

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Desde os tempos mais remotos, a história da Humanidade tem encontrado registo de situações relacionadas com o deslocamento de populações ou de grupos individualizados que procuram refúgio e ajuda noutra país ou região. Estas são pessoas que sofrem a violação dos seus direitos fundamentais, sendo privadas do direito de viver em sua própria Pátria.

As pessoas que, por temor de perseguição por motivos étnicos, religiosos, de nacionalidade, por participação em grupos sociais específicos, ou por opiniões políticas, estão fora dos seus países de origem, e não podem, ou não querem a protecção dos mesmos, são denominadas refugiados.

Ao longo do tempo, este contingente humano tem vivenciado situações dramáticas, cujas necessidades se tornam mais urgentes e de grande complexidade, sendo certo que qualquer questão relacionada com os refugiados se traduz num grande desafio e significa um acto de carácter humanitário.

Nenhum ser humano gosta ou escolhe ser refugiado, pois isto significa, necessariamente, morar no exílio e depender de outras pessoas para a satisfação das suas necessidades básicas.

Actualmente estima-se que o número de refugiados no mundo seja de aproximadamente 15,4 milhões de pessoas, conforme os dados da tabela abaixo:

▪ **Tabela 1: População refugiada (2001 – 2010) /Ano, Refugiados e Variação Anual.**

Ano	Refugiados	Variação A.	Ano	Refugiados	Variação A.
2001	12.000.000	—	2007	11.400.000	1.500.000
2002	10.600.000	-1.400.000	2008	10.500.000	-900.000
2003	9.700.000	-900.000	2009	15.200.000	4.700.000
2004	9.600.000	-100.000	2010	15.400.000	200.000
2005	8.700.000	-900.000			
2006	9.900.000	1.200.000			

Fonte: Anuários Estatísticos - ACNUR

Esses dados demonstram que não houve uma continuidade em termos de evolução numérica dos refugiados, pois em determinados períodos a totalidade de refugiados sofreu algumas oscilações significativas, que ocasionaram a sua redução.

Como minha área de pesquisa sempre esteve relacionada aos Direitos Humanos, e constatei que os refugiados constituem o segmento humano, que na actualidade têm sofrido as maiores violações aos seus direitos fundamentais, escolhi investigar e aprofundar os meus estudos em sua temática.

Visto que a população refugiada forma a grande percentagem de pessoas que se desloca pelo mundo, procurei voltar minhas atenções para determinados países de acolhimento, cujas políticas públicas têm favorecido bastante a integração local e a inserção social dessa população em suas sociedades de acolhimento, nesse caso específico, os países Portugal e Brasil.

Através do caso de estudo proposto, procuro evidenciar as razões que fazem com que Portugal e Brasil, nações com fortes vínculos históricos e com sistemas de protecção nacional tão complexos em termos de refúgio, possam ter uma demanda anual de solicitações de asilo tão diferenciadas?

É importante ressaltar que a actuação conjunta dos governos dos países de acolhimento e suas entidades da sociedade civil têm demonstrado resultados expressivos com relação ao índice quantitativo de solicitações de refúgio.

E como exemplo dessa actuação conjunta refiro-me ao ano 2011, considerado particularmente importante para a questão dos refugiados, como lembra o Oficial de Protecção do ACNUR no Brasil, Gabriel Godoy (ACNUR, 05.05.2011), pois trata-se de *“um ano de comemoração das convenções de refúgio”*, onde diversas iniciativas foram realizadas em comemoração ao 60º aniversário da Convenção da ONU sobre o Estatuto do Refugiado (1951), ao 50º aniversário da Convenção das Nações Unidas sobre a Redução da Apatrídia (1961), ao 150º aniversário de nascimento de Fridtjof

Nansen, o 1º Alto-Comissário para os Refugiados da Liga das Nações e ao 10º aniversário do Dia Mundial do Refugiado<sup>1</sup>.

E, como essas iniciativas estavam relacionadas ao tema Refúgio, considero oportuno poder estudá-las durante minha investigação. Dentre as diversas iniciativas realizadas em Portugal e no Brasil, destaquei a campanha “Calce os sapatos dos refugiados”, realizado pelo ACNUR em toda a América Latina e na Espanha, através do slogan “Vamos calçar os sapatos dos refugiados e dar o primeiro passo para entender a sua situação”.

Ao realizar essa campanha, o ACNUR quis enfatizar a realidade dos refugiados e solicitantes de refúgio, para enfrentar as adversidades encontradas durante o seu processo de integração nas sociedades de acolhimento.

Destaco também o II Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários, realizado em Brasília – Brasil (02.05.2011) e a 1ª Oficina de Jornalismo sobre a Protecção Internacional dos Refugiados que decorreu nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Manaus, no Brasil (23.05.2011).

Com relação às iniciativas realizadas em Portugal, decorreram algumas campanhas comemorativas ao Dia Mundial do Refugiado, dentre as quais: “**1** refugiado sem esperança **já é demais**” e a “Concentração dos Chapéus-de-Chuva - Proteger os Refugiados”.

Em termos de publicações assumiu uma posição de destaque, o lançamento do Directório Académico sobre Refúgio e Apatrídia através do II Seminário Nacional Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), na cidade de Vila Velha, no Estado Espírito Santo, Brasil.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma:

No capítulo 1 é feita uma introdução à problemática dos refugiados, com a inclusão de sua estimativa anual, segundo o contexto mundial, dentro do período de

---

<sup>1</sup> O Dia Mundial do Refugiado foi celebrado pela primeira vez no dia 20 de Junho de 2001. Sua comemoração é anual e envolve funcionários governamentais, trabalhadores humanitários, celebridades, pessoas comuns e os próprios refugiados.

10 anos. Em seguida, exponho a área de investigação a ser pesquisada e o estudo de caso proposto e depois, faço um breve comentário acerca das iniciativas realizadas, que estão inter-relacionadas à temática dos refugiados.

Posteriormente, faço referência à elaboração do problema (pergunta-problema do trabalho) e apresento a justificativa relacionada ao objectivo e importância do estudo.

Logo após, procede-se à revisão da literatura. O capítulo 2 inclui apontamentos sobre os antecedentes históricos do fluxo migratório de refugiados. No capítulo 3 são analisados os primórdios do asilo e sua evolução, assim como, a regulamentação do direito de asilo – precursor do instituto do refúgio e as semelhanças e diferenças existentes entre os dois institutos jurídicos. O capítulo 4 expõe os conceitos básicos, os refugiados e suas categorias de análise, como também o instituto jurídico refúgio.

O capítulo 5 menciona o refúgio na actualidade de Portugal e Brasil, depois trata especificamente sobre o refúgio em Portugal, faz uma abordagem sobre a perspectiva numérica e geográfica dos refugiados em Portugal, assim como das instituições de protecção do Estado Português e da protecção dos direitos humanos dos refugiados, segundo à aplicação da legislação portuguesa.

Posteriormente faz uma análise do refúgio no Brasil, aborda a perspectiva numérica e geográfica dos refugiados sob a óptica brasileira, expõe as instituições protectoras dos refugiados no Brasil e em seguida, trata da protecção dos direitos humanos dos refugiados, segundo à aplicação da legislação brasileira, com também das políticas públicas de Portugal e Brasil, implementadas pelo CPR e pelo CONARE.

Em seguida procede-se à conclusão da dissertação e a inclusão das Referências Bibliográficas e dos Anexos (Tabelas).

## **1.1 – Elaboração do Problema**

Portugal e Brasil são nações com grande vínculo histórico e que possuem realidades bastante distintas no que toca à sua experiência de acolhimento de

populações refugiadas. O primeiro, embora possua um número reduzido de refugiados é reconhecido pela comunidade internacional como um país desenvolvido e possui uma infra-estrutura bastante complexa em termos de acolhimento, logo seria um país com condições favoráveis para acolher todos aqueles que necessitassem de sua protecção e assistência.

E o Brasil, país onde as minhas investigações foram iniciadas, é denominado como um país em “vias de desenvolvimento”, entretanto possui uma forte estrutura proteccionista e tem registado nos últimos anos, um aumento significativo da presença de refugiados, o que o fez tornar-se um grande pólo atractivo para aqueles que solicitam o refúgio como a sua única opção de vida.

Uma das questões que comecei por formular e que servirá de base a esta investigação é a seguinte: Por quê tem Portugal, uma ampla disponibilidade de recursos voltados para a protecção dos refugiados, quando recebe anualmente um número tão reduzido de pedidos de asilo, enquanto no Brasil, país que dispõe igualmente de uma grande estrutura proteccionista, se observa um elevado e crescente número de pedidos de asilo?

## **1.2 – Objectivo do Estudo**

Esta investigação tem como objectivo principal fomentar o conhecimento sobre a forma de actuação dos dois países – Portugal e Brasil, no domínio das políticas de protecção e assistência dadas aos refugiados e, simultaneamente, avaliar como são salvaguardados os seus direitos humanos e promovida a sua integração como novos cidadãos nos seus países de acolhimento.

No que diz respeito à parte da investigação a ser realizada em Portugal, o objectivo específico é tentar identificar os motivos e/ou razões que têm proporcionado ao Estado Português um número de refugiados e o nível de procura pelo refúgio tão reduzidos, em um país onde a estrutura interna é tão abrangente em termos de acolhimento.

E no Brasil, a investigação tem por fim imediato esclarecer qual o tipo de estratégia política adoptada, que permitiu à nação brasileira atingir um índice quantitativo tão expressivo de refugiados e solicitantes de refúgio, tendo em vista ser um país ainda em desenvolvimento, entretanto com uma estrutura interna bem planeada para o acolhimento.

### **1.3 – Importância do Estudo**

A escolha da temática dos refugiados como objecto da minha investigação, deve-se ao facto de existirem aproximadamente 15,4 milhões de refugiados no mundo, com maior expressão em algumas regiões, o que constitui um grande desafio para a humanidade. Com efeito, perante conflitos que não dão sinais de resolução num futuro próximo, haverá necessidade de apoiar e integrar um número crescente de refugiados nas sociedades que os acolhem.

Portugal e Brasil constituem os dois casos de estudo propostos. O primeiro porque, embora pese o número reduzido de refugiados (menos de 400 em 2009), possui uma infra-estrutura bastante complexa em termos de acolhimento e tem vindo a reforçar as medidas de integração dos refugiados; e o Brasil, por ser o país considerado pelo ACNUR como modelo de protecção aos refugiados na América do Sul (CRANTSCHANINOV, 2010) e que tem registado, nos últimos anos, um aumento significativo da presença de refugiados em seu território. Em cerca de 5 anos, do final de 2005 a Abril de 2011, o número de refugiados passou de 3.458 para 4.401, ou seja um aumento de quase 30%.

Sendo assim, aprofundar os conhecimentos sobre a problemática vivenciada pelos refugiados, é um meio de encontrarmos possíveis soluções para os obstáculos enfrentados por um número significativo de pessoas que se encontram, frequentemente, em situações de grande fragilidade.

## **CAPÍTULO 2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

## 2.1 – Antecedentes Históricos do Fluxo Migratório de Refugiados

A problemática dos refugiados, ou seja, dos seres humanos que necessitam de protecção em outro território que não seja o de sua origem ou residência habitual, em virtude da ocorrência de perseguições, existe desde o século XV<sup>2</sup>.

Inicialmente, o movimento dos refugiados começou com os judeus expulsos da região da actual Espanha, no ano de 1492, em função da política de europeização que unificou os reinos de Castela e Aragão. Essa unificação condicionou a expulsão da população apátrida, não totalmente absorvida em função desse reino ter a unidade religiosa como uma de suas bases constitutivas. Logo em seguida, esses refugiados deslocaram-se para Portugal à procura de refúgio.

Outros grupos juntaram-se a esses refugiados por motivos religiosos, dentre os quais: os muçulmanos do Império Otomano; os protestantes dos Países Baixos; os huguenotes fugidos da França devido à violação ao Édito de Nantes, os puritanos, *quakers* e os católicos irlandeses expulsos da Inglaterra, motivados pela unidade religiosa da Grã-Bretanha (ZOLBERG, 1983, p. 24-38).

Os refugiados ou migrantes forçados ao fugirem de seus países de origem, cruzam as fronteiras em busca de protecção, com o objectivo primordial de salvaguardar suas vidas, liberdades e segurança. Os refugiados representam uma categoria, que principalmente a partir do final da I Guerra Mundial têm sido foco de grande atenção nos fóruns internacionais.

Por serem impulsionados ao deslocamento forçado de seus países de origem devido à ameaça ou efectiva perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social, por opiniões políticas ou ainda, por terem suas vidas, segurança ou liberdades ameaçadas em decorrência de violência generalizada, agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, conflitos internos, violação generalizada, agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outros factores que tenham

---

<sup>2</sup> Há teorias que afirmam a existência de refugiados na Antiguidade, mais especificamente no antigo Egipto, mas é a partir do século XV que os refugiados começaram a aparecer mais regularmente, razão pela qual aponta-se esta data como a do aparecimento dos refugiados.

perturbado gravemente a ordem pública, pode-se afirmar que as principais causas dos fluxos de refugiados são as violações de direitos humanos, os conflitos armados e os regimes repressivos.

A questão dos refugiados tem acarretado implicações nas relações internacionais, pelo número expressivo de pessoas deslocadas, pela dinâmica e motivos causadores dos fluxos migratórios que estão a gerar problemas para os países de origem e de acolhimento, muitas vezes vizinhos ou da mesma região.

É importante ressaltar que a decisão de receber refugiados insere-se na lógica da soberania estatal, que leva em conta inúmeros factores externos e internos, como a segurança, a capacidade sócio - económica de absorção, a tradição humanitária e o respeito aos regimes internacionais (MEYERS, 2000; HOLLIFIELD, 2000; JACOBSEN, 1996). A política nacional para os refugiados possui um duplo carácter, ao combinar elementos de política externa com a política doméstica ou nacional.

No período pós – Segunda Guerra Mundial, novos fluxos de pessoas buscaram protecção em outros Estados. Esse facto chamou mais uma vez, a atenção da comunidade internacional, que acabou por dar origem ao instituto jurídico internacional global chamado “refúgio”, à Luz da Liga das Nações, posteriormente denominada Organização das Nações Unidas.

Em face desse grande número de pessoas deslocadas e sob o abrigo da Organização das Nações Unidas, em 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja responsabilidade consiste na protecção internacional dos refugiados e na busca de soluções para esse respectivo grupo.

Também foram elaborados alguns instrumentos internacionais de protecção como a Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que definiu o termo “refugiado”, levando – se em conta o panorama do pós-guerra e o continente europeu (ACNUR, 2000 a), e posteriormente, o Protocolo de 1967, também relativo ao Estatuto dos Refugiados.

Ao nível regional, também foram criados alguns instrumentos de protecção com o propósito de beneficiar o maior número de pessoas dentro de seus respectivos continentes.

O grande contingente de refugiados espalhado pelo mundo retrata um problema que a comunidade internacional tem enfrentado há muitos anos, pois apresenta uma dupla dimensão, já que por um lado requer a cooperação entre os Estados por se tratar de um problema humanitário, e por outro, acarreta conflitos entre eles, por ser também um problema político, já que abrange disputas e interesses.

Diante dos desafios enfrentados pela comunidade internacional, vale ressaltar que durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena (1993), afirmou-se que em vista da complexidade da crise mundial de refugiados, e em conformidade com a Carta das Nações Unidas, com os instrumentos nacionais pertinentes, com o espírito de solidariedade internacional e com a necessidade de compartilhar responsabilidades, a comunidade internacional deveria adoptar um planeamento abrangente em seus esforços, para coordenar actividades e promover uma ampla cooperação com países e organizações pertinentes na área de protecção dos refugiados, sempre com a devida consideração ao mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Segundo as estimativas do ACNUR, em 2010, os países em desenvolvimento acolheram 8,3 milhões de refugiados, ou seja, 80% do total dessa população e os 49 países menos desenvolvidos forneceram refúgio a 1,9 milhão de pessoas. Os dados registados demonstraram que na Ásia encontra-se mais da metade da população refugiada (54%), seguida da África (22%), da Europa (16%), da América do Norte (4%), da América Latina e Caraíbas (4%) e da Oceania (0,3%).

O relatório do ACNUR “Tendências Globais 2010” afirma que os 10.396.500 refugiados mantidos sob a protecção do ACNUR estão distribuídos por continentes. Logo, é importante destacar que o maior índice de refugiados acolhidos durante o ano de 2010 está concentrado da seguinte forma (**Tabela 2/Anexo 1**): (Início de 2010) - 1. Ásia e regiões do Pacífico – 3.855. 400; 2. Oriente Médio e África do Norte

– 2.005.800; 3. Europa – 1.647.300; 4. África Central e Grandes Lagos – 963.300; 5. Américas – 813.200; 6. Leste e o Corno da África – 813.100; 7. África Ocidental – 149.000; 8. África do Sul – 143.000.

No final do ano de 2010 houve um aumento de 153.200 refugiados, o que resultou no total de 10.549.700 refugiados. Dessa totalidade de refugiados, as maiores concentrações nesse período foram nomeadamente: 1. Ásia e regiões do Pacífico – 4.014.100; 2. Oriente Médio e África do Norte – 1.941.000; 3. Europa – 1.606.600; 4. África central e Grandes Lagos – 976.300; 5. Leste e o Corno da África – 893.200; 6. Américas – 804.000; 7. África Ocidental – 168.300; 8. África do Sul – 146.200.

Tendo em vista que os países que estão a ser estudados são Portugal e Brasil, é interessante destacar como são distribuídos aqueles que solicitam protecção nos respectivos países, para termos uma visão mais clara do índice de concentração desse fluxo de pessoas em ambos os contextos (Dados de Janeiro de 2010).

## PORTUGAL

**Tabela 3**

Residentes em Portugal		Nacionais de Portugal	
Refugiados	389	Refugiados	31
Requerentes de Asilo	19	Requerentes de Asilo	48
Apátridas	31	Apátridas	-
População Total	439	População Total	79

## BRASIL

**Tabela 4**

Residentes no Brasil		Nacionais do Brasil	
Refugiados	4232	Refugiados	973
Requerentes de Asilo	176	Requerentes de Asilo	374
Apátridas	106	Apátridas	-
População Total	4514	População Total	1347

Fonte: ACNUR/Governos

A análise das tabelas 3 e 4 demonstrou que dentre a categoria de pessoas deslocadas para o território português, a que obteve o maior número de

representantes foi a de refugiados (389 pessoas), e ao observar os cidadãos portugueses, pode-se concluir que a quantidade de requerentes de asilo no exterior é superior à de refugiados portugueses.

E no caso do Brasil, foi demonstrado que a grande concentração de pessoas deslocadas encontra-se no grupo de refugiados que reside no Brasil e que corresponde a 4.232 pessoas, ao passo que dentre os cidadãos brasileiros, o grupo que mais se destacou foi o dos refugiados, que totalizou 973 pessoas.

Por fim, torna-se evidente que ao compararmos numericamente os refugiados acolhidos por Portugal e Brasil, conforme os dados de Janeiro de 2010, percebemos que na altura o Brasil se destacou com uma posição privilegiada em termos de acolhimento, uma vez que acolheu 4.232 refugiados e Portugal, 389 refugiados.

## **CAPÍTULO 3 - OS PRIMÓRDIOS DO ASILO E SUA EVOLUÇÃO**

### **3.1 O Direito de Asilo – Precursor do Instituto do Refúgio**

Etimologicamente a palavra asilo tem origem grega e deriva do termo em latim, *asylum*, que significa qualquer local inviolável, de refúgio ou de expressa imunidade (BALDI, 1995, p.223).

O Asilo, precursor do instituto do refúgio, é um instituto bastante antigo, originado na Antiguidade clássica e que encontrou regras quanto a sua aplicação na Grécia antiga, Roma e Egipto. A princípio, a concessão do asilo revestia-se de carácter religioso e beneficiou em particular, os criminosos comuns, já que à época a protecção a criminosos políticos poderia constituir um acto de afronta entre as nações.

Posteriormente, com a criação e desenvolvimento do sistema de embaixadas, o asilo passou a ter carácter diplomático, baseado na teoria da extraterritorialidade. Esse facto atribuiu ao embaixador, a prerrogativa de conceder o asilo nos limites de sua embaixada ou residência.

A partir da Revolução Francesa e da expansão dos ideais de liberdade e direitos individuais, consolidou-se a aplicação do asilo aos criminosos políticos e a extradição aos criminosos comuns.

Com o passar do tempo, aumentou a necessidade de maior cooperação internacional para o combate ao crime, e a protecção do Estado a criminosos comuns estrangeiros passou a ser inaceitável.

Assim, o asilo passou a constituir um importante instrumento internacional de protecção ao indivíduo perseguido.

O conceito jurídico de asilo teve origem no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 1889, sendo o asilo em sua modalidade diplomática<sup>3</sup>, instituto característico da América Latina<sup>4</sup>, onde sempre foi bastante aplicado.

O asilo diplomático também foi concedido por outros países, esporadicamente, mas não foi reconhecido como instituto de Direito Internacional.

Já o refúgio, apesar de ter a mesma origem histórica do asilo, desenvolveu-se de forma independente.

É importante diferenciar os conceitos de asilo e refúgio, já que, tecnicamente são institutos com semelhanças e diferenças significativas.

Conforme o entendimento de uma doutrina majoritária, entende-se que o asilo seria o “género” do qual o refúgio seria a “espécie”. Essa afirmativa identifica que o asilo é a protecção genérica solicitada por pessoas que sofrem qualquer tipo de ameaça ou perseguição em seus países de origem e/ou de residência habitual e o refúgio propriamente dito, é a concretização do exercício ao direito de asilo, ou seja, pode ser denominado como uma “categoria específica” do instituto jurídico do asilo.

---

<sup>3</sup> O asilo diplomático pode ser concedido nas legações, nos navios, aeronaves e acampamentos militares e, caso o estrangeiro seja aceito no país de concessão, este vai converter-se em asilo territorial a partir de seu ingresso.

<sup>4</sup> Também tratam do asilo na América Latina: a Convenção sobre Asilo na VI Conferência Pan-Americana de Havana (1928); a Convenção sobre Asilo Político na VII Conferência Internacional Americana de Montevideu (1933); o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939); e a Convenção sobre Asilo Diplomático na X Conferência Interamericana de Caracas (1954).

O jurista Plácido e Silva (1995,v. 4, p. 64) enfatiza que o Refúgio e o Asilo possuem significados distintos, embora empregados com sentidos equivalentes. Os dois institutos possuem significados próprios: o asilo é a protecção buscada pelo indivíduo para livrar-se da perseguição de quem detém a maior força, por sua vez, o refúgio é o abrigo procurado pelo indivíduo para furtar-se do perigo de que é ameaçado. No asilo, o Estado concessor torna-se protector do asilado para o defender e livrá-lo da perseguição, enquanto no refúgio, quem o concede apenas abriga até que passe ou cesse o perigo, mas não assegura protecção.<sup>5</sup>

Um estudo muito interessante foi apresentado pelo Ministério Público Português, em sede de processo (Proc. 582/95 – 5ª secção) que tramitou perante o Tribunal de Relação de Lisboa, com ênfase nos seguintes termos (COLAÇO, 2000: p. 27):

*2. [...] Um primeiro a considerar que daqui decorre é a manifesta e óbvia distinção entre estes dois institutos. Esta separação decorrente da Lei não teria sentido se os conceitos se identificassem. Ao fazer referência sobre o Estatuto de Refugiado, como corolário do Direito de Asilo, o legislador quis dar expressão ao reconhecimento sobre o refugiado, que vem consagrado na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo Adicional de Nova Iorque, ambos ratificados por Portugal (em 01.10.61 e 13.07.76, respectivamente).*

*3. Trata-se efectivamente de institutos distintos. Na verdade, pode-se dizer que o estatuto de refugiado, uma vez concedido, passa a valer internacionalmente, e o mesmo não poderá ser dito em relação ao Direito de Asilo (ou candidato a asilo) e o país do acolhimento. Se relativamente ao refúgio existe um entendimento genérico entre os países, o mesmo não pode-se dizer quanto ao asilo, pois até hoje não se chegou a um acordo entre as nações, sobre a sua obrigatoriedade e extensão. A regulamentação do asilo fica sob a responsabilidade de cada país. Já o*

---

<sup>5</sup> Cumpre observar que correntes doutrinárias divergentes afirmam que no refúgio também há garantia de protecção ao refugiado, nos termos dos instrumentos internacionais.

*mesmo não se dirá ao tratar-se do refugiado, cujo estatuto tem os seus atributos bem demarcados, entre os quais são incluídos o do bem-estar, alojamento, assistência pública, educação pública e o de continuidade de residência, sem confundir-se com o asilo.*

*4. Numa apreciação simbólica dir-se-á que se o direito de asilo implica e envolve o reconhecimento do estatuto de refugiado, já a afirmação inversa não é forçosamente verdadeira. Isto é, pode existir o estatuto de refugiado sem que ao mesmo corresponda forçosamente o direito de asilo.*

Ao contrário do refúgio, o asilo pode ser “territorial”, quando o Estado concede a protecção e acolhe o indivíduo em seu território, ou “diplomático”, quando a concessão é levada a efeito fora de seu território, ou seja, no território do próprio Estado cujas autoridades perseguem o indivíduo, mas que são imunes à jurisdição desse Estado, a exemplo das delegações diplomáticas e consulares (FRAGA, 1985, p. 92).

A Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)<sup>6</sup>, reconhecida como documento matriz do sistema internacional universal de protecção da pessoa humana, estabeleceu em seu artigo 14, o direito de toda pessoa, vítima de perseguição, procurar e gozar do asilo em outros países. Tal documento estabeleceu de maneira geral, em seu artigo 13, que todo o homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado, assim como o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e a este regressar.

Não se pode afirmar que alguém que esteja a sofrer perseguição almeje ser “reconhecido como refugiado”, o que a pessoa busca é a protecção do asilo. O reconhecimento da condição de refugiado é, sim, um meio que pode conduzir ao asilo, que é o fim do pedido de protecção internacional (SODER, 2007: p.12).

Diante do que foi exposto, é importante assinalar as principais diferenças e algumas semelhanças entre os institutos do Asilo e do Refúgio.

- Diferenças:

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.cidh.oas.org>

a) O Asilo representa um instituto originado na Antiguidade clássica, a nível regional e estabelecido entre a maioria dos Estados, em especial nos de cultura anglo-saxã enquanto o Refúgio é um instituto convencionado mundialmente no início do século XX e que, somente a partir da década de 60 passou a ser tema de tratados regionais, como a Convenção relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) e a Declaração de Cartagena (1984).

b) O Asilo pode ser concedido no próprio país de origem e/ou nacionalidade do solicitante (na modalidade do asilo diplomático), enquanto a concessão do Refúgio vincula-se a condição essencial da pessoa que está fora do seu país de origem e/ou nacionalidade;

c) O asilo está limitado a questões políticas e o refúgio a cinco motivos fundamentais: opinião política, raça, religião, nacionalidade e grupo social;

d) A concessão de Asilo representa o exercício de um acto soberano próprio dos Estados, cujo cumprimento não está sujeito a nenhum organismo internacional e possui o carácter constitutivo. Já a resolução que concede o Refúgio a um solicitante, possui um carácter declaratório<sup>7</sup> e, por tratar-se de uma instituição convencional, de carácter universal, sua concessão não está vinculada aos interesses políticos.

e) Não há cláusulas de cessação do asilo, assim como, não existem políticas de integração local, nem obrigações internacionais para o país de acolhimento, relativas ao requerente de asilo. No refúgio, já existe a previsibilidade para o seu término, como também a existência de obrigações internacionais por parte do país de acolhimento do requerente de asilo e as políticas de integração local para os refugiados.

f) As convenções relacionadas com o Asilo não prevêm nenhum organismo encarregado de seu cumprimento ou supervisão, nem o Estado prevê programas de assistência, ao passo que o Refugiado recebe em geral, assistência mediante os programas do ACNUR;

---

<sup>7</sup> Considera-se acto declaratório em razão de somente reconhecer, constatar a condição de refugiado, em oposição ao acto constitutivo.

g) Embora o Asilo possua previsão legal em diversas convenções regionais interamericanas, não possui uma definição tão clara quanto a estabelecida para o Refúgio, através do disposto pela Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados;

h) O Asilo é um instituto cuja finalidade é proteger as pessoas diante de uma perseguição efectiva e actual (Convenção sobre o Asilo Territorial de Caracas, 1954), enquanto o Refúgio considera suficiente o “fundado temor de perseguição”, ou seja, a perseguição não precisa ter sido materializada;

i) As causas motivadoras da concessão do Asilo são mais limitadas do que as do Refúgio, considerando que muitas vezes são causadas pelo próprio Estado que concede o Asilo;

j) Também uma diferença significativa consiste no facto de que o asilo não possui cláusulas de exclusão, ou seja, no momento da decisão do Estado por sua concessão ou não ao indivíduo perseguido, se este tiver actuado contra as finalidades e princípios das Nações Unidas, sua atitude não interferirá negativamente na decisão do Estado, o que no caso do Refúgio, seria uma cláusula de exclusão de sua concessão.

#### ▪ Semelhanças

a) Ambos os institutos estão relacionados com a protecção da pessoa humana sujeita à perseguição e coincidem em seu carácter humanitário;

b) Tanto o asilo como o refúgio estão fundamentados na solidariedade e cooperação internacionais;

c) Suas fundamentações legais estão baseadas no respeito pelos direitos humanos, e, conseqüentemente, ambos podem ser entendidos como integrados no Direito Internacional dos Direitos Humanos;

d) Não há obrigatoriedade do Estado em conceder asilo ou refúgio, posto que não constituem direito subjectivo do estrangeiro, mas concessões do Estado no exercício do seu poder discricionário e não, direitos dos indivíduos;

e) Excluem a possibilidade de extradição;

f) Não estão sujeitos à reciprocidade e protegem os indivíduos independentemente de suas nacionalidades.

Segundo Teles Barreto<sup>8</sup> (2006), a principal semelhança entre o asilo e o refúgio consiste na presença da intolerância, que não constrói a dignidade de um povo, mas, ao contrário, faz com que milhões de pessoas tenham de deixar seus países em busca de protecção à vida e à liberdade, que jamais deveriam estar ameaçadas.

A consolidação dos princípios dos Direitos Humanos constitui um grande passo para a redução da intolerância que provoca a instabilidade em diversas regiões do mundo e impede o discernimento dos homens de que diferenças de raça, credo, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas não podem constituir razões para perseguições.

Dessa forma, percebe-se que os institutos do asilo e do refúgio, embora sejam semelhantes, por tratarem essencialmente da protecção à pessoa humana, não se confundem.

Em suas observações preparadas para a apresentação do livro “A Situação dos Refugiados no Mundo: deslocamento humano no novo milénio” (Oxford University Press, 2007), o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Gutérres citou onexo entre asilo e migração como um dos grandes desafios que enfrenta hoje em dia o ACNUR<sup>9</sup>:

*Nos últimos anos, os temas do asilo e da protecção dos refugiados têm se tornado inexoravelmente relacionados com a questão da migração internacional, particularmente com a migração irregular.” [...] “Esclarecer ambas compreende intervenções de protecção oportunas para detectar aqueles que têm uma genuína necessidade de protecção. O ACNUR não busca*

---

<sup>8</sup> Luiz Paulo Teles F. Barreto, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Ex-Director do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça e Presidente do Comité Nacional para os Refugiados.

<sup>9</sup> Comunicado intitulado: “A Agência da ONU para os Refugiados divulga ‘A Situação dos Refugiados no Mundo’, distribuído pelo Escritório do ACNUR para o Brasil, via e-mail, em Abril de 2011, aos membros do CONARE e organizações dedicadas à protecção dos refugiados.

*converter-se na agência para a migração. Mas a migração requer a atenção, ou seja, vigiar seus efeitos no direito ao asilo. Enquanto o ACNUR reconhece que o controle de suas fronteiras e o controle migratório são uma prerrogativa dos Estados, estas medidas não devem excluir o direito daquelas pessoas em necessidade genuína de protecção a ter acesso aos procedimentos adequados em concordância com o direito internacional.”*

Um dos objectivos do ACNUR é trabalhar com os governos para identificar quem é o migrante e quem é o requerente de asilo dentro dos fluxos migratórios.

António Gutérres tem afirmado que questões como migração e segurança fazem parte do debate público, porém combinadas exercem uma enorme pressão sobre o sistema de asilo e legislações relacionadas ao tema. O Alto-Comissário acredita que preservar o asilo está directamente relacionado à capacidade de localizar as pessoas que, necessitam de protecção.

Eles têm sido estimulados a administrar, de forma responsável, suas fronteiras e a adoptar políticas migratórias apropriadas. Entretanto, a vigilância das fronteiras não deve impedir o acesso ao procedimento do refúgio ou à concessão do estatuto de refugiado, àqueles que, de acordo com o Direito Internacional, possuem o direito de obtê-lo.

Assegurar-se de que aqueles que realmente necessitam de protecção possam obtê-la requer uma política efectiva e uma intervenção oportuna por parte do ACNUR e das entidades colaboradoras, para a inclusão do acesso aos grupos mistos nos novos fluxos migratórios e a melhoria dos processos de investigação individual. As medidas contra a fraude e o abuso são necessárias para assegurar a protecção e são indispensáveis para estabelecer a credibilidade do sistema de asilo.

É importante frisar a importância da implementação do asilo dentro da União Europeia, já que grande parte do estudo que estou a realizar refere-se a Portugal, um de seus Estados Membros. Pois, se nos dias actuais podemos dialogar sobre a política

de asilo implantada em Portugal, há que ressaltar a influência da política europeia de asilo, como referência para o avanço desse instituto jurídico em Portugal.

### **3.2 – A Política Europeia de Asilo e sua Influência em Portugal**

Desde o início dos anos 90, os dirigentes europeus têm demonstrado a sua intenção de criar uma política comum da União Europeia em matéria de asilo e imigração. Entretanto, esse objectivo ainda não foi concretizado e conseqüentemente, as questões relacionadas com o asilo e a imigração constituem actualmente, uma preocupação central da União Europeia. Isto porque, com a queda das barreiras que limitavam o acesso ao espaço comunitário europeu, decorrente do Acordo de Schengen – que suprimiu o controlo de pessoas nas fronteiras internas dos seus estados signatários, os fluxos migratórios tornaram-se de âmbito transnacional, cujo enquadramento legal só será alcançado de forma eficaz, se for ao nível europeu.

A política europeia de asilo iniciou-se fora do quadro da União Europeia, com a aprovação do Acordo de Schengen e através da Convenção de Dublin. Mediante essa convenção, pretendia-se que os requerentes de asilo que tivessem o seu pedido recusado em um Estado signatário, não submetessem um novo pedido de asilo em outro Estado, isto para evitar que se multiplicassem os pedidos de asilo e estabelecer que os requerentes de asilo não teriam a liberdade de escolha do Estado membro que gostariam que lhes concedesse o asilo.

Com a criação da União Europeia e a vigência do Tratado de Maastricht verificou-se uma comunitarização da política de asilo. Esse tratado criou o Tratado da União Europeia (1992), que pela primeira vez, enfatizou a competência das instituições comunitárias no domínio do asilo.

Posteriormente, com o estabelecimento do Tratado de Amesterdão, ocorreu a transição da política de asilo europeia, do 3º para o 1º nível da política comunitária, ou seja, as decisões deixaram de ser tomadas por unanimidade pelos Estados-membros e a competência passou a ser das instituições comunitárias, nomeadamente da

Comissão Europeia, que adquiriu um papel de destaque e passou a ter exclusividade na apresentação de propostas legislativas.

Ao estabelecer a criação de um “espaço de liberdade, de segurança e de justiça”, o Tratado de Amesterdão incluiu no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE), um título referente aos vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas. A partir da inclusão dessas políticas imigratórias no referido tratado instituiu-se uma verdadeira Política Europeia de Asilo.

O primeiro passo dado para a implementação da Política Europeia de Asilo foi a criação de um *Fundo Europeu para os Refugiados (FER)*, que perdurou de Setembro de 2000 até 2010<sup>10</sup>. Ao permitir o co-financiamento dos programas nacionais no âmbito do acolhimento, integração e retorno voluntário dos requerentes de asilo e refugiados, a repartição dos seus fundos entre os Estados-Membros foi feita proporcionalmente, de acordo com o número de pedidos de asilo registados pelos mesmos.

Existem normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, cujo enquadramento legal foi regulado pela Directiva 2003/9/CE de 27 de Janeiro. Essa directiva tem por objectivo consagrar condições de acolhimento dos requerentes que sejam “ (...) suficientes para garantir um nível de vida digno e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-Membros (...)”.

A Directiva define, entre outras matérias: o acesso à informação e à documentação pelos requerentes de asilo; local de residência e liberdade de circulação; condições materiais de acolhimento; acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional; acesso aos cuidados de saúde. A Directiva inclui, igualmente, disposições sobre o acolhimento de grupos especialmente vulneráveis, como os menores desacompanhados e as vítimas de tortura.

Outra directiva (2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril) estabelece as condições necessárias para que os nacionais de países terceiros possam beneficiar do estatuto de refugiado ou qualquer outra protecção internacional.

---

<sup>10</sup> Segundo a Decisão 2004/904/CE do Conselho da União Europeia, declarou que o Fundo Europeu para os Refugiados representou a primeira iniciativa da União Europeia tendente a implementar o princípio da solidariedade entre os Estados-Membros, no seu esforço de acolhimento e integração de requerentes de asilo e refugiados.

Aborda a definição dos elementos constitutivos do estatuto de refugiado e protecções subsidiárias, procede à interpretação de termos como perseguição, agentes de perseguição, alternativa interna de fuga ou pertença a um grupo social específico e prevê o conteúdo dos diferentes estatutos por si consagrados e as cláusulas de exclusão e cessação do estatuto de refugiado.

Em 1 de Dezembro de 2005, Conselho da União Europeia aprovou a Directiva Nº 2005/85/CE relativa às normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros da União Europeia. Essa directiva é alvo de grande preocupação, tendo em vista que põe em risco a protecção dos refugiados na União Europeia, assim como viola as obrigações internacionais assumidas pelos Estados-Membros.

Por definir os princípios e garantias fundamentais que deverão caracterizar os procedimentos de asilo no âmbito da União Europeia, a Directiva prevê a aplicação de processos de asilo rápidos, definidos como infundados, manifestamente infundados ou subsequentes, baseados em conceitos como país de origem seguro, país terceiro seguro e país terceiro “super” seguro.

É consagrada a presunção de que os pedidos apresentados pelos requerentes de tais países ao serem considerados infundados, ou manifestamente infundados são, como tal, sujeitos a um processo acelerado caracterizado por garantias mínimas. São ainda determinados, os pressupostos do direito a um recurso judicial das decisões tomadas no âmbito do procedimento de asilo.

Com a implementação de um conjunto de normas comunitárias no domínio do asilo, foi constituída a denominada primeira fase do Sistema Comum de Asilo Europeu.

A Comissão Europeia propôs como prioridades da União no domínio do asilo, no período de 2004 a 2009, a criação de um estatuto uniforme de asilo e de protecção subsidiária; um procedimento comum para a concessão e retirada desse estatuto; assim como um sistema comum que vise a protecção temporária; a necessidade de garantir um melhor equilíbrio entre os esforços realizados pelos Estados-Membros no

acolhimento dos refugiados e os procedimentos eficientes de decisão administrativa em matéria de repatriação e programas de reintegração.

O Conselho Europeu aprovou em 2004 um programa plurianual para o estabelecimento das prioridades da União Europeia no domínio da justiça e assuntos internos até ao ano de 2009, denominado como Programa de Haia. Este programa objectivou gerir os fluxos de requerentes de asilo e de refugiados prioritariamente a partir dos seus países de origem e de trânsito, e dessa forma, limitar a sua chegada ao território europeu por vias de fluxos migratórios desordenados e descontrolados.

As prioridades enunciadas pelo Conselho Europeu no âmbito do Programa de Haia incluem:

- a) Aprofundamento da cooperação técnica e da troca de informação entre os Estados-Membros sobre o asilo;
- b) Monitorização da transposição e aplicação dos instrumentos legislativos aprovados pela União Europeia no domínio do asilo;
- c) Estabelecimento de um estatuto uniforme na União Europeia para as pessoas beneficiadas pelo asilo ou pela protecção subsidiária a par de um procedimento comum para a concessão e retirada desse estatuto;
- d) Estudos de viabilidade sobre a análise e decisão conjunta de pedidos de asilo pelos Estados-Membros da União Europeia;
- e) Implementação de uma política efectiva de afastamento e retorno sistemático dos requerentes de asilo cujos pedidos tenham sido definitivamente recusados e cuja permanência no território da União Europeia é, por essa razão, irregular.

Baseado nessas prioridades, o Programa de Haia lançou as seguintes metas no âmbito externo de sua Política Europeia de Asilo:

- Estudos de viabilidade sobre a análise e decisão conjunta dos pedidos de asilo pelos Estados-Membros da União Europeia fora do território europeu;
- Programas de Protecção Regional que visem fortalecer a capacidade dos países, na região de origem dos requerentes de asilo e refugiados para garantir a

concessão de protecção internacional a todos os que dela necessitam e encontram-se no seu território;

- Implementação de programas de reinstalação de refugiados a partir de países terceiros que envolvam dois ou mais Estados-Membros da União Europeia;

- Fortalecimento da capacidade dos países na região dos requerentes de asilo e refugiados e dos países de trânsito para a gestão dos fluxos migratórios que atravessam os seus territórios (capacitação das estruturas estatais no domínio dos controlos fronteiriços, cooperação e assistência técnica no domínio dos fluxos migratórios em geral);

O Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia aprovaram, em Junho de 2005, um Plano de Acção que definiu as medidas concretas a adoptar, no sentido da efectiva implementação das propostas contidas no Programa de Haia. Iniciou-se assim, a segunda fase do Sistema Comum de Asilo Europeu.

### **3.3 - O Princípio do Non-Refoulement na União Europeia**

Como no cenário internacionalmente não há uma obrigatoriedade dos Estados de garantir o asilo às pessoas perseguidas, tornou-se necessária uma tomada de consciência diante dessa realidade normativa. A forma encontrada para atenuar essa questão referente à concessão do asilo foi estabelecer uma regra, que embora não obrigue o Estado a permitir a estada ou residência do refugiado em seu território, também não obriga o refugiado a retornar ao país onde sofreu ou poderia vir a sofrer perseguição<sup>11</sup>.

Tal regra, foi instituída como um princípio de Direito Internacional dos Refugiados e é conhecida como o Princípio do *Non-Refoulement* ou da Não-Devolução<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Conforme salientou Mark de Koch (1974:128), ao referir o carácter discricionário da concessão do asilo, “A Convenção permanece respeitosa das prerrogativas dos Estados, e ficam estes, livres para receber ou não as pessoas que pedem asilo”.

<sup>12</sup> A origem moderna desse princípio provavelmente deve-se a uma correlação com os princípios da extradição, mas especificamente, com a recusa em autorizar a extradição de criminosos políticos.

O termo *non-refoulement*, de origem francesa<sup>13</sup> deriva da prática gaulesa relativa aos estrangeiros, que eram considerados como “indesejáveis”. Somente no século XX é que esse instituto começou a ser aplicado no âmbito internacional. A primeira vez que foi inserido em um instrumento jurídico de Direito Internacional foi em 1928, ainda que de forma incipiente e imperfeita, conforme o Ajuste Relativo ao Estatuto dos Refugiados Russos e Armênios.

Segundo Fischel de Andrade (1996), tratava-se do “embrião do princípio do *non-refoulement*” e recomendava que uma expulsão deveria ser suspensa ou não realizada se o refugiado não reunisse condições legais para permanecer no país onde se daria a recondução.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), em seu art. 3º, prevê a obrigação de não repelir “em qualquer hipótese”, aqueles que, porventura, necessitem de protecção internacional<sup>14</sup> e assim dispõe sobre o princípio do *non-refoulement*, em seu art. 33:

**Art.33.** Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados contratantes repulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou sua

---

Apesar do instituto do asilo ser anterior ao da extradição, esta desenvolveu-se em grande parte, no século XIX, especialmente em razão do positivismo jurídico que renegava as bases “humanitárias” e religiosas do instituto asilo na Antiguidade, visto por muitos como mera forma de escapar à punição estatal. Como afirma Egídio Reale “*Dans le domaine de la science juridique, la question de l’asile commence à se poser, surtout à propos de l’extradition*”. (REALE, Egídio. *Le droit d’asile. Recueil des Cours*, Hague, v. 63, 1938, p. 79. Em sentido semelhante, ver a análise de MORGENSTERN, Felice. *The right of asylum*. IN: THE BRITISH year book of international law. London: Oxford University, 1949, p. 342-352. A reafirmação do direito de asilo no domínio da ciência jurídica encontra sua consolidação no século XX, tanto ao nível regional, como é o caso da América Latina, como no âmbito universal através do multilateralismo na pós-segunda guerra mundial.

<sup>13</sup> A palavra *refoulement* (*action de refouler*) deriva do verbo *Refouler* (*fouler de nouveau; comprimer, faire entrer de force*). (REFOULEMENT. IN FARIA E SOUSA, Manuel; MAGALHÃES, Calvet de. *Dicionário trilingue*. Lisboa: Confluência, [s.d.], p. 2773. Na versão portuguesa, dicionário de Domingos de Azevedo, *refouler* é traduzido como “apisoar de novo, calcar ou pisar novamente. Fazer refluir, retrogradar. Rechaçar, repelir, fazer recuar o inimigo”. Já a palavra *refoulement*, neste mesmo dicionário, traduz-se como “refluxo, retrocesso das águas. Acção de repelir, de fazer retrogradar”. (REFOULER/REFOULEMENT. IN: AZEVEDO, Domingos de. *Grande dicionário francês - português*. Lisboa: Livraria Bertrand, 1952, p. 1230).

<sup>14</sup> Artigo 3º “Cada parte contratante [...] compromete-se a, em qualquer hipótese, não recusar a admissão de refugiados na fronteira de seus países de origem”. (Ibidem, p. 77).

liberdade seja ameaçada em virtude de 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 um crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Esta norma passou a ser o centro da protecção internacional dos refugiados e, como tal, impede qualquer remoção que porventura coloque o refugiado sob perigo de perseguição, embora, por outro lado, não evite rechaços para qualquer outro país onde não exista ameaça aos refugiados<sup>15</sup>.

Há, efectivamente, um acolhimento a nível supranacional do princípio do *non-refoulement*, elencado na Directiva 83/2004<sup>16</sup>, relativa às normas mínimas a serem preenchidas para o recebimento da protecção internacional<sup>17</sup>.

Segundo a legislação comunitária, os “Estados-Membros devem respeitar o princípio da não-devolução, de acordo com suas obrigações internacionais”<sup>18</sup>. Tal norma é aplicada aos refugiados, como também aos requerentes de asilo e elimina qualquer dúvida sobre sua aplicação a estes últimos, tendo em vista que está

---

<sup>15</sup> Como afirma Atle Grahl- Madsen o artigo 33 impede o envio para um país em que o refugiado possa sofrer perseguição, ainda que não para outro país que não seja aquele em que se funda o temor de perseguição. (GRAHL-MADSEN, Atle. *Territorial asylum* Estocolmo: Almqvist, Wiksel International, 1980, p. 40).

<sup>16</sup> A Directiva é um instrumento jurídico de direito derivado que obriga o Estado-Membro quanto ao resultado a ser alcançado, sem, contudo, definir que formas e meios devem ser utilizados por este. Assim, passa a funcionar como um típico instrumento de harmonização legislativa dos Estados-Membros e deve ser transposta para o direito interno de cada Estado, no prazo demarcado pela própria directiva. Ver MANGAS MARTÍN, Araceli; LIÑAN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones Y derecho de la Union Europea*. 4. Ed. Espanha: Tecnos, 2004, p. 366-372.

<sup>17</sup> A Directiva 2004/83 do Conselho de 29 de Abril de 2004 estabelece normas mínimas relativas às condições de preenchimento por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, como também, ao conteúdo da protecção concedida. JO L 304/12 de 30 Set. 2004.

<sup>18</sup> Artigo 21(1) da Directiva 83/2004.

claramente reconhecido que as garantias contra o *refoulement* são aplicadas aos refugiados formalmente reconhecidos ou não<sup>19</sup>.

### **3.4. O Asilo na Concepção Portuguesa**

Portugal, como integrante da União Europeia não dispõe de um sistema comum de asilo, logo é responsabilidade do Estado Português como também de cada um dos Estados-Membros da Comunidade Europeia aplicar as suas políticas nacionais de asilo, a fim de garantir a protecção daqueles que dela necessitam.

O Estado Português sempre foi considerado como um país de emigração, entretanto, na actualidade tem revelado um novo perfil diante do cenário internacional, devido aos diversos fluxos de pessoas provenientes de várias regiões do mundo, que buscam reconstruir suas vidas nesse novo país de acolhimento.

Se formos recordar o passado, poderemos lembrar que durante o processo de descolonização de Portugal, houve um aumento significativo no número de pedidos de asilo em seu território e como resultado, em 1977 foi aberta uma delegação do ACNUR em Portugal.

Durante a década de 90, ocorreu um acréscimo expressivo de pedidos de asilo em Portugal e noutros países europeus. Este fluxo de refugiados motivou o Estado Português a adoptar medidas mais restritivas em suas fronteiras e acabou por revogar a 1ª. Lei de Asilo Nº 38/80, pela Lei Nº 70/93.

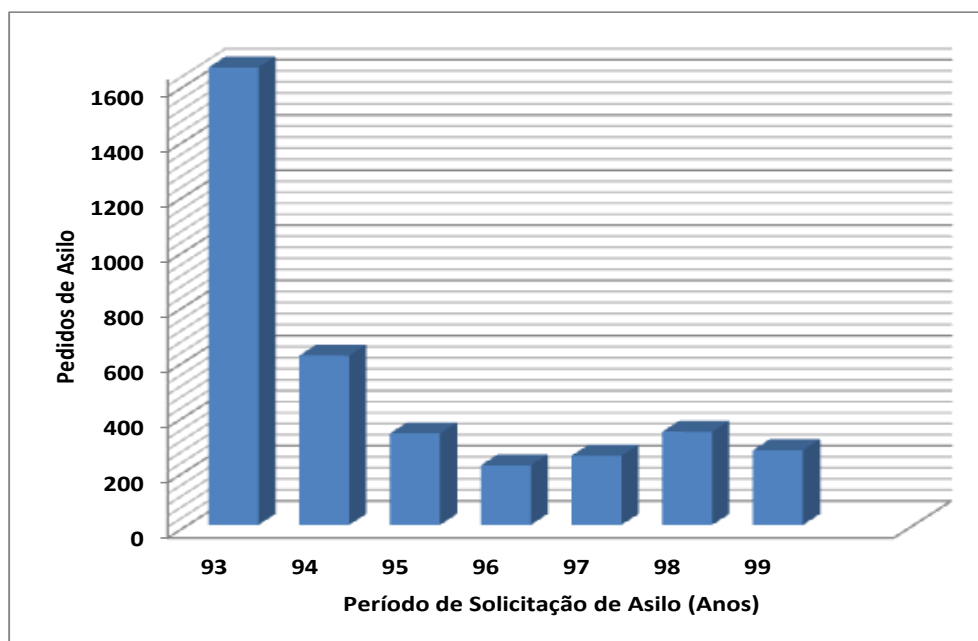
Com a implementação de várias medidas restritivas nas fronteiras europeias e dificuldades no acesso ao procedimento de asilo, verificou-se a partir de 1993, uma redução nos pedidos de asilo em Portugal, conforme mostra o gráfico abaixo.

#### **▪ Gráfico 1: Pedidos de asilo solicitados em Portugal (1993 – 1999)**

---

<sup>19</sup> Conforme o Artigo 21(2) da Directiva 83/2004.

Em determinados anos, houve oscilações na quantidade de pedidos de asilo feitos a Portugal.



Fonte: Janus 2010

- 1993 → 1659 pedidos de asilo
- 1994 → 614 pedidos de asilo
- 1995 → 332 pedidos de asilo
- 1996 → 216 pedidos de asilo
- 1997 → 251 pedidos de asilo
- 1998 → 338 pedidos de asilo
- 1999 → 271 pedidos de asilo

A partir de 1993, verificou-se uma redução significativa dos pedidos de asilo em Portugal. Em 1997, registou-se o número mais baixo de solicitações de asilo (251). Já em 1998, houve um aumento no número de pedidos (338) e em 1999, o número de pedidos voltou a diminuir e totalizou 271 pedidos de asilo.

Na altura, o número de pedidos de asilo apresentados, não correspondeu ao número de requerentes de asilo que efectivamente chegaram a Portugal. Para tal entendimento, contribuiu a falta de conhecimento por parte de alguns técnicos, alguns entraves colocados pelas autoridades no acesso ao procedimento de asilo, nos postos de fronteira e o facto de alguns requerentes utilizarem Portugal como uma porta de entrada para outros países onde a cultura do asilo é mais desenvolvida e os benefícios sociais são melhor distribuídos.

▪ **Tabela 5: Pedidos de Asilo em Portugal (2000 – 2010)**

Para uma análise mais completa do fluxo migratório no território português, foi construída uma base de dados, com a totalidade de pedidos de asilo solicitados, por cada país de origem dos requerentes de asilo, no período de 2000 a 2010 - **Tabela 5/Anexo 2 - (Pedidos de Asilo em Portugal/ Anuais).**

E foi verificado através da análise de dados das tabelas, que os países que mais se destacaram em termos de solicitações de asilo foram, em uma escala crescente: 1) Guiné-Bissau com 42 pedidos; 2) Sri Lanka (59); 3) Nigéria (60); 4) Federação Russa (62); 5) República Democrática do Congo (80); 6) Serra Leoa (98); 7) Guiné Conacry (105); 8) Angola (122) e 9) Colômbia (181).

Na publicação *“Portugal, um país de asilo?”* (EUROSTAT, 2010), em que são apresentadas as solicitações de asilo feitas em Portugal no ano de 2010, é explicitada a ideia de que Portugal é considerado um país de asilo em termos qualitativos, mas que já não o será em termos quantitativos.

Quando comparado com outros países concessores de asilo, Portugal acolhe e integra relativamente bem os refugiados.

Em termos absolutos, dentre os 27 Estados-Membros da União Europeia, Portugal foi, em 2010, o terceiro país menos procurado por quem solicita protecção (sua posição superou somente os 35 pedidos efectuados na Estónia e os 65 pedidos feitos na Letónia).

Em termos relativos, proporcional à sua população, Portugal teve um decréscimo na totalidade de pedidos de asilo, ficando na última posição entre os países de acolhimento, apenas com 16 pedidos de asilo por cada milhão de habitantes. Estes indicadores não constituem uma surpresa, já que Portugal registou nos últimos dez anos, as seguintes médias anuais: 147 pedidos de asilo, com o reconhecimento de apenas 9 estatutos de refugiados e a concessão a 58 pessoas, de autorização de residência por motivos humanitários.

Os pedidos são efectuados pelos próprios requerentes de asilo nos territórios ou nos pontos de fronteira de cada país, sem que as autoridades nacionais desenvolvam qualquer iniciativa para angariar mais pedidos de asilo.

## **CAPÍTULO 4 - DESCRIÇÃO DE TERMOS**

### **▪ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**

Nos primeiros anos que sucederam ao período do pós-guerra, e no âmbito das acções do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, iniciou-se a elaboração do texto da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. O primeiro Alto-Comissário do ACNUR, Gerrit Jan van Heuven Goedhart (1951-1956)<sup>20</sup> solicitou a Jacques Vernant, professor do “*Centre d’ Études de Politique Étrangère*”, em Paris, que elaborasse um estudo sobre uma eventual Convenção relacionada com a protecção dos refugiados na Europa.

Na sequência do Relatório “*Refugee in the Postwar World*”, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a referida Convenção em 26 de Julho de 1951, tendo sido formalmente adoptada em 28 de Julho de 1951. Entrou em vigor a partir de 22 de Abril de 1954 (art.º 43º), e é reconhecida como a Carta Magna do Direito Internacional dos Refugiados.

Este tratado global apresentou a definição jurídica do instituto do refúgio, definiu o que veio a ser um refugiado, uniformizou a protecção internacional extensiva

---

<sup>20</sup> Recebeu o Nobel da Paz em 1954.

aos mesmos, sem distinção de aplicação a grupos restritos de refugiados e esclareceu os direitos e deveres dos países de acolhimento e dos refugiados. Contudo, essa Convenção estabeleceu uma limitação temporal e geográfica, uma vez que a condição de refugiado se restringiu aos acontecimentos ocorridos antes desse período específico (1 de Janeiro de 1951) e no continente europeu (art. 1º, A, 2). Quer isto dizer que o Estado signatário da convenção pôde optar ou não pela adopção da reserva geográfica, relacionada aos acontecimentos ocorridos apenas na Europa ou fora dela.

A Convenção de Genebra de 1951 continua a ser a pedra angular da protecção a refugiados. Sofreu adaptações, resistiu a seis décadas de grandes mudanças e actualmente enfrenta desafios sem precedentes. No ano em que se comemora o seu 60º aniversário (2011), o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados – António Guterres enfatizou sobre o fenómeno do deslocamento forçado ao dizer que:

*“As causas do deslocamento forçado multiplicam-se. As pessoas estão deslocadas e não apenas por conflitos e perseguições, mas também pela extrema pobreza e pelo impacto das mudanças climáticas. Estes factores estão cada vez mais inter-relacionados”.*

*“Precisamos de fronteiras sensíveis à protecção para que aqueles que temem pelas suas vidas ou liberdade consigam atingir território seguro. Ao mesmo tempo, precisamos encontrar formas inovadoras para preencher as lacunas cada vez mais claras no sistema de protecção internacional e promover os valores de tolerância e inclusão, em vez de medo e desconfiança”.*

#### ▪ **Protocolo Adicional relativo ao Estatuto dos Refugiados**

Com a finalidade de alargar o alcance da definição de refugiado, foi elaborado o Protocolo Adicional de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados que, em seu artigo 1º, II extinguiu as referidas limitações. Como descrito anteriormente, a definição adoptada pela Convenção de 1951 tratava somente dos eventos ocorridos com

refugiados europeus, mas a partir da adoção do Protocolo de 1967, houve a inclusão dos refugiados de todas as regiões do mundo.

#### ▪ Refugiado

Segundo o artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951<sup>21</sup>, relativa ao Estatuto dos Refugiados, considera-se refugiado toda a pessoa que:

*“Em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e por receio, de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação 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 protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”.*

No editorial “Refugiados e Nós” (Amnistia Internacional Portugal, 2009), mencionou-se que *“segundo as Nações Unidas, refugiado é uma pessoa que pelo receio de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou expressão de opiniões políticas, se encontre fora do seu país e a ele não possa regressar sem arriscar a prisão injusta, a tortura, ou a morte”.*

Em outro momento, durante a entrevista realizada com o “Notícias da Amnistia Internacional Portugal”, o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados – António Guterres declarou que refugiado *“é alguém que com um consolidado receio de perseguição, quer por parte de um Estado, quer por agentes não estatais, se vê obrigado a deixar o seu país e a pedir asilo em um outro”.*

*“Mas na linguagem comum, o conceito de refugiado tem sido generalizado a todos aqueles que, por diversas razões, são obrigados a deixar as suas casas, as suas comunidades, as suas famílias, quer se desloquem no interior do seu país, como pessoas internamente deslocadas, quer cruzem fronteiras”.*

---

<sup>21</sup> Artigo 1, (2), da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Além da preocupação universal com a situação dos refugiados, constatou-se o esforço empreendido pelos países-membros da Organização da Unidade Africana (OUA) e dos países da América Latina, para alargar e estender o conceito de refugiado, nos âmbitos regionais africano e americano, através da adopção da Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e da Declaração de Cartagena de 1984.

#### ▪ **Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA)**

Sem excluir os termos estabelecidos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, a Convenção da Organização da Unidade Africana estabeleceu que:

*O termo “refugiado” aplicar-se-á também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão exterior, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade<sup>22</sup>.*

Dessa forma, essa convenção introduziu uma nova concepção ao estender a protecção a todas as pessoas que são obrigadas a cruzar as fronteiras nacionais em virtude de desastres causados pelo homem, independentemente da existência do temor de perseguição.

Os critérios previstos no artigo I, item 2 da Convenção, demonstraram a mudança do foco individualista da protecção dada aos refugiados, para o colectivista, de forma que a concessão de refúgio transformou-se em um acto de carácter humanitário.

A Convenção amplia, ainda, o entendimento sobre o vocábulo “perseguição”, considerado o elemento essencial do instituto jurídico do refúgio. No sistema regional africano, a análise da ocorrência fáctica da perseguição, procura avaliar em que medida a vida e/ou a liberdade do solicitante de refúgio encontra-se ameaçada por

---

<sup>22</sup> Artigo I, (2), da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), adoptada em 10 de Setembro de 1969.

grave e generalizada violação de direitos humanos, para poder considerá-lo ou não, alvo de perseguição.

#### ▪ Declaração de Cartagena

A Declaração de Cartagena das Índias (DCI), adoptada em 22 de Novembro de 1984 e aplicável aos países latino-americanos, em função do grande contingente de refugiados na área centro - americana, dispõe em sua terceira cláusula que:

*A definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública*<sup>23</sup>.

A Declaração de Cartagena trouxe duas inovações em termos de definição. A primeira relacionada à possibilidade do temor de perseguição ser baseado em uma situação de “violência generalizada”, tratada anteriormente na convenção africana, com o enfoque direccionado somente para as hipóteses de ocupação e agressão externas. E a segunda, e de maior importância, está relacionada à fundamentação do temor em razão da violação, colectiva ou individual, massiva e grave dos direitos humanos.

Além destas contribuições que alargaram o conceito de refugiado, esse documento tratou também, da questão específica dos deslocados internos e “chamou a atenção das autoridades nacionais e da comunidade internacional para a caótica situação das pessoas deslocadas no interior de seus próprios países”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup>Cláusula Conclusiva 3 da Declaração de Cartagena das Índias (DCI).

<sup>24</sup> “[...] llama la atención de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional sobre la apremiante situación de las personas desplazadas en el interior de sus propios países”. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Declaración de

Em 1985, essa definição específica de refugiado foi aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a partir de então, essa organização propôs a seus Estados-Membros que adoptassem o texto contido na Declaração de Cartagena das Índias e, procurassem implementá-lo em suas legislações domésticas.

Para assinalar os dez anos da Declaração de Cartagena, foi redigida a “Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas”, que constituiu um marco na criação de um acervo normativo regional, em matéria de refugiados. Posteriormente, na celebração dos vinte anos da Declaração de Cartagena das Índias, em Novembro de 2004, por iniciativa do ACNUR, foram adoptados a Declaração e o Programa de Acção do México para fortalecer a Protecção Internacional dos Refugiados na América Latina.

Nesse sentido, também é importante destacar a protecção dispensada aos asilados no continente americano, conforme o entendimento de Jaime Ruiz Santiago (1996):

“Desse modo, além de coexistirem essas duas instituições protectoras da pessoa em perigo, como são o asilo e o refúgio, este último é aceite nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, enquanto a Declaração de Cartagena obtém a cada dia maior aceitação. Deve destacar aqui que, na América do Sul, a totalidade dos países tem aceite a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 na sua totalidade, e já foi suprimida a reserva geográfica que existiu em alguns deles até muito pouco tempo. [...] A Declaração de Cartagena é cada vez mais aceita nesta parte do continente [...]”<sup>25</sup>.

---

San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas – 1994. San José: ACNUR: Instituto Interamericano de Direitos Humanos: Gobierno de Costa Rica, 1995, p. 47.

<sup>25</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Caçado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comité Internacional da Cruz Vermelha; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *As Três Vertentes da Protecção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. San José; Brasília: ACNUR: Comité internacional da Cruz Vermelha: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996, p. 284.

Tanto a definição ampliada como a clássica de refugiados não se excluem, mas se complementam. O conceito de refugiado definido na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 apresenta uma base jurídica adequada à protecção universal dos refugiados. Entretanto, isso não impede a utilização de um conceito mais abrangente, que seja aplicado de forma ampla e humanitária, nas situações de fluxos maciços de refugiados<sup>26</sup>.

Inúmeras pessoas confundem a categoria dos refugiados com a dos imigrantes e até incluem-na no fenómeno da imigração legal. Para desmistificar esse pensamento, é importante elucidar os conceitos, para que se perceba a real identidade dessas populações neste complexo mundo dos migrantes.

Por isso, é importante distinguir os migrantes económicos dos refugiados, e posteriormente fazer uma análise entre as categorias dos grupos que se deslocam forçosamente em busca de protecção em outros Estados. De entre eles, encontram-se os refugiados, os requerentes de asilo, os deslocados internos, os apátridas e os retornados.

#### ▪ Migrante Económico

Mesmo que os refugiados e migrantes tenham a atitude semelhante de sair de seus países de origem, eles são fundamentalmente distintos, e por esta razão são tratados de maneira muito diferente perante o direito internacional moderno.

Um migrante, especialmente o migrante económico, decide deixar seu país voluntariamente, em busca de melhores perspectivas de vida, através de sua ascensão económica no país para o qual vai migrar. Já o refugiado necessita deslocar-se para resguardar sua vida ou preservar sua liberdade. As condições económicas do seu país de refúgio têm menos importância do que a sua segurança. Na prática, essa distinção pode ser difícil de ser estabelecida, entretanto, ainda assim é fundamental, pois os migrantes gozam da protecção do seu governo pátrio enquanto os refugiados não

---

<sup>26</sup> JACKSON, Ivor C. "The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: a universal basis for protection." *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, v. 3, n. 3, 1991, p. 411-412.

possuem a protecção do governo do seu próprio Estado e, de facto, muitas vezes é o seu próprio governo que ameaça persegui-los. Se outros países não os aceitarem em seus territórios e não os auxiliarem após o acolhimento, eles poderão ter dificuldades para sobreviver sem o seu próprio sustento e sem os seus direitos.

Há entendimentos sobre o assunto, que revelam que o fenómeno dos migrantes económicos, está muito próximo do “drama” enfrentado pelos refugiados, e por isso, eles são chamados de “refugiados de facto”. Eis as razões que justificam tal afirmativa:

*Esta aproximação pode ser comprovada por dois factos. Por um lado, como afirmamos, a imersão dos refugiados e refugiadas no meio da ingente massa de migrantes económicos dificulta o procedimento de identificação, e induz muitos países a ‘considerar como migrantes os solicitantes de asilo enquanto não provarem o contrário’. Por outro lado, o empobrecimento progressivo do Sul do mundo gera migrações económicas cada vez mais ‘forçadas’, e faz com que o drama humano de muitos desses migrantes seja comparável ao dos refugiados e refugiadas. Em síntese, no primeiro caso, a intensidade das migrações económicas internacionais acaba por encobrir ou, até, negar a existência dos refugiados; no segundo, contrariamente, a violência inerente a todo tipo de migração forçada leva a uma situação onde o migrante pode ser caracterizado como um ‘refugiado de facto’<sup>27</sup>.*

O Direito Internacional dos Refugiados regulamenta a condição e o status de refugiados em conformidade com o estabelecido na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, enquanto as medidas que procuram solucionar os problemas dos migrantes económicos estão sob a responsabilidade do trabalho humanitário desenvolvido em conjunto pelos Governos, pela Sociedade Civil e pelo ACNUR, tendo em vista que na actualidade, os migrantes económicos não possuem um estatuto próprio que os proteja, a não ser a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (CIPDTMF) e algumas iniciativas regionais de protecção, como, por exemplo, os estudos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre “Trabalhadores Migrantes” e, o

---

<sup>27</sup> MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais Contemporâneas*. Disponível em: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Acesso em 05 de Janeiro de 2009, p. 12.

trabalho da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CoADHP) sobre “Refugiados, Requerentes de Asilo, Deslocados Internos e Migrantes na África”<sup>28</sup>.

Na verdade, o que ocorre é uma proximidade dos acontecimentos geradores dos fluxos de refugiados, de deslocados internos e dos migrantes económicos, sobretudo, o empobrecimento e a vida económica limitada dos cidadãos do hemisfério Sul.

Citam ainda, Roberto Marinucci e Rosita Milesi:

*“É da mesma fonte que nasce o ‘rio’ de migrantes económicos e o ‘rio’ de refugiados. É aqui [...] que a questão do refúgio e da migração económica convergem mais. Os rios são diferentes, mas nascem da mesma fonte. E é por isso que verdadeiras ‘soluções duradouras’ só podem ser encontradas na eliminação ou, pelo menos, na forte redução das causas profundas que originam os fenómenos”<sup>29</sup>.*

#### **4.1. Os refugiados e suas categorias de análise**

##### **▪ Requerentes de Asilo**

Os termos “requerente de asilo” e “refugiado” são confundidos frequentemente: o requerente de asilo é aquele que afirma ser um refugiado, ainda que não tenha o seu pedido avaliado definitivamente.

Mónica Frechaut, do Conselho Português para os Refugiados (CPR) defende a afirmativa de que *“Os refugiados necessitam de alimentos, água, abrigos ou cuidados médicos, mas a necessidade essencial é a obtenção do asilo”<sup>30</sup>*. Só assim estas pessoas poderão refazer suas vidas, em um local seguro.

---

<sup>28</sup> GLOBAL MIGRATION GROUP (UN). *International Migration and Human Rights – Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60<sup>th</sup> Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Phoenix: Phoenix Design AID, p. 35-36.

<sup>29</sup> MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais Contemporâneas*. Disponível em: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br). Acesso em 05 de Janeiro de 2009, p. 12.

<sup>30</sup> AMNISTIA INTERNACIONAL - NOTÍCIAS 4, *DOSSIER: O Mundo dos Migrantes*, Portugal, Abril/Maio/Junho 2009, p. 15.

Obter o asilo exige, contudo, ser reconhecido como refugiado pelos Estados e isso implica provar que reúne três condições fundamentais:

1) Que no seu país de origem, o requerente de asilo receava ser perseguido;

2) Que tem razões fundadas para esse receio;

3) Que o motivo da perseguição está fundamentado nos factores racial, religioso, de nacionalidade, de filiação a determinado grupo social ou devido às suas opiniões políticas.

#### ▪ Deslocados Internos

Os deslocados internos são pessoas deslocadas dentro do seu próprio país, que muitas vezes foram denominadas erroneamente como refugiados. Ao contrário destes, eles não precisam atravessar uma fronteira internacional para encontrar segurança, por isso, apesar do seu deslocamento interno, permanecem em seu país natal.

*“Entende-se por deslocados internos, as pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou sair de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, em particular, como resultado ou para evitar um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida”<sup>31</sup>.*

Recorremos novamente às palavras de Mónica Frechaut (CPR) para esclarecer que *“Os deslocados internos são pessoas que abandonaram as suas casas por razões iguais às dos refugiados, mas não atravessaram as fronteiras do seu país, talvez porque montanhas ou rios os impeçam de o fazer ou porque fugiram para relativamente perto, na esperança de poderem rapidamente regressar”<sup>32</sup>.*

---

<sup>31</sup> JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 164.

<sup>32</sup> Amnistia Internacional, Notícias 04, *Dossier: O Mundo dos Migrantes*, Portugal, Abril/Maio/Junho, 2009, P. 15.

Existe uma proximidade entre as definições de refugiado e deslocado interno. Entretanto, o elemento da extraterritorialidade, fundamental para o reconhecimento do estatuto de refugiado, não está presente na perspectiva dos deslocados internos, justamente porque, embora tenham sido obrigados a abandonar seus lares em busca de protecção, eles não saem dos limites territoriais dos Estados em que residem.

Os critérios que determinam a ‘perseguição sofrida’ ou o ‘temor de ser perseguido’ também são diferentes, pois para os refugiados, segundo o conceito estabelecido pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, os motivos determinantes são a raça, nacionalidade, religião, vínculo a um determinado grupo social e opinião política do indivíduo ou do grupo e, para os deslocados internos considera-se também as graves violações de direitos humanos e as situações de violência generalizada previstas pela Declaração de Cartagena das Índias, pela Declaração de San José de 1994<sup>33</sup> e pela Convenção relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

Logo, ainda que se tenham deslocado por razões semelhantes às dos refugiados, os deslocados internos têm todos os seus direitos salvaguardados e são protegidos pela égide do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário. Eles detêm a protecção legal de seu próprio governo, ainda que este possa ser a causa de sua fuga.

#### ▪ Apátridas

São denominadas as pessoas que não têm pátria, ou seja, que não são cidadãos de nenhum dos Estados integrantes da sociedade internacional e que não têm um Governo que as proteja, e por isso, necessitam de protecção internacional.

São também apátridas, as pessoas pertencentes a minorias étnicas, que nasceram no território de Estados cujas leis não os reconhecem como seus nacionais. Ainda são reconhecidos como apátridas, os indivíduos nascidos em Estados em que

---

<sup>33</sup> Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas; em homenagem aos dez anos da Declaração de Cartagena das Índias.

vigora o critério de nacionalidade *jus sanguinis*<sup>34</sup> e cujos pais são nacionais de países que só reconhecem o critério *jus soli*<sup>35</sup>.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados menciona no livro *“A Situação dos Refugiados no Mundo 1995 – Em Busca de Soluções”*, que na maioria das situações as pessoas tornam-se apátridas porque os Estados não aprenderam a conviver com, nem a tolerar, as suas minorias<sup>36</sup>. E Mónica Frechaut, do CPR, acrescenta

*“Os apátridas também podem surgir por questões meramente jurídicas, tendo em vista que os Estados desintegram-se ou adquirem independência e os seus cidadãos não tratam atempadamente dos novos documentos de cidadania, e assim, tornam-se apátridas”*<sup>37</sup>.

#### ▪ Retornados

Quando pessoas se vêem obrigadas a fugir de seus países de origem e se tornam refugiadas, o seu objectivo de vida passa a resumir-se em encontrar uma solução duradoura para a situação vivenciada. Assim, podem ir à procura de asilo em um outro país ou podem viver em condições precárias em campos de refugiados ou em instituições criadas com essa finalidade.

Porém, todos eles gostariam de um dia poder dizer que são “retornados”, pois isto significaria que teriam regressado aos seus países de origem.

No entanto, o repatriamento só é possível quando as condições que motivaram a fuga forem totalmente solucionadas.

---

<sup>34</sup> Critério para a fixação da nacionalidade originária ou primária conforme à nacionalidade dos pais à época do nascimento, ou seja, pelo vínculo estabelecido entre o laço de sangue da criança e a nacionalidade de seus pais.

<sup>35</sup> Critério de fixação da nacionalidade originária ou primária, vinculado ao lugar de nascimento da criança. Por isso, o uso da expressão “soli” referente ao “solo” de nascimento.

<sup>36</sup> Amnistia Internacional, Notícias 04, *Dossier: O Mundo dos Migrantes*, Portugal, Abril/Maio/Junho 2009, p. 17.

<sup>37</sup> Idem.

## 4.2. O INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO

### 4.2.1. Histórico

O instituto do refúgio surgiu na década de 1920, no âmbito da Liga das Nações, devido à forte preocupação com o grande número de pessoas fugidas da ex- URSS, em função da grave situação político-económica atravessada por esse país. Na altura, a assistência dispensada a essas pessoas era providenciada pela Cruz Vermelha<sup>38</sup>, mas com o aumento constante do número de indivíduos sob sua custódia, esta organização solicitou o apoio da Liga das Nações.

Apesar de ressaltar a questão das minorias, a Liga das Nações não enfatizava a problemática dos refugiados. Contudo, diante da ajuda que lhe foi solicitada, chegou-se a um consenso, e em 1921, iniciou-se a protecção internacional dos refugiados, com o estabelecimento do Alto Comissariado para os Refugiados Russos.

O Dr. Fridtjof Nansen, de origem norueguesa, foi designado para comandar as actividades deste órgão, que teve grande contribuição para o desenvolvimento institucional do refúgio, pois além de conseguir viabilizar soluções para os respectivos refugiados, também criou um documento específico de identificação para esse grupo, denominado passaporte Nansen.

Como o Alto Comissariado para os Refugiados Russos destinava-se à protecção exclusiva de pessoas de origem russa, e com o decorrer do tempo, outras pessoas de nacionalidades e/ou etnias distintas começaram a necessitar de protecção jurídica

---

<sup>38</sup> A Cruz Vermelha é uma organização internacionalmente conhecida por sua actuação em situações de guerra. Trabalha para amenizar o sofrimento dos civis envolvidos em conflitos, principalmente no fornecimento de protecção, remédios e alimentação. Possui natureza jurídica mista, uma vez que é uma organização não-governamental sediada na Suíça e, portanto, está sujeita ao direito interno desse Estado, mas, ao mesmo tempo, tem actuação internacional, como por exemplo, nos casos de intervenções humanitárias realizadas pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha [CICV], quando então, está sujeita ao direito internacional. A Cruz Vermelha apresenta três grandes organismos: (1) o Comité Internacional da Cruz Vermelha – que actua activamente nos casos de conflitos armados e responde pela maioria das acções de carácter internacional da organização, (2) as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que operam no interior dos Estados e são sujeitos de direito interno dos mesmos, e (3) a Liga, ou Federação, das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que vem a ser a associação das Sociedades Nacionais. A primeira acção conjunta entre a Cruz Vermelha e o ACNUR ocorreu em 1956, em função de uma situação de emergência ocorrida na Hungria. Actualmente a Cruz Vermelha continua a trabalhar com os refugiados em situações de emergência, como as de guerra e conflitos internos, e actua directamente no campo, como nos casos da Guerra da ex-Jugoslávia e do Afeganistão.

internacional, a competência deste órgão foi alargada para outros povos, de forma que os refugiados arménios também puderam receber atendimento e protecção, pois foram vítimas do primeiro genocídio da história da humanidade<sup>39</sup>.

Em 1927, houve uma nova alteração na competência desse órgão, em face do contexto internacional. Assim, as solicitações dos refugiados assírios, assírios - caldeus, turcos e montenegrinos também puderam ser atendidas.

Posteriormente, em 1930, a Liga das Nações criou o Escritório Nansen para os Refugiados, um órgão descentralizado, que tratou da questão humanitária dos refugiados e elaborou a Convenção de 1933<sup>40</sup>, denominada por alguns estudiosos do tema, como o marco legal inicial do Direito Internacional dos Refugiados.

Nessa época verificou-se também o surgimento e o fortalecimento do nacional-socialismo na Alemanha, que provocou a formação de um novo grupo de pessoas perseguidas em função de seu status civil – os judeus alemães. Por necessitarem da protecção concedida aos refugiados, optou-se por criar um órgão específico para a protecção dos judeus alemães. Assim, surgiu em 1936, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, cuja competência foi alargada para a protecção dos judeus provenientes da Áustria, em 1938.

Em virtude da preocupação relativa à protecção internacional das pessoas refugiadas, foi proposta a unificação do tratamento dos refugiados e a criação de um único órgão internacional responsável por sua coordenação. Diante de tal proposta, a Liga das Nações criou o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados<sup>41</sup>, que iniciou uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados. Isto porque, até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios colectivos, como origem, nacionalidade e etnia, sem necessidade de demonstrar a perseguição sofrida, mas a partir da criação desse órgão, o indivíduo também passou a ser qualificado como refugiado por meio dos aspectos individuais, como sua história,

---

<sup>39</sup>FISCHEL DE ANDRADE, J. E. *O direito internacional dos refugiados em perspectiva histórica*. In: Amaral Jr. A. do e Perrone-Moisés, C. (org.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 75-120.

<sup>40</sup> Cf. Resolução A 29 1930 XIII.

<sup>41</sup> Por meio de cinco resoluções adoptadas pela Assembleia Geral da Liga das Nações, em Genebra, aos 30 de Setembro de 1938.

características individuais, pela perseguição que sofreu e não apenas pelo reconhecimento através dos critérios colectivos.

Em 1948 foi criada a Organização Internacional para os Refugiados [OIR], cujas funções eram:

- 1) Identificar, registar e classificar os refugiados;
- 2) Auxiliar e prestar assistência, repatriar, proteger jurídica e politicamente os refugiados;
- 3) Transportar os refugiados e reassentá-los;
- 4) Restabelecer os refugiados.

O seu tratado constitutivo trouxe, também, uma definição mais larga do termo “refugiado” e colocou sob sua protecção as pessoas que estavam “deslocadas internamente”.

Após, aproximadamente, quatro anos de actuação, a OIR encerrou suas actividades em 28 de Fevereiro de 1952 e o órgão que assumiu todo o trabalho de protecção dos refugiados passou a ser o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

O ACNUR foi estabelecido em 1 de Janeiro de 1950, como um órgão autónomo<sup>42</sup>, no âmbito da Organização das Nações Unidas e, até hoje, actua com grande responsabilidade na protecção dos refugiados.

#### **4.2.2. Classificação dos Refugiados**

Entre os deslocamentos de refugiados, alguns têm como causa motivos políticos ou religiosos. A principal controvérsia da actualidade, em matéria de refugiados, é a diferenciação entre refugiados económicos e políticos. No entanto, podemos apontar três tipos de factores que podem originar o deslocamento internacional do fluxo de refugiados, tais como políticos, ambientais e económicos.

---

<sup>42</sup> Isto porque 18 dos 42 Estados-Membros da ONU, que eram os membros da Organização Internacional para Refugiados, decidiram que a protecção deveria ser realizada pela comunidade internacional em geral, logo o mais adequado, seria a sua inserção no âmbito da ONU.

*Os refugiados por motivos políticos* estão enquadrados na definição das Nações Unidas, por serem pessoas que fogem a perseguições ocorridas por motivos políticos em seus países. Estes motivos podem ser também desencadeados por desastres provocados pelas guerras, que impulsionam os refugiados a deslocarem-se, ainda que estejam ou não, envolvidos ideologicamente com um lado ou outro do conflito.

*Os refugiados por motivos ambientais ou “refugiados ambientais”* não são propriamente refugiados, já que não se enquadram na definição clássica da Convenção de 1951 pela ausência do requisito fundamental da perseguição ou temor de perseguição, além dos movimentos persecutórios previstos na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Eles formam uma nova e específica categoria de pessoas que buscam protecção, em virtude dos fenómenos migratórios que ocorrem forçosamente por questões ambientais.

O termo “refugiados ambientais” tem sido utilizado sempre entre aspas, como uma forma de justificação de sua impropriedade conceitual em relação ao instituto do refúgio. O texto de Stephen Castles - “Transformações ambientais e migrações forçadas”, capítulo sexto do livro “Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios – dos trabalhadores convidados às migrações globais” e de Richard Black, discute a relação entre os desastres naturais e o fenómeno das migrações forçadas.

Vários desastres ambientais ocasionaram o êxodo de grandes massas humanas pelo mundo. Recordemos alguns dos mais recentes: o tsunami que no final de 2004 destruiu a costa de diversos países asiáticos, causando mais de 200 mil vítimas mortais e 1,5 milhão de desabrigados; o furacão Katrina que em Agosto de 2005 provocou a evacuação de mais de 1 milhão de norte-americanos; o terramoto que atingiu o sul da Ásia em Outubro de 2005, matando milhares de pessoas. E, no primeiro semestre de 2008, o ciclone que atingiu Myanmar, matando 22 mil pessoas e deixando 1 milhão de desalojados e o terramoto que matou 50 mil pessoas na China (Catástrofes Naturais, 2009).

A Organização das Nações Unidas despertou para a máxima necessidade da criação de mecanismos específicos de tutela e assistência a estas pessoas, com o objectivo de protegê-las adequadamente e garantir os seus direitos fundamentais.

Os *refugiados por motivos económicos* são aqueles que se vêm diante da total impossibilidade de satisfazer as necessidades vitais no seu país de origem e por isso, procuram através do seu deslocamento para outro país, a solução para as dificuldades causadas pela situação económica.

Entre as categorias de refugiados políticos, ambientais e económicos, estão inseridos os refugiados de guerra, religiosos e étnicos.

### 4.3. O PERFIL DO REFÚGIO NO MUNDO

Os dados do *Relatório Tendências Globais 2010* (ACNUR), demonstram que no final de 2010, 43,7 milhões de pessoas sentiram-se obrigadas a deslocarem-se por todo o mundo. Dentre essas pessoas, 15,4 milhões são refugiadas, 10,55 milhões estão sob o mandato do ACNUR e somente 4,82 milhões de refugiados são atendidos pela Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina (UNRWA). Foram registados também 837.500 solicitantes de refúgio e 27,5 milhões de pessoas deslocadas internamente.

#### ▪ Tabela 6: O refúgio no mundo - 2006

<b><u>Refugiados protegidos pelo ACNUR</u></b>	<b>4.500.000</b>
<b><u>Percentagem de refugiados acolhidos por países em desenvolvimento</u></b>	<b>61%</b>
<b><u>Refugiados repatriados</u></b>	<b>734.000</b>
<b><u>Solicitações de refúgio</u></b>	<b>596.000</b>
<b><u>Refugiados reassentados pelo ACNUR</u></b>	<b>29.560</b>
<b><u>País de acolhimento com maior número de refugiados</u></b>	<b>Paquistão (1.047.141)</b>
<b><u>País de origem com maior percentagem de refugiados</u></b>	<b>Afeganistão (21%)</b>

Fonte: ACNUR, *Relatório Global 2006*

▪ **Tabela 7: O refúgio no mundo - 2010**

<b><u>Refugiados protegidos pelo ACNUR</u></b>	<b><u>10.055.000</u></b>
<b><u>Percentagem de refugiados acolhidos por países em desenvolvimento</u></b>	<b><u>80%</u></b>
<b><u>Refugiados repatriados</u></b>	<b><u>198.000</u></b>
<b><u>Solicitações de refúgio</u></b>	<b><u>845.800</u></b>
<b><u>Refugiados reassentados pelo ACNUR</u></b>	<b><u>73.000</u></b>
<b><u>País de acolhimento com maior número de refugiados</u></b>	<b><u>Paquistão (1.900.000)</u></b>
<b><u>País de origem com maior percentagem de refugiados</u></b>	<b><u>Afeganistão (30%)</u></b>

Fonte: ACNUR, *Relatório Global 2010*

Baseado em uma perspectiva de evolução, pode-se perceber pelas Tabelas 6 e 7, que no decurso de 5 anos (2006 – 2010), a quantidade de refugiados protegidos pelo ACNUR duplicou. Isso demonstra que a cada dia o fluxo de refugiados pelo mundo tem aumentado progressivamente, da mesma que os esforços e o comprometimento do ACNUR no intento de reduzir esses movimentos migratórios têm sido intensos e abrangentes.

A grande maioria dos refugiados tem escolhido os países em desenvolvimento, como o seu país de acolhimento, conforme revela os percentuais de refugiados deslocados em 2006 (61%) e 2010 (80%). Esse facto demonstra o sentimento “anti-refugiado” predominante em muitos países industrializados, que tem gerado um desequilíbrio no apoio internacional as pessoas que forçosamente se deslocaram.

A quantidade de solicitações de refúgio aumentou de 596.000 para 845.800 solicitações. E os países de origem e de acolhimento com maior percentagem e número de refugiados continuaram a ser o Afeganistão (21% para 30%) e o Paquistão (1.047.141 para 1.900.000). Com relação ao reassentamento e a repatriação, pode-se perceber através dos dados disponibilizados, que o número de refugiados reassentados continuou a aumentar nesses 5 anos (de 29.560 para 73.000), enquanto o de refugiados repatriados decaiu consideravelmente (de 734.000 para 198.000) o que sugere a pensar que diante da execução do programa de reassentamento pelos

países de acolhimento, o número de refugiados que tem optado pela repatriação é cada vez mais reduzido, uma vez que os resultados obtidos pelo programa de reassentamento têm sido bem mais favoráveis à reestruturação de vida dos refugiados em suas sociedades de acolhimento.

## **5. A ACTUALIDADE DO REFÚGIO EM PORTUGAL E NO BRASIL**

### **5.1. O Refúgio em Portugal**

*"Portugal não é (...), um país tradicional de asilo ou refúgio dos perseguidos ou daqueles estrangeiros que carecem de protecção. Todavia, tem tradição de acolhimento, que é uma das características do povo português, compreensivo, hospitaleiro, simpático e humano para os que vêm de além fronteiras".*

(Ribeiro, 1994)<sup>43</sup>

Após a “Revolução dos Cravos”, de 25 de Abril de 1974, Portugal reconheceu em sua Constituição democrática os direitos fundamentais que garantiam o pleno exercício da cidadania, como também consagrou em legislação específica, o exercício do direito ao asilo, de acordo com os princípios da Convenção de Genebra e do seu Protocolo Adicional de 1967.

A partir de então, foi feito o enquadramento legal do instituto jurídico do asilo e conseqüentemente, do instituto jurídico do refúgio, no território português.

O quadro normativo do asilo em Portugal sofreu diversas alterações, sobretudo a partir de 1980. Essas alterações estavam relacionadas com a evolução dos valores sociais a serem tutelados, como pela necessidade da transposição de algumas normas da Comunidade Europeia.

---

<sup>43</sup> Ângelo Vidal D’Almeida Ribeiro, Asilo em Portugal I, I Congresso Internacional dos Refugiados, Lisboa 1994.

Em 1980, entrou em vigor a Lei nº 38/80 de 1 de Agosto, que veio a regular o Direito de Asilo e o Estatuto do Refugiado. Essa lei foi, entretanto, revogada pela Lei nº 70/93 de 29 de Setembro.

Uma das críticas à Lei nº 38/80 relacionou-se com a eliminação da prerrogativa do direito ao asilo por razões humanitárias. Em seu artigo 2º foi prevista a concessão de asilo aos estrangeiros e apátridas que não quisessem voltar ao Estado de sua nacionalidade ou de residência habitual, pela ocorrência sistemática da violação dos direitos humanos no referido Estado ou pela insegurança devido à eclosão dos conflitos armados. Por seu turno, a Lei nº 70/93 de 29 de Setembro, previu que caso ocorressem situações semelhantes, poderia ser aplicado o regime excepcional por razões humanitárias (Artigo 10º) previsto no Artigo 64º do Decreto-Lei nº 59/93 de 3 de Março, que estabeleceu o regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional.

Um outro aspecto negativo da Lei nº 38/80 referiu-se à extensão dos efeitos do asilo, ao estabelecer que deveriam ser extensivos ao cônjuge e aos filhos do requerente, como também a outros membros do agregado familiar, desde que houvesse uma solicitação por parte do requerente e que fosse provado o seu vínculo familiar com essas pessoas. Já o artigo 5º da Lei nº 70/93 previu que os efeitos do asilo poderiam ser extensivos ao cônjuge e aos filhos menores solteiros, incapazes de petição, ou no caso de este ser menor, seria extensivo ao pai ou à mãe.

Em 1998, registaram-se novas alterações no regime jurídico vigente, com a implementação da Lei nº 15/98 – Lei do Asilo e dos Refugiados, de 26 de Março, que estabeleceu um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados.

Conforme o artigo 6º dessa lei de asilo, o refugiado gozava dos direitos e estava sujeito aos deveres dos estrangeiros residentes em Portugal, na medida em que não contrariassem o disposto na lei, na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, cabendo-lhe, designadamente, a obrigação de acatar as leis e regulamentos, bem como as providências destinadas à manutenção da ordem pública. Essa lei veio a ser complementada pela Lei nº 20/2006 de 23 de Junho, que transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Directiva nº 2003/9/CE, do Conselho Europeu, de

27 de Janeiro, relativa às normas mínimas de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-Membros e extinguiu o Comissariado Nacional para os Refugiados (CNR), cuja função era instruir os processos de asilo. Com essa extinção os procedimentos para a concessão de asilo foram simplificados.

De uma forma geral, a partir dessa directiva foram definidas as condições materiais de acolhimento, os cuidados de saúde, as garantias administrativas e jurisdicionais dos requerentes de asilo. E, através da articulação com o Alto-Comissário da ONU para os Refugiados, foram adoptadas medidas que pudessem contribuir para a eficácia do sistema de acolhimento dos requerentes de asilo.

Ainda no ano 2006 foi utilizado, pela primeira vez, o sistema de reinstalação dos refugiados como um instrumento complementar ao sistema comum de asilo. Nesse contexto, a pedido do ACNUR, Portugal acolheu 17 refugiados.

Em 2008, a Lei do Asilo (15/98) foi revogada e a Lei nº 27/2008 de 30 de Junho, foi adoptada em Portugal e permanece em vigor. A actual Lei estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, de forma que transpôs para a ordem jurídica interna as Directivas nºs. 2004/83/CE, de 29 de Abril e 2005/85/CE, de 1 de Dezembro.

Os preceitos dessa lei são interpretados e integrados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção de Genebra de 1951 e o seu Protocolo Adicional de 1967.

● **Lei nº 27/2008 – LEI DE ASILO** (Excertos)

Essa Lei de Asilo nacional, no seu Capítulo II – Beneficiários de protecção internacional, no artigo 3º (1) relativo à Concessão do Direito de Asilo, aprofunda o conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951, e alarga o âmbito desta definição, conforme o exposto abaixo:

**Artigo 3º: 1-**“É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de actividade 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”.

De acordo com o Artigo 3º, (2), (3) e (4), este direito é igualmente concedido aos estrangeiros e apátridas que, por fundado receio de serem perseguidos em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas, ou integração em certo grupo social, não possam ou não queiram voltar ao Estado de sua nacionalidade ou residência habitual, independentemente de possuírem ou não efectivamente a característica associada à raça, nacionalidade, social ou política que induz a perseguição, desde que tal característica lhe seja atribuída pelo agente da perseguição<sup>44</sup>. Quando o estrangeiro tiver mais de uma nacionalidade, o asilo será concedido somente quando os motivos que o sustentam forem verificados em relação a todos os Estados de que seja nacional.

▪ **Artigo 9º - Exclusão e recusa do asilo e protecção subsidiária**

A lei define, também, as situações em que poderá ocorrer a exclusão ou recusa de asilo ou de protecção subsidiária. Assim, não podem ser beneficiados com o asilo ou protecção subsidiária os estrangeiros e apátridas que são protegidos ou assistidos por outros órgãos ou agências das Nações Unidas, sem ser o ACNUR, desde que essa protecção ou assistência não tenha cessado sem que a situação da pessoa em questão, tenha sido resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas. É igualmente vedada a possibilidade de serem beneficiados com o asilo ou protecção subsidiária, os estrangeiros e apátridas que, perante as autoridades do país de sua residência, possam usufruir dos direitos e deveres dos nacionais desse país ou equivalentes. Encontram-se ainda excluídos, os estrangeiros e apátridas que, presumidamente, tenham praticado crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade; crimes dolosos de direito comum, puníveis com pena de prisão superior a três anos fora do território nacional, antes de terem

---

<sup>44</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigo 3º, nºs. 1, 2 e 4.

sido admitidos como refugiados; ou actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1º e 2º da Carta das Nações Unidas<sup>45</sup>.

O asilo ou a protecção subsidiária podem ser recusados sempre que a concessão desses estatutos represente perigo ou ameaça para a segurança interna ou externa ou para a ordem pública.

▪ **Artigo 41º - Causas de cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação do direito de protecção internacional**

O direito de asilo cessa quando o estrangeiro ou o apátrida decide voluntariamente valer-se novamente da protecção do país de sua nacionalidade ou por vontade própria recupera a nacionalidade que perdeu; quando adquire uma nacionalidade e goza da protecção do país de aquisição desta; ao regressar voluntariamente ao país que abandonou ou fora do qual permaneceu por receio de ser perseguido e quando não possa recusar a protecção do país do qual é nacional, por terem deixado de existir as circunstâncias que deram origem a condição de refugiado. Logo, a ausência das circunstâncias que motivaram ao reconhecimento como refugiado favorece a renúncia expressa ao direito de asilo.

A renovação do direito de asilo ou de protecção subsidiária é revogada, suprimida ou recusada, quando for verificado que o estrangeiro ou apátrida deveria ter sido ou possa ser excluído de tal direito; assim como, quando deturpar ou omitir factos decisivos para o usufruto do benefício do direito de asilo ou de protecção subsidiária; quando representa um perigo para a segurança interna; quando tiver sido condenado por sentença transitada em julgado por crime doloso de direito comum, punível com pena de prisão superior a três anos e quando representar um perigo para a segurança interna ou para a ordem pública<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigo 9º, nº 1.

<sup>46</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigo 41º, nº 4.

A concessão do direito de asilo confere ao beneficiado o estatuto de refugiado<sup>47</sup>, que lhe permite obter uma autorização de residência renovável e válida por cinco anos.

A Lei de Asilo também prevê na Secção II – Disposições relativas às condições de acolhimento, nos artigos 51º (1) e 52º (1), que os requerentes de asilo em situação de carência económica e social serão beneficiados com apoio para alojamento e alimentação, bem como acesso ao Serviço Nacional de Saúde<sup>48</sup>.

#### ▪ **Artigo 54º - Direito ao trabalho – (1) e (2)**

Os requerentes de asilo ou de protecção subsidiária que possuem autorização de residência provisória têm o acesso assegurado ao mercado de trabalho nos termos da lei geral. Contudo, esse acesso fica vedado entre o período de apresentação do pedido e a decisão sobre sua admissibilidade, a não ser que o requerente seja titular de uma autorização de residência ou outro título que o habilite a permanecer em território nacional, com a prática de uma actividade profissional<sup>49</sup>, subordinada ou não.

As disposições legais (Artigos 71º e 72º) relativas à Segurança Social, também são aplicáveis aos estrangeiros e apátridas que solicitam asilo em Portugal<sup>50</sup>.

Em relação ao retorno dos estrangeiros e apátridas aos países de sua nacionalidade ou onde mantêm sua residência habitual, essa lei tem limitado os regimes de afastamento coercivo e de recusa de entrada no território português, em função dos valores subjacentes à protecção conferida pelo asilo.

O estrangeiro ou apátrida ao solicitar o seu pedido de asilo pode ter como resposta, o deferimento ou a recusa de sua solicitação. Nos casos em que o pedido de asilo for deferido e ficar estabelecido que a irregularidade da entrada foi determinada pelos factos que fundamentaram o asilo, o procedimento será arquivado<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigo 4º.

<sup>48</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigos 51º, 52º, 56º e seguintes.

<sup>49</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigos 54º e 71º.

<sup>50</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigos 71º e 72º.

<sup>51</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigo 12º e Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, (5).

Nos casos em que o pedido de asilo for recusado, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda trinta dias. Após esse período, o requerente ficará sujeito ao regime geral de afastamento previsto na Lei de Estrangeiros (Lei nº 23/2007, de 4 de Julho).

De qualquer forma, qualquer cidadão estrangeiro que responda a um processo de expulsão do território nacional, não poderá ser afastado para qualquer país onde possa sofrer perseguições por motivos que fundamentem a concessão do asilo ou que possa sofrer tortura ou ainda tratamento degradante (Artigo 143º, (1) da Lei nº 23/2007, de 4 de Julho), mas poderá ser reencaminhado para outro país que o aceite.

A Lei de Asilo, em seu **Artigo 81º - Repatriamento Voluntário**, admite a assistência aos requerentes e beneficiários de asilo ou protecção subsidiária que manifestem vontade de regressar ao país de origem, designadamente através de programas de retorno voluntário<sup>52</sup>.

No que diz respeito à terminologia empregada pelo Direito de Asilo regulamentado em Portugal, houve um aditamento na classificação dos refugiados, que acabou por gerar novas definições como:

- **Refugiados de facto** – São pessoas cuja situação não está prevista pela definição da Convenção de Genebra de 1951, ainda que necessitem da protecção internacional. Apesar da inexistência formal deste conceito, ele é utilizado em vários Estados.

- **Refugiados em órbita** – São grupos de pessoas que tiveram as suas solicitações de asilo recusadas por vários Estados, justamente por basearem-se no facto de que obteriam a protecção noutra lugar, mas que efectivamente não conseguiram encontrar um país que as recebessem.

- **Refugiados estatutários** – São pessoas que foram consideradas refugiadas pela aplicação das disposições dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção de 1951.

---

<sup>52</sup> Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, Artigo 81º.

▪ **Refugiados sob o mandato** – São os refugiados que se enquadram no âmbito da competência do ACNUR, nos termos do mandato definido no seu estatuto.

▪ **Refugiados “Prima Facie”** – São grupos de pessoas que presume-se terem um fundado receio de perseguição, conforme a definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951. Esta expressão também é utilizada para denominar os refugiados que deixaram os seus países de origem em consequência da guerra. Esse reconhecimento é feito somente de forma colectiva ou em grupo e não de forma individual.

▪ **Refugiados “Quota”** – Eles representam um número reduzido de refugiados vindos de um primeiro país de acolhimento, e são admitidos num país terceiro, normalmente para o procedimento de reinstalação.

▪ **Refugiados “Sur Place”** – São pessoas que não eram consideradas refugiadas quando saíram do seu país de origem, mas que, devido a circunstâncias surgidas no seu país de origem durante a sua ausência, passaram a ter receio fundado de perseguição por uma das razões mencionadas na Convenção de Genebra de 1951.

### **5.1.1. A perspectiva numérica e geográfica dos refugiados em Portugal**

No decurso do período de 1999 a 2010, segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Tabela 8), foram registados 2163 pedidos de asilo em Portugal, o que perfaz uma média anual de 180 pedidos. Apesar da irregularidade registada neste período, e da quebra observada desde 2007, em 2010 registou-se um acréscimo de 15% em relação ao ano anterior. Da totalidade de pedidos no último ano para o qual existem dados disponíveis, 82 foram formulados em território nacional (51,2%), e 78 em postos de fronteira (48,8%).

O facto do número de solicitações de asilo em Portugal ser reduzido em termos absolutos, bem como no contexto europeu, tem impedido a identificação de tendências estatísticas no decorrer da última década, conforme demonstra a tabela abaixo.

▪ **Tabela 8 – Pedidos de Asilo em Portugal (1999-2010)**

Ano	Pedidos de Asilo	Ano	Pedidos de Asilo
1999	307	2005	113
2000	222	2006	129
2001	234	2007	224
2002	245	2008	161
2003	116	2009	139
2004	113	2010	160
<b>Total</b>	<b>1237</b>	<b>Total</b>	<b>926</b>

Fonte: SEF/CPR

**Total: 2163 pedidos de asilo**

### 5.1.2. As instituições de protecção do Estado Português

Compete ao Governo português, mais especificamente às suas instituições e agentes governamentais, definir e executar as políticas de imigração e asilo, assim como as políticas de integração de estrangeiros.

É importante destacar as principais instituições governamentais que tratam da execução dessas políticas, e que são:

- **Ministério da Administração Interna** - É um departamento governamental responsável pela execução de toda a política de imigração e asilo, assim como pelas políticas de integração de estrangeiros em Portugal. Ele tem por missão formular, coordenar, executar e avaliar as políticas de segurança interna, bem como assegurar a representação desconcentrada do Governo no território nacional.

Dentre as suas atribuições, destacarei neste contexto a que se refere ao controle da circulação de pessoas nas fronteiras, à entrada, permanência e residência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, e, no quadro da política da gestão da imigração, à apreciação e decisão de conceder o estatuto de igualdade e de refugiado.

▪ **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)** – É a entidade nacional tutelada pelo Ministério da Administração Interna que executa grande parte da política de imigração e asilo. Seu objectivo é assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, assim como a prevenção e o combate à criminalidade relacionada à imigração ilegal e tráfico de seres humanos, assim como, fiscalizar os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros. Seu Gabinete de Asilo e Refugiados é o sector responsável pela organização e instrução dos processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória, bem como determinar o Estado responsável pela análise dos respectivos pedidos e transferir os candidatos entre os Estados-Membros da União Europeia.

Existem também algumas organizações não-governamentais que têm desempenhado um papel de destaque no domínio da implementação das políticas de imigração e asilo, seja por meio de sua participação em órgãos consultivos governamentais ou através de parcerias com organismos ou entidades públicas. Dentre elas, podemos destacar:

▪ **Serviço Jesuíta aos Refugiados (Jesuit Refugee Service / JRS)** - É uma organização internacional da Igreja Católica, fundada em 1980, sob a responsabilidade da Companhia de Jesus, cuja missão consiste em *Acompanhar, Servir e Defender* os refugiados, as pessoas deslocadas e todos os migrantes que se encontram em circunstâncias vulneráveis de vida.

Criada em Portugal, em 1992, manteve-se inicialmente como uma plataforma de conhecimento e informação sobre matérias pertinentes às leis do asilo e da imigração.

A partir de 1998, o Serviço Jesuíta aos Refugiados de Portugal assumiu uma intervenção mais directa com a população migrante e começou a desenvolver diversas actividades e projectos na área social, psicológica, jurídica, de integração social e inserção profissional, entre outras.

▪ **Obra Católica Portuguesa de Migrações** – É o organismo executivo da Comissão Episcopal da Mobilidade Humana. Criado em 1962 pela Portaria do Patriarcado de Lisboa, tem por missão principal dinamizar a Pastoral da Mobilidade Humana nas Dioceses do país, nas Comunidades Estrangeiras presentes em Portugal e junto das Comunidades Portuguesas dispersas pelo mundo.

▪ **Conselho Português para os Refugiados (CPR)** – É uma Organização não – Governamental para o Desenvolvimento, criada em 1991, cuja responsabilidade está no acolhimento e apoio dos requerentes de asilo em Portugal.

Seu principal objectivo é promover uma “política de asilo humana e liberal, a nível nacional e internacional”. O Conselho Português para os Refugiados foi denominado como o parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados em Portugal e, nos termos da Lei de Asilo, detém competência legal, no aconselhamento, apoio jurídico, assistência aos requerentes de asilo, como também é responsável pela gestão e funcionamento do centro de instalação para requerentes de asilo, «Centro de Acolhimento da Bobadela», próximo à cidade de Lisboa e financiado pelo Estado Português.

### **5.1.3. A protecção dos Direitos Humanos dos Refugiados segundo aplicação da legislação portuguesa.**

#### ▪ **Procedimentos para a concessão do asilo**

Conforme o Artigo 10º da Lei nº 27/2008 referente ao pedido de asilo, presume-se que qualquer pedido de protecção internacional seja um pedido de asilo, excepto se a pessoa em questão requerer expressamente outro tipo de protecção que possa ser objecto de um pedido distinto.

Além do Ministério da Administração Interna, as principais organizações envolvidas no procedimento de pedidos de asilo são o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Conselho Português para os Refugiados.

Compete ao Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras analisar se o pedido apresentado pelo requerente é elegível para o estatuto de refugiado ou para o estatuto de protecção subsidiária.

#### ▪ **Início do Processo de Asilo**

O estrangeiro ou apátrida que pretenda pedir asilo em Portugal, deve fazê-lo o quanto antes, por escrito ou oralmente, ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, se o pedido for feito em território nacional ou postos de fronteira aérea ou marítima ou a qualquer outra autoridade policial, como a Polícia de Segurança Pública (PSP) ou a Guarda Nacional Republicana (GNR) ou a Polícia Marítima. (*Artigo 13º - Apresentação do Pedido*).

Neste caso, a autoridade policial receptora tem o dever de remeter o pedido de asilo ao SEF no prazo de quarenta e oito horas. Logo que o pedido de asilo for recebido, o SEF informa o representante do CPR. Até que ocorra a decisão do pedido de asilo, o requerente pode solicitar a extensão deste pedido aos membros da família que o acompanhem, sem esquecer que esta solicitação deve preceder do consentimento prévio expresso das pessoas a cargo. Nos termos da lei, os menores podem apresentar um pedido em seu nome.

Após o registo do pedido de asilo, é emitida uma declaração comprovativa do pedido de asilo, que esclarece todos os direitos e deveres do requerente de asilo, que são: o dever de colaborar com as autoridades, de não fornecer testemunhos falsos ou omissos, nem fornecer documentos fraudulentos que serão considerados negativamente na avaliação do seu pedido de asilo. (*Artigo 14º - Comprovativo de apresentação do pedido e informações*).

Os requerentes de asilo têm o direito a intérprete, sempre que se fizer necessário. Outros direitos são o aconselhamento jurídico em todas as fases do procedimento, através do apoio fornecido pelo Conselho Português para os Refugiados; o direito a ser informado sobre o estado do seu processo de pedido de asilo, sempre que o solicitar; o direito a beneficiar do apoio judiciário, do acesso ao

Serviço Nacional de Saúde, como também do apoio social para o alojamento e alimentação, nos casos de carência económica e social, mencionados anteriormente (*Artigo 49º - Direito dos Requerentes e Artigo 51º - Meios de Subsistência*).

#### ▪ **1ª Fase do processo de asilo**

O requerente prestará declarações junto ao Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, e apresentará todos os documentos necessários para justificar o seu pedido de asilo, referentes a sua identificação e nacionalidade; a identificação dos membros de sua família; aos países e residências onde morou anteriormente; aos pedidos de asilo anteriores e ao relato das circunstâncias ou factos que fundamentam o seu pedido de asilo (*Artigo 15º - Conteúdo do pedido*).

Após a realização das diligências, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras elabora um relatório escrito e deste é notificado o requerente, para que o mesmo possa pronunciar-se sobre o seu teor no prazo de cinco dias (*Artigo 17º - Relatório*).

Decorridos vinte dias da notificação, é proferida uma primeira decisão pelo Director Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (*Artigo 20º - Competência para apreciar e decidir*).

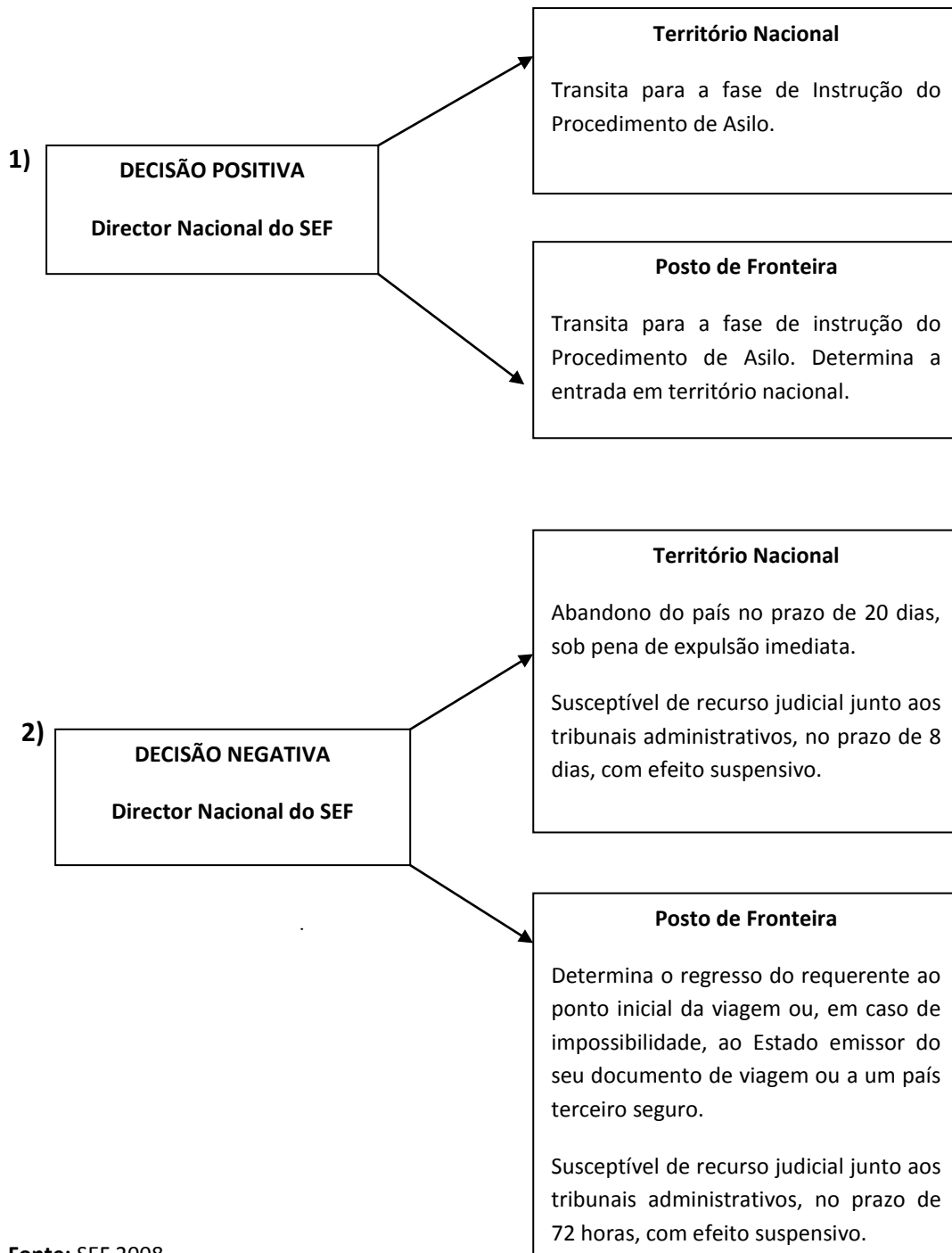
#### ▪ **Pedidos de asilo nos postos de fronteira**

Nos casos em que o pedido de asilo for feito nos postos de fronteira, serão garantidos aos requerentes de asilo, direitos e deveres semelhantes aos do procedimento realizado em território nacional. Nesse momento, o requerente prestará as devidas declarações que valerão, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado.

Após as declarações, o requerente de asilo permanecerá na zona internacional do porto ou do aeroporto enquanto aguarda a decisão do Director Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que deverá ser dada no prazo máximo de cinco dias, a

contar das declarações prestadas pelo requerente de asilo. (*Artigo 24º - Apreciação do pedido e decisão / Artigo 26º - Efeitos do pedido e da decisão*).

▪ **Decisão da 1ª Fase do Processo de Asilo** (Artigos 21º, 22º, 25º e 26º).



Fonte: SEF 2008

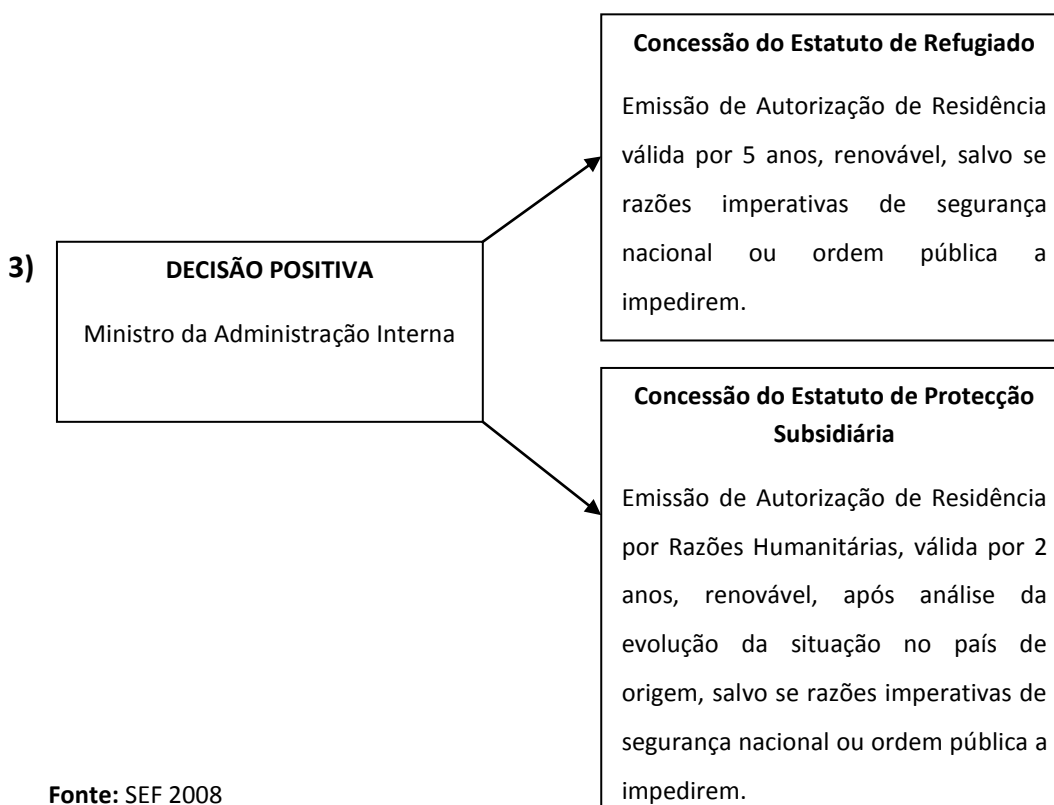
### ▪ 2ª Fase do Processo de Asilo

A decisão de admissão do pedido do requerente de asilo para a instrução do seu processo determina a emissão pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de uma Autorização de Residência Provisória, válida por quatro meses e renovável por iguais períodos (*Artigo 27º - Autorização de residência provisória*).

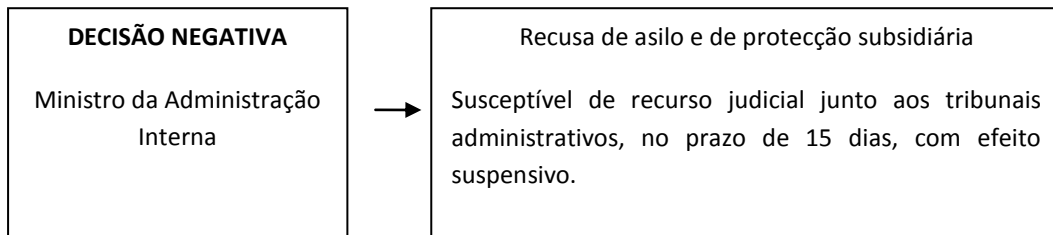
A 2ª fase do processo de asilo ou seja, do seu prazo de instrução, é de sessenta dias, prorrogável por iguais períodos, até ao limite de cento e oitenta dias (*Artigo 28º - Instrução*).

A Autorização de Residência Provisória garante ao beneficiado da protecção internacional, o acesso ao apoio jurídico, ao Serviço Nacional de Saúde, ao sistema de ensino e ao mercado de trabalho (*Artigo 49º- Direito dos requerentes, Artigo 52º - Assistência médica e medicamentos, Artigo 53º - Acesso ao ensino, Artigo 54º - Direito ao trabalho*).

### ▪ Decisão da 2ª Fase do Processo de Asilo (*Artigo 67º - Título de residência*).



Fonte: SEF 2008



Fonte: SEF 2008

O requerente que tiver o seu pedido de asilo recusado poderá apresentar um recurso judicial junto aos tribunais administrativos e manter os mesmos direitos e deveres inerentes à fase do procedimento em que se encontra, enquanto aguarda a decisão do recurso interposto. (*Artigo 30º - Impugnação Judicial*).

## 5.2. O Refúgio no Brasil

*“Foram quase 5mil pessoas refugiadas que apoiamos naquele período que vai de 1976 até 1982, quando o governo brasileiro não reconhecia sequer a presença oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e ainda estávamos muito distante da condição que temos hoje, de ter uma lei de protecção aos refugiados.*

*Os obstáculos que tínhamos de superar naquela época, hoje, felizmente, fazem parte da história. Embora internamente todos fossem tratados por seus nomes, tudo que fazíamos estava registado num livro, no qual anotávamos os casos por número, sem nomes. Os refugiados não tinham nome para garantir sua segurança. Nós dávamos fim aos registos com nomes porque muitos continuavam a ser perseguidos no Brasil”.*

*“Nunca tinha trabalhado com refugiados. No entanto, sabia que, da mesma forma como havia brasileiros que se dirigiam a outros países para escapar da prisão, havia muitos perseguidos da Argentina, Paraguai, Uruguai e do Chile, que procuravam o Brasil”.*

*“Como chegamos a isso em 1976? É preciso voltar um pouco mais no tempo para compreender”<sup>53</sup>.*

(Cardeal Dom Eugénio de Araújo Sales, 2010)

O histórico do refúgio no território nacional tem demonstrado que o Brasil ocupa uma posição de destaque em relação à problemática dos refugiados no contexto dos países da América do Sul. No plano internacional, o Brasil foi o país pioneiro a regulamentar a protecção dos refugiados, através da ratificação de seus principais instrumentos internacionais de protecção e também foi o país que mais acolheu refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial<sup>54</sup>.

No contexto dos países da América do Sul, foi também o primeiro país a elaborar uma lei específica sobre refugiados, a Lei Federal nº 4.974/97.

Ao apontar os principais factos de incidência do refúgio no Brasil, é importante destacar que durante as décadas de 1970 e 1980, um grande fluxo de refugiados provenientes da América Latina chegou ao Brasil, em busca de refúgio. Como naquele período o Brasil adoptava a cláusula da reserva geográfica estabelecida pela Convenção de 1951, que somente reconhecia como refugiados as pessoas de origem europeia, não foi possível acolher os cidadãos latino-americanos que chegaram no território nacional, tendo-lhes sido concedido um “visto de turista” para a estadia provisória durante 90 dias, até que pudessem ser reassentados em um terceiro país.

Em 1977 foi celebrado um acordo entre o governo brasileiro e o ACNUR, onde foi firmada a sua missão no território nacional com a instalação do escritório do ACNUR na cidade do Rio de Janeiro, com o objectivo de reassentar aproximadamente 20 mil cidadãos sul-americanos na Europa, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

---

<sup>53</sup> Declaração de Dom Eugénio de Araújo Sales, em A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97, “Tomamos o partido do ser humano”, in BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira, *Refúgio no Brasil: A protecção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*, Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p.62.

<sup>54</sup> Moreira, 2005, p. 71. O Brasil foi o primeiro país a regulamentar a protecção aos refugiados na América do Sul, ratificando seus principais instrumentos internacionais de protecção e ainda se destaca com relação ao acolhimento de refugiados em seu território: “foi o país que acolheu o maior número de refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial e apresenta, hoje, a segunda maior população refugiada do sul da região”.

No início dos anos 80, ocorreram algumas mudanças significativas no acolhimento de refugiados não-europeus e como exemplo desse facto, 150 vietnamitas foram abrigados no Brasil com o visto temporário de estadia, o que lhes permitiu legalizar a sua situação jurídica e ter o acesso legal ao trabalho no território brasileiro. Além desses, também chegou ao Brasil um grupo de cubanos que tiveram assistência da Comissão de Paz e Justiça, da cidade de São Paulo.

A partir de 1984, permitiu-se a estadia de refugiados no território nacional por período ilimitado, enquanto se aguardava o seu reassentamento em outros países.

Em 1986, a partir do processo de redemocratização do governo brasileiro e com o auxílio do ACNUR, foi possível acolher 50 famílias de fé Bahá'í, provenientes do Irão, através da condição de asilados, já que pela reserva geográfica não lhes seria possível o reconhecimento como refugiados. Essa decisão foi um marco em termos de comprometimento do governo brasileiro com a problemática dos refugiados.

A 19 de Dezembro de 1989, o Brasil finalmente revogou a cláusula da reserva geográfica através do Decreto nº 98.602/89. Diante disso, foi adoptada a definição alargada de refugiado, prevista na Declaração de Cartagena, nas legislações brasileiras e o Brasil pôde acolher refugiados de todos os continentes do mundo.

Entre 1992 e 1994, aproximadamente 1200 angolanos chegaram ao Brasil em busca de refúgio, devido aos conflitos durante o período eleitoral em Angola. Na altura, o Brasil demonstrou uma atitude mais flexível em relação aos refugiados e os enquadrou na definição da Declaração de Cartagena, com o intuito de proteger essas pessoas. Esse momento marcou o início efectivo da Declaração de Cartagena, que posteriormente foi positivada na lei nacional sobre refugiados.

O passo seguinte dado para implementar a protecção nacional dos refugiados foi a elaboração de um projecto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado. Após sua aprovação, foi promulgada a Lei nº 9.474 de 22 de Julho de 1997, denominada como a lei nacional sobre os refugiados e que foi reconhecida como o marco da protecção aos refugiados no Brasil. A partir dessa data, o Brasil tornou-se um Estado receptor de

refugiados e, actualmente, é o segundo país que mais recebe refugiados na América Latina, depois do México.

Além disso, o Brasil passou a integrar o grupo de Estados que realmente efectiva o Direito Internacional dos Direitos Humanos, no que diz respeito ao Direito Internacional dos Refugiados.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, contém um conjunto de princípios que direccionam as acções do Brasil na esfera internacional. Dentre esses princípios, vale ressaltar os mencionados nos incisos II e X, que são nomeadamente, a prevalência dos direitos humanos e a concessão do asilo político.

No Artigo 5º, Caput, da Carta Magna, também faz-se referência ao princípio da igualdade, conforme o exposto a seguir:

**Artigo 5º** - *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].*

Assim, os princípios da prevalência dos direitos humanos, da concessão do asilo político e da igualdade, fixam a base constitucional à protecção.

Nesse sentido, a expressão “asilo político” contida na Constituição Federal, deve ser entendida de forma plena, haja vista que não foi utilizada somente na Carta Constitucional de 1988, como também no preâmbulo da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Baseado nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio estarão assegurados por essa Carta Constitucional. Assim, a Constituição brasileira em vigor, estabelece ainda que indirectamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

● **A Lei 9.474 de 22 de Julho de 1997** (Excertos)

A Lei Federal nº 9.474/97 resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada pela ação conjunta dos representantes do ACNUR (no Brasil) e do governo brasileiro. Ela estabeleceu os critérios de reconhecimento do estatuto de refugiado e determinou o procedimento cabível para esse reconhecimento.

É importante mencionar que essa lei federal foi reconhecida como um marco dos regimes internacional e regional para os refugiados, já que incorpora os motivos clássicos de refúgio da Convenção de 1951 e os motivos alargados da Declaração de Cartagena de 1984.

A Lei 9.474/97 foi estruturada da seguinte forma: em seu Título I – Dos Aspectos Caracterizadores, ela trata em seu Capítulo I do Conceito, da Extensão e da Exclusão do Status de Refugiado e no Capítulo II trata da Condição Jurídica de Refugiado; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), estabelece as suas competências e refere-se a sua estrutura e funcionamento; o Título IV esclarece as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI ocupa-se da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis e o Título VIII trata das disposições finais.

#### ▪ **Artigo 1º - Do Conceito**

**Art. 1º-** *Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:*

I – *devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à protecção de tal país;*

II – *não tem nacionalidade e por estar fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;*

III – *devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.*

Nesse artigo verifica-se que a lei brasileira adoptou os mesmos critérios da Convenção de 1951, vistos nos incisos I e II, para o reconhecimento como refugiado. E no inciso III, ficou evidente que a lei brasileira incluiu em seu ordenamento jurídico, a definição estabelecida pela Declaração de Cartagena, que beneficiou o maior número de pessoas, cujos direitos fundamentais foram gravemente violados.

▪ **Artigo 2º - Da Extensão**

*Art. 2º - Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.*

Um factor importante dessa normativa refere-se ao direito de reunião familiar, porque proporciona a concessão do refúgio aos demais membros da família do refugiado. Nesse ponto, houve um avanço em relação a legislação do regime internacional das Nações Unidas, já que esse princípio foi consignado na Acta Final da Conferência, mas não no texto propriamente dito da Convenção de 1951.

▪ **Artigo 3º - Da Exclusão**

*Art. 3º - Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:*

*I – já desfrutem de protecção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;*

*II – sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;*

*III – tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de actos terroristas ou tráfico de drogas;*

*IV – sejam considerados culpados de actos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.*

Segundo Liliana Jubilut<sup>55</sup>, o Artigo 3º mostrou novas possibilidades de exclusão do estatuto de refugiado, quando a prática do tráfico de drogas e/ou terrorismo foi agregada às cláusulas de exclusão. Ela explica que tal alargamento pode ser visto como uma limitação indevida da Convenção de 1951, ou pode ser visto como uma adaptação e actualização do texto original aos novos problemas confrontados no cenário internacional.

▪ **Artigo 7º** - *O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.*

§ 1º. *Em hipótese alguma será efectuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.*

O artigo 7º que trata do ingresso do refugiado no território nacional, admite a possibilidade do estrangeiro expressar o seu desejo de solicitar o refúgio a qualquer autoridade do serviço imigratório e a qualquer tempo. Esse facto é bastante favorável para os solicitantes de refúgio, pois não é costumeiro ocorrer essa flexibilidade de prazo em outros Estados, como sucede no Peru e Colômbia, que impõem prazos para esse tipo de solicitação.

No § 1º valoriza-se a impossibilidade de deportar o solicitante de refúgio se, mediante o seu deslocamento, resultar alguma ameaça a sua vida. Ou seja, a lei nacional aplica nesses casos específicos, o Princípio do *Non-Refoulement* ou da Não-Repulsão.

§ 2º - *O beneficiário previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.*

---

<sup>55</sup> Liliana Lyra Jubilut é Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, advogada do Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e consultora do Projecto CASP/ACNUR de Facilitação da Criação do Conselho Brasileiro sobre Refugiados.

▪ **Artigo 8º** - *O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.*

Esse artigo favorece a entrada do estrangeiro no território nacional, já que não cria limitações para que o mesmo venha a solicitar o refúgio, ainda que sua entrada possa ter sido irregular. Essa ausência de objecção à entrada no território nacional possibilita uma efectiva protecção aos refugiados, uma vez que a exigência da entrada de forma legal, no território do refúgio, seria praticamente um impedimento para sua chegada, já que, na maioria das vezes, a obtenção de um visto e/ou passaporte é impossível, diante da situação vivenciada no país de origem.

▪ **Artigo 9º** - *A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.*

O referido artigo esclarece que a autoridade a quem for apresentada a solicitação de refúgio não tem permissão para analisar o pedido e declarar ou não, o reconhecimento do refúgio, somente cabe ao órgão específico para esse fim, decidir sobre a respectiva solicitação de refúgio.

▪ **Artigo 10º** - *A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.*

§ 1º - *Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infracção correspondente foi determinada pelos mesmos factos que justificaram o dito reconhecimento.*

§ 2º - *Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.*

Esses são alguns comentários feitos aos trechos da Lei 9.474/97, utilizados para demonstrar que a lei brasileira sobre refugiados representa não apenas a vontade inequívoca do Estado brasileiro de oferecer protecção internacional aos refugiados, como também uma contribuição ao desenvolvimento progressivo do Direito

Internacional dos Refugiados no território nacional. Com efeito, vale ressaltar que pelo seu teor bastante significativo, a referida lei foi utilizada como modelo pelo ACNUR para toda a região do Mercosul pelo seu alto padrão de protecção internacional aos refugiados.

### 5.2.1. A perspectiva numérica e geográfica dos refugiados sob a óptica brasileira

Os dados do último relatório estatístico do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, divulgado em Abril de 2011, indica que o total de refugiados existentes no Brasil corresponde a 4.401 refugiados, dos quais 3.971 (cerca de 90%) foram reconhecidos como refugiados por vias tradicionais de elegibilidade e 430 foram reconhecidos como refugiados pelo Programa de Reassentamento instituído no Brasil em 1999 (Tabela 9).

▪ Tabela 9 – Refugiados por elegibilidade e reassentamento no Brasil – 2010.

Continente	Refugiados p/Elegibilidade	Refugiados p/Reassentamento	Refugiados p/Continente	Porcentagem de Refugiados
África	2.823	1	2.824	64,17
América	692	316	1008	22,90
Ásia	357	110	467	10,61
Europa	97	0	97	2,21
Apátrida	02	03	05	0,11
<b>TOTAL</b>	<b>3.971</b>	<b>430</b>	<b>4.401</b>	<b>100</b>

Fonte: ACNUR, 2011

▪ Tabela 10 – Nacionalidades com maior representatividade de refugiados no Brasil

Nacionalidade	Refugiados	Percentagem %
Angola	1.686	38,27
Colômbia	628	14,27
República Democrática do Congo	453	10,31
Libéria	258	5,87
Iraque	203	4,61

Fonte: ACNUR, 2011

- As tabelas 9 e 10 demonstram que a maior percentagem de refugiados residentes no Brasil é de origem africana e é constituída por cidadãos angolanos.
- A totalidade de refugiados existentes no Brasil possui 77 nacionalidades diferentes.
- A 2ª maior demanda de refugiados residentes no Brasil é de cidadãos colombianos, que totalizam 628 pessoas e atingem o índice de 14% da população refugiada. Deste contingente, 344 refugiados foram reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade e 284 refugiados, pelo Programa de Reassentamento.
- Outro grupo de refugiados que tem tido presença frequente no território brasileiro é o de origem cubana, que totaliza, actualmente, 133 pessoas.

### 5.2.2. As instituições protectoras dos refugiados no Brasil

Dentre as diversas instituições e organismos de protecção dos refugiados, faço referência aos de extensa actuação no território brasileiro, nomeadamente:

#### ▪ **Comité Nacional para os Refugiados - CONARE**

A Lei 9.474/97, em seu Título III - Artigo 11, instituiu o Comité Nacional para os Refugiados – CONARE, como um órgão de deliberação colectiva, no âmbito do Ministério da Justiça, que tem a função de reconhecer ou não, a condição daqueles

que solicitam o refúgio no Brasil. Por ser um órgão composto pelo governo, pela sociedade civil e por um organismo internacional, e por estar encarregado exclusivamente da temática dos refugiados, o CONARE foi apontado por alguns estudiosos como a maior inovação da Lei 9.474/97<sup>56</sup>.

Conforme o Artigo 12, do Capítulo I – Da Competência, compete ao CONARE, em primeira instância, analisar o pedido e declarar o reconhecimento, da condição de refugiado; decidir a cessação, ou mediante o requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; determinar a perda, da condição de refugiado; orientar e coordenar as acções necessárias para que a protecção, assistência e apoio jurídico aos refugiados sejam eficazes e aprovar instruções normativas que possam esclarecer a execução desta lei.

O Artigo 14 – Da Estrutura e do Funcionamento, do Capítulo II, trata da composição do CONARE e esclarece que esse órgão será constituído por um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; por um representante do Ministério das Relações Exteriores que o vice-presidirá; e por representantes de vários órgãos governamentais, de organizações não-governamentais e do ACNUR.

É importante destacar dois pontos com relação à composição do CONARE. O primeiro diz respeito à presença de uma entidade da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana) que trabalha com a população refugiada, justamente no órgão responsável pela elegibilidade dos solicitantes de refúgio, facto este, que não ocorre em nenhum outro Estado da América do Sul; o segundo ponto refere-se à não participação de representantes oficiais dos órgãos relacionados às questões migratórias no CONARE, facto realmente presente na maioria dos Estados da América do Sul.

Em síntese, a composição do CONARE está directamente adaptada aos segmentos sociais envolvidos no procedimento de solicitação de refúgio, uma vez que compete à Polícia Federal realizar os trâmites dessa solicitação; à sociedade civil colaborar com a realização das entrevistas e no apoio multidimensional prestado aos solicitantes e refugiados e ao ACNUR, a cooperação com ambos.

---

<sup>56</sup> Como por exemplo, Guilherme Assis de Almeida (2007), advogado e ex- consultor jurídico do ACNUR.

Com a reabertura do escritório do ACNUR no Brasil, em meados de 2004, foi criado um fundo orçamentário específico pelo Governo Federal e estabeleceu-se novas parcerias com diversas Organizações não-governamentais para a integração de refugiados.

Ainda em 2004, durante a reunião comemorativa ao 20º Aniversário da Declaração de Cartagena, realizada no México, foi elaborada a “Declaração e Plano de Acção do México” para fortalecer a protecção internacional dos refugiados na América Latina.

A execução da política brasileira de refugiados baseia-se nos três grandes eixos do Plano de Acção do México, que são: Cidades Solidárias, Reassentamento Solidário e Integração Solidária.

O documento mencionado acima teve como destaque a proposta brasileira de criação de um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos, consagrado pelos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada, denominado de *Reassentamento Solidário*<sup>57</sup>.

#### ▪ **Cáritas Arquidiocesana Brasileira**

A Cáritas Brasileira foi criada em 1956 e está vinculada à Conferência Nacional dos Bispos – CNBB e à Pastoral Social. É uma organização não-governamental que em nome da sociedade brasileira acolhe e integra socialmente os refugiados, e com sua actuação, tem proporcionado aos mesmos a garantia de sua cidadania e de seus direitos fundamentais como pessoa humana.

A Cáritas Brasileira tem actuado com posição de destaque no atendimento e acolhida de refugiados, principalmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, sendo nesta última cidade que se encontra o maior índice de solicitantes de refúgio e de refugiados no país.

---

<sup>57</sup> O Programa de Reassentamento Solidário permite que qualquer país da América Latina, quando assim o desejar, se associe e ofereça guarida aos refugiados que se encontrem em outros países da América Latina.

Desde a instalação do ACNUR no Brasil em 1977, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo tem oferecido apoio mediante o convénio estabelecido pela Comissão Pontifícia Justiça e Paz, baseada em suas três linhas de actuação: protecção, assistência e integração local do refugiado no Brasil.

Para viabilizar a sua actuação, a Cáritas tem estabelecido diversas parcerias com a sociedade civil através das entidades de classe, organizações não-governamentais, agências internacionais, empresas privadas e públicas, como por exemplo: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); o Centro Scalabrino de Estudos Migratórios (CSEM); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por sua Comissão de Direitos Humanos; a Associação de Voluntários pela Integração do Migrante (AVIM); a Comunidade Bahá'í do Brasil, assim como diversas universidades brasileiras.

A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo atende as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro é responsável pelo atendimento das regiões Norte, Nordeste, além do próprio Estado do Rio de Janeiro.

#### ▪ Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

O Instituto Migrações e Direitos Humanos foi fundado em 1999 pela Ir. Rosita Milesi, Maria Luiza Shimano e pelo Pe. Virgílio Leite Uchoa.

O IMDH é uma associação sem fins lucrativos, de carácter filantrópico e cuja atenção está voltada para a assistência e defesa dos direitos dos migrantes e refugiados, inclusive os detidos, e que abrange os migrantes internos, imigrantes, emigrantes, refugiados e brasileiros retornados.

Com o objectivo de contribuir para a causa das questões migratórias, o IMDH articulou a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, integrada aproximadamente por 50 instituições.

O seu propósito consiste na promoção do reconhecimento da cidadania plena dos migrantes e refugiados, no respeito à sua dignidade, de forma que possa actuar na

defesa de seus direitos, na assistência ético-jurídica e humanitária, em sua integração social, e incluir suas questões no contexto das políticas públicas com a devida atenção às situações de maior vulnerabilidade.

Pelo seu desempenho, recebeu o Prémio Direitos Humanos 2005 e o Prémio Solidário 2006 do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

### **5.3. A protecção dos Direitos Humanos dos Refugiados, segundo a aplicação da legislação brasileira.**

#### **▪ Do Processo de Refúgio**

O artigo 17 do Capítulo I – Do Procedimento, do Título IV – Do Processo de Refúgio, da Lei 9.474/97 determina que:

▪ **Art. 17.** *O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.*

No Brasil, o estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente, que é o Departamento de Polícia Federal, que através de qualquer uma de suas representações, nas capitais ou em outras cidades brasileiras, ou nos portos, aeroportos e fronteiras, poderá receber esse primeiro pedido do estrangeiro, a sua solicitação de refúgio. É importante perceber que nesse primeiro contacto com a autoridade competente, cabe ao estrangeiro apenas manifestar sua vontade de solicitar o refúgio e não apresentar a formalização do seu pedido de refúgio.

▪ **Art. 18.** *A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, acto que marcará a data de abertura dos procedimentos.*

▪ **Art. 19.** *Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das*

*circunstâncias e factos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes (Resolução Normativa nº 3, de 27/10/98).*

Esse acto de notificação marca a abertura do procedimento de refúgio. Se for necessário, as declarações serão prestadas com a ajuda de um intérprete, já que o estrangeiro não deve ser obrigado a falar Português ou Inglês. Para que o relato seja exacto, será melhor que ele se expresse em sua língua natal ou em uma língua que domine facilmente.

▪ **Art. 20.** *O registo de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efectuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.*

É fundamental que haja o sigilo das informações durante o registo de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação de refúgio já que muitos estrangeiros têm uma difícil situação político-social e o simples facto de ser divulgado um pedido de refúgio pode expor o solicitante a represálias em seu país de origem. Existem casos onde até mesmo os familiares que permaneceram no país de origem sofreram perseguições pela notícia de que um dos membros de sua família solicitou refúgio no exterior.

Os artigos 36 e 37 do Capítulo II – Da Expulsão, contidos no Título V – Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados sobre a Extradicação e a Expulsão estabelecem que:

▪ **Art. 36.** *Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.* Essa lei inseriu no ordenamento jurídico nacional outra hipótese em que os refugiados não serão expulsos do território nacional, que é a condição adquirida de ser estrangeiro refugiado no país.

O refúgio, por ser um instrumento de protecção internacional das vítimas de perseguições deve prevalecer sobre o interesse do Estado de expulsar um estrangeiro de seu território. Os reais motivos que levam um país ao reconhecimento de um indivíduo como refugiado devem prevalecer mesmo diante daqueles que cometem crimes no país.

▪ **Art. 37.** *A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efectivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.*

Ainda que o estrangeiro seja expulso do território nacional, na condição de refugiado, por motivos de segurança nacional ou ordem pública, essa expulsão não implicará em sua retirada para um país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam em risco. Essa exceção será aplicada somente quando existir um local seguro para o qual o estrangeiro possa ser direccionado e este deverá ser objecto de motivação, com direito de defesa.

O artigo 38 do Capítulo I – Da Cessação da Condição de Refugiado, contido no Título VI – Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado, determina que:

▪ **Art. 38.** *Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:*

I – *voltar a valer-se da protecção do país de que é nacional;*

II – *recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;*

III – *adquirir nova nacionalidade e gozar da protecção do país cuja nacionalidade adquiriu;*

IV – *estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;*

V – *não puder mais continuar a recusar a protecção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;*

VI – *sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.*

O artigo 39 do Capítulo II – Da Perda da Condição de Refugiado, estabelece:

▪ **Art. 39.** *Implicará perda da condição de refugiado:*

I – a renúncia;

II – a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de factos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III – o exercício de actividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV – a saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro.

*Parágrafo único.* Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei n. 6815, de 19 de Agosto de 1980.

Essa lei trata em seus artigos 38 e 39, das hipóteses de cessação e de perda da condição de refugiado.

A diferença entre a cessação e a perda desse status consiste no facto de que, a condição de refugiado cessa quando não há mais justificativa para a sua necessidade, em virtude do indivíduo ser beneficiado novamente pela protecção de seu Estado de origem e/ou de residência habitual e a perda tem a função punitiva, ou seja, ocorre quando o Estado de acolhimento não quer mais oferecer a sua protecção ao refugiado.

O Título VII – Das Soluções Duráveis, em seu Capítulo I trata da Repatriação, no Capítulo II, da Integração Local e no Capítulo III, do Reassentamento.

O artigo 42 dispõe sobre a primeira solução durável - a Repatriação, que esta deve ser caracterizada pela voluntariedade.

A integração local prevista no artigo 43 foi considerada segundo os comentários feitos à lei brasileira<sup>58</sup>, como uma das melhores formas de solução do refúgio. O estrangeiro quando chega ao Brasil, é beneficiado com a protecção internacional

---

<sup>58</sup> Barreto, Luiz Paulo Teles Ferreira. *O Refúgio no Brasil: A Protecção Brasileira aos Refugiados e seu impacto nas Américas*, Capítulo 7 - Breves Comentários à Lei Brasileira de Refúgio, 2010, p. 197.

provisória e ao residir no território nacional, reconstrói sua vida, muitas vezes cria vínculos familiares e afectivos com os cidadãos brasileiros e com o decorrer do tempo, constata que passou a integrar a sociedade brasileira.

Os artigos 45 e 46 dispõem sobre o Reassentamento instituído no Brasil em 1999 através de um acordo assinado entre o país e o ACNUR, e que permitiu ao país ocupar uma posição privilegiada no acolhimento dos refugiados reassentados.

Segundo Liliana Jubilut, com o advento de sua lei dos refugiados, o Brasil passou a ter “um sistema lógico, justo e actual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul (...)”<sup>59</sup>.

#### **5.4. As políticas públicas de Portugal e Brasil – o papel do CPR e CONARE**

O ano 2011 é um marco em termos do deslocamento de pessoas no contexto mundial, pois se comemora o 60º aniversário da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, como também, o 50º aniversário da Convenção das Nações Unidas sobre a Redução de Apátrida e o 20º aniversário do Conselho Português para os Refugiados.

Diante desses acontecimentos de repercussão mundial para o instituto refúgio, Portugal e Brasil, além de aplicarem as suas políticas públicas de protecção aos refugiados, têm implementado novas iniciativas e projectos através das parcerias estabelecidas com entidades governamentais e não-governamentais em seu âmbito interno. Dentre essas, ressalto a actuação das seguintes entidades:

##### **▪ Conselho Português para os Refugiados (CPR) - Portugal**

No dia 20 de Setembro de 2011, o Conselho Português para os Refugiados comemora os 20 anos de sua fundação e estão previstas várias iniciativas no âmbito

---

<sup>59</sup> Jubilut, Liliana L. *O Direito Internacional dos Refugiados*, 2007, p. 195.

desta comemoração, com o propósito contínuo de incentivar a sociedade portuguesa a proteger e acolher os refugiados. Dentre as diversas iniciativas, destaco as seguintes:

- *A Visita à Exposição “O Renascer da Esperança” e debate sobre a situação dos refugiados em Kakuma e a crise no Corno de África.*

O CPR organizou uma visita de um grupo de aproximadamente 50 refugiados, residentes no Centro de Acolhimento da Bobadela, à referida exposição, seguida de um pequeno debate sobre a situação dos refugiados no campo (Kakuma) e a crise no Corno da África, com a presença da presidente do CPR – Teresa Tito de Moraes.

- *Inauguração da Exposição “Um Abrigo para os Refugiados” com a instalação de uma tenda familiar.*

Durante a inauguração da exposição haverá um encontro com requerentes de asilo e refugiados e posteriormente será instalada uma tenda familiar do ACNUR. Nesta exposição, serão demonstradas as condições em que vivem os refugiados nos campos e quais as respostas do ACNUR e dos seus parceiros às necessidades básicas dos refugiados em situações de emergência.

- *Plantação de árvores na casa das Crianças Refugiadas (CACR).*

Plantio oferecido pelo grupo Soroptimist International, com a presença de todos os colaboradores do CPR e um grupo de crianças do Espaço - A Criança do CPR.

- *Ciclo de Cinema Asilo & Refugiados*
- *Encontro com o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Eng<sup>o</sup> António Guterres.*

O CPR promoverá um encontro entre os refugiados residentes em Portugal com o Eng<sup>o</sup> António Guterres, Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, no Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CARC).

- *Conferência “Refugiados em Portugal: a sua história é a nossa história”.*

Conferência com o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados alusiva aos 20 anos de fundação do CPR. Será feita uma abordagem sobre os desafios da protecção dos refugiados no século XXI e sobre a Convenção de Genebra de 1951.

- Comemoração do 5º Aniversário do Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR).

Conforme a Directiva nº 2003/9/CE do Conselho Europeu e o Artigo 51º da Lei 27/2008, foram estabelecidas as normas mínimas de acolhimento dos Estados-Membros da União Europeia, transpostas para a legislação portuguesa, como também foi estabelecido que o Estado Português garantirá o acolhimento aos requerentes de asilo, em situação de carência e lhes concederá um apoio social para o alojamento e alimentação. Esse acolhimento integra o conjunto de políticas públicas implementado por Portugal para beneficiar os requerentes de asilo.

No âmbito das políticas públicas desenvolvidas, em específico do Projecto “Acolhimento e Integração dos Refugiados em Portugal”<sup>60</sup>, criou-se o Guia de Acolhimento e Integração dos Refugiados em Portugal, para facilitar a execução do processo de acolhimento no país. Esse guia foi dividido em três partes principais, nomeadamente: 1ª.) o Procedimento Jurídico do Asilo; 2ª.) O acesso aos serviços de saúde, à educação, ao emprego, à formação profissional, ao apoio social e, 3ª.) Uma colectânea de textos jurídicos internacionais, europeus e nacionais, complementada com jurisprudências sobre o asilo.

Esse guia, destinado aos técnicos de instituições ou organizações envolvidas no acolhimento e integração dos requerentes de asilo e refugiados em Portugal, pretende suprir a falta de informação existente nos serviços, assim como criar práticas estáveis e responsabilizar as próprias instituições pelo processo de acolhimento.

O Conselho Português para Refugiados adoptou dentre algumas de suas políticas públicas, a criação de projectos que pudessem contribuir para a melhoria das condições de acolhimento e integração dos requerentes de asilo e refugiados em

---

<sup>60</sup>O projecto “Acolhimento e Integração dos Refugiados em Portugal” foi financiado pela Iniciativa Comunitária ou Programa EQUAL.

Portugal. Alguns desses projectos foram financiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados (FER) e estão voltados para o Acolhimento e Integração, Formação e Informação e para a Reinstalação de Refugiados.

Desde a fundação do CPR, 20 projectos foram desenvolvidos, conforme demonstra a Tabela 11, a seguir:

▪ **Tabela 11 – Projectos financiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados**

<b>Projectos</b>	<b>Período de Execução</b>
<b>Melhoramento nas Infra-Estruturas no Centro de Acolhimento da Bobadela</b>	<b>CAR/FER</b>
	<b>2000/2001</b>
<b>Centro de Acolhimento da Bobadela</b>	<b>CAR/FER 2001/2002</b>
<b>Acolhimento para a Integração I, II, III</b>	<b>FER 2002/2005</b>
<b>Pontes para a Integração Sociocultural</b>	<b>FER 2004/2005</b>
<b>Bobadela – A Cidade dos Refugiados</b>	<b>FER II 2005/2006</b>
<b>Instrumentos para a Inclusão dos Refugiados</b>	<b>FER II 2006</b>
<b>Centro de Acolhimento para Refugiados</b>	<b>CAR/FER 2006/2007</b>
<b>Apoio aos Refugiados Reinstalados</b>	<b>FER II 2007</b>
<b>Apoio a Percursos Individuais de Integração</b>	<b>FER II 2007</b>
<b>Sensibilização para o Asilo e Refugiados</b>	<b>FER II 2007/2008</b>
<b>Acolhimento de Refugiados e Interacção com a Comunidade Local</b>	<b>FER 2008/2009</b>
<b>Formar e informar para o Asilo e Refugiados</b>	<b>FER III 2009</b>
<b>Inovar no Acolhimento e Fortalecer a Integração</b>	<b>FER III 2009/2010</b>
<b>Consolidação do Programa de Reinstalação em Portugal</b>	<b>FER III 2009/2010</b>
<b>Sociedade Civil e Refugiados</b>	<b>FER III 2010</b>

Fonte: CPR

Da totalidade de projectos realizados pelo CPR, 2 projectos foram concluídos recentemente, em 31.08.2011:

- *“Acolher os refugiados, apoiando o seu futuro”.*
- *“Uma nova oportunidade para os reinstalados”.*

O projecto *“(In)formar para a protecção dos refugiados”* é o único que está em fase de execução pelo CPR. Ele foi financiado pelo Fundo Europeu para os Refugiados e sua acção consiste em apoiar as iniciativas de formação e informação nas matérias pertinentes ao asilo.

Esse projecto, implementado na cidade de Lisboa a partir de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2011, tem como objectivo geral formar e informar diversos grupos da sociedade civil sobre os motivos causadores das migrações forçadas e as dificuldades experienciadas pelos refugiados durante o processo de deslocação. Assim, a partir das informações colectadas, esses grupos da sociedade civil podem ter maior clareza sobre a problemática dos refugiados e intervir no domínio dessas questões.

Além dos projectos financiados pelo Fundo Europeu para os Refugiados, alguns foram financiados pela Iniciativa Comunitária EQUAL<sup>61</sup>, no segmento de Formação e Integração Profissional e Social dos Requerentes de Asilo, os quais são: 1) *Acolhimento e Integração de Refugiados (AIRA) – 2001/2007* e 2) *Vias de Interculturalidade na Área do Asilo (VIAAS) – 2005/2008*. Esses foram projectos essenciais no domínio do acolhimento e integração dos requerentes de asilo e refugiados.

E por último, tivemos o *Projecto “Começar de Novo – Apoio aos Projectos de Vida dos Refugiados”*. Esse projecto procurou enquadrar os refugiados que encontraram entraves para o acesso inicial ao mercado de trabalho. Sua actuação voltou-se para os portadores do Estatuto do Refugiado ou de Protecção Subsidiária e seus objectivos principais foram: 1) Facilitar o acesso dos refugiados ao mercado de

---

<sup>61</sup> Programa proveniente do Fundo Social Europeu tem como objectivo promover novos meios de combate a todas as formas de discriminação e desigualdades relacionadas ao mercado de trabalho. A inclusão do tema Requerentes de Asilo (Prioridade 5) no Programa EQUAL, na altura em que os Estados-Membros procuram uma abordagem comum no acolhimento dessa população, permitiu um melhor entendimento das variações existentes entre si e a forma como as políticas nacionais afectam o acesso dos requerentes de asilo ao mercado de trabalho e à formação.

trabalho; 2) Promover o auto-emprego e o espírito empreendedor entre os refugiados; 3) Dinamizar a inclusão de novos parceiros no sistema de integração dos refugiados em Portugal; e 4) Promover a aquisição de competências sociais e profissionais pelos refugiados.

#### ▪ O Plano Nacional de Reinstalação de Refugiados

No contexto das políticas nacionais de acolhimento e apoio aos beneficiários de protecção internacional, a Lei nº 27/2008, de 30 de Junho, prevê em seu artigo 35º, o Programa Nacional de Reinstalação de Refugiados.

Segundo à Resolução do Conselho de Ministros nº 110/2007 de 21 de Agosto, e o Projecto do CPR, *“Uma nova oportunidade para os reinstalados”*, ficou estabelecido que o Estado Português concederia anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas e que estas seriam reinstaladas no país de forma que a protecção prevista na Lei de Asilo estivesse garantida, como também, a integração dos refugiados em suas sociedades de acolhimento.

A reinstalação deve ser considerada, como um instrumento de protecção internacional que possa suprir as necessidades dos refugiados cuja vida, liberdade, segurança, saúde e outros direitos fundamentais se encontrem em risco no primeiro país de asilo. Esse programa consiste na transferência de refugiados do seu país de asilo, para um país terceiro após ter sido previamente acordado entre ambos os países, o acolhimento e a concessão do estatuto formal de refugiado, com a residência permanente e aquisição de nova nacionalidade.

Os refugiados reinstalados serão recebidos em Portugal, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que os transportará para o Centro de Acolhimento para Refugiados (CAR) do CPR, onde terão o direito ao alojamento inicial e alimentação, atendimento jurídico e apoio social.

Em termos de reinstalação, durante o ano 2010 foram reinstalados em Portugal 33 refugiados<sup>62</sup> sob a protecção do ACNUR. Esses refugiados encontravam-se em países como a Ucrânia, Síria, Líbia, Bielorrússia e Moçambique. Dentre os refugiados reinstalados, os de maior índice quantitativo foram os nacionais do Iraque, da República Democrática do Congo e Afeganistão.

#### ▪ **Comité Nacional para os Refugiados (CONARE) – Brasil**

A lei brasileira de refúgio (Lei nº 9.474/97) estabelece em seu Título III, Capítulo II, no Artigo 14, VII, que:

#### ▪ **Artigo 14.** *O CONARE será constituído por:*

*VII – um representante de organização não-governamental, que se dedique a actividades de assistência e protecção de refugiados no País.*

No caso específico, essa Organização Não-Governamental é a Cáritas Arquidiocesana Brasileira que está localizada em alguns Estados do Brasil.

A *Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP)* é uma entidade humanitária não-governamental que actua como parceira do ACNUR e com o CONARE. Tem como função acolher os refugiados e oferecer-lhes protecção, assistência e solidariedade, sem deixar de envolver os sectores da sociedade brasileira e o poder público no apoio às pessoas que chegam ao Brasil vitimizadas pela violência, guerras, perseguições, injustiças e discriminações.

Essa organização é responsável pelo programa de apoio aos refugiados, no que diz respeito ao seu acolhimento, protecção e documentação. Também oferece-lhes assistência, ajuda na alimentação, moradia e acesso aos medicamentos, como também promove a sua integração local.

A *Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ)* também como uma Organização Não-Governamental está comprometida com os ideais de justiça e paz e

---

<sup>62</sup> Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, SEF 2010

colabora com o ACNUR, através da implementação do Programa de Atendimento a Refugiados.

Através do convénio estabelecido com o ACNUR, com o Ministério da Justiça e com o CONARE, a Cáritas RJ tem atendido aos refugiados e solicitantes de refúgio, com o objectivo de garantir-lhes o acolhimento, a assistência jurídica e a integração local.

A política prioritária da Cáritas Brasileira – Cáritas São Paulo e Cáritas Rio de Janeiro consiste no envolvimento do governo brasileiro e de seus ministérios na integração socioeconómica dos refugiados.

E a única forma que a Cáritas Brasileira encontrou para conseguir uma participação expressiva do governo e a sua integração nos moldes desejados, foi através das parcerias que tem estabelecido com a sociedade civil, que resultam na aplicação de suas políticas públicas de protecção aos refugiados.

Dentre os diversos eventos que ocorreram a nível mundial e regional, em comemoração ao 60º aniversário da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados e ao Dia Mundial do Refugiado – 20 de Junho, a Cáritas Brasileira (CASP e CARJ) participou recentemente da Campanha *“Calce os Sapatos dos Refugiados”*, idealizada pelo ACNUR, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, como uma forma de desafiar à intolerância e a indiferença contra pessoas que, para salvar suas vidas, perderam tudo, menos a determinação de recomeçar.

Desta forma, toda a América Latina e a Espanha fizeram parte dessa campanha que permitiu uma grande visibilidade e comunicação do ACNUR na região das Américas, ao tornar a integração dos refugiados uma das prioridades de sua agenda de protecção.

A Lei do Refúgio - 9.474/97 em seu Título VII, nos Capítulos I, II, III - Artigos 42 a 46, trata das Soluções Duráveis ao Refúgio. Porque não é viável a suposição de que as pessoas possam permanecer durante toda a sua vida na condição provisória do refúgio, a lei brasileira, seguiu exactamente o que foi previsto na Convenção de 1951 e dispôs sobre as denominadas soluções duráveis ao refúgio.

Das três soluções duráveis ao refúgio – *Repatriação, Integração Local e Reassentamento*, a parte da investigação realizada no Brasil foi baseada na prática do Reassentamento, uma vez que o Brasil foi considerado o 12º país que mais tem reassentado refugiados no mundo (ACNUR, 2004; Idem, 2006a, p. 17).

O reassentamento consiste na acção de um Estado acolher, em seu território, refugiados formalmente reconhecidos pelo ACNUR e/ou por outro Estado, que não tiveram toda a protecção necessária do seu país de acolhimento ou devido a sua total falta de integração local.

O país de reassentamento seria um “segundo” país de acolhimento para os refugiados que não conseguiram ou não puderam permanecer no país que inicialmente os acolheu, ou seja, pode ser denominado como o terceiro país do refugiado.

Em 1999 foi assinado o Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados entre o Governo Brasileiro e o ACNUR, com base no fundamento do artigo 46 da Lei 9.474/97<sup>63</sup>. Assim, juntamente com a Argentina, Chile, Benin, Burkina Fasso, Irlanda, Islândia e Espanha, o Brasil foi escolhido pelo ACNUR para ser um dos novos centros de reassentamento de refugiados.

No entanto, para efectivar essa política de reassentamento foi necessário que o Brasil estabelecesse uma política pública específica e contasse com o apoio dos governos locais e das entidades da sociedade civil para auxiliá-lo na recepção e integração dos refugiados.

A partir de então, firmou-se um compromisso inicialmente, para o reassentamento de 30 famílias. No ano 2002, a cidade de Porto Alegre recebeu 23 reassentados afegãos que eram refugiados no Irão e na Índia, dando início ao processo de reassentamento no Brasil.

---

<sup>63</sup> Artigo 46 da Lei 9.474/97: *O reassentamento de refugiados no Brasil se efectuará de forma planificada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.*

Desses 23 refugiados, após o período de um ano, 13 solicitaram as suas repatriações e retornaram ao Afeganistão.

No ano 2004 foi aprovada uma declaração cujo objectivo foi o fortalecimento da protecção internacional dos refugiados na região latino-americana; a *Declaração e Plano de Acção do México para Fortalecer a Protecção Internacional dos Refugiados na América Latina*. Nesse documento, o Brasil propôs a ideia de implementar o *Reassentamento Solidário*<sup>64</sup>.

Através do reassentamento solidário, os países da América do Sul assumiram o compromisso de auxiliar os países que apresentam maiores dificuldades em termos de protecção dos refugiados, principalmente aqueles que recebem refugiados da Colômbia, como é o caso do Equador, Costa Rica e Venezuela.

Diante da adopção do reassentamento solidário, os refugiados de outros países são acolhidos pelo Brasil, sendo a maioria dos refugiados reassentados no território nacional, de origem colombiana.

O Brasil adoptou dois procedimentos para acolher os refugiados reassentados:

1º) o procedimento padrão; 2º) o procedimento por *fast track*, aplicado em situações emergenciais onde ocorre máxima urgência de protecção.

O ACNUR tem como parceiros na execução do reassentamento, a Cáritas Brasileira - Regional São Paulo, o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular, em Natal, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, em Brasília e a Associação António Vieira (ASAV), em Porto Alegre.

A tabela abaixo demonstra os casos apreciados pelo CONARE (dados de Abril de 2011) sobre a totalidade de refugiados colombianos reassentados no Brasil:

---

<sup>64</sup> Declaração de Brasília sobre a Protecção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano. RESOLVEM: 1. *Revitalizar* a execução dos programas “fronteiras solidárias”, “cidades solidárias” e “reassentamento solidário” do Plano de Acção do México para Fortalecer a Protecção Internacional dos Refugiados na América Latina, 2004.

▪ **Tabela 12: Reassentamento dos refugiados colombianos no Brasil**

<b>ANO DE CHEGADA</b>	<b>RECONHECIDOS</b>	<b>PERDAS/CESSAÇÕES/ FALECIMENTOS</b>	<b>TOTAL</b>
2003	14	2	12
2004	64	7	57
2005	67	16	53
2006	47	9	38
2007	39	6	33
2008	17	-	17
2009	30	-	30
2010	25	2	23
2011	21	-	21
<b>TOTAL</b>	<b>324</b>	<b>42</b>	<b>284</b>

Fonte: Acnur Brasil, 2011

O reassentamento solidário configura-se como um factor de consolidação das relações de cooperação e integração do Brasil. O facto de o Brasil ter interesses estratégicos em determinados países, não significa que seja apenas por uma medida humanitária, mas para reforçar a política do reassentamento no âmbito das relações bilaterais e multilaterais com os países sul-americanos e consequentemente, fortalecer os vínculos da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

## **CONCLUSÃO**

Os fluxos de refugiados nascem dos conflitos, quer sejam internos (guerra civil, ditaduras) ou internacionais. A organização do auxílio internacional aos refugiados surge após a I Guerra Mundial e a revolução russa, mas a actual geografia dos movimentos de populações refugiadas revela que a maioria dos locais de crise se situa nos países/regiões menos desenvolvidas. Outra característica é que raros são os refugiados que alcançam os países mais ricos e reputados em termos de reconhecimento da liberdade e dos direitos do homem. Com efeito, para a grande maioria, a segurança é procurada na fuga para os vizinhos mais próximos.

Tradicional país de emigração, Portugal tem constituído em determinados períodos da sua história destino de consideráveis fluxos de pessoas que, na sequência

de grandes conflitos civis e consequente violação dos direitos humanos, aí buscaram protecção e assistência.

Por manter fortes vínculos históricos com os povos provenientes de suas ex-colônias em África, Ásia e na América do Sul (especificamente no Brasil), tornou-se um possível “eldorado” ou uma boa referência como país de acolhimento na Europa. Todavia, Portugal não é um país tradicional de asilo ou refúgio para aqueles que necessitam de protecção.

A sua integração na União Europeia, “abriu as portas” aos cidadãos de outros países comunitários, através da subscrição dos Acordos de Schengen (1995) que visavam corresponder aos esforços da Comunidade para criar uma verdadeira concepção de cidadania europeia.

Diante desse fenómeno migratório, Portugal inicialmente recebeu um grande fluxo de cidadãos do Leste Europeu, vindos da Bósnia, na sequência da guerra na Jugoslávia, que lutaram juntamente com os portugueses no período de guerra. Assim, tornou-se realmente necessário que o Estado Português se reestruturasse para receber esse grande fluxo de pessoas e por essa razão, o ACNUR designou sua missão para Portugal, com o objectivo de assistir jurídica e socialmente, essa grande demanda de requerentes de asilo e de refugiados que chegavam ao território nacional português.

A partir de então, Portugal direccionou suas atenções para o acolhimento e satisfação das necessidades primárias dessa população, assim como adequou sua estrutura administrativa interna, de forma que estivesse alinhada aos princípios de protecção internacional consagrados nos tratados internacionais relativos ao refúgio.

Assim, além de ratificar alguns desses tratados internacionais, Portugal baseou toda a sua política de acolhimento aos refugiados em algumas Directivas propostas pelo Conselho Europeu e desta forma, instituiu em sua legislação doméstica o instituto jurídico do asilo. Entretanto, o sistema de asilo adoptado por Portugal foi o sistema comum a todos os Estados-Membros da Comunidade Europeia.

Com o decurso do tempo, a missão do ACNUR foi finalizada e em seu lugar, passou a actuar o CPR (Conselho Português para os Refugiados), que de forma significativa e eficaz tem empreendido políticas públicas que tem favorecido bastante a população refugiada.

Em contrapartida, apesar dos esforços realizados pelo CPR, o número de solicitações de refúgio direccionadas a Portugal está muito aquém dos resultados esperados.

Nos últimos dez anos (1999-2009), a quantidade de solicitações de asilo a Portugal decaiu e, segundo os dados do Eurostat (2011), Portugal foi o país da União Europeia que recebeu menos pedidos de asilo em 2010 (160) e no primeiro trimestre de 2011, recebeu apenas 45 pedidos de asilo.

O trabalho de investigação realizado permitiu identificar que, apesar da componente humanista da política portuguesa em matéria de refúgio, existe uma série de outros factores que influenciam a procura de Portugal pelos requerentes de asilo, como país de acolhimento ou primeiro país de entrada na União Europeia.

Através desses estudos pude perceber que o Estado Português, embora tenha experiência com deslocamentos contínuos de pessoas em seu interior, está sujeito a legislação da União Europeia e portanto age conforme a política de asilo adoptada por esta comunidade de países europeus. Tendo em vista que não há uma uniformização legalizada do sistema de asilo e sim, diversos sistemas nacionais de asilo dentro dos Estados-Membros da União Europeia, percebi que isto acabou por gerar uma grande disfuncionalidade, que negativamente tem influenciado na protecção das pessoas e nos próprios interesses da União Europeia.

No caso específico de Portugal, apesar de ser um país tranquilo, com uma sociedade moderada, não se vê grandes incentivos por parte do governo português para o acolhimento e reinstalação dos refugiados excepto pela actuação incondicional do CPR, pois ainda existe uma séria preocupação no controlo das fronteiras para a redução do acesso pelos refugiados.

Entretanto, é importante ressaltar que esse tipo de postura não é um caso isolado de Portugal, pois outros países integrantes da União Europeia limitam o acesso de suas fronteiras àqueles que necessitam de protecção internacional. Contudo, através dos comentários feitos pelo Parlamento Europeu (2011), foi possível identificar que Portugal, dentre outros países da comunidade europeia, foi o que menos ofertou oportunidades de reinstalações aos refugiados (19) e o que tem menos custos com a política de asilo.

A sua dimensão territorial, além de sua posição geográfica desfavorável no contexto dos principais sistemas migratórios, o nível de desenvolvimento tardio, embora trate-se de um país desenvolvido e a sua pequena quota de participação nos Programas de Reinstalação de Refugiados, visto que a adesão de Portugal a estes programas foi recente (2007), colocam o país fora das primeiras opções enquanto espaço de acolhimento, no âmbito da União Europeia.

Assim, pode-se concluir que apesar dos esforços empreendidos pelo CPR, como parceiro operacional do ACNUR, se não houver uma aliança estratégica entre o governo português e essa organização não-governamental, no sentido de cooperarem juntas com o mesmo objectivo para o bem-estar dos refugiados, não haverá o avanço necessário para que os mesmos possam ser bem acolhidos e reinstalados em Portugal. E desta forma, apesar da infra-estrutura de Portugal ser expressiva em termos de acolhimento (representada pelo CPR), o seu número de solicitações de asilo continuará a decair, uma vez que a política de asilo predominante; similar a da União Europeia continua a ser limitada, sem proporcionar grandes incentivos a abertura das fronteiras de seus Estados-Membros.

Desta forma, todos esses factores conjugados justificam o porquê de um país com diversas políticas públicas voltadas para a protecção, acolhimento e reinserção de populações refugiadas, ser tão-pouco procurado como um país de referência em acolhimento de pessoas deslocadas.

*“Vamos ter que esperar, para que Portugal seja plenamente considerado uma “terra de asilo”, mas talvez a União Europeia encontre novos caminhos para as pessoas que ali buscam protecção, e procure concentrar*

*os seus esforços para garantir às pessoas, que de forma justificada procuram asilo, uma entrada controlada e organizada no território dos Estados-Membros, com o objectivo de proporcionar um acesso legal e seguro à protecção e, simultaneamente, dissuadir as redes clandestinas e de traficantes de seres humanos” (Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, em 17/06/08).*

A investigação desenvolvida no contexto brasileiro permitiu-me perceber a existência de inúmeros factores que possibilitaram ao Brasil tornar-se um país de grande referência em termos de acolhimento e protecção dos refugiados na América do Sul. Factores como a boa receptividade de sua sociedade civil e a ampla repercussão da mídia brasileira no contexto internacional criaram, a princípio, uma forte identidade do país em termos de cooperação internacional.

Sua diversidade étnica, caracterizada pela intensa miscigenação, sua multiculturalidade e diversidade religiosa, além de suas condições climáticas, posição geográfica e extensão territorial favoráveis ao fluxo imigratório, fazem com que o Brasil seja reconhecido como o “país da tolerância”, que possibilita a muito dos migrantes forçados sentirem-se motivados a solicitar asilo nessa nação.

O Brasil, denominado como um país em desenvolvimento, com altos índices de desigualdade, possui uma dimensão económica favorável ao aprimoramento da política de protecção aos refugiados. Primeiro, pelo facto dessa nação ter perspectivas de crescimento sustentável a curto e médio prazo e isso proporciona um cenário com mais oportunidades de desenvolvimento. Segundo, o facto de o Brasil ter uma política intensa de redução de desigualdade socioeconómica, baseada na economia solidária, com programas de transferência directa de renda, cria um ambiente favorável aos estrangeiros que se encontrem em situação económica vulnerável, mais especificamente para os requerentes de asilo e refugiados, que poderão beneficiar de tais programas.

Por tratar-se de um país de “diversidade na unidade”, o Brasil foi constituído por povos indígenas, imigrantes europeus, asiáticos e africanos. Sua unidade territorial e linguística baseada no uso do idioma português possibilitou uma grande

concentração de pessoas miscigenadas, com diversas raças e culturas, em um vasto território e sob uma convivência aparentemente pacífica.

Se comparado com outros países, o Brasil é uma nação onde os estrangeiros podem viver relativamente à vontade e distante das guerras, sem jamais desconsiderar os rompantes de violência urbana que ocorrem nas grandes cidades; regiões onde residem os requerentes de asilo e refugiados.

De qualquer forma, existe um sentimento predominante de liberdade e paz partilhado por muitos estrangeiros residentes no Brasil. E esse é um atractivo cultural que influencia, como também, facilita a vinda e a vida dos requerentes de asilo e refugiados no Brasil.

Na realidade, pela conquista de sua lei dos refugiados e boas práticas de acolhimento e protecção, o Brasil foi apontado como um modelo para a estandardização da prática do refúgio em todo o continente sul-americano.

Por integrar o continente latino-americano; de grande tradição em asilo, o Brasil tem ocupado uma posição de destaque em termos de país de acolhimento e foi o primeiro país a aplicar a política de reassentamento dos refugiados palestinos fora do território árabe.

Uma vez que o reassentamento não é um direito dos refugiados, mas uma possibilidade de solução duradoura quando as demais soluções deixam de existir, aqueles países que embora possam encontrar dificuldades na absorção do fluxo de refugiados, mas que abrem as suas fronteiras para acolhê-los sem o sentimento xenófobo, despertam a consideração da comunidade internacional, como também o forte interesse da população refugiada na escala mundial.

Todos esses factores atractivos estimulam os requerentes de asilo e refugiados a deixarem seus países de origem ou de residência habitual ou ainda, de primeiro acolhimento para tentarem reconstruir suas vidas em um país cuja liberdade não seja cerceada e onde possa haver uma coexistência pacífica entre todos que lá residam. Dessa forma, acredito que a conjugação de todos esses factores tenha ocasionado o aumento contínuo de pedidos de asilo no Brasil, conforme revelam os dados

estatísticos do ACNUR (2011), que registaram no ano de 2010, 872 pedidos de asilo. Esse facto pode justificar como um país, ainda em desenvolvimento, com uma infraestrutura bastante acolhedora e proteccionista para os refugiados, consiga ter um índice de solicitações de asilo tão elevado.

O trabalho realizado baseou-se no estudo das políticas desenvolvidas por Portugal e Brasil e seus respectivos resultados de pedidos de asilo. Isto porque, trata-se de países inseridos em sistemas de protecção diferentes e sujeitos à aplicação de legislações diferenciadas, logo não caberia fazer um estudo paralelo através do método comparativo das duas realidades, já que estão relacionadas a contextos de vida totalmente distintos e independentes.

O Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados – António Guterres (20.06.2011), fez a seguinte afirmação:

*“No mundo hoje existem percepções incorrectas e preocupantes sobre o movimento de refugiados e o paradigma da protecção internacional”.  
“Temores de que fluxos de refugiados em países industrializados aconteçam são amplamente divulgados e equivocadamente confundidos com questões migratórias. Enquanto isso, a responsabilidade de lidar com a questão recai sobre os países menos desenvolvidos”.*

O que concluí ao longo desse trabalho e defino como um contributo para o estudo/conhecimento sobre a problemática dos refugiados em Portugal e no Brasil consiste no facto de Portugal; país denominado desenvolvido, de traços humanistas, e que no passado foi um espaço de grandes fluxos emigratórios, não criou uma verdadeira identidade como um país receptor de refugiados, logo continua a manter o controlo do acesso as suas fronteiras, como também oferece poucas oportunidades de reinstalação para àqueles que buscam a sua protecção e consequentemente, é um dos países da União Europeia com menor procura pelos requerentes de asilo.

Entretanto, países com tradição de asilo como o Brasil, são mais favoráveis aos deslocamentos constantes de pessoas dentro de seu território nacional, e por isso, desenvolvem políticas públicas, como a do Reassentamento Solidário, com o propósito

de salvaguardar os direitos humanos daqueles que necessitam de sua protecção, como única oportunidade de sobrevivência. Assim, procura oferecer maiores possibilidades de acolhimento e reinserção de refugiados e isto influencia directamente em suas demandas crescentes de solicitações de asilo.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **I – FONTES LEGISLATIVAS:**

Conselho da União Europeia. *Directiva n. 2003/9/CE*. 2003.

Conselho da União Europeia. *Directiva n. 2004/83/CE*. 2004.

Conselho da União Europeia. *Directiva n. 2005/85/CE*. 2005.

Portugal. *Lei n. 27 de 30 de Junho de 2008* (Lei do Asilo em Portugal).

Brasil. *Lei n. 9.474 de 22 de Julho de 1997* (Lei Nacional sobre Refugiados).

### **II – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

#### **A) Livros**

Araújo, N., Almeida, G. (2001), *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, pp.22-37.

Barbosa, L., Hora, J.R. (2007), “A Polícia Federal e a Protecção Internacional dos Refugiados”, Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR Brasil. <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf?view=1>>. Página consultada a 6 de Maio de 2011.

Barreto, L. P. (2010), *Refúgio no Brasil: A protecção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, pp. 58-62, 137-200.

Jubilut, L. (2007), *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, pp. 73-80, 175-195, 233-236.

Milesi, R. (org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*. São Paulo: Edição Loyola, 2003.

Pereira, L., Brant, L. (2009), *O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, pp. 67-97, 100-116.

Soder, R. (2007), “O Direito de Asilo na União Europeia: Um olhar normativo sobre a ‘Europa-Fortaleza’”, Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito

da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Faculdade de Direito/UFRGS. <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13170>>. Página consultada a 8 de Janeiro de 2011.

Zolberg, A.; Benda, P. (2001), *Global Migrants, Global Refugees: problems and solutions*. New York: Berghahn Books, pp. 171-205.

## **B) Periódicos**

*ACNUR em números*. Brasília: Acnur. 1995. 14p. Suplemento.

ACNUR. *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. ACNUR Brasil, pp. 10-11.

*ACNUR Protegendo Refugiados: Perguntas & Respostas*. Brasília: Acnur, 1995, 11p.

Barreto, L.P. (2006), “Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio”. <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=001c1b0d-181f-450a-83fb-47915ce5f2eb>>. Página consultada a 3 de Março de 2011.

Carrilho, M. (2001), *Refugiados – “Gente desenraizada: a vida depois da sobrevivência”*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, O Mundo em Português, 24.

Crantschaninov, T. (2010), “Direitos Humanos para Refugiados: evolução do tratamento no Brasil”. Universidade de São Paulo. <<http://www.fgvsp.academia.edu/TamaraCrantschaninov/Papers/383488>>. Página consultada a 18 de Setembro de 2011.

Jubilut, L., Apolinário S. (2010), “A necessidade de protecção internacional no âmbito da migração”. Revista Direito GV, 11, 6[1], 275-294. <<http://www.direitogv.com.br/subportais/publica%C3%A7%C3%B5e/direitogv11/13.pdf>>. Página consultada a 6 de Maio de 2011.

Justino, L., (2009), *Refugiados e Nós*, Amnistia Internacional – Notícias 04, V, 3-4.

Moreira, J. (2006), "A problemática dos refugiados no mundo: Evolução do Pós-Guerra aos dias actuais". Campinas. <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_909.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_909.pdf)>. Página consultada a 6 de Setembro de 2009.

*Refugiado*. Rio de Janeiro e São Paulo: Acnur – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, n. 4. 1998. 10 p. Fascículo.

*Refugiados no Brasil*. Brasília: Acnur, 1995. 19p. Edição Especial.

Zetter, R. "Refugee and Refugee Studies". *Journal of Refugee Studies* 1. p. 1-6.

### **C) Outras publicações em páginas electrónicas**

Abreu, C. (2006), "*Refugiados: apreciação da lei é demasiada rígida em Portugal*." <<http://www.jpn.icicom.pt>>. Página consultada a 20 de Junho de 2006.

ACNUR. "A Agência da ONU para os Refugiados: O ACNUR no Brasil".

<<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil>>.

Consultado a 5 de Março de 2011.

ACNUR (2011), "ACNUR comemora 60 anos da Convenção de 1951 para Refugiados".

ACNUR Brasil: BRABR Informação Pública. <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>.

Página consultada a 28 de Julho de 2011.

ACNUR (2001), "Anuário Estatístico 2001". <<http://www.unhcr.org/3dcb7f666.html>>.

Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2002), "Anuário Estatístico 2002". <<http://www.unhcr.org/41206f7c0.html>>.

Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2003), "Anuário Estatístico 2003". <<http://www.unhcr.org/42b017494.html>>.

Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2004), "Anuário Estatístico 2004". <<http://www.unhcr.org/44eb19682.html>>.

Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2005), “Anuário Estatístico 2005”. <<http://www.unhcr.org/464049e80.html>>. Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2006), “Anuário Estatístico 2006”. <<http://www.unhcr.org/478cda572.html>>. Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2007), “Anuário Estatístico 2007”. <<http://www.unhcr.org/4981b19d2.html>>. Consultado em 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2008), “Anuário Estatístico 2008”. <<http://www.unhcr.org/4bcc5bb79.html>>. Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2009), “Anuário Estatístico 2009”. <<http://www.unhcr.org/4ce532ff9.html>>. Consultado a 1 de Agosto de 2011.

ACNUR (2010), “Snapshot estatística”.

<<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page=49e48edc6&submit=GO>>. Consultado a 14 de Junho de 2011.

ACNUR, “Migração e Asilo”.

<[http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/migracao-asilo/?L=typetx\\_acnur\\_googlecs\\_pi1%5Bgcs\\_q%5D](http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/migracao-asilo/?L=typetx_acnur_googlecs_pi1%5Bgcs_q%5D)>. Página consultada a 25 de Fevereiro de 2011.

ACNUR (2006), “Programas e Estratégias do ACNUR para o Cone Sul”. ACNUR.

ACNUR. “Estatísticas do ACNUR”. <<http://www.unhcr.org/pages/4a0174156.html>>. Consultado a 05 de Março de 2011.

*Catástrofes Naturais* (2008), Évora: Escola Secundária Severim de Faria. <<http://www.naturalmentecatastrofico.blogspot.com>>, Página consultada a 15 de Setembro de 2011.

CPR (2005), “Política Europeia de Asilo”.

<[http://www.refugiados.net/fort\\_europ/index2.html](http://www.refugiados.net/fort_europ/index2.html)> Página consultada a 26 de Abril de 2011.

CPR, “Guia de Acolhimento e Integração dos Refugiados em Portugal”.

<[http://www.refugiados.net/gref/esq\\_proc\\_jur.html](http://www.refugiados.net/gref/esq_proc_jur.html)>. Página consultada a 6 de Março de 2011.

CPR, “Portugal, País de Asilo?”.

<[http://www.refugiados.net/\\_novosite/PortugalPaisDeAsilo.html](http://www.refugiados.net/_novosite/PortugalPaisDeAsilo.html)>. Página consultada a 29 de Junho de 2011.

CPR, “Dados Estatísticos (2002/2010): Pedidos de Asilo em Portugal”.

<<http://www.cpr.pt>>. Página consultada a 16 de Janeiro de 2011.

Decicino, R., “Refugiados Ambientais: Catástrofes naturais causam êxodo”. Especial para a Página 3, Pedagogia & Educação. UOL Educação - Geografia. <<http://educacao.uol.com.br/geografia/refugiados-ambientais.jhtm>>. Consultado em 15 de Agosto de 2011.

*Especial G1 mostra histórias de refugiados que vivem no Brasil.*

<<http://www.g1.globo.com/mundo/noticia/2010/06/especial-g1-mostra-historia-de-refugiados-que-vivem-no-brasil.html>>. Página consultada a 5 de Março de 2011.

*G1 – Brasil tem 4,3 mil refugiados, diz Ministério da Justiça – Notícias em Mundo.*

<<http://www.g1.globo.com/mundo/noticia/2010/06/brasil-tem-43-mil-ref>>. Página consultada a 5 de Março de 2011.

Instituto Migrações e Direitos Humanos, “Breve Histórico do IMDH”.

<<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=745ca915-512d-413f--8d63-a1a26b42a187>>. Página consultada a 1 de Agosto de 2011.

Janus| Espaço Online de Relações Exteriores (2001), “Refugiados em Portugal”.

<[http://www.janusonline.pt/2001/2001\\_3\\_3\\_13.html](http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_3_13.html)>. Consultado a 22 de Setembro de 2011.

Jornal Público (2011), “Portugal é o país que menos pedidos de asilo recebe em termos proporcionais” – Sociedade. <<http://www.publico.pt/Sociedade/portugal-e-o-pais->

que-menos-pedidos-de-asilo-recebe-em-termos-proporcionais\_1487296>. Página consultada a 15 de Setembro de 2011.

Journal of Refugees Studies (2006), "Refugee Law in a Protection in Brazil: A Model in South America?", v.19, 22-44.

<<http://www.jrs.oxfordjournals.org/content/19/1/22.full.pdf+html>>. Página consultada a 6 de Maio de 2011.

Juchno, P.; Bitoulas A. (2011), "Population and social conditions: Number of asylum applicants on rise during the first quarter of 2011". Eurostat: Statistics in focus, 48. <[http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-048/EN/KS-SF-11-048-EN.PDF](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-048/EN/KS-SF-11-048-EN.PDF)>. Consultado a 15 de Setembro de 2011.

Leão, R. (2007) – "*O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisão comentada pelo CONARE*", ACNUR/CONARE.

<<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>>. Página consultada a 5 de Março de 2011.

Ministério da Administração Interna, "Missão e Atribuições". <<http://www.mai.gov.pt/index.php?s=missao>>. Página consultada a 2 de Abril de 2011.

Moreira, J. (2005), "A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil". São Paulo: Programa San Tiago Dantas/UNESP-UNICAMP-PUC.

<[http://www.usp.br/prolam/downloads/2005\\_2\\_3.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_3.pdf)>. Página consultada a 8 de Janeiro de 2011.

Obra Católica Portuguesa de Migrações (2007), "Perfil da Comissão Episcopal da Mobilidade Humana: Âmbito, constituição e competências. <<http://www.ecclesia.pt/ocpm>>. Página consultada a 3 de Agosto de 2011.

Ribeiro, A., "Asilo em Portugal". CPR.

<[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo1/avar.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/avar.html)>. Página consultada a 14 de Agosto de 2011.

SEF (2008), “A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal”. Portugal: Rede Europeia de Migrações. Página consultada a 17 de Março de 2011.

<<http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf>>. Página consultada a 17 de Março de 2011.

SEF, “Guia do Asilo”. <[http://www.sef.pt/documentos/56/Guia\\_Asilo.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/Guia_Asilo.pdf)>. Página consultada a 17 de Agosto de 2011.

SEF (2010), “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo”. Portugal: SEF. <[http://www.sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2010.pdf](http://www.sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf)>. Consultado a 13 de Agosto de 2011.

Serviço Jesuíta aos Refugiados (2010), “História e Missão”. <<http://www.jrsportugal.pt//conteudo.php?AHIBYFMz=AEoBSFMHUQBRTwMDUUxeFQtela9Xr1tela9Xr1&AHIBYFM9=ADMBOFNj>>. Página consultada a 5 de Julho de 2001.

UNHCR (2007), “Protecting Refugees”.

<<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/pendocPDFViewer.html?docid=49eecf142&query=protecting%20refugees%202007>> Consultado a 5 de Março de 2011.

UNHCR (2007), “Refugees by numbers”. <<http://www.unhcr.org/basics/BASICS/4034b6a34.pdf>>. Consultado a 5 de Março de 2011.

UNHCR (2007), *Global Trends 2006: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*.

<<http://www.unhcr.org.au/pdfs/globaltrends2006.pdf>>

Consultado a 1 de Agosto de 2011.

UNHCR (2010), *Global Trends 2009: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. <<http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>>. Consultado a 5 de Março de 2011.

Vasconcelos, J. (2004), *Resource Project: Refugees’ contribution to Europe*. Portugal, <<http://www.cpr.pt/publicacoes>>. Página consultada a 5 de Março de 2011.

Yahoo Brasil! Respostas, “ Quais os tipos de refugiados existentes?”.  
<<http://www.br.answers.yahoo.com/question/index?qid=20080505185216AA3Ee4w>>.  
Consultado a 3 de Fevereiro de 2011.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

**Tabela 2: Distribuição dos refugiados por continente – 2010**

Início de 2010 – Final de 2010 – Diferença (Total)	
<b>África Central e Grandes Lagos</b>	<b>Leste e Corno da África</b>
Refugiados – 945.200/976.300	Refugiados – 779.200/858.900
Pessoas assemelhadas aos refugiados - 24.100	Pessoas assemelhadas aos refugiados – 33.900/34.300
Total de refugiados: 963.300/976.300	Total de refugiados: 813.100/893.200
Total Absoluto: 7000 ou 0.7%	Total Absoluto: 80.100 ou 0,9%
<b>África do Sul</b>	<b>África Ocidental</b>
Refugiados – 143.400/146.200	Refugiados – 149.000/168.300
Total de refugiados: 143.400/146.200	Total de refugiados: 149.000/168.300
Total Absoluto: 2.800 ou 2.0%	Total Absoluto: 19.300 ou 13.0%
<b>África* (Subtotal)</b>	<b>Américas</b>
Refugiados – 2.016.800/2.149.700	Refugiados – 520.000/513.500
Pessoas assemelhadas aos refugiados – 58.000/34.300	Pessoas assemelhadas aos refugiados - 293.200/290.500
Total de refugiados: 2.074.800/2.184.000	Total de refugiados: 813.200/804.000
Total Absoluto: 109.200 ou 5.3%	Total Absoluto: -9.200 ou 1.1%
<b>Oriente Médio e África do Norte</b>	<b>Início /Final de 2010 (Total Integral)</b>
Refugiados – 1.962.300/1.889.700	<b>Total de refugiados e Pessoas assemelhadas:</b>
Pessoas assemelhadas aos refugiados – 43.500/51.300	(10.396.500/10.549.700)
Total de refugiados: 2.005.800/1.941.000	<b>Total Absoluto: 153.200 ou 1.5%</b>
Total Absoluto: -64.800 ou -3.2%	

## ANEXO 2

### Tabela 5: Pedidos de Asilo em Portugal (Anuais)

#### 2000

Afeganistão – 4; Albânia – 8 (2); Alemanha – 1; Angola – 12 (1); Argélia – 2; Arménia – 4 (5); Benim – 2; Bielorrússia – 1; Brasil – 1; Bulgária – 2; Camarões – 1; Cambodja – 1; Chade – 1; Colômbia – 2; Congo – 2; Eslováquia – 9 (7); Federação Russa – 16 (3); França – 1; Gâmbia – 2; Gana – 4; Geórgia – 1; Guiné-Bissau – 3; Guiné-Conacry - 8; Índia – 1; Irão -3; Iraque – 1; Libéria – 4; Lituânia – 1; Nigéria – 16; Palestina – 2; Paquistão – 5; Zimbabué – 1. **TOTAL: 24.**

#### 2001

Afeganistão – 16 (3); Albânia – 5 (1); Angola – 29 (16); Argélia – 1; Arménia – 1; Bielorrússia – 1; Camarões – 2; Cazaquistão – 2 (1); Colômbia – 3 (3); Congo – 1; Cuba – 8 (1); Eritreia – 1; Federação Russa – 6; Gabão – 2; Gâmbia – 13; Gana – 1; Guiné-Bissau – 1; Guiné-Conacry – 4; Índia -1; Irão – 4; Libéria – 2; Lituânia – 1; Macedónia – 3; Moldávia – 4; Mongólia – 3; Nigéria – 3; Paquistão -7; Rep. Centro Africana – 9 (1); Rep. Fed. Jugoslávia – 2; Roménia – 6 (1); Ruanda – 1 (2); Sarah Ocidental – 1; Senegal – 2; Serra Leoa – 39 (1); Sri Lanka – 6; Tajdjiquistão – 1 (3); Zimbabué – 1 (3) **TOTAL: 193(41).**

#### 2002

Afeganistão – 7; África do Sul – 1; Albânia – 4 (2); Angola – 33 (13); Arménia – 1; Bangladesh – 1; Bielorrússia – 3 (3); Cazaquistão – 5 (3); Colômbia – 3; Cuba – 9 (2); El Salvador – 1; Espanha -1; Fed. Russa – 9 (4); Gâmbia – 1; Gana – 1; Geórgia – 2; Guiné-Bissau – 4; Guiné-Conacry – 2; Irão – 2; Iraque – 3; Libéria – 2; Marrocos – 1; Mongólia – 1 (2); Nigéria - 4; Palestina – 1; Polónia – 14 (27); Quénia – 1; RDC (ex-Zaire) – 6; Rep. Checa – 2 (3); Rep. Fed. Jugoslávia – 2; Roménia – 5 (5); Senegal – 1; Rep. Checa – 2 (3); Rep. Fed. Jugoslávia – 2; Roménia – 5 (5); Senegal – 1; Serra Leoa – 34; Sri Lanka – 8; Togo – 1; Ucrânia – 3; Vietname – 1 (1); Zimbabué – 2 **TOTAL: 180 (65).**

#### 2003

Albânia – 2 (4); Angola – 12 (11); Bielorrússia – 4 (3); Brasil – 2; Bulgária – 5; Colômbia – 5; Costa do Marfim – 4; Cuba – 3; Federação Russa – 3 (4); Gâmbia – 1; Geórgia – 7; Guiné-Conacry – 1; Guiné-Equatorial – 2; Indonésia – 1; Iraque – 1 (2); Libéria – 6; Marrocos – 1; Nigéria – 2; Palestina – 1; Paquistão – 1; RDC (ex-Zaire) – 3; Rep. Centro Africana – 2; Rep. Fed. Jugoslávia – 2; Roménia – 1; Senegal – 1; Serra Leoa – 3; Sudão – 1; Togo -1; Ucrânia – 6; Vietname – 1; Zimbabué – 1 (3) **TOTAL: 86 (27).**

## 2004

Albânia – 1; Angola – 4 (4); Arménia – 4 (2); Bielorrússia – 4 (2); Bósnia – 1 (6); Brasil – 3; Bulgária – 4 (2); Burundi – 1; China – 1 (1); Colômbia – 7; Cuba – 5; Federação Russa – 6 (6); Gana – 1; Geórgia – 2; Guiné-Bissau – 1 (2); Guiné-Conacry – 1; Iraque – 1; Libéria – 6; Moçambique – 1; Moldávia – 1; Nigéria – 1; Paquistão – 5; Peru – 1; RDC (ex-Zaire) – 2; Rep. Fed. Jugoslávia – 1; Ruanda – 1; Senegal – 2; Serra Leoa – 2 (1); Sri Lanka – 1; Sudão – 3; Turquia – 4; Ucrânia – 4 (1); Vietname – 2 (1) **TOTAL: 84 (28).**

## 2005

Albânia – 1; Angola – 4 (1); Argélia – 2; Arménia – 1; Burundi – 2; China - 1; Colômbia – 22 (2); Cuba - 5; Estónia – 1; Etiópia – 1; EUA – 1; Federação Russa – 4 (3); Gâmbia – 1; Gana – 1; Geórgia – 5; Guiné-Bissau – 6; Guiné-Conacry – 1; Índia – 6; Libéria – 1; Marrocos – 1; Moldávia – 4; Nepal – 5; Nigéria – 1; Palestina – 1; Peru – 2; Quirquístão – 2; RDC (ex-Zaire) – 7; Roménia – 1; Senegal – 2; Serra Leoa – 3; Sérvia – 1; Somália – 1; Sudão – 1; Turquia – 1; Ucrânia – 1; **TOTAL: 102 (6).**

## 2006

Albânia – 4; Angola – 6; Argélia – 1; Arménia – 2 (2); Bangladesh – 2; Bielorrússia – 5; Brasil – 1; Bulgária – 2; China – 2; Colômbia – 5; Congo – 1; Costa do Marfim – 6; Cuba – 3; Eritreia – 4; Etiópia – 1; Federação Russa – 5 (1); Geórgia – 1; Guiné-Bissau – 5; Guiné-Conacry – 6; Irão – 1; Iraque – 2; Israel – 3; Kosovo -1; Líbano -2; Libéria – 3; Moldávia – 1; Myanmar -1; Nepal – 6; Nigéria – 6; Paquistão – 1; Peru – 1; RDC (ex-Zaire) – 15 (1); Senegal – 1; Serra Leoa – 4; Sudão – 1; Turquia – 3; Turquemenistão – 1; Ucrânia – 1 **TOTAL: 117 (4).**

## 2007

Afeganistão – 7; Angola – 5; Argélia - 3 (2); Bósnia – 7 (9); Brasil – 2 (1); Burundi – 1; Camarões – 2; Colômbia – 82 (5); Costa do Marfim – 2; Cuba – 3; Eritreia – 2; Etiópia – 1; Federação Russa – 6 (1); Gana – 2; Guiné-Bissau – 3; Guiné-Conacry – 13; Honduras – 1; Hungria -1; Índia – 5; Irão – 2; Kosovo -1; Macedónia – 1; Marrocos – 1; Nepal – 3; Nigéria – 2; Paquistão – 2; Peru – 1; RDC (ex-Zaire) – 11; Senegal -2; Serra Leoa – 3; Somália – 15 (6); Sri Lanka – 6; Turquia – 1; **TOTAL: 200 (24).**

## 2008

Afeganistão – 1; Angola – 3; Azerbaijão – 2; Bielorrússia – 2; Bósnia – 10; Brasil – 2; Burundi – 2; China – 1; Colômbia – 26; Congo – 2; Costa do Marfim – 1; Eritreia – 5; Etiópia – 1; Gana – 2; Geórgia – 4; Guiné-Bissau – 4; Guiné-Conacry – 8; Índia – 2; Irão – 1; Iraque – 4; Marrocos – 2; Nigéria – 8; Palestina – 1; Peru – 2; RDC (ex-Zaire) – 20; Ruanda – 1; Senegal – 7; Serra Leoa – 1; Sérvia – 3; Somália – 3; Sri Lanka – 26; Sudão – 1; Ucrânia – 1; Vietname – 2 **TOTAL: 161.**

**2009**

Angola – 3; Benim – 1; Bósnia – 3; Brasil – 1; Camarões – 3; Chade – 1; Colômbia – 15; Cuba – 1; El Salvador – 1; Eritreia – 21; Federação Russa – 2; Gâmbia – 2; Geórgia -2; Guiné-Bissau – 5; Guiné-Conacry – 18; Índia – 1; Irão – 4; Mauritânia – 16; Moldávia – 1; Nepal – 1; Nigéria – 10; Paquistão – 1; RDC (ex-Zaire) – 6; Ruanda – 1; Senegal – 1; Serra Leoa – 2; Sri Lanka – 8; Togo – 1; Ucrânia – 5

**TOTAL: 137.**

**2010**

Afeganistão – 2; Angola – 11; Bielorrússia – 1; Brasil – 2; Camarões – 1; China – 2; Colômbia – 16; Costa do Marfim – 1; Croácia – 1; Cuba – 2; Federação Russa – 5; Gâmbia – 2; Gana – 2; Geórgia – 4; Guiné-Bissau – 10; Guiné-Conacry – 43; Honduras -1; Iemen – 1; Índia -1; Irão – 6; Macedónia – 2; Mauritânia – 1; Nigéria – 7; Palestina – 1; Paquistão – 4; Quénia – 1; RDC (ex-Zaire) – 10; Senegal – 2; Serra Leoa – 7; Somália – 2; Sri Lanka – 4; Sudão – 1; Tajdjiquistão – 1; Turquia – 2; Uganda – 1;

**TOTAL: 160.**

**TOTAL:** Afeganistão – 24 (16); África do Sul – 1; Albânia – 25 (9); Alemanha – 1; Angola – 122 (46); Argélia – 9 (2); Arménia – 13 (9); Azerbaijão – 2; Bangladesh – 3; Benim – 3; Bielorrússia – 21 (8); Bósnia – 21 (15); Brasil – 14 (1); Bulgária – 13 (2); Burundi – 6; Camarões – 9; Cambodja – 1; Cazaquistão – 7 (4); Chade – 2; China – 7 (1); Colômbia – 181 (10); Congo – 6; Costa do Marfim – 14; Croácia – 1; Cuba – 39 (3); El Salvador – 1; Espanha – 1; Eslováquia – 9 (7); Estónia – 1; Eritreia – 33; Etiópia – 4; EUA – 1; Federação Russa – 62 (22); França – 1; Gabão – 2; Gâmbia – 22; Gana – 14; Geórgia – 28; Guiné-Bissau – 42 (2); Guiné-Conacry – 105; Guiné Equatorial – 2; Honduras -2; Hungria – 1; Iemen – 1; Índia – 17; Indonésia – 1; Irão – 23; Iraque – 12; Israel – 3; Kosovo – 2; Líbano – 2; Libéria – 24; Lituânia – 2; Macedónia – 6; Marrocos -6; Mauritânia – 17; Moçambique – 1; Moldávia – 11; Mongólia – 4 (2); Myanmar – 1; Nepal – 15; Nigéria – 60; Palestina – 7; Paquistão – 26; Peru – 7; Polónia – 14 (27); Quénia – 2; Quirquistão – 2; RDC (ex-Zaire) – 80 (1); Rep. Centro Africana – 11 (1); Rep. Checa – 2 (3); Rep. Fed. Jugoslávia – 7; Roménia – 13 (6); Ruanda – 4 (2); Sarah Ocidental – 1; Senegal – 21; Serra Leoa – 98 (2); Sérvia – 4; Somália – 21 (6); Sri Lanka – 59; Sudão – 8; Tajdjiquistão – 2 (3); Togo – 3; Turquia – 11; Turquemenistão – 1; Ucrânia – 21 (1); Uganda – 1; Vietname – 6 (2); Zimbabué – 5 (6)

**TOTAL ABSOLUTO: 402 (60).**