



**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A crise de refugiados e a Agenda Pós-2015: procurar soluções  
locais para um desafio mundial  
O caso dos Balcãs como rota de trânsito

Jovana Jaranovic

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Estudos de Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais

Orientadora:

Doutora Maria Cristina Ferraz Saraiva Santinho, investigadora sénior do Centro de  
Investigação em Antropologia (CRIA), doutorada em Antropologia pelo ISCTE-IUL

Setembro, 2016



**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

A crise de refugiados e a Agenda Pós-2015: procurar soluções  
locais para um desafio mundial  
O caso dos Balcãs como rota de trânsito

Jovana Jaranovic

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Estudos de Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais

Orientadora:

Doutora Maria Cristina Ferraz Saraiva Santinho, investigadora sénior do Centro de  
Investigação em Antropologia (CIA), doutorada em Antropologia pelo ISCTE-IUL

Setembro, 2016

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço sobretudo às pessoas mais importantes da minha vida – aos meus pais e ao meu irmão – por todo o apoio e incentivo dado, não só ao longo do desenvolvimento desta tese, mas ao longo de toda a minha vida pessoal e académica;

Agradeço à minha querida professora e orientadora Cristina Santinho, pelo acompanhamento e incentivo dado desde o início, pela sua energia e sorriso contagiantes que certamente ajudaram ao longo de todo este percurso;

Aos meus colegas de curso, mas mais do que isso que se tornaram amigos que certamente permanecerão para a vida (só para mencionar alguns, obrigada Andreia, Ana, João e Sabine!); e aos meus amigos da residência universitária do ISCTE, onde vivi durante estes dois anos de mestrado;

Aos membros do Belgrade Center for Human Rights, Refugee Aid Miksalište, ATINA, Centros de Asilo de Krnjača e de Preševo, que me receberam de braços abertos e me permitiram atingir os meus objetivos; e a todas as pessoas que conheci durante a minha estadia na Sérvia, contactos que certamente deram início a novas amizades.

## RESUMO

Este estudo é realizado como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Estudos de Desenvolvimento – Diversidades Locais e Desafios Mundiais. Procura analisar uma das maiores problemáticas da atualidade ligadas à existência de conflitos armados em redor do mundo e aos problemas de desenvolvimento, segurança e violações dos direitos humanos que existem em várias regiões: a questão dos refugiados e do deslocamento forçado, uma questão no cerne da política mundial, ligada a muitas preocupações fundamentais das relações internacionais e das políticas de desenvolvimento. A intensificação dos conflitos no Médio Oriente e Norte de África assim como a manutenção de situações de violência e grave abuso dos direitos humanos originaram desde 2013 um crescente êxodo populacional com destino à Europa. Em 2015, a situação agrava-se ainda mais, adquirindo contornos de tragédia humanitária. A UE, confrontada com a pior crise migratória desde o final da Segunda Guerra Mundial, permanece dividida sobre a forma de responder ao fluxo de refugiados.

Tudo isto acontece numa altura crítica em que se definem os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujo princípio é “não deixar ninguém para trás”. Neste sentido, o objetivo desta tese passa por refletir como integrar a população refugiada e migrante nesta Agenda, tendo em conta o seu grande potencial para o desenvolvimento sustentável. Através do recurso à investigação documental, ao trabalho de campo, à observação participante e à realização de entrevistas (na Sérvia) foi possível perceber a dimensão local desta crise. Apesar de ser um desafio mundial, é a nível local que se torna possível encontrar soluções, numa dinâmica onde se deve interrelacionar o local e o global.

**Palavras-chave:** refugiados, deslocamento forçado, direitos humanos, migrações, desenvolvimento, integração, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**JEL Classification System:** F22; O15

## ABSTRACT

This study is conducted as a partial requirement for the attainment of a Master's degree in Development Studies – Local Diversities and Global Challenges. It analyzes one of the biggest problems of the present days linked to the existence of armed conflicts around the world and the problems of development, security and human rights violations that exist in various regions: the issue of refugees and forced displacement, an issue at the heart of world politics, linked to many fundamental concerns of international relations and development policies. The escalation of conflicts in the Middle East and North Africa as well as the maintenance of violence and serious human rights abuses originated since 2013 a growing population exodus to Europe. In 2015, the situation worsens further, acquiring humanitarian tragedy contours. The EU, faced with the worst migration crisis since the end of World War II, remains divided on how to respond to the influx of refugees.

All this happens at a critical time in which are defined the new Sustainable Development Goals in the context of 2030 Agenda for Sustainable Development, under the principle of “leaving no one behind”. In this sense, the goal of this thesis is to reflect on how to integrate the refugee and migrant population in this Agenda, taking into account its great potential for sustainable development. Through the use of documental research, field work, participant observation and interviews (in Serbia) it was possible to find the local dimension of this crisis. Despite being a global challenge, is at the local level that it is possible to find solutions, in a dynamic where one needs to connect the local and the global.

