degler-liebigner-october.pdf>. (Acesso a 22 de julho de 2018).

Fabos, A. Kibreab, G. (2007). Urban refugees: Introduction. Disponível em: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21363/20033>. (Acesso a 22 de Abril de 2018).

Fernandes, A.J. (1995) Introdução à Ciência Política. Porto, Porto Editora.

Ferreira, S.R.S. (2010). A política de imigração europeia: Instrumentos da luta anti-terrorista? Dissertação de Mestrado Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/5703/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. (Acesso a 10 de março de 2018).

Ferreira, L.V. (2011). A securitização da cooperação para o controle de fronteiras da união europeia. Lex Humana, v. 3, n. 2. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana>. (Acesso a 11-03-2018).

Ferreira, N.C. (2016). A união europeia e a imigração irregular no contexto da segurança humana. (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/17382>. (Acesso a 11 de abril de 2018).

Ferreira, S. (2016). Orgulho e preconceito A resposta europeia à crise de refugiados. RELAÇÕES INTERNACIONAIS, n. 50, 87-107. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. (Acesso a 03 de maio de 2018).

Figueiredo, C. (1913) Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Versão online. Disponível em: <http://dicionario-aberto.net/dict.pdf>. (Acesso a 30 de Janeiro de 2018).

Fischel de Andrade, J.H. (1996). Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1920-1952). Rio de Janeiro: Renovar.

_____. (2006). On the Development of the Concept of 'Persecution' in International Refugee Law. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). Anuário Brasileiro de Direito Internacional. v.1, n.1, p. 114-136. Belo Horizonte: CEDIN.

Fonseca, M.L. Esteves, A. McGarrigle, J. Silva, S. (2007). Saúde e integração dos imigrantes em Portugal: uma perspectiva geográfica e política. Migrações, vol. 1. Disponível em: <http://www.ceg.ulisboa.pt/migrare/publ/migracoesart.pdf>. (Acesso a 06 de Julho de 2018).

França Salomão, W. (2017). A proteção internacional do indivíduo pelos direitos humanos: a crise dos refugiados na União Europeia. Revista Themis, v.15, nº 1. Ceará.

Frechaut, M. (2017). Migrantes ou refugiados, a escolha das palavras importa mesmo? Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD nº12 Migrações, Fronteiras e Desenvolvimento, 5-6.

Freitas, T.F. Queiroz, B.M. Esperança, B. (2016). O conceito de refugiado nos ordenamentos jurídicos internacional, europeu e português. In: O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária. Centro de Estudos Judiciários. Disponível em:

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsiidiaria.pdf. (Acesso a 15 de Abril de 2018).

Furquim, S.L. (2016). As políticas de combate à imigração ilegal no âmbito da união europeia: uma perspectiva crítica a directiva do regresso e seus fenômenos criminais. RILB, ano 2, nº 3. Disponível em: https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rilb/2016/3/2016_03_1325_1370.pdf. (Acesso a 05 de abril de 2018).

Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE Publications Ltd.

Gil, A.R. (2016) A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo. *IN: O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsiidiaria.pdf. (Acesso a 20 de Abril de 2018).

Gomes, C.A. Caldeira, M. Coimbra, J.D. Duarte, F.A. (2016). O Contencioso Administrativo da Concessão e Perda do(s) Direito(s) à Proteção Internacional (Asilo e Proteção Subsidiária) *IN: O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsiidiaria.pdf. (Acesso a 16 de Abril de 2018).

Goodwin-Gill, G. (1996). *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Goodwin-Gill, G. MCADAM, S. (2008). *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Gruppelli, J.L. Saldanha, J.M.L. (2007). A União Europeia e os direitos humanos dos imigrantes extracomunitários. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 2, n. 3, nov.* Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6807>. (Acesso a 10 de julho de 2018).

Haddad, Emma (2008), *The Refugee in International Society - Between Sovereigns*. Cambridge University Press.

Halpern, A. (2016). Educação inclusiva para Refugiados - Uma responsabilidade compartilhada Artigo de Opinião - Diplomacia Civil. Disponível em: http://diplomaciacivil.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Ariela_Halpern.pdf. (Acesso a 19 de Julho de 2018).

