

A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE ASILO E REGIMES DE PROTEÇÃO A REFUGIADOS EM PORTUGAL (1975 – 2015)¹

Lúcio Sousa² e Paulo Manuel Costa³

1. Introdução. 2. Sob o regime dos Instrumentos internacionais e da Constituição: refugiados e retornados (1974- 1980). 3. A produção legislativa sobre asilo, requerentes e refugiados: avanços e recuos (1980-1993). 4. No teatro da Europa: “crise” de asilo de 1993 e a Lei de Asilo n.º 70/93. 5. Europa e especificidades nacionais: a lei de asilo de 1998 e as resoluções casuísticas. 6. O atual regime de concessão de asilo: a Lei n.º 27/2008 e as reinstalações. 7. Conclusão: síntese das políticas de admissão de refugiados em Portugal.

1. Introdução

Uma política de asilo é, genericamente, o resultado de preocupações humanistas e considerações políticas. Se, por um lado, estão presentes conceitos imperativos de direitos humanos, liberdade e democracia, por outro, os interesses do Estado e as condições objetivas de aplicação de uma determinada lei podem levar a distorções, nomeadamente limitando a proteção humanitária subjacente.

Este texto procede a uma análise da legislação e das medidas específicas adotadas sobre o asilo no Portugal democrático, com o objetivo de caracterizar o regime de asilo que vigorou entre 1975 e 2015⁴ e, nomeadamente, apurar se este foi um regime aberto, com uma visão integracionista, ou se foi um regime fechado com uma visão exclusivista⁵. Isto é, se o regime

¹ Para o período de 1975-1998 este texto utiliza parcialmente uma parte do subcapítulo 3.4 de Sousa (1999).

² Professor Auxiliar na Universidade Aberta e Investigador integrado no CEMRI - Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais e investigador colaborador do IELT – Instituto de Estudos de Literatura e Tradição. *E-mail*: lucio.sousa@uab.pt

³ Professor Auxiliar na Universidade Aberta e Investigador no CEMRI - Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais e na ELO - Unidade Móvel de Investigação em Estudos do Local. *E-mail*: pmcosta@uab.pt

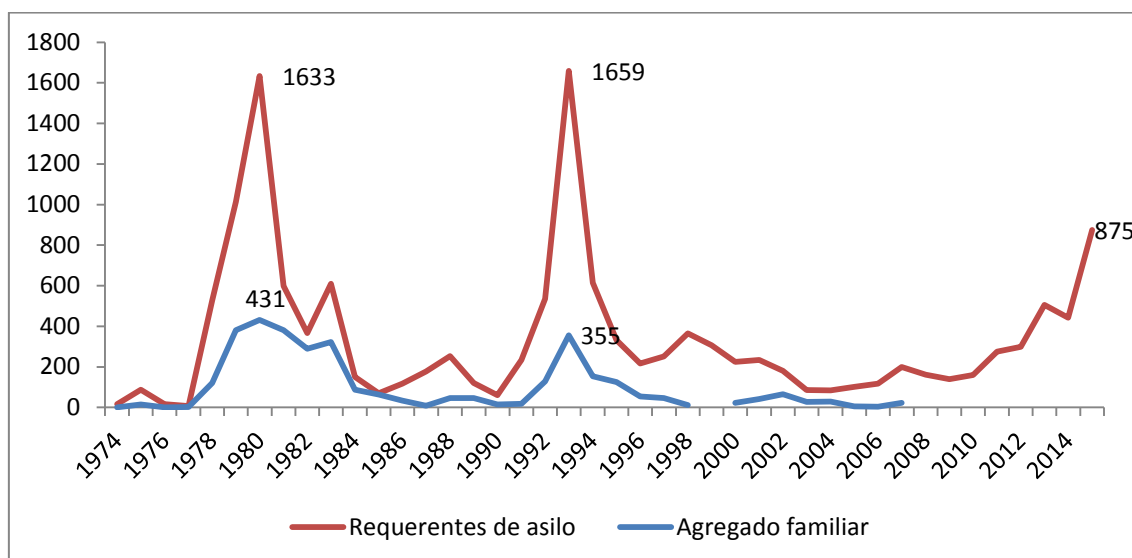
⁴ É, forçosamente, uma descrição limitada pois são escassas as fontes existentes sobre esta temática. Tal facto torna necessária uma pesquisa sistemática, tenaz e pacientemente realizada, consultando muita “documentação cinzenta” que não está facilmente disponível.

⁵ As noções de regime aberto, liberal e integrativo e as de regime fechado e de exclusão foram apresentadas por Danièle Joly numa comunicação, em Berlim, na Euroconference n.º 26 (15 - 18 de Outubro de 1998). Estas são concomitantes com as noções de “open asylum policy” e de “restrictive asylum policy” analisadas por Milner (2009, 8). De acordo com este último autor, que as aplica na análise da evolução política das medidas de asilo em África, as políticas de asilo abertas correspondem àquelas em que são assegurados os padrões internacionais e regionais e

de asilo promoveu uma política ativa de receção e integração de refugiados, ou se, pelo contrário, a política seguida pretendeu limitar o acesso de refugiados às fronteiras do Estado e impor medidas restritivas de forma a excluí-los da integração na sociedade de acolhimento.

O número de requerentes de asilo e refugiados em Portugal nos últimos 41 anos são, no contexto europeu, diminutos (Sousa, 1999; UNHCR, 2014). Como poderemos observar no Gráfico 1, a média anual do total dos reuentes de asilo corresponde a pouco mais de 400 pedidos anuais. Somente em dois momentos, 1980-1981 e 1993-1994, se constata que este valor foi superado de forma relevante. No último ano recenseado, 2015, o número de pedidos de asilo está, de novo, superior, com 872 pedidos de asilo. Todavia, face aos números registados na Europa, o número de requerentes de asilo em Portugal persiste como um fenómeno relativamente periférico.

Gráfico 1 - Pedidos de asilo (1974 - 2015)



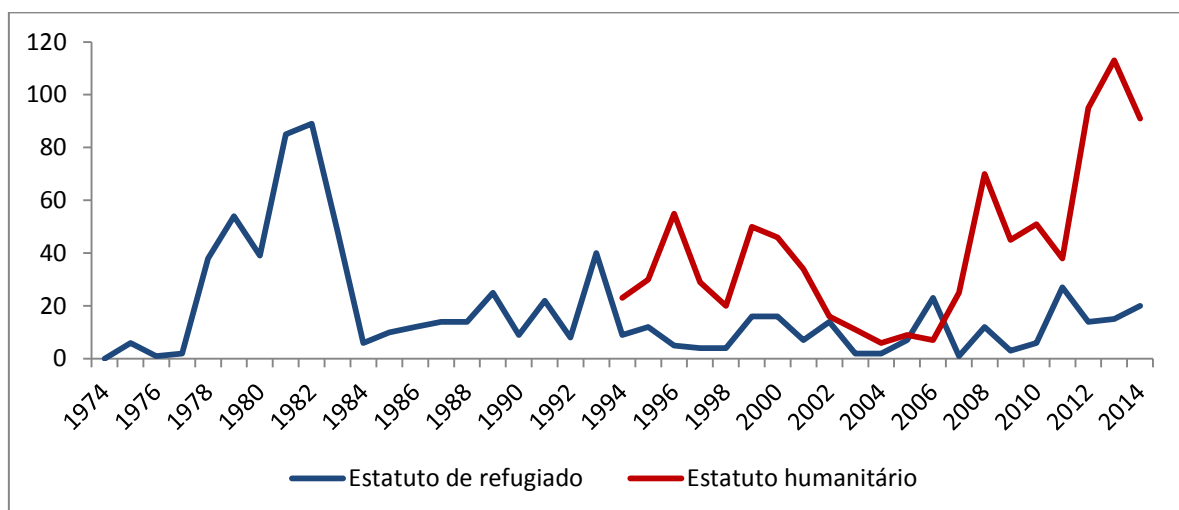
Fontes: 1974-1993 (Costa, 1996); 1994-1996 (SEF, s.d.); 1997 (CPR, s.d.); 1998-1999 (UNHCR, 2005); 2000-2014: (SEF, 2001 a 2015) [a partir de 2006 o relatório do SEF não distingue o agregado familiar – os dados de 2006 e 2007 foram obtidos em CPR, 2006; 2007]; 2015 (CPR, s.d.).