**Keywords:** refugees, forced displacement, human rights, migration, development, integration, Sustainable Development Goals

**JEL Classification System:** F5; O15

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	ii
RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÍNDICE.....	v
ÍNDICE DE FIGURAS.....	vii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	ix
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
Motivações.....	10
Hipóteses de pesquisa.....	11
Período temporal e enquadramento metodológico.....	12
Organização da tese e objetivos por capítulos.....	13
<b>CAPÍTULO 1: Conceptualização e enquadramento teórico.....</b>	<b>15</b>
1.1. Em torno do conceito de refugiado: o contexto histórico, social e político dos refugiados no mundo.....	15
1.2. Estado da Arte.....	25
<b>CAPÍTULO 2: Considerações sobre o conceito de desenvolvimento.....</b>	<b>35</b>
2.1. Perspetivas sobre o conceito de desenvolvimento.....	35
2.2. Interseções entre a questão dos refugiados e o desenvolvimento.....	45
<b>CAPÍTULO 3: Contexto de análise.....</b>	<b>55</b>
3.1. Breve contextualização geográfica, histórica, social e económica: retrospectiva das guerras e refugiados da ex-Jugoslávia.....	55
3.2. A atual questão dos refugiados: a rota dos Balcãs Ocidentais.....	58
3.3. Enquadramento metodológico.....	66
3.4. Observações do trabalho de campo.....	67

<b>CAPÍTULO 4: A “crise de refugiados” e a Agenda Pós-2015: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....</b>	<b>81</b>
4.1. Agenda Pós-2015 (Agenda 2030): “Leave no one behind”.....	81
4.2. Repensar a prática humanitária: transformar os desafios humanitários em oportunidades sustentáveis.....	84
4.3. Tempo de repensar o sistema de proteção internacional de refugiados. Procurar soluções locais para um desafio global.....	87
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>100</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 1 – O número de deslocados forçados no mundo em 2014.....	5
Fig. 2 – O número de deslocados forçados no mundo em 2015.....	5
Fig. 3 – Os países que mais acolhem refugiados.....	6
Fig. 4 – Proporção de refugiados por regiões do mundo; e os países que mais produzem refugiados no mundo.....	6
Fig. 5 – As principais rotas migratórias no Mediterrâneo.....	61
Fig. 6 – Rota dos Balcãs Ocidentais. Chegadas entre Janeiro de 2015 e Janeiro de 2016.....	62



## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

**ACNUR / UNHCR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados / United Nations High Commissioner for Refugees

**ALR's** – Autoridades locais e regionais

**BAN** – Balkans Asylum Network

**CIFERCA** - Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos

**IDH** – Índice do Desenvolvimento Humano

**MADE** - Migration and Development Civil Society Network

**MARRI** – Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative

**MIPEX** – Índice de Políticas de Integração de Migrantes / Migrant Integration Policy Index

**NATO** – Organização do Tratado do Atlântico Norte / North Atlantic Treaty Organization

**ODM** – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

**ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**OIM** – Organização Internacional para as Migrações

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONG** – Organização Não Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OUA** – Organização da Unidade Africana

**PAR** – Plataforma de Apoio aos Refugiados

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**SECA / CEAS** – Sistema Europeu Comum de Asilo / Common European Asylum System

**UE** – União Europeia

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância / United Nations Children's Fund



## INTRODUÇÃO

*“You have to understand,  
No one puts their children in a boat  
Unless the water is safer than the land”<sup>1</sup>*

Nesta dissertação de Mestrado em Estudos de Desenvolvimento opto especificamente por abordar, nesta área de estudos, uma das maiores problemáticas da atualidade ligadas à existência de conflitos armados em redor do mundo e aos problemas de desenvolvimento, segurança e violações dos direitos humanos que existem em várias regiões: a questão dos refugiados e do deslocamento forçado, uma questão no cerne da política mundial, ligada a muitas preocupações fundamentais das relações internacionais e das políticas de desenvolvimento.

Neste contexto, através desta dissertação pretendo analisar a atual “crise” migratória e de refugiados na Europa, que se apresenta como um grande desafio para os países europeus e para toda a comunidade internacional, sendo vista como a maior “crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial,”<sup>2</sup> tendo-se verificado mais de um milhão de chegadas e pedidos de asilo durante o ano de 2015.<sup>3</sup> A intensificação dos conflitos no Médio Oriente e Norte de África assim como a manutenção de situações de violência e grave abuso dos direitos humanos originaram desde 2013 um crescente êxodo populacional com destino à Europa. Em 2015, a situação agrava-se ainda mais, adquirindo contornos de tragédia humanitária. Milhares de pessoas não encontram outra solução do que fugir dos seus países para escapar à violência, às perseguições, à pobreza, à fome, às constantes violações dos direitos humanos, à constante insegurança.