Hartwig, F.B. (2016). Integração de alunos imigrantes e refugiados no Instituto Federal de Brasília - IFB. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <http://repositorio.ipsantarem.pt/bitstream/10400.15/1578/1/TESE%20PRONTA%20FATIMA.pdf>. (Acesso a 18 de junho de 2018).

Hathaway, J.C. (1991). *The Law of Refugee Status*. Canadá: Butterworths.

_____. (2012). *Refugee and Asylum*. In: *Foundations of International Migrations Law*. 177-204. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Hehr, C. (2007) O Direito internacional dos Refugiados - História, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil. (Dissertação de Mestrado). Disponível em:

<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/CristianoGarcia.pdf>. (Acesso a 22 de janeiro de 2018).

Hill, C. (2002) 11 September 2001: Perspectives from International Relations. *International Relations* 16 (2), 257-262.

Huysmans, J. (2000). "The European Union and the securitization of migration". *Journal of Common Market Studies*, vol 38, n° 5, 751-777.

Jubilut, L.L. (2007). *O Direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método.

_____. (2011). Os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados. P. 1-25. Disponível em: CEDIN. Centro de Estudos de Direito Internacional. www.cedin.com.br. (Acesso em 27 de janeiro de 2018).

KANT, Immanuel. (1960). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad. Paulo Quintela. Atlântida: Coimbra.

_____. (1989). *A paz perpétua*. Tradução: Marco A. Zingano. São Paulo: L&PM Editores.

Kephart, J.L. (2006). Immigration and Terrorism: Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel. *The Quarterly Journal*. Fall 2006, 55-97.

Kobia, K. Cranfield, L. (2009). Literature Review: Urban Refugees. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4b0a528c9.pdf>. (Acesso a 02 de Abril de 2018).

Kubo, S.H. Gouvêia, M.A. (2012). Análise de fatores associados ao significado do trabalho. *R. Adm., São Paulo*, v.47, n.4, 540-554. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rausp/v47n4/a03v47n4.pdf>. (Acesso a 12 de setembro de 2018).

Lafer, C. (1995). A ONU e os Direitos Humanos. *Estudos Avançados*, 9 (25), 169-185. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a14.pdf>. (Acesso em 21 de janeiro de 2018).

Landau, L.B. (2004). Research Guide: Urban Refugees. *Forced Migration Online*. Disponível em: <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/urban-refugees/fmo024.pdf>. (Acesso a 02 de abril de 2018).

_____. (2006). Protection and Dignity in Johannesburg: Shortcomings of South Africa's Urban Refugee Policy. *Journal of Refugee Studies* 19(3).

Little, E. (2017). The European Union Refugee Crisis: A Comprehensive Approach to Mitigating Migration with an Emphasis on Trade. EUROPEAN UNION CENTER & JEAN MONNET CHAIR. Vol. 17, No. 3 Junior Paper Series. University of Miami.

Loescher, G. (1993) *Beyond Charity: International Co-operation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Magalhães, J.L.Q. Reis, C. (2011). A lógica de exclusão moderna no pacto de imigração e asilo da União Européia: nada de novo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, 369-392. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v11/v11a12.pdf>. (Acesso a 03 de maio de 2018).

Magalhães, PS. (2016). A União Europeia e a Segurança Humana - O Caso dos Refugiados Sírios. (Dissertação de Mestrado. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/42283>. (Acesso a 12 de março de 2018).

Magno, P. (2012) Refugiado, Cidadão Universal: uma análise do direito à identidade pessoal. In: LUGAR COMUM Nº27, pp. 185-215. Disponível em: http://uninomade.net/wp-content/files_mf/110810120851. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Manners, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *International Affairs* 84: 1. Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/lan%20Manners%20%20The%20Normative%20Ethics%20of%20the%20EU%20-%20International%20Affairs%202008.pdf>. (Acesso a 16 de fevereiro de 2018).

Marfleet, P. (2006) *Refugees in a global era*. New York: Palgrave Macmillan.