Relativamente ao número de refugiados reconhecidos em Portugal no período em estudo não há uma fonte nacional que tenha este dado exposto de forma pública. Uma tentativa de aproximação ao efetivo foi feita por Sousa (1999) com base em documentação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e permite-nos concluir que a concessão do estatuto de refugiado tem sido objeto de alguma parcimónia.

garantidos os direitos sociais, económicos e políticos, nomeadamente a livre circulação e a procura de emprego. Por seu turno, as políticas restritivas são aquelas em que se procura evitar a entrada de refugiados, não aplicando os padrões internacionais e regionais, não cooperando com as organizações internacionais da área e negando os direitos estabelecidos na Convenção de 1951.

Com base nos dados disponíveis (Gráfico 2), apesar do número de pedidos apresentados, o estatuto de refugiado, compreendendo aqui a autorização de residência por motivos humanitários, de que falaremos mais à frente, foi concedido entre 1974 e 2014, a 1605 pessoas: 741 concessões ao abrigo do estatuto de refugiados e 864 por razões humanitárias.

Gráfico 2 - Concessões de estatuto de refugiado e estatuto humanitário (1974 – 2014)

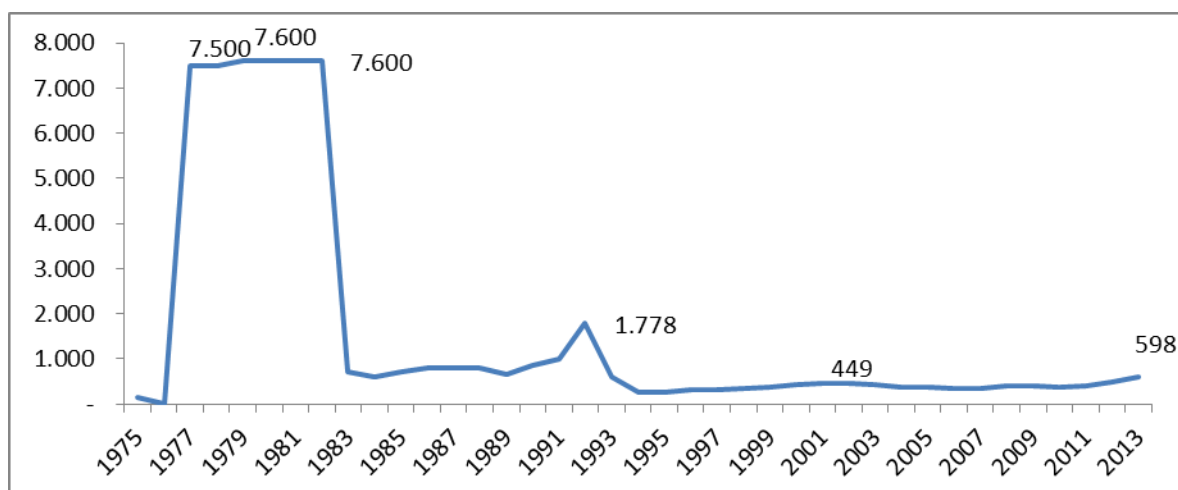


Fontes: Costa, 1996; Sousa, 1999; UNHCR, 2005; 2005a; SEF 2001-2014.

O UNHCR (s.d.) identifica como população refugiada entre 1974 e 2013 os dados indicados no Gráfico 3, de acordo com o qual o número de refugiados em Portugal, entre 1976 e 1983, é de 7600 pessoas, um número que, sugerimos, se insere no contexto de definições mais abrangentes de refugiados e no contexto social da época com um elevado número de pessoas provenientes dos PALOP, consideradas como refugiadas. De facto, os dados expostos por Costa (1996) não indiciam a existência de tal número de reconhecimentos.

Excetuando este período inicial, o efetivo irá diminuir ao longo das décadas seguintes, sendo apontado como tendo 598 em 2013.

Gráfico 3 - População refugiada em Portugal (1974 – 2013)



Fonte: UNHCR (s.d.)

Para a análise da evolução do direito de asilo em Portugal, dividimos a nossa abordagem em cinco grandes fases, acompanhando a produção legislativa relativa ao asilo, requerentes de asilo e refugiados, procurando descortinar as características mais marcantes do regime legal em vigor em cada uma delas.

2. Sob o regime dos Instrumentos internacionais e da Constituição: refugiados e retornados (1974- 1980)

Em 1960, o governo português assinou e ratificou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, comumente designada como Convenção de Genebra de 1951. No entanto, somente em 1976 Portugal ratificou o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967, adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Todavia, os anos sessenta vão ser marcados, sobretudo, pelo facto de Portugal ter estado na origem de fluxos de refugiados: por um lado, os exilados políticos, opositores ao regime do Estado Novo, que afluem a países Europeus para se refugiarem; por outro, sobretudo a partir de 1960, no quadro das guerras coloniais, as centenas de milhares de naturais das colónias que se refugiam nos países vizinhos, chegando a ser responsáveis por 50% dos efetivos de refugiados em África (Gould, 1974; Milner, 2009). Todavia, as autoridades portuguesas também fazem menção de referir que acolhem refugiados, como os cerca de 6600 provenientes da República do Congo (ex-belga) em 1960 (Agência Geral do Ultramar, 1960). Entre 1961 e 1971, o Alto Comissariado das

Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) teve, em Portugal, um representante honorário, Robert Gulbenkian, que tratou de alguns casos individuais de refugiados (ACNUR, 1997).

Entre 1974 e 1980, Portugal não possui legislação nacional sobre o direito de asilo. A única referência ao assunto constava do artigo 22.º da Constituição da República de 1976⁶, no qual o direito de asilo é reconhecido e o estatuto de refugiado remetido para lei ordinária (que só viria a aprovada, como analisaremos, em 1980 com a Lei n.º 38/80, de 1 de agosto). Apesar disso, a ausência de regulação legal não prejudicou a situação dos requerentes de asilo, pois, como veremos, a situação legal destes durante o período em causa chegou a ser melhor do que nos anos posteriores.

Após 1974, na sequência da Revolução dos Cravos e da mudança política ocorrida, afluem a Portugal algumas dezenas de pessoas a solicitar asilo. Inicialmente, entre os anos de 1974 a 1977, são sobretudo provenientes de Espanha e da América do Sul, com destaque para o Brasil e o Chile (Costa, 1996; Sousa, 1999). Neste contexto, a mudança política ocorrida em Portugal produz um efeito de atração sobre estes refugiados.

Durante este período, face à inexistência de legislação que regulasse o direito de asilo e perante a necessidade de proceder à elaboração de critérios que definissem a ajuda a fornecer, o ACNUR, que entretanto tinha aberto uma delegação em Portugal, atribuía, sob o seu mandato, o estatuto de refugiado. Este processo implicava a realização de uma entrevista ao requerente pela própria assistente social do ACNUR e o envio dos seus dados para Genebra.

Em 1978 é celebrado entre o Governo Português e o ACNUR o 1º Acordo de Cooperação, acordo que visava apoiar a integração social de pessoas com “vocação para o estatuto de refugiado” provenientes das ex-colónias, tendo a sua execução sido atribuída ao Alto Comissariado para os Desalojados (Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais – IARN). É interessante constatar que o “processo de apoio a refugiados” tem início no ano de 1975, com referência à descolonização como fator iniciador do fluxo de “indivíduos sem prova de nacionalidade portuguesa”, não existindo qualquer menção aos requerentes latino-americanos ou de nacionalidade espanhola (ACNUR, 1997). Isto é, inicialmente, para as autoridades portuguesas o problema dos refugiados estava centrado nos africanos que acompanharam o êxodo dos retornados e em relação aos quais existiam dúvidas quanto à nacionalidade, sobretudo após a aprovação do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho⁷, que colocava em

⁶ Atualmente, o direito de asilo está previsto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 33.º da Constituição.