---

<sup>1</sup> Excerto do poema “Home”, da poeta somali-britânica Warsan Shire

<sup>2</sup> Vice News (2015), “The Year Europe Buckled Under the Biggest Refugee Crisis Since World War II”, disponível em <https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii>

<sup>2</sup> Vice News (2015), “The Year Europe Buckled Under the Biggest Refugee Crisis Since World War II”, disponível em <https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii>

<sup>3</sup> Dados do ACNUR, disponíveis em <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> e do Eurostat, disponíveis em [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)

Os Estados membros da União Europeia procuraram uma solução mas aparentemente foram incapazes de formar uma resposta coletiva. Num contexto de chegada de milhares de refugiados testemunhou-se o ressurgimento de nacionalismos e a construção de muros de arame farpado, o que não só obscureceu a bússola moral da Europa mas também enfraqueceu a UE e os seus princípios fundadores.

Como contexto de análise, o meu foco é um caso mais concreto: a chamada “rota dos Balcãs Ocidentais” e a Sérvia como um dos países de trânsito desta rota de refugiados. Uma das principais rotas até ao momento era atravessar o Mediterrâneo, da África do Norte até a Itália; mas como este caminho marítimo é mais longo e mais arriscado, e pelo facto de o número de refugiados do Médio Oriente, sobretudo sírios, ter aumentado drasticamente em 2015, mais pessoas começaram a optar pela rota dos Balcãs, para alcançar os países da Europa Ocidental e do Norte<sup>4</sup>: chegam até à Turquia, atravessam o Mar Egeu, até à Grécia, seguindo a rota em direção ao noroeste: Macedónia, Sérvia, Croácia, Eslovénia, Áustria, Alemanha. Em 2015, foram registados quase 550.700 migrantes em trânsito através da Sérvia, tendo chegado, em média, por dia, por volta de 3000, em dezembro de 2015.<sup>5</sup>

Evidencia-se que, apesar de a dissertação se focar na análise da situação na Europa e nos Balcãs, vai ter sempre em consideração o contexto mais alargado da crise do deslocamento forçado a nível global. É de destacar que, até finais de 2014, havia 59,5 milhões de pessoas que foram deslocadas à força em todo o mundo (refugiados e deslocados internos) em resultado de perseguição, conflito, violência generalizada, ou violações de direitos humanos.<sup>6</sup> Já em 2015, a situação agrava-se ainda mais. O deslocamento forçado continuou a afetar um número cada vez maior de pessoas, atingindo 65,3 milhões de pessoas até ao final do ano, segundo os dados mais recentes do ACNUR, sendo a primeira vez na história da organização que o limiar de 60 milhões foi ultrapassado.<sup>7</sup>

Este contexto de deslocações forçadas é resultado de várias “crises” ignoradas e negligenciadas no mundo, num cenário em que milhões de pessoas são forçadas a abandonar

---

<sup>4</sup> ACAPS (2015), The Balkans: Asylum Seekers, Migrants, and Refugees in Transit, Briefing Note 17 November 2015. Disponível em <http://www.acaps.org/special-report/balkans-asylum-seekers-migrants-and-refugees-transit-0>

<sup>5</sup> ACAPS (2016), The Balkan Migrant Crisis: an Introduction. Disponível em <http://www.alnap.org/resource/21869>