Marinucci, R. 2017. Migrações e trabalho: precarização, discriminação e resistência. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol.25 no.49. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004901>. (Acesso a 15 de julho de 2018).

Martine, G. (2005). A globalização inacabada - migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 3, 3-22. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001. (Acesso a 21 de abril de 2018).

Mattos, T. (2011). A Inserção dos Refugiados Reinstalados no Mercado de Trabalho - Uma etapa num processo de integração? - Contributos para uma análise das dinâmicas de integração dos reinstalados em Portugal e na União Europeia (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/9337>. (Acesso a 29 de julho de 2018).

Milesi, Rosita (2005). “Refugiados e Migrações Forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena”. In Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Disponível em: <http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/153-refugiados-e-migracoes-forçadas-uma-reflexao-aos-20-anos-da-declaracao-de-cartagena>. (Acesso a 25 de fevereiro de 2018).

Moita, L. (2012). Uma releitura crítica do consenso em torno do “sistema vestefaliano”. *OBSERVARE Universidade Autónoma de Lisboa* ISSN: 1647-7251 Vol. 3, n.º 2, 17-43.

Montenegro, J.F. (2011) Proteção internacional dos direitos humanos: um desafio para o século xxi? Uma leitura acerca da heterogeneidade entre a teoria e a prática. *Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet*, v. IV, 148-167. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima4/anima4-Juliana-ferreira-Montenegro.pdf>. (Acesso a 22 de maio de 2018).

Moreira, J.B. (2014). Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, Ano XXII, n. 43, 85-98. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>. (Acesso a 11 de junho de 2018).

_____. (2015). O papel das cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. *Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, v.4. n. 8. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. (Acesso a 10 de junho de 2018).

Neves, A.J. Rocha, G.S. Silva, J.C. (2016). Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização, Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha, José Camilo da Silva. - Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Nolasco, C. (2016). Migrações Internacionais: Conceitos, tipologia e teorias. Oficina do CES n.º 434, março de 2016. Disponível em: https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615_Oficina_434.pdf. (Acesso a 09 de setembro de 2018).

Oliveira, R.F.R. (2016). Direito à Saúde dos Refugiados - Perspectivas do Direito Português. In: e-Pública Vol. 3 No. 1, Abril 2016 (207-229). Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v3n1/v3n1a12.pdf>. Acesso a 13 de Julho de 2018.

Oliveira, S.P. (2016). Introdução ao direito de asilo. IN: O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária. Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsiidiaria.pdf. (Acesso a 28 de Janeiro de 2017).

Papademetriou, D.G. (2008). Gerir melhor as migrações internacionais: Princípios e perspectivas para maximizar os benefícios das migrações. In: A Europa e os seus imigrantes no século XXI. Coord. de: DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU. Fundação Luso-América. Disponível em: <http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/livro12.pdf>. (Acesso a 23 de fevereiro de 2018).

Pascoau, Y. (2016). Do conflito ao equilíbrio: a construção de uma plataforma comum para o consenso social e político sobre imigração. Vision Europe Summit. Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em: https://content.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2017/08/29195350/VisionEurope_PolicyPapers_PT_2017.pdf. (Acesso a 26 de fevereiro de 2018).

Patarra, N.L. (2006). Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Estud. av. vol.20 no.57 São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002. (Acesso a 22 de agosto de 2018).

Pellet, A. Dinh, N. Daillier, P. (2003). Direito Internacional Público. 2º Ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian.

Pereira, L.D.D. (2009). O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf. (Acesso a 29 de janeiro de 2018).

Pereira, S. Estevens, A. Malheiros, J. Matias, R. Padilha, B. Santinho, C. Espírito Santo, I. Baía, J. (2015). Refugiados e emergências na habitação. Disponível em: <https://pt.mondediplo.com/spip.php?article1098>. (Acesso a 10 de Julho de 2018).

Pereira, J.A.G. (2016). Da Crise dos Refugiados na Europa: Uma Ameaça à Segurança? (Dissertação de Mestrado). Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/15560/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Joaquim_2802-vers.corrigida.pdf. (Acesso a 15 de maio de 2018).