⁷ De acordo com este Decreto-lei, aprovado em vésperas da independência de Moçambique, salvo raras exceções, todos os habitantes de origem africana das ex-colónias perdiam a nacionalidade portuguesa independentemente da

situação incerteza ou deixava mesmo num “limbo legal” milhares de “ex-portugueses” africanos⁸.

Neste contexto, é interessante referir que entre 1978 e 1984, o número dos requerentes de asilo que obtiveram a nacionalidade portuguesa é quase duas vezes e meia superior ao total dos que obtiveram o estatuto de refugiado entre 1974 e 1997 (Costa, 1996; Sousa, 1999). O facto da esmagadora maioria destas aquisições, 99%, ter sido feita por parte de requerentes provenientes dos PALOP é indicativo da estreita ligação entre o processo de descolonização, a alteração da lei da nacionalidade portuguesa e o subterfúgio encontrado no direito de asilo como uma solução para a situação em que se encontravam estas pessoas.

3. A produção legislativa sobre asilo, requerentes e refugiados: avanços e recuos (1980-1993)

Num período em que alguns países europeus definiam medidas legislativas de carácter mais restritivo em relação às práticas de asilo, como era o caso da Alemanha (Bosswick, 1997), em Portugal a primeira lei de asilo, a Lei n.º 38/80, de 1 de agosto, é, de uma forma global, tida como «extremamente generosa» (CPR, 2014, 2). A esta generosidade não são alheias as características dos fluxos que acorriam a Portugal no contexto do processo de descolonização, compostos, na sua maioria de pessoas oriundas das ex-colónias, e em particular de Angola e Moçambique (Costa, 1996). Registe-se o facto de a lei consagrar, de forma inovadora, o asilo por motivos políticos e por razões humanitárias. Assim, a Lei, no seu artigo 1.º apresentava os seguintes fundamentos para a concessão de asilo:

1— É garantido o direito de asilo a estrangeiros e aos apátridas perseguidos em consequência da sua actividade em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana, exercida, respectivamente, no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

sua manifestação de vontade. Na prática, passou-se de um princípio de nacionalidade baseado no *jus soli* para um que passou a basear-se no *jus sanguinis*. Conservavam somente a nacionalidade, as mulheres casadas com portugueses e os descendentes de portugueses até terceiro grau. Esta medida, se tinha como objetivo declarado evitar casos de plurinacionalidade, pretendeu sobretudo, como afirma um dos seus autores, que «(...) quando a situação se *incendiou* em Angola e Moçambique, nos não víssemos obrigados a acolher aqui sabe-se lá se um milhão ou mais de pessoas aflitas» (Almeida Santos in: Esteves, 1989, p. ix).

⁸ A responsável pelo serviço de integração social do ACNUR, entrevistada em 1998, referia que «(...) naquela altura havia aquela grande...confusão, se eram refugiados se eram retornados (...) o próprio Serviço de Estrangeiros no início tentava deslindar esse caso, se eles tinham um ascendente português poderiam ir pela via da nacionalidade, ou se não tinham à partida nenhuma possibilidade da nacionalidade e aí os casos começaram a ficar também pendentes».

2 — Têm direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com razão ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar, respectivamente, ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

No artigo 2.º era descrito o Asilo por razões humanitárias⁹, como segue:

Pode ainda ser concedido asilo aos estrangeiros e aos apátridas que não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual por motivos de insegurança devida a conflitos armados ou da sistemática violação dos direitos humanos que ali se verifiquem.

De acordo com o n.º 2 do artigo 4.º, a concessão de asilo com base no artigo 2.º conferia ao beneficiário um estatuto análogo ao de refugiado. Os efeitos do asilo eram extensivos aos cônjuges, filhos menores ou incapazes do requerente, podendo ainda beneficiar outros membros do seu agregado familiar. As pessoas candidatas ao asilo passaram a ser portadoras de uma autorização de residência provisória, válida até à decisão final do pedido. O prazo para a apresentação do pedido, por escrito, era de 30 dias, prevendo-se que entre a sua apresentação e o despacho ministerial mediaria um período máximo de 120 dias. O recurso tinha, inicialmente, efeito suspensivo em todas as situações.

A competência para decidir do pedido de asilo cabia então ao Ministério da Administração Interna e ao Ministério da Justiça. A entidade responsável pela sua análise, a Comissão Consultiva para os Refugiados (CCR), era um órgão colegial interministerial composto por representantes dos ministérios da Justiça, Administração Interna, Saúde, Negócios Estrangeiros, Defesa Nacional e Segurança Social, a que se juntava o representante do ACNUR, com capacidade para emitir uma opinião sobre os processos, mas sem direito de voto.

A lei viria a sofrer algumas alterações, em 1983, pelo Decreto-Lei n.º 415/83, de 24 de novembro. Estas alterações incidiram sobre questões processuais e traduziram-se numa diminuição da proteção conferida aos requerentes de asilo.

⁹ As razões humanitárias integram o conceito de refugiado tal como é definido pela Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspetos específicos dos problemas dos refugiados em África, de 1969, onde, conforme o n.º 2 do artigo 1º: «O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade».

Desde logo, e no que respeita à apresentação do pedido, foi estabelecida uma distinção entre quem entrava irregularmente em território português, que deveria apresentar imediatamente o pedido (artigo 10.º, n.º 1), e quem estivesse legalmente no país, que o deveria fazer por escrito no prazo de 60 dias, após a entrada ou o conhecimento dos factos que serviam de fundamento ao pedido. Neste caso, os pedidos deveriam ser formulados por escrito e em português.

Para além disso, foi introduzida a noção de recusa liminar dos pedidos de asilo (artigo 15º-A) quando eles fossem considerados manifestamente infundados. Por seu turno, o recurso passou a ter efeitos suspensivos somente no procedimento dito “normal”. Foi também introduzida uma alteração na duração da autorização de residência provisória, que passa a ser somente de 120 dias (período julgado necessário para analisar o processo), renovável por 30 dias. E, por razões de segurança, a decisão de concessão de asilo deixou de ser publicada em Diário da República.

Por fim, foi consagrado um procedimento para a apreciação de pedidos de reinstalação de refugiados sob o mandato do ACNUR que, na prática, teve pouca utilização, pois foram escassos os casos registados em Portugal.

Apesar da introdução destas medidas restritivas, a situação dos requerentes de asilo não sofreu uma deterioração imediata. Por um lado, o número de requerentes de asilo era pequeno e a maioria dos processos eram tratados pela via normal, embora de uma forma cada vez mais morosa; por outro lado, subsistia ainda um relativo apoio social alargado.

A década de oitenta também se inicia sob o signo da estruturação dos mecanismos de receção e integração dos requerentes, com a passagem de um sistema em que vigorava um conjunto de medidas *ad hoc* herdadas da década de setenta, aplicadas por diferentes instituições, para um modelo comum aplicável a todos os requerentes. Apesar desta uniformidade do apoio, o fenómeno dos refugiados ainda é, no início da década de oitenta, uma questão fortemente ligada à descolonização.

Surgem também, neste período, as primeiras experiências com centros de acolhimento vocacionados exclusivamente para atender requerentes de asilo e refugiados. Em 1981 entra em funcionamento o Centro do Passadiço, em pleno coração de Lisboa, destinado a receber candidatos a asilo em situação de precariedade. A partir de 1984, entra em funcionamento, em Tercena, um outro centro destinado a quem já detinha uma autorização de residência provisória e para os refugiados reconhecidos.

O início da década de noventa vai ser marcado por uma retração e mesmo suspensão dos mecanismos existentes para a receção e integração de requerentes de asilo e refugiados. Esta retração começa com o fim de grande parte do apoio orçamental do ACNUR em 1991, o que faz como que o apoio à integração de refugiados seja suspenso.

4. No teatro da Europa: “crise” de asilo de 1993 e a Lei de Asilo n.º 70/93

Em 1993, as autoridades portuguesas perante o aumento do número de requerentes de asilo¹⁰, aprovaram uma nova lei de asilo, inicialmente vetada pelo Presidente da República, a Lei n.º 70/93, de 29 de setembro. Esta lei assume a incorporação dos princípios decorrentes da assinatura, por parte de Portugal, da Convenção de Dublin¹¹ e do Acordo de Schengen¹². Esta Convenção e Acordo, definindo o Estado responsável pela análise do pedido de asilo e definindo uma fronteira exterior comum, assumem a faceta mais visível das crescentes medidas restritivas de acesso e receção de requerentes de asilo a nível europeu.

Na nova lei de asilo, o conceito de refugiado sofre uma alteração redutora no seu conteúdo. O artigo 2.º, relativo aos fundamentos de asilo, fica restringido aos n.ºs 1 e 2 do anterior artigo 1.º da Lei 38/80, sendo somente aditada ao n.º 1 a frase «(...) ou gravemente ameaçados de perseguição (...)», e desaparece a figura do asilo por razões humanitárias.

A excecionalidade passou a ser a norma para as situações consideradas como humanitárias. De facto, a nova lei criou, no artigo 10.º, um regime excecional por razões humanitárias que manteve a redação da anterior norma de asilo por razões humanitárias, embora agora se fizesse uma remissão para a Lei de Estrangeiros. Deste modo, aqueles que antes podiam beneficiar de um estatuto de refugiado e de direito de asilo, em virtude da existência de conflitos armados ou da sistemática violação dos direitos humanos no Estado da nacionalidade ou da residência que impossibilitassem ou impedissem o seu regresso, deixaram de beneficiar daquela qualificação e daquele direito, passando a ser tratados como estrangeiros.

¹⁰ Enquanto em 1990 foram apresentados um total de 74 pedidos, incluindo 13 elementos de agregado familiar, em 1991 foram 251 (18 elementos do agregado familiar), em 1992 foram 663 (128 elementos do agregado familiar) e em 1993 foram apresentados 2014 pedidos (incluindo 355 elementos do agregado familiar). Estes valores, aferidos por Costa (1996) são ligeiramente diferentes dos dados do ACNUR pelo facto dos valores apresentados por esta entidade estarem arredondados à centena (Asilo sob ameaça, 1995, http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2p.html, acedido a 27 de fevereiro de 2016).

¹¹ Aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 34/92, de 18 de dezembro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/92 de 18 de dezembro.

¹² Aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/93, de 25 de novembro e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 55/93, de 25 de novembro.

O prazo de apresentação do pedido para o estrangeiro que estivesse legalmente em território português foi reduzido para oito dias após a entrada ou, no caso dos residentes, após o conhecimento dos factos que servissem de fundamento ao pedido de asilo (artigo 13.º, n.º 4).

Foram então instituídos dois tipos de processos de avaliação dos pedidos: o “processo normal” e o “processo acelerado”. O “processo normal” era destinado aos pedidos considerados “fidedignos”, enquanto o “processo acelerado” era para os pedidos que fossem considerados “manifestamente infundados”, claramente abusivos ou que mostrassem uma utilização abusiva do processo de asilo; eram ainda submetidos ao processo acelerado os pedidos de requerentes que fossem provenientes de país «(...) suscetível de ser qualificado como país seguro ou país terceiro de acolhimento». Por «países seguros» entendia-se os países em relação aos quais não se considerava existirem razões que justificassem a existência de refugiados, nomeadamente por aí se verificar o respeito dos direitos humanos, existirem instituições democráticas e elas funcionarem normalmente e existir estabilidade política (artigo 1.º, al. c)); por sua vez, os «países terceiros de acolhimento» são os países pelos quais os requerentes tenham transitado e sejam considerados como “seguros”, entendendo-se que os requerentes poderiam ter obtido proteção ou poderiam ter apresentando os pedidos nesses países (artigo 1.º, al. b)).

Deste modo, vemos que o regime jurídico europeu (e nacional) de asilo criou uma ficção jurídica, de modo a permitir que os Estados europeus se pudessem eximir às obrigações internacionais que decorrem, nomeadamente, da Convenção de Genebra. Esta obrigação não existe apenas quando outros Estados não confirmam proteção aos requerentes de asilo ou quando não exista nenhum Estado que o possa fazer, pois ela é de cada um dos Estados e independente da apreciação que os outros Estados possam fazer. Como todos os países da União Europeia são considerados seguros e como estes Estados têm ainda acordos de readmissão com os países limítrofes, o que significa que os requerentes podem ser reenviados para esses países sem que o mérito dos seus pedidos seja sequer apurado, foi criado um “cordão sanitário” em redor da Europa que impede, na prática, o acesso dos potenciais refugiados a um sistema organizado de avaliação de pedidos de asilo.

Em princípio, no processo acelerado, o SEF e o Comissário Nacional para os Refugiados tomavam uma decisão sobre a admissibilidade do pedido no prazo de 48 horas e apenas em caso de parecer positivo era emitida uma autorização de residência provisória; em caso de parecer negativo, o requerente tinha 48 horas, após a afixação da decisão nas instalações do SEF, para recorrer para o Ministro da Administração Interna, a quem cabia a decisão final (no

entanto, a lei não estabelecia um prazo para esta decisão). O processo normal compreendia, na lei, 58 dias para a sua resolução completa.

A extensão do estatuto de refugiado aos familiares e a possibilidade de reunificação fica restrita ao cônjuge e aos filhos menores solteiros e incapazes, ou, no caso de o refugiado ser menor, aos pais.

O recurso, tanto no processo normal como no acelerado, deixou de ter efeitos suspensivos, o que significava, por exemplo, que o prazo para abandonar o território nacional continuava a correr, pelo que os requerentes, a quem fosse negado o estatuto e interpussem recurso, depois de ultrapassado esse prazo (15 dias no processo acelerado e 30 dias no processo normal), ficavam sujeitos à legislação de estrangeiros e, não tendo nenhum visto ou título de residência, podiam ser objeto de uma decisão de expulsão.

Tal como a lei anterior, a Lei n.º 70/93 continuou a admitir a possibilidade de recusa de asilo sempre que «(...) a segurança interna ou externa o justifiquem ou quando a proteção da população o exija, designadamente em razão da situação social ou económica do País» (artigo 4.º, n.º 2). Se as razões de segurança interna ou externa ainda podem ser compreensíveis, embora introduzam uma dúvida razoável sobre a existência de interesses políticos entre Estados que possam limitar a concessão de asilo¹³, a recusa de asilo por considerações sociais ou económicas é injustificável, sob pena de se esvaziar o direito de asilo enquanto direito humano fundamental, tal como decorre do direito internacional. E esta possibilidade de recusa é tanto mais incompreensível quanto Portugal nunca foi destino de fluxos significativos de refugiados, ao contrário da experiência de outros Estados, nomeadamente africanos¹⁴.

5. Europa e especificidades nacionais: a lei de asilo de 1998 e as resoluções casuísticas

Embora o número de requerentes de asilo tende-se a descer no final dos anos noventa, o regime jurídico de asilo, de forma preventiva e enquadrada pela legislação europeia, continuou a ser objeto de alterações. Com a aprovação da Lei n.º 15/98, de 26 de março, a

¹³ A concessão de asilo, embora enquadrada num sistema internacional de cariz humanitário, tem sempre presente em substância, a fricção entre interesses de Estados. O reconhecimento de estatuto de asilo e de refugiado manifesta o reconhecimento de que o regime político de onde estes fugiram viola os direitos humanos. O uso político do asilo foi empregue de forma recorrente no período da Guerra Fria como forma de expor essa condição (Newman, 2003, 5).

¹⁴ O único fluxo significativo de pessoas que entrou em Portugal foi aquele que teve origem nas independências dos países africanos lusófonos e tecnicamente aquelas não se podem qualificar de refugiados face à lei de asilo, para além do facto de que em 1993 esse já era um problema largamente superado.

proteção por razões humanitárias passou a estar regulada no artigo 8º, sendo a alteração mais significativa, em relação ao anterior regime, a previsão de que a autorização de residência por razões humanitárias «é concedida», em lugar de «pode ser» aplicado o regime excecional por razões humanitárias, tal como era previsto na Lei n.º 70/93, diminuindo assim a margem de apreciação e decisão da administração quando se verificassem as condições que possibilitavam a aplicação deste regime excecional.

A principal novidade da Lei n.º 15/98, em termos processuais, foi a regulação de um procedimento de admissibilidade do pedido de asilo. Os critérios de inadmissibilidade previstos (artigo 13.º) são os critérios de exclusão estipulados na Convenção de Genebra e os critérios que integram o Acordo de Schengen e a Convenção de Dublin, nomeadamente os conceitos de país de origem seguro e país terceiro de acolhimento.

Na prática, a inclusão destes critérios de inadmissibilidade obsta, no caso português, a que um qualquer pedido de asilo possa ser feito na fronteira terrestre, pelo que, os requerentes de asilo só podem chegar a Portugal por via marítima ou aérea. A implementação deste tipo de procedimentos decorre de um processo de harmonização legal e administrativo com os restantes países da União Europeia, sendo indicativo do tipo de dificuldades colocadas pelos Estados europeus com o objetivo de impedir o acesso e a apresentação de pedidos por requerentes de asilo, isto é, refugiados.

Foi ainda mantida na lei a possibilidade de ser recusada a concessão de asilo por razões de segurança, mas foi retirada a menção aos problemas económicos.

De acordo com a nova lei, a extensão dos efeitos do asilo aos familiares apenas abrangia o cônjuge e os filhos menores, adotados ou incapazes e, caso o requerente fosse menor, os pais e os irmãos menores a cargo. Era, contudo, dada a possibilidade de ser concedida uma autorização de residência extraordinária aos familiares, em vez da extensão dos efeitos da atribuição do estatuto de refugiado.

O recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, com efeitos suspensivos, só era possível em relação aos pedidos admitidos para apreciação. Em relação aos não admitidos, podia ser apresentado recurso da decisão de recusa para o Comissário Nacional para os Refugiados, cabendo recurso dessa decisão para o Tribunal Administrativo de Círculo. O recurso não tinha, no entanto, efeito suspensivo, ficando o requerente obrigado a sair voluntariamente de Portugal, a ser expulso ou a permanecer ilegalmente no país.

Todavia, a Lei n.º 15/98 apresentava uma novidade ao atribuir um papel importante ao ACNUR¹⁵ e ao Conselho Português para os Refugiados (CPR), sobretudo, no acompanhamento do processo e na prestação de apoio legal aos requerentes e revelava também uma maior atenção para com os aspetos sociais de acolhimento de requerentes de asilo, sendo o conceito de «dignidade humana» apresentado como valor por excelência, no qual se deveria basear o apoio social a prestar. Outro aspeto importante era o facto de se enunciar a possibilidade de transferir tarefas de acolhimento para as organizações não--governamentais. Deste modo, foi aberto um centro de acolhimento temporário, com 23 lugares, pelo CPR, tendo como objetivo acolher requerentes de asilo enquanto aguardavam a decisão sobre a admissibilidade do seu pedido.

Uma outra novidade, importante, foi a introdução da possibilidade de proteção temporária (artigo 9.º¹⁶) às «pessoas deslocadas do seu país, em consequência de graves conflitos armados que originem, em larga escala, fluxos de refugiados». É bastante relevante o facto desta norma denominar estas pessoas de «refugiados». Ou seja, o próprio legislador reconhece que o conceito de refugiado é bastante mais amplo do que aquele previsto no artigo 1.º, o qual abrange apenas aqueles que poderíamos denominar de «refugiados clássicos» (Zolberb et al, 1989). No entanto, este reconhecimento de um conceito de refugiado mais amplo não se traduziu na extensão do regime de asilo, mas antes na criação de formas de proteção temporárias e precárias, as quais não têm em devida conta o impacto que os acontecimentos que originaram os fluxos de pessoas têm sobre as vidas dos refugiados e as dificuldades que, em geral, se colocam a um regresso imediato ao país da residência ou da nacionalidade.

Precisamente em 1998 Portugal teve a primeira experiência de proteção temporária, a qual abrangeu refugiados provenientes da guerra civil num dos países com os quais Portugal teve relações históricas coloniais: a Guiné-Bissau. De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/98, de 14 de julho, a proteção temporária foi concedida a guineenses provenientes diretamente da Guiné-Bissau cuja integridade física tivesse sido diretamente ameaçada em consequência do conflito armado que aí estava a decorrer e da violação dos direitos humanos; a proteção poderia ainda ser alargada aos respetivos familiares que tivessem outras nacionalidades. Os refugiados nestas condições beneficiavam de um título de

¹⁵ O ACNUR encerra oficialmente a sua delegação em Portugal em dezembro de 1998, sendo a sua representação assegurada pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR), criado em 1991, enquanto parceiro operacional nacional.

¹⁶ Esta norma seria revogada pela Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, a qual, ao transpor para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/55/CE, passou a regular a concessão de proteção temporária em caso de afluxo «maciço de pessoas deslocadas».

residência anual (Portaria n.º 470-D/98, de 31 de julho), válido por um período de um ano, o qual poderia ser renovado até um limite de dois anos. Estava previsto que beneficiassem de proteção temporária cerca de 4.000 guineenses¹⁷.

As mesmas medidas de proteção temporária foram aplicadas à segunda experiência portuguesa, desta vez com refugiados kosovares, embora a proteção fosse concedida por um período inicial de até seis meses (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/99, de 25 de maio). No entanto, desta vez, procedeu-se a uma dispersão dos refugiados pelo território nacional, os quais foram apoiados por um maior número de entidades, chegando a envolver as de carácter local. Neste caso, terão sido acolhidas cerca de 2.000 pessoas¹⁸.

A partir de 2003, a proteção temporária passou a ser regulada pela Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, a qual transpõe para a ordem jurídica portuguesa, a Diretiva n.º 2001/55/CE, do Conselho da União Europeia, de 20 de julho¹⁹. O procedimento de proteção temporária será ativado sempre que exista um afluxo maciço de pessoas, entende-se por tal a chegada de «um número importante de pessoas deslocadas»; a sua aplicação está dependente de uma decisão do Conselho da União Europeia que declare a existência de um afluxo maciço de pessoas, fazendo assim sobressair uma certa componente política nesta intervenção humanitária, e pretende assegurar a existência de uma repartição equilibrada do esforço a suportar por cada Estado europeu. A proteção poderá ser garantida a quem tenha deixado o seu país ou região de origem por vontade espontânea ou através de um programa de evacuação, em resultado da existência de um conflito armado ou de violência endémica, ou por estarem sujeitas a um risco ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas e generalizadas dos direitos humanos.

A duração da proteção temporária é de um ano, o qual pode ser prorrogado por períodos de seis meses até um ano. Em condições excecionais, mediante decisão do Conselho da União Europeia, este período pode ainda ser prorrogado por mais um ano, o que significa que, no máximo, a proteção temporária pode ser assegurada durante três anos. Terminado o período de proteção temporária, e de acordo com o artigo 22.º, n.º 2, os beneficiários «têm o dever» de regressar ao seu país, sendo-lhes aplicáveis as disposições gerais relativas à permanência, saída e afastamento de estrangeiros, embora possam beneficiar da possibilidade de adiar o retorno ao país de origem (artigo 25.º).

¹⁷ Alto Comissariado para as Migrações, <http://www.refugiados.acm.gov.pt/a-experiencia-portuguesa/>, acedido a 23 de fevereiro de 2016.

¹⁸ Alto Comissariado para as Migrações, <http://www.refugiados.acm.gov.pt/a-experiencia-portuguesa/>, acedido a 23 de fevereiro de 2016.

¹⁹ Esta lei continua em vigor, tal como resulta do artigo 87.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

Durante a proteção temporária, os beneficiários podem apresentar um pedido de asilo, cabendo a apreciação do pedido ao Estado português, uma vez que este aceitou a transferência dessas pessoas para o território nacional²⁰.

Por fim, a Lei n.º 15/98, no seu artigo 27.º, previu, igualmente, a reinstalação de refugiados²¹ sob o mandato do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, mediante pedido do ACNUR dirigido às autoridades portuguesas. Apenas em 2006 seria utilizado este mecanismo de reinstalação, tendo sido acolhidos 17 refugiados (SEF, 2006, 45). Mais tarde, em 2007, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2007, de 21 de agosto, a qual pretendeu criar um programa de acolhimento de refugiados para responder, em especial, aos pedidos de reinstalação, de modo a que o Estado português pudesse conceder asilo, anualmente, a um mínimo de 30 pessoas. Durante a sua implementação, entre 2006 e 2014, este programa possibilitou a reinstalação de 180 refugiados²².

Na sequência da aprovação da Diretiva n.º 2003/9/CE, de 27 de janeiro de 2003, que estabeleceu normas mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo, e da necessidade da sua transposição para a ordem jurídica nacional, foi publicada a Lei n.º 20/2006, de 23 de junho, que assim aprovou «disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, estabelecido pela Lei n.º 15/98». No essencial, pretendeu-se assegurar condições materiais mínimas que garantissem um nível de vida digno aos refugiados e condições de vida equiparáveis em todos os Estados-membros (considerando n.º 7 da Diretiva 2003/9/CE).

6. O atual regime de concessão de asilo: a Lei n.º 27/2008 e as reinstalações

Em 2008, foi aprovado um novo regime de asilo, pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, o qual procedeu à transposição de três diretivas europeias: a Diretiva n.º 2004/83/CE, a Diretiva n.º 2005/85/CE e a Diretiva n.º 2003/9/CE.

Em linha com aquilo que tem sido a tendência mais recente da legislação nacional, apresenta uma extensa lista de definições (artigo 2.º, n.º 1), especificando, nomeadamente, alguns dos

²⁰ Em princípio, e à luz da Convenção de Dublin, o Estado responsável pela análise do pedido de asilo seria aquele pelo qual o requerente tivesse entrado na União Europeia.

²¹ A reinstalação configura uma das medidas de partilha de responsabilidades a nível global entre Estados, de forma a ajudar a reinstalar refugiados reconhecidos por outros Estados.

²² Conselho Português para os Refugiados, Reinstalação de Refugiados 2006-2014, <http://refugiados.net/1cpr/www/reinstalacao/estatisticas-reinstalacao2006-2014.pdf>, acedido a 24 de fevereiro de 2016.

motivos de perseguição que podem dar lugar à concessão de asilo. A apresentação de definições pelo legislador não é uma opção legislativa pacífica e a sua aceitação é tanto mais questionável quanto as definições sejam más e/ou causem problemas de interpretação.

Neste particular, e no que respeita aos motivos de perseguição, o legislador não deu, na realidade, definições mas limitou-se a enunciar tópicos que podem ser enquadrados em cada um dos motivos indicados. Para além disso, apenas especificou os motivos de perseguição referidos no n.º 2 do artigo 3.º, não sentindo a necessidade de indicar qual o seu entendimento sobre o que poderá ser uma atividade desenvolvida «em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana» (artigo 3.º, n.º 1).

Nas definições apresentadas, na alínea *j.iii)* não se compreende a confusão concetual que é feita entre nacionalidade e cidadania, nem se percebe a indicação da «relação com a população de outro Estado» como um exemplo de perseguição pela nacionalidade, pois se se pretende adotar uma noção ampla de nacionalidade para abranger, designadamente, os grupos nacionais minoritários, mesmo que estes não sejam “reconhecidos”, a sua qualificação já era permitida por alguns dos elementos indicados anteriormente, como a identidade ou a origem geográfica.

De igual modo, a definição de grupo social é bastante confusa (alínea *j.iv)*), ficando a dúvida sobre qual será a «característica inata» referida; neste caso, e de uma forma bastante peculiar, o n.º 2 do artigo 1.º é utilizado para completar a definição desta alínea, sugerido que essa característica inata poderá ser o género ou a orientação sexual; também não se percebe o alcance do esclarecimento de que o grupo social deverá ser «encarado como diferente pela sociedade que o rodeia», ou seja, se o grupo não for considerado como diferente, mas ainda assim for objeto de perseguição, não deve merecer proteção?

No caso da definição de opinião (alínea *j.v)*), não se percebe o alcance da afirmação «sejam ou não manifestados por actos do requerente», pois a perseguição supõe que antes tenha sido praticado um qualquer ato, mesmo que seja a mera expressão ou vocalização da opinião, pois, se não se exterioriza a opinião, ninguém a conhece e, por isso, logicamente, não pode dar origem a uma qualquer perseguição.

Na Lei n.º 15/98, era considerado como «país seguro» «o país relativamente ao qual se possa estabelecer com segurança que, de forma objetiva e verificável, não dá origem a quaisquer refugiados [...]», nomeadamente, porque se verifica o respeito pelos direitos humanos, a

existência e o funcionamento normal das instituições democráticas e estabilidade política (artigo 13.º, n.º 3, al. a)). Com a Lei n.º 27/2008, optou-se por o denominar de «país de origem seguro», mas esta definição é confusa, uma vez que é como tal considerado o país «em relação ao qual o requerente não tenha invocado nenhum motivo grave para considerar que o mesmo não é seguro»; se tivermos em conta que, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, al. d), a proveniência de um país de origem seguro é uma razão para considerar um pedido infundado e inadmissível e como tal sujeito a tramitação acelerada, não se percebe como é que se estabelece se o país de origem é ou não seguro. Na Diretiva n.º 2005/85/CE, o conceito de país seguro é mais claro (artigo 31.º), nomeadamente porque remete para uma lista comum de países que são considerados seguros e, depois, porque considera que um país só pode ser considerado seguro para o requerente após ter sido feita uma apreciação individual do seu pedido e nela se tenha constatado que não foi invocado nenhum motivo grave para considerar que esse país não é seguro.

Também no caso do «país terceiro seguro», a definição da Lei n.º 27/2008 deixa bastante a desejar em clareza, nomeadamente no que respeita às regras enunciadas, e, em particular não se percebe qual o entendimento que existe sobre o que seja a «ligação» que permite à pessoa dirigir-se para o país terceiro seguro. Neste caso, a lei limita-se a transcrever o artigo 27.º, n.º 2, da Diretiva n.º 2005/85/CE, mas este deixa implícito que a legislação nacional deve estabelecer concretamente essas regras, pelo que a mera enunciação do tipo de regras não é suficiente.

A possibilidade de concessão de uma autorização de residência por razões humanitárias é agora denominada de «protecção subsidiária» (artigo 7.º). As situações que podem ser abrangidas são um pouco mais especificadas e também mais amplas. Assim, a protecção subsidiária pode ser concedida às pessoas que sejam impedidas ou se sintam impossibilitadas de regressar ao país da nacionalidade ou da residência, por existir uma ameaça grave contra a sua vida ou integridade física, em resultado de «violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos»; para além destas situações, a protecção subsidiária pode ser também concedida a pessoas que corram o risco de lhes ser aplicada a pena de morte ou de serem submetidas a tortura, ou a pena ou a tratamento desumano ou degradante.

Foi também integrado na lei o conceito de «protecção internacional», com o qual se pretende designar o estatuto de refugiado e o estatuto de protecção subsidiária.

Em relação às situações de exclusão do direito de asilo, a Lei n.º 27/2008 veio acrescentar um novo motivo, que nos parece, pelo menos, pouco claro. Efetivamente, o artigo 9.º, n.º 1, al. b), estabelece que quando «as autoridades competentes do país em que tiver estabelecido a sua residência considerarem que [o requerente] tem os direitos e os deveres de quem possui a nacionalidade desse país ou direitos e deveres equivalentes», este não pode beneficiar do direito de asilo. A interpretação sobre o âmbito de aplicação desta norma parece que nos remete para o conceito de país terceiro seguro, mas não só isso não é explícito, como parece que se transfere para um país terceiro a interpretação sobre o estatuto jurídico do requerente nesse país; que seja pedida uma informação que permita esclarecer em que medida um certo tipo de requerente pode obter proteção nesse Estado ainda se pode aceitar, tendo em conta as estratégias a que os Estados europeus têm recorrido para limitar a apreciação de pedidos de asilo, mas que se utilize uma informação de um Estado terceiro para excluir a apreciação do mérito de um pedido apresentando isso já parece, pelo menos, questionável.

Com esta lei, foi mantida a existência de uma tramitação processual acelerada, fazendo o artigo 19.º uma enunciação bastante extensa de situações que convertem o pedido em «inadmissível». O SEF deve pronunciar-se no prazo de 20 dias e, se não o fizer, o pedido é considerado admitido. Para além disso, a impugnação judicial da decisão do SEF passou a ter efeitos suspensivos.

A Lei n.º 27/2008 criou também um procedimento especial para a apreciação dos pedidos apresentados na fronteira por estrangeiros que não preencham os requisitos legais para entrar em território português. Embora a decisão sobre o pedido possa demorar 5 dias, os requerentes são obrigados a permanecer na zona internacional do porto ou aeroporto. E, apesar do artigo 26.º, n.º 1, remeter para a Lei n.º 34/94, de 14 de Setembro²³, a verdade é que esta prevê que o estrangeiro deve ser enviado para um centro de instalação temporária quando se perfaçam 48 horas. Curiosamente, a al. q), do n.º 1 do artigo 2.º considera como «permanência no país» a permanência em território português «incluindo a fronteira e zonas de trânsito do território nacional». Como se percebe, a possibilidade de uma pessoa permanecer na zona internacional por cinco dias não é aceitável do ponto de vista humanitário, até porque a zona internacional é mais uma daquelas ficções legais que permite dispensar o cumprimento de obrigações políticas e jurídicas fundamentais, como são aquelas que resultam da Convenção de Genebra.

²³ Com a alteração introduzida pela Lei n.º 23/2007, de 2 de julho.

Em resultado do princípio estabelecido a nível europeu de que cada pedido de asilo só deve ser apreciado por um Estado-membro, nos artigos 36.º e seguintes foi integrado um procedimento especial para determinar qual o Estado responsável pela apreciação de um pedido de asilo, sempre que existam indícios que possam sugerir que poderá ser um outro Estado o responsável pela análise do pedido apresenta junto das autoridades portuguesas.

A última alteração da lei de asilo em Portugal ocorreu em 2014, com a Lei 27/2008 a ser objeto de modificação pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, a qual transpôs para a ordem jurídica portuguesa três diretivas da União Europeia: a Diretiva n.º 2011/95/UE, a Diretiva n.º 2013/32/UE e a Diretiva n.º 2013/33/UE.

Uma das alterações mais significativas ocorreu no artigo 10.º, traduzindo-se no reforço da utilização do conceito de «proteção internacional» e condicionando todas as normas posteriores. Enquanto na sua redação inicial se estabelecia que se presumia que um qualquer pedido de proteção internacional era um pedido de asilo, agora «presume-se que qualquer pedido de proteção, ainda que implícito, é um pedido de proteção internacional», ou seja, pode ser um pedido de asilo...ou um pedido de proteção subsidiária.

A consequência é que todo o procedimento que antes estava organizado para apreciar os pedidos de asilo, agora é utilizado para fazer a apreciação de pedidos de proteção internacional (sejam de asilo ou de proteção subsidiária). Sabendo-se que o cuidado que deve rodear as situações de pedidos de asilo é necessariamente distinta da proteção subsidiária, este “desaparecimento” do asilo na lei não é um bom sinal e, sobretudo, não se pode traduzir em menores garantias para os requerentes. A determinação do tipo de pedido (que não é dito na lei como será efetuada) não pode ser definitiva e terá que ser flexível para se poder adaptar aos elementos e informações recolhidas; para além disso, e como parece resultar logicamente do n.º 2, do artigo 10.º, a recusa da concessão do direito de asilo deve obrigar as autoridades a verificar em que medida a proteção subsidiária pode ser aplicada aos requerentes.

7. Conclusão: síntese das políticas de admissão de refugiados em Portugal

Portugal não possui uma grande tradição de receção de requerentes de asilo. Os fluxos de refugiados mais significativos anteriores a 1974, reportam-se ao período da Segunda Grande Guerra Mundial e, nessa altura, os fluxos que ocorreram ao nosso país tiveram um carácter transitório.

No período em análise, 41 anos entre 1974 e 2015, podemos observar que Portugal recebeu cerca de 19000 pedidos de asilo, um facto que o torna um dos países europeus com menos pedidos de asilo (UNHCR, 2015). Todavia, a evolução que constatamos nas políticas de admissão e receção é similar àquela que Muus (1997) identifica para o contexto holandês. Ainda que as reais condições difiram de país para país, não deixa de ser relevante constatar que de um modelo inicial de inclusão, com um regime de asilo relativamente aberto, se observa um processo de transição conducente a uma situação de exclusão e de um regime de asilo fechado.

A evolução dos regimes de asilo não se associa exclusivamente à evolução dos pedidos e solicitações, mas também às circunstâncias políticas, como refere Milner (2009). No caso de Portugal, esta evolução está estreitamente ligada ao processo de harmonização das políticas nacionais de asilo promovidas pela União Europeia, o qual, em certa medida, procurou criar um regime europeu de admissão de refugiados e estabeleceu importantes limitações, nomeadamente, quanto à possibilidade de apresentar pedidos de asilo. A utilização do conceito de proteção internacional, embora tenha o aspeto positivo de revelar um conceito de refugiado mais amplo no espaço europeu, não pode ser utilizado como uma via para reduzir a proteção conferida às pessoas que devem beneficiar do direito de asilo, nem pode ignorar a sua condição pessoal e a impossibilidade de regressar ao país de origem ou de residência.

A evolução das políticas de admissão de refugiados em Portugal pode ser dividida em cinco fases.

Num primeiro momento, após 1974, com a exceção dos refugiados brasileiros e chilenos, é notória a relação entre o processo de descolonização e o fluxo de refugiados das ex-colónias. Assim, podemos dizer que o período entre 1974 e 1983 é tipicamente “doméstico”. Na realidade, a esmagadora maioria dos requerentes de asilo e de refugiados reconhecidos são provenientes dos PALOP, com destaque para Angola e Moçambique.

Quadro 1 - Evolução das políticas de admissão e receção de requerentes de asilo e refugiados em Portugal

Fase	Estatutos	Políticas de Admissão
1974 - 1983	Requerentes de asilo e desalojados dos PALOP	Postura recetiva
1983 - 1993	Requerentes de asilo e reinstalações	Introdução de medidas restritivas
1993 - 1998	Requerentes de asilo, reinstalações	Postura exclusiva com o objetivo de diminuir os pedidos; diversificação de estatutos legais
1998-2008	Requerentes de asilo, reinstalações e “refugiados temporários”	Postura exclusiva; diversificação dos estatutos legais com maior poder discricionário na concessão
2008-2015	Proteção internacional	Crescente harmonização das políticas nacionais dos Estados da UE; tentativa de criação de um regime europeu de admissão

De 1980 a 1990, assistiu-se ao início da implementação, no terreno, de uma estrutura legal e assistencial dedicada aos refugiados. Uma lei genericamente liberal e uma postura inclusiva caracterizam este período, pelo menos até 1991, ano em que cessam os apoios do ACNUR para os projetos de integração.

A partir de 1990, e sobretudo depois de 1993, a política de requerentes de asilo e de refugiados é claramente a de exclusão. Nesta altura ocorreu uma reação “defensiva” do Estado português perante o aumento de número de pedidos de asilo, com as medidas tomadas a pretenderem desencorajar a vinda e a permanência de requerentes de asilo. Para isso, foram sendo aprovadas sucessivas alterações no regime de asilo, as quais incidiram fundamentalmente sobre questões procedimentais, tendo-se traduzido, no essencial, na adoção de procedimentos mais expeditos na apreciação dos pedidos. O novo regime legal consagra a desconfiança em relação aos refugiados, ao permitir o encaminhamento da grande maioria dos pedidos para o grupo dos “processos acelerados”, com o qual se pretende evitar a pressão dos fluxos e a necessidade de prestar apoios sociais; como os tempos de apreciação são cada vez mais reduzidos, isso reflete-se na qualidade da análise dos pedidos e, nomeadamente, da prova, a qual é cada vez mais dependente de pressupostos gerais

aplicados a todos os refugiados e não da condição individual de cada pessoa e da sua história de vida. Até 1993 ainda permanecem ajudas para todos os requerentes de asilo, mas, a partir desse ano, o Estado investe nos procedimentos de receção e triagem, e deixa as condições de acolhimento para as ONG's, com apoios pontuais que as colocam dependentes do Estado, criando uma pressão estrutural sobre as ONG's.

Nos finais dos anos noventa, Portugal teve dois casos de proteção temporária com refugiados provenientes da Guiné Bissau e da ex-Jugoslávia. Foram dois momentos que, simbolicamente, também marcam a posição e contexto de Portugal perante os refugiados: a herança colonial e a projeção europeia.

Desde o início do século XXI que a aproximação e inserção no contexto europeu são essenciais. Portugal faz parte do processo de instituição de um regime comum de asilo, que procura evitar a apresentação de vários pedidos pelas mesmas pessoas. Isso foi acompanhado pela adoção de sucessivas medidas que visam limitar o acesso ao território europeu, nomeadamente recorrendo-se às cláusulas de países de origem e países terceiros seguros e a acordos de readmissão. Ao mesmo tempo, transferiu-se para os privados, como as companhias aéreas, a responsabilidade de controlar a legalidade das condições de entrada das pessoas, sob pena de pesadas multas, e procurou-se fixar os refugiados em territórios tampões, como se viu recentemente com o acordo político-financeiro a que se chegou com a Turquia. Apesar de se procurar instituir um regime comum europeu, a atual crise humanitária mostrou que a pressão gerada nas fronteiras externas de determinados Estados (como a Grécia ou a Itália) não é compensada com mecanismos expeditos de redistribuição dos refugiados e de solidariedade entre Estados.

Face à crise atual, os Estados da Europa Central parecem retrain-se destes mecanismos de asilo comum e (re)instauram medidas nacionais, cessando de facto os princípios de Schengen e (re)desenhando, de novo, as fronteiras, como que a instituir novos limites de inclusão e de exclusão. A solidariedade e a partilha de responsabilidades, princípio invocado à escala global, parece estar em erosão na Europa.

Referências bibliográficas

- ACNUR (1997), “Sumário Executivo do programa do ACNUR para os refugiados em Portugal de 1960 a 2000 com incidência nos anos de 1995 – 97”, in *O Novo Regime Jurídico em Portugal: recolha de Trabalhos do ACNUR em Portugal, 1995-1997*, Lisboa/Coimbra, ACNUR/FE-UC.
- Agência Geral do Ultramar (1960), *Boletim Geral do Ultramar*, Ano XXXVI – Nº 424 e 425, pp. 437-438, Lisboa, Agência Geral do Ultramar.
- Bosswick, Wolfgang (1997), “Asylum policy in Germany”, in P. Muus (ed.), *Exclusion and inclusion of refugees in contemporary Europe*, Utrecht, ERCOMER, pp. 53-77.
- CPR (Conselho Português para os Refugiados) (s.d.), *Protecção Internacional em Portugal – 2015*, Disponível em Áreas de Intervenção/Estatísticas/2015 Pedidos de Asilo em Portugal: <http://www.cpr.pt/> [acedido a 22.02.2016]
- CPR (2006), *Pedidos de Asilo em Portugal 2006*, Disponível em: http://refugiados.net/novosite/estatisticas/pa_2006.html [acedido a 2.12.2012]
- CPR (2007), *Pedidos de Asilo em Portugal 2007*, Disponível em: http://refugiados.net/novosite/estatisticas/pa_2007.html [acedido a 2.12.2012]
- CPR (2014), *Protecção dos refugiados: Contexto Nacional*, Curso de e-Learning de Sensibilização sobre Asilo e Refugiado (SAR), 6-Rev., 2-Dez-14, p. 2, Disponível em: http://www.refugiados.net/e-learning/docs/6_contexto_nacional_02dez14.pdf [acedido a 22.02.2016]
- Costa, José Martins Barra da (1996), *Exílio e Asilo (A questão Portuguesa 1974 - 1996)*, Lisboa, Universidade Aberta (Coleção de Estudos Pós-Graduados: 1).
- Direcção Geral da Segurança Social (s.d.), *Ponto da Situação Sobre o Trabalho com Refugiados (até 1983)*, s.l., Direcção Geral da Segurança Social.
- Esteves, Maria do Céu (org.) (1991), *Portugal, País de Imigração*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Gould, W. T. S. (1974), “Refugees in Tropical Africa”, *International Migration Review*, Vol. 8, N.º 3, International Migration in Tropical Africa (Autumn, 1974), pp. 413-43. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3002374> [acedido a 07.09.2015]



- Milner, James H. S. (2009), *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Muus, Philip (1997), “Shifting borders: the inclusion and exclusion of refugees and asylum seekers in the Netherlands”, in P.Muus (ed.) *Exclusion and inclusion of refugees in contemporary Europe*, Utrecht, ERCOMER, pp. 78-95.
- Newman, Edward (2003), “Refugees, international security, and human vulnerability: Introduction and survey”, In *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state*, ed. Newman, Edward and Selm, Joanne van, Tokyo, UNU Press.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (s.d.), *Relatório Estatístico 1996*, s.l., SEF - Divisão de Refugiados, (policopiado).
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2001), *Estatística 2000*, s.l., SEF – Núcleo de Planeamento, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2000.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2002), *Estatísticas 2001*, s.l., SEF – Núcleo de Planeamento, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2001.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2003), *Relatório Estatístico 2002*, s.l., SEF – Núcleo de Planeamento, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2002.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2004), *Relatório Estatístico 2003*, s.l., SEF – Núcleo de Planeamento, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2008.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2005), *Relatório Estatístico 2004*, s.l., SEF – Departamento de Planeamento e Formação, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2004.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2006), *Relatório Estatístico 2005*, Lisboa, SEF – Departamento de Planeamento e Formação, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2005.pdf [acedido a 16.02.2016]

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2007), *Relatório de Actividades 2006 Imigração, Fronteiras e Asilo 2006*, s.l., SEF – Departamento de Planeamento e Formação, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2006.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2008), *Relatório de Actividades 2007 Imigração, Fronteiras e Asilo 2006*, Lisboa, SEF – Departamento de Planeamento e Formação, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2007.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2009), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008*, Lisboa, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2008.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2010), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009*, Barcarena, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2009.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011), *Relatório de imigração, Fronteiras e Asilo 2010*, Barcarena, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011*, Barcarena, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2013b), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012*, Barcarena, Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf> [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2014), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013*, Barcarena, Disponível em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf [acedido a 16.02.2016]
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2015), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014*, Barcarena, Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf> [acedido a 16.02.2016]
- Sousa, Lúcio (1999), *Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados? Um estudo sobre dificuldades de inserção de refugiados em Portugal*,

[dissertação de mestrado], Lisboa, Universidade Aberta, Disponível em: <http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2106>

- UNHCR (s.d.), *Total Refugee population by country of asylum, 1960-2013 & Total Refugee population by origin, 1960-2013*, Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html> [acedido a 07.03.2015]
- UNHCR (2005), *UNHCR Statistical Yearbook 2003 - Trends in Displacement, Protection and Solutions* (Country data sheets Portugal), Disponível em: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?docid=41d2c195c> [acedido a 10.03.2016]
- UNHCR (2005a), *UNHCR Statistical Yearbook 2004 - Trends in Displacement, Protection and Solutions* (Country data sheets Portugal), Disponível em : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?docid=44e5c78911> [acedido a 10.03.2016]
- UNHCR (2015), *UNHCR Statistical Yearbook 2014*, Disponível em: <http://www.unhcr.org/566584fc9.html> [acedido a 16.02.2016]
- Zolberg, Aristide R.; Suhrke, Astri; Aguayo, Sergio (1989), *Escape From Violence; Conflict and the Refugees Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press.