<sup>6</sup> UNHCR (2015), Global Trends 2014 – World at War

<sup>7</sup> UNHCR (2016), Global Trends – Forced Displacement in 2015. UNHCR

as suas casas por falta de vontade política e assistência humanitária, crises que o mundo falhou em resolver. Muitas dessas “crises” nem chegam até nós, pois não são foco dos meios de comunicação nem é do interesse dos líderes políticos que se saiba acerca delas. É de destacar algumas dessas “crises” sobre as quais pouco ou nada conhecemos e que se alastram há décadas em várias regiões do mundo: a região do Sahel (cinturão da África subsaariana de até mil quilómetros de largura e se estende por 5 400 km desde o Oceano Atlântico até ao Mar Vermelho), onde perduram conflitos armados, a pobreza extrema, grupos terroristas, o crime organizado, os grandes fluxos de refugiados e migrantes, escassez crónica de alimentos que afeta esta vasta área há anos, bem como a debilidade das instituições estatais, as fronteiras porosas, um forte crescimento demográfico e as mudanças climáticas, são fatores que fazem desta zona a maior do mundo de crises interligadas, integrando alguns dos países mais pobres e vulneráveis do mundo, onde a organização terrorista Boko Haram ameaça a estabilidade de 30 milhões de pessoas; Iémen, a pior crise humanitária do mundo, em que 82% da população se encontra em necessidade de ajuda humanitária; Líbia, onde crimes contra os direitos humanos são executados em grande escala, e perto de 2,5 milhões de pessoas se encontram em necessidade de ajuda de emergência e proteção e, além disso, é um país que se encontra no meio da rota de refugiados e migrantes no seu caminho para a Europa, e também tem importância estratégica na luta contra o Estado Islâmico que está a ganhar terreno no norte da África; o povo Rohingya do Myanmar e Bangladesh, um dos povos mais perseguidos do mundo, que estando numa situação desesperada, um grande número de refugiados Rohingya tem viajado de barco para países do Sudeste Asiático, muitos deles perdendo vida pelo caminho; Iraque, onde o aumento da violência entre grupos armados e as forças do governo forçou mais de 3,4 milhões de pessoas a deslocar-se internamente, e mais de 10 milhões de pessoas no país estão em necessidade de ajuda humanitária, sendo um dos países mais mortais do mundo para os civis, e milhares perdem a vida em consequência do terrorismo, violência e conflito armado; a República Central Africana, onde dois milhões de pessoas são afetadas pela escassez de alimentos, o número de crianças cronicamente desnutridas por residente no país está entre os mais altos do mundo, sendo a ajuda humanitária fortemente subfinanciada; Sahara Ocidental, uma crise que se prolonga há muito tempo (depois de 40 anos de ocupação), sendo negligenciada tanto humanitária como politicamente, o que tem causado um enorme sofrimento aos refugiados desta região; Coreia do Norte, em que o governo usa quase todos os recursos do país no desenvolvimento de armas de destruição maciça, sendo as necessidades humanitárias da população quase completamente ignorado pelas autoridades do país; Sudão, onde, apesar de as negociações de paz em curso no Darfur, a violência está a

aumentar e cerca de 2,5 milhões de deslocados recebem pouca ou nenhuma ajuda humanitária.<sup>8</sup>

Tendo em consideração este cenário de fundo, a dissertação procura também relacionar o deslocamento forçado às questões de desenvolvimento, sendo o deslocamento forçado uma questão de desenvolvimento (ou a falta dele) e um desafio para o próprio desenvolvimento. O que causa o conflito ou a perseguição que desencadeia o deslocamento forçado é, em muitos casos, a falta ou a falha nas abordagens de desenvolvimento, o que resulta em pobreza e desemprego, marginalização económica e política, corrupção generalizada e ausência do Estado de Direito, abuso de poder das autoridades do governo. As combinações desses fatores criam condições que podem desencadear conflitos que levam ao deslocamento. Por outro lado, intervenções de desenvolvimento que se focam em construir ambientes socialmente inclusivos, juntamente com mecanismos de governação locais responsáveis, podem estabilizar as regiões e comunidades e contribuir, dessa forma, para evitar conflitos e deslocamentos de pessoas.<sup>9</sup>

Tendo em conta esta visão mais global do deslocamento forçado no mundo, a referida “crise” de refugiados que está a acontecer na Europa deve pôr-se em perspetiva, nomeadamente por se registarem fluxos muito maiores de refugiados que se deslocam para países vizinhos, em África, ou no Médio Oriente. Neste contexto, a Europa deve assumir uma perspetiva global, sendo que apenas uma pequena parte do total dos refugiados do mundo chega à Europa. Portanto, o número não é assim tão grande do ponto de vista histórico e geográfico. A esmagadora maioria (86%) encontra-se fora da Europa, nos países em desenvolvimento, nomeadamente dentro da região de origem dos refugiados (Jordânia, Líbano, Turquia, Paquistão, Irão). E é nestas regiões que uma parte importante da solução precisa de ser

---

<sup>8</sup> Norwegian Refugee Council (2016), “The world’s ten most neglected displacement crises”. Disponível em <http://www.nrc.no/the-worlds-ten-most-neglected-forced-displacement-crises/>

<sup>9</sup> Christensen, Asger and Niels Harild (2009), Forced Displacement – The Development Challenge, p. 11. Conflict, Crime and Violence Issue Note, Social Development Department, The World Bank Group. Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/Forced\\_Displacement.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/Forced_Displacement.pdf).

encontrada.<sup>10</sup> O que está a acontecer na Europa é, portanto, apenas uma fração do problema global de refugiados.