Pimentel, C.C. (2007) A Securitização Europeia da Imigração Ilegal na Fronteira Marrocos-Espanha. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://lume.ufgrs.br/handle/10183/14395>. (Acesso a 29 de maio de 2018).

PIOVESAN, F. (2001). O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

_____. (2008) Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. P. 47-76. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Piovesan, F.C. Olsen, A.C.L. (2017). Tolerância e refugiado: Um ensaio a partir do acordo EU-Turquia. Revista de Direito Internacional Uniceub, v. 14, n° 2. Disponível em: www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4490. (Acesso a 10 de julho de 2018).

Reis, R.R. Menezes, T.S. (2014). Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. Rev. Sociol. Polit., v. 22, n. 49, 61-83. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782014000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. (Acesso a 12 de janeiro de 2018).

Rezek, V. (2018). ASILO POLÍTICO E REFÚGIO - BREVE REFLEXÃO. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo_Veronica_Rezekx_asilo_politico.pdf. (Acesso a 28 de janeiro de 2018).

Rijo, D. F. R. (2017). A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: Um ator dividido sob escrutínio. (Dissertação de Mestrado) Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/46741>. (Acesso a 20 de fevereiro de 2018).

Rodrigues, J. N. (2006). A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. CEEAplA WP Nº18. Ponta Delgada (Portugal): Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4561&revista_caderno=16. (Acesso a 11 de janeiro de 2018).

Rodrigues, A.S. (2017). Integração de pessoas refugiadas em Portugal, no âmbito do programa de recolocação europeu. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://www.iseg.ulisboa.pt/aquila/getFile.do?fileId=997786&method=getFile>. (Acesso a 22 de junho de 2018).

Sampaio, V. (2014). Uma política Europeia para as migrações? Em: VIII Congresso de Português de Sociologia. 40 anos de Democracias: progressos, contradições e prospectivas. Lisboa, 2014, Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 1-14. Disponível em: www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0934.pdf. (Acesso a 28 de abril de 2018).

Santinho, M.C. (2009). Reconstruindo Memórias: jovens refugiados em Portugal. In: Saúde Soc. São Paulo, v.18, n.4, 582-589.

_____. (2016). Refugiados e requerentes de asilo em Portugal: contornos políticos no campo da saúde. (Tese de Doutoramento). Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese48_paginacao_06_lr.pdf/700654fe-64e8-401d-9d8d-3b13b2da125c. (Acesso a 02 e julho de 2018).

Saraiva, M.F.A.R.G. (2017). A securitização da crise dos refugiados na europa. Implicações para o complexo de regimes sobre migrações internacionais. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 3, No. 1, 43-60.

Schumacher, A.A. Salum, G.C. (2017). Reconhecimento social e orientação de políticas para migrantes e refugiados. *RIDH Bauru*, v. 5, n. 1, 17-36. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/464>. (Acesso a 09 de setembro de 2018).

SEF (2008). A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal - Rede Europeia das Migrações. Disponível em: <http://www.sef.pt/documentos/56/aorgpolasiloimigemp Portugal.pdf>. (Acesso a 14 de abril de 2018).

_____. (2015). RELATORIO DE IMIGRAÇÃO, FRONTEIRAS E ASILO 2015. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2015.pdf>. (Acesso a 18 de junho de 2018).

_____. (2016). RELATORIO DE IMIGRAÇÃO, FRONTEIRAS E ASILO 2016. Disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2016.pdf>. (Acesso a 18 de junho de 2018).

Silva, D.F. (2017). O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. *R. bras. Est. Pop.*, v.34, n.1, 163-170. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318360579_O_fenomeno_dos_refugiados_no_mundo_e_o_atual_cenario_complexo_das_migracoes_forçadas. (Acesso a 09 de setembro de 2018).

Silva, W.C. Amaral, N.A. (2013). A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Seqüência (Florianópolis)*, n. 66, 235-259. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552013000100010&script=sci_abstract&tlng=pt. (Acesso a 22 de maio de 2018).

Silva, W.M. Lacerda, F. Jorgensen, N. (2011) Diversidade Cultural e a Integração de Refugiados. *SINUS*, 10º Ed. Orientador Prof. Fúlvio Eduardo Fonseca. Disponível em: <http://www.sinus.org.br/2011/press/downloads/sochum.pdf>. (Acesso a 10 de Junho de 2018).

Soares, C.O. (2012). O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf. (Acesso a 26 de julho de 2018).

Souza, A.A.C. (2013). A proteção dos direitos fundamentais na União Europeia. *DEBATER A EUROPA Periódico do CIEDA e do CEIS 20*, em parceria com GPE e a RCE. N.9 julho/dezembro 2013 - Semestral ISSN 1647-6336. Disponível em: <http://www.europe-directaveiro.aeva.eu/debatereuropa>. (Acesso a 20 de fevereiro de 2018).

Souza, F.T. (2016). A crise do refúgio e o refugiado como crise. (Tese de Doutorado). Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/29858/29858.PDF>. (Acesso a 18 de junho de 2018).

Souza, G. G. (2017). O acolhimento de refugiados/recolocados em Portugal: modos de organização e práticas das instituições. (Dissertação de mestrado). Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/105953>. (Acesso a 01 de junho de 2018).

Sousa, L. Costa, P.M. (2016). A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal (1975 - 2015). *IN: O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsiidiaria.pdf. (Acesso a 15 de abril de 2018).

Spencer, S. (2010). O desafio da integração na Europa. In: A Europa e os seus imigrantes no século XXI. coord. de: Demetrios g. Papademetriou. 01-34. Fundação Luso-América. Disponível em: <http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/livro12.pdf>. (Acesso a 23 de fevereiro de 2018).

Taiar, R. (2009). Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. (Tese de doutoramento). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-24112009-133818/pt-br.php>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Tomás, D. (2012). De objecto humanitário a cidadão: subjectividade e agência dos “refugiados” em Portugal (dissertação de mestrado). Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/8656>. (Acesso a 03 de maio de 2018).

Turatto, A.C. Müller, M.C. (2016) os refugiados: considerações arendtianas e a atual experiência. XI seminário de pesquisa em ciências humanas - sepech humanidades, estado e desafios didático-científicos Londrina, 27 A 29 de julho de 2016. Disponível em: http://pdf.blucher.com.br/s3-sa-east-1.amazonaws.com/socialsciencesproceedings/xi-sepech/gt4_117.pdf. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Uçarer, E.M. (2002) Justice and Home Affairs in the aftermath of September 11: Opportunities and Challenges. EUSA Review 15(2). <http://aei.pitt.edu/72/01/UcarerEssay.pdf>. (Acesso a 28 de fevereiro de 2018).

UNHCR. (1994). The Foundation of Refugee Protection: 1920-1950. Information Paper. UNHCR Geneva.

_____. (2009). Policy on refugee protection and solutions in urban areas. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html>. (Acesso a 01 de abril de 2018).

_____. (2015). Global Trends Forced Displacement in 2015. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=Refugees%202015>. (Acesso a 20 de fevereiro de 2018).

UNHCR. OECD. (2018). ENGAGING WITH EMPLOYERS IN THE HIRING OF REFUGEES A 10-point multi-stakeholder action plan for employers, refugees, governments and civil society. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/mig/UNHCR-OECD-Engaging-with-employers-in-the-hiring-of-refugees.pdf>. (Acesso a 15 de julho de 2018).

Valerio, R.G. (2012). Estado-nação, Cidadania e Direitos Humanos: o problema do Refugiado. In: intuitio, Porto Alegre Vol.5 - N°. 1 Julho. p. 229-250. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/viewFile/9666/7964>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Velasco, S. (2014) A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade. In: Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização, cidadania e identidade transnacional [online]. Campina Grande: EDUEPB, pp. 65-107. Disponível em: <http://books.scielo.org/>. (Acesso a 01 de março de 2018).

Velasco e Cruz, S. (2012). Notas sobre o paradoxo dos direitos humanos e as relações hemisféricas. Lua Nova, São Paulo, 86: 17-50. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n86/a02.pdf>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Vial, Renê, (2006). Política Comunitária de Imigração: A situação jurídica dos trabalhadores extracomunitários no espaço de liberdade, segurança e justiça da União Européia, Belo Horizonte.

Viana, L. R. (2016). O direito de morar no refúgio: a problemática da moradia do refugiado na cidade de São Paulo: saídas individuais ou coletivas? (Dissertação de mestrado). Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/28263/28263.PDF>. (Acesso a 20 de junho de 2018).

Vieira, W. (2010). Estado-Nação e Direitos: uma relação conflituosa. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 10(18): 121-137. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/564>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Waldely, A.B. (2014). Refugiados no sistema internacional: um limbo de proteção. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS - Volume Especial. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70455>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Wermuth, M.A.D. Nielsson, J.G. (2017). De Hannah Arendt a Judith Butler: em busca da humanidade perdida nas fronteiras do estado-nação. Pensar, Fortaleza, v. 22, n. 1, 301-334. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/4322>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Wermuth, M.A.D. Senger, I. (2017). As migrações no mundo contemporâneo e o paradoxal papel dos direitos humanos: proteção ou abandono? Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. v. 37. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2558>. (Acesso a 10 de setembro de 2018).

Webgrafia

ACM, I.P. (2017). RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PORTUGUESA DE ACOLHIMENTO DE PESSOAS REFUGIADAS - PROGRAMA DE RECOLOCAÇÃO. Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b. Acesso a 18 de Junho de 2018.

ACNUR. (2015). Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>. Acesso a 27-02-2018.

ACNUR. (2018). PROTEGENDO REFUGIADOS NO BRASIL E NO MUNDO. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf. Acesso a 09 de Setembro de 2018.

Agência Brasil (2017). Migrantes já somam 258 milhões de pessoas em todo o mundo, aponta a ONU. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-12/migrantes-ja-somam-258-milhoes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-aponta-onu>. (Acesso a 22 de agosto de 2018).

_____. (2018). Número de refugiados bate novo recorde e atinge 685 milhões. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-06/numero-de-refugiados-bate-novo-recorde-e-atinge-685-milhoes>. (Acesso a 22 de agosto de 2018).

Comissão das Comunidades Europeias. (2007). Comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado. Disponível em:

http://publications.europa.eu/resource/ellar/08b17e06-4758-44cd-a770-22652cd62783.0010.02/DOC_1. (Acesso a 21-02-2018).

Comissão Europeia (2017). A U.E. e a crise da migração. Disponível em: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/pt/>. (Acesso a 22 de maio de 2018).

Cordeiro, A.D. (2017). Quase metade dos 1500 refugiados que chegaram já deixou Portugal. Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/10/16/sociedade/noticia/mais-de-metade-dos-1500-refugiados-que-chegaram-ja-deixou-portugal-1788767>. (Acesso a 15 de junho de 2018).

European Resettlement Network (2018). WHAT IS RESETTLEMENT? Disponível em: <http://www.resettlement.eu/page/what-resettlement>. Acesso a 18 de Abril de 2018.

Organização Internacional para as Migrações (OIM). 2009. Glossário sobre Migração. [Em linha]. Suíça: Organização Internacional para as Migrações. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso a 09 de setembro de 2018.

ONUNews (2016). Número de migrantes internacionais chegou a 244 milhões. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/01/1537511-numero-de-migrantes-internacionais-chegou-244-milhoes>. Acesso a 21-02-2018.

Tribunal de Justiça Europeu, 2018. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/pt/. Acesso a 11-03-2018.

União Europeia, 2018: Sobre a UE. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt. Acesso a 20/02/2018.

Visão (2018). Entrevista. "Portugal não tem um plano de acolhimento integrado de refugiados, não há um modelo concreto. Temos andado a gerir as circunstâncias". Disponível em: <http://visao.sapo.pt/atualidade/entrevistas-visao/2018-02-25-Portugal-nao-tem-um-plano-de-acolhimento-integrado-de-refugiados-nao-ha-um-modelo-concreto.-Temos-andado-a-gerir-as-circunstancias>. (Acesso a 20 de junho de 2018).