Neste contexto, torna-se interessante apresentar alguns números, de forma a compreender melhor a crise do deslocamento forçado a nível global:

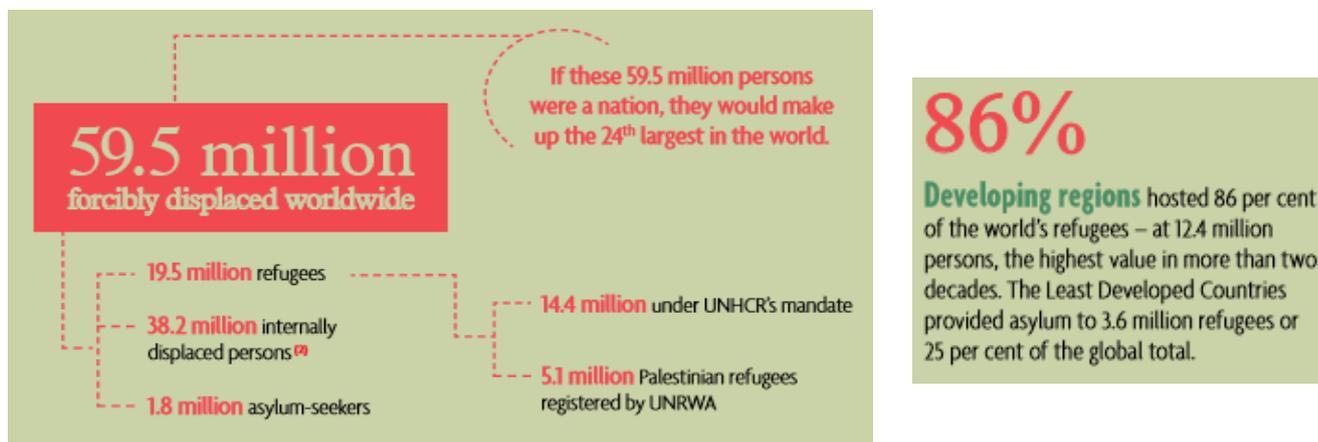


Fig. 1 – O número de deslocados forçados no mundo em 2014

Fonte: UNHCR (2015), Global Trends, Forced Displacement in 2014 – World at War, p. 2. UNHCR

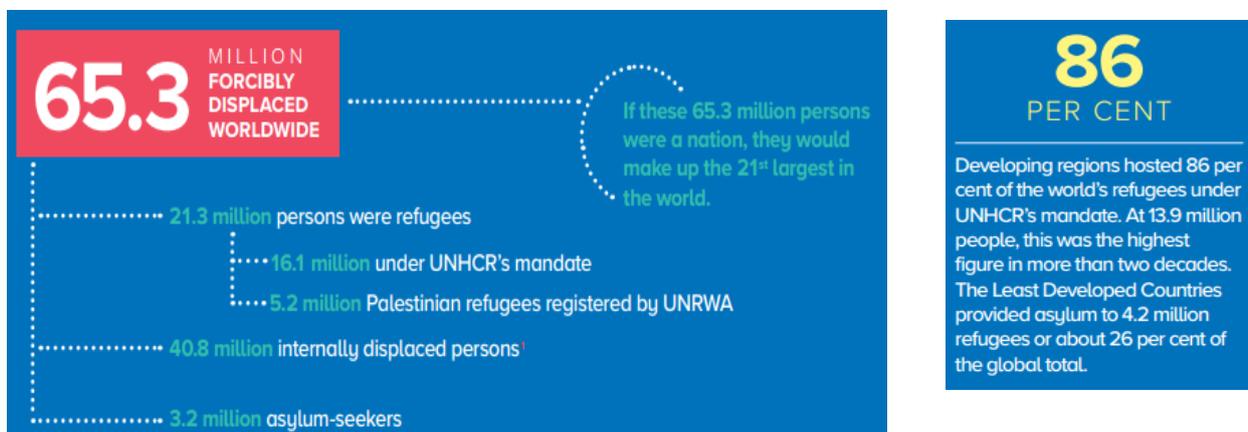


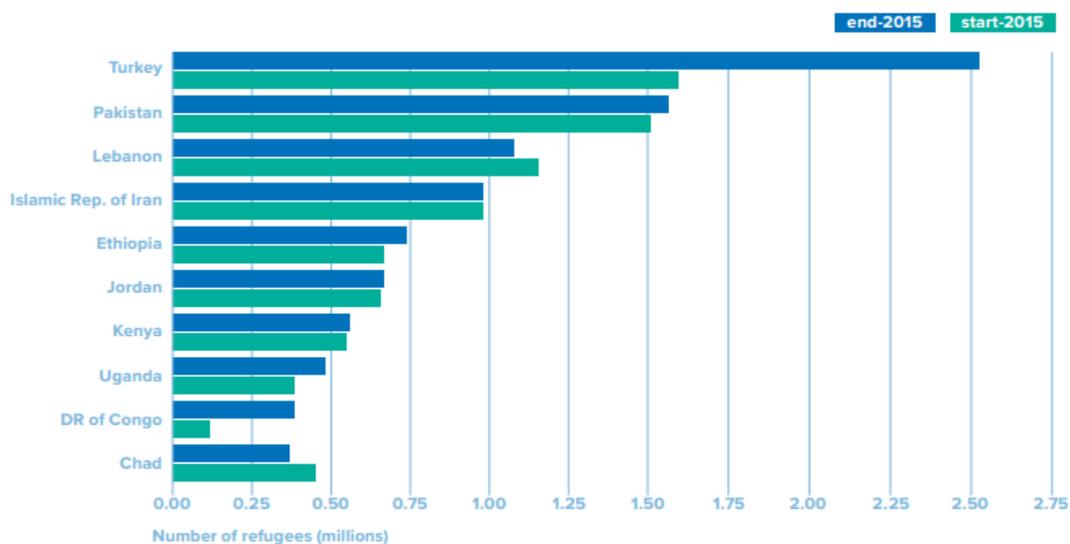
Fig. 2 – O número de deslocados forçados no mundo em 2015

Fonte: UNHCR (2016), Global Trends – Forced Displacement in 2015, p. 2. UNHCR

Apenas um ano separa estes números. Verifica-se uma diferença notável entre 2014 e 2015, tendo-se registado um aumento de 5.8 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo. Em resultado de perseguição, conflito, violência generalizada, violações aos direitos humanos,

<sup>10</sup> BBC (2015), “Viewpoint: treat refugees as a development issue”, by Alexander Betts. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-34049599>

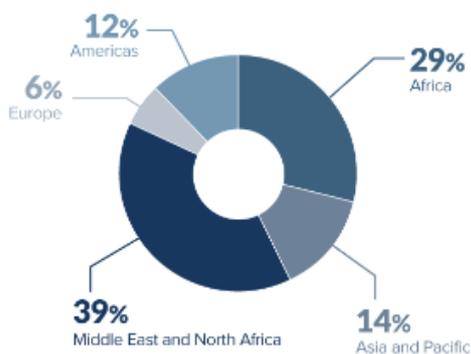
uma pessoa em cada 113 no mundo foi forçada a deslocar-se em 2015 (em média, 24 pessoas por cada minuto tornaram-se refugiados, requerentes de asilo ou deslocados internos, em cada dia de 2015), alcançando o número alarmante de 65,3 milhões de pessoas.<sup>11</sup>



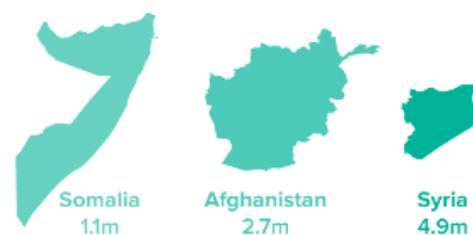
**Fig. 3 – Os países que mais acolhem refugiados**

Fonte: UNHCR (2016), Global Trends – Forced Displacement in 2015, p. 15. UNHCR

**Where the world's displaced people are being hosted**



**54%** of refugees worldwide came from three countries



**Fig. 4 – Proporção de refugiados por regiões do mundo; e os países que mais produzem refugiados no mundo**

Fonte: UNHCR (2016), Figures at a Glance. Consultado em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

Dos 65,3 milhões de deslocados forçados no mundo, apenas 6% foram acolhidos pela Europa, encontrando-se a maior parte em África e no Médio Oriente. E é precisamente dessas regiões que

<sup>11</sup> ACNUR (2016), Global Trends – Forced Displacement in 2015. ACNUR

provem a maior parte dos refugiados do mundo. 3 países produzem 54% do total mundial: Síria (4,9 milhões), Afeganistão (2,7 milhões) e Somália (1,1 milhões).

O deslocamento forçado tem estado a aumentar desde meados da década de 1990, mas nos últimos cinco anos, a taxa aumentou significativamente. E as causas são múltiplas: conflitos que causam grandes fluxos de refugiados, como na Somália e no Afeganistão, que agora se encontram na sua terceira e quarta década, respetivamente, são mais duradouros; novos dramáticos conflitos ou conflitos reacesos e situações de insegurança estão a ocorrer com mais frequência (enquanto hoje o maior foco de guerra é a Síria, as guerras eclodiram também nos últimos cinco anos no Sudão do Sul, no Iémen, no Burundi, na Ucrânia e na República Central Africano, e milhares de pessoas também fogem da fúria dos gangues e outros tipos de violência na América Central); a taxa em que as soluções estão sendo encontradas para os refugiados e deslocados internos tem estado em queda desde o fim da Guerra Fria, deixando um número cada vez maior de pessoas no limbo.<sup>12</sup>

Apesar de na Europa ser apenas uma fração do problema global, os europeus parece que só agora “despertaram” para esta questão, que até ao momento parecia ser uma realidade distante, que não afetava esta parte do mundo e por isso não era uma “preocupação” a ter em conta, sendo o objetivo manter o “problema” longe das “nossas fronteiras”. Neste contexto, importa destacar esta reflexão de Zygmant Bauman:

Seeing the problem in “more planetary terms” is indispensable to fully understanding not only the phenomenon of massive migration, but also of the genuine and widespread *migration panic* that the phenomenon has triggered in most of Europe. The influx of a great number of refugees, and their sudden high visibility, draws to the surface fears that we are trying hard to stifle and hide: those fears that are gestated by the premonition of our own fragilities in society, and by the continuously reaffirmed suspicion that our fate is in the hands of forces far beyond our comprehension — let alone our control. In part, they bring the mysterious and obscure, but hopefully distant, horrors of “global forces” right into our visible and tangible neighborhood. (...) By stopping them on the other side of our properly fortified borders, it is implied that we’ll manage to stop those global forces that brought them to our doors.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> ACNUR (2016), “Global forced displacement hits record high”. Disponível em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

<sup>13</sup> Zygmant Bauman, in New York Times (2016), “The Refugee Crisis is Humanity’s Crisis”, disponível em <http://www.nytimes.com/2016/05/02/opinion/the-refugee-crisis-is-humanity-s-crisis.html?smid=fb-nytopinion&smtyp=cur>

Por outro lado, importa refletir também acerca do papel que os próprios meios de comunicação têm na representação / divulgação desta “crise” e na forma como contribuem para a formação de uma imagem onde a Europa está a ser “invadida” por refugiados, adquirindo a crise uma dimensão sem precedentes. O que é transmitido, muitas vezes está longe da realidade ou não relativiza ou contextualiza de maneira correta o que está a acontecer, o que tem influência na formação da opinião pública e na maneira como as pessoas veem a crise.

Around the world, media coverage is often politically led with journalists following an agenda dominated by loose language and talk of invasion and swarms. (...) There is a tendency, both among many politicians and in sections of the mainstream media, to lump migrants together and present them as a seemingly endless tide of people who will steal jobs, become a burden on the state and ultimately threaten the native way of life.<sup>14</sup>

Por último, nesta dissertação, no contexto do Mestrado em que me integro, procuro estabelecer uma importante ligação com a mais recente Agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento: a Agenda Pós-2015 (Agenda 2030) e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda com 17 objetivos de desenvolvimento global, proclamada pela ONU em Setembro de 2015, em substituição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, cujo prazo terminou em 2015). É de destacar que nos ODS é a primeira vez que a questão dos refugiados é referida num contexto de objetivos globais para o desenvolvimento, não tendo sido um aspeto abrangido pelos ODM. Com a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a migração e o deslocamento forçado foram finalmente reconhecidos como um desafio e uma oportunidade para o desenvolvimento, chamando-se para a necessidade de uma abordagem de desenvolvimento para com o deslocamento forçado. Assim surge o entendimento de que o deslocamento forçado não é apenas um desafio humanitário, mas precisa de ser enquadrado num contexto mais amplo do desenvolvimento, construção da paz, reformulação da economia e das instituições. Por outro lado, surge a necessidade de tornar as migrações benéficas para o desenvolvimento e o desenvolvimento favorável para as migrações, num contexto em que as migrações devem ser impulsionadas por escolhas livres e não por necessidade e desespero.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> The Guardian (2015), “Where media fails on the reporting of migrants and refugees”. Disponível em <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2015/dec/17/where-media-fails-on-the-reporting-of-migrants-and-refugees> (Ethical Journalism Network Report)

<sup>15</sup> Comissão Europeia (2016), Migration and Development. Disponível em <https://eudevdays.eu/node/9828>

Neste contexto, é de apontar a fundamental relação que existe entre as migrações e refugiados e as questões de desenvolvimento, sublinhando-se a importância de integrar a população refugiada e os migrantes na realização da Agenda Pós-2015 e na concretização dos ODSs, incluindo-se nessa Agenda a necessidade de “não deixar nenhum refugiado para trás” (“leave no refugee behind”).<sup>16</sup> Neste sentido, a tese que aqui defendo é que os refugiados podem tornar-se atores do desenvolvimento sustentável, sendo possível encontrar uma solução duradoura e sustentável, tornando-se os refugiados potenciais contribuidores do desenvolvimento local e inclusivo e não apenas recetores passivos da assistência humanitária. Portanto, acolher refugiados não é apenas uma “obrigação” humanitária e legal, mas a longo prazo torna-se um investimento para o desenvolvimento local.

No entanto, isto só será possível se as políticas de desenvolvimento dos Estados e os programas de acolhimento e integração possibilitarem e facilitarem esse processo. Por outro lado, num contexto mais amplo, importa, também, refletir sobre o próprio sistema internacional de proteção de refugiados (criado há mais de 50 anos, com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951), questionando se o mesmo se ainda adequa à realidade atual, tendo em conta que esse regime está a falhar com os refugiados de hoje. Neste contexto, como defendem autores como Alexander Betts (Diretor do Centro de Estudos sobre Refugiados da Universidade de Oxford), talvez o mais acertado é não questionar as regras do sistema, pois elas de facto nem estão erradas, mas o facto de não termos sido capazes de as adaptar à realidade de hoje.<sup>17</sup>

Neste sentido, tendo em consideração o exposto até ao momento, apresento de seguida a pergunta de partida que me guiou desde o início desta investigação: de que forma podemos assegurar que os refugiados e os requerentes de asilo não sejam excluídos da Agenda Pós-2015 e da realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tornando-se atores do desenvolvimento integrado e sustentável? Neste contexto, de que forma os refugiados podem ser uma oportunidade (e não um fardo) para os Estados que os acolhem? Já numa fase mais avançada da pesquisa e do trabalho de campo, surgiu esta segunda preocupação: como adaptar

---

<sup>16</sup> Project Syndicate (2016), *Leave no Refugee Behind*, by Filippo Grandi e Helen Klark. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01>

<sup>17</sup> Refugee Studies Centre (2016), “How we can fix our failing refugee system” – A talk by Alexander Betts at TED Talk 2016. University of Oxford. Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/news/how-to-solve-the-global-refugee-crisis-a-talk-by-alexander-betts-at-ted2016>

o atual sistema de proteção de refugiados, criado há mais de 50 anos, a um mundo globalizado e em constante mudança?

## **Motivações**

Para explicar realmente as motivações que me levaram a optar por esta temática terei que refletir sobre a minha experiência pessoal e história de vida: uma infância passada num cenário de guerra, que deu origem a centenas de milhares de refugiados – guerras na antiga Jugoslávia durante a década de 1990 e que culminaram nos bombardeamentos da NATO de 1999 – a principal razão que levou os meus pais a decidir emigrar para um outro país (Portugal). Pode-se dizer que *izbeglica* (“refugiado” em sérvio) era um conceito constantemente presente na minha vida na infância passada na Sérvia, o que resultou na “familiaridade” com esse termo. Lembro-me que a palavra *izbeglica* era frequentemente utilizada na vida do dia-a-dia, chegando a ouvir muitas vezes a expressão “aquela família é *izbeglica*”, sem perceber muito bem o que isso significava na altura... Só anos mais tarde comecei a entender melhor esse conceito e os fatores que se encontravam por trás dele, a entender melhor a situação por que passaram essas famílias que eram chamadas de *izbeglice*. É de esclarecer que nós não viemos em condição de “refugiados”, (longe de estarmos numa situação de “vida ou morte”!), mas como “imigrantes económicos”. No entanto, poderia ter sido o caso, tal como o foi de muitas famílias que se encontraram naquela conturbada região em 1999. Isso faz-me pensar realmente que pode haver uma linha ténue que separa a condição de refugiado e migrante. Será que os meus pais teriam feito essa escolha se as “condições” realmente fossem outras? Aparentemente, a primeira razão dessa escolha de deixar o país foi económica, mas a instabilidade económica do país deve-se evidentemente à instabilidade política e social, resultado de guerras durante a década de 1990 que ditaram o fim da antiga Jugoslávia e que culminaram nos bombardeamentos da NATO em 1999.

Portanto, foi uma escolha motivada por circunstâncias de vida pessoal e pelo facto de querer também conhecer melhor o fenómeno do refúgio e os fatores que conduzem a ele e perceber o processo por que passam as pessoas que tiveram e que têm que optar por esse caminho na vida, pois já não têm outra escolha.

Penso que agora ficou também claro o motivo da minha escolha pelo estudo de caso anunciado anteriormente, como ponto de referência para a realização desta dissertação: a Sérvia e a “rota dos Balcãs”.

Por outro lado, motiva-me também a atualidade do tema e a sua importância a nível mundial. A questão dos refugiados foi e continua a ser nos dias de hoje uma questão e uma preocupação fundamental das nossas sociedades, sendo uma das questões mais urgentes do nosso tempo. É uma problemática que exige um estudo e uma análise profunda, em procura de soluções duradouras e sustentáveis, no sentido de melhorar as condições de vida das populações refugiadas, garantindo o respeito pelos direitos e pela dignidade humana, proporcionando-lhes o direito a uma vida digna; mas, por outro lado, implica combater as causas que levam a este deslocamento forçado. Portanto, é um assunto de grande relevância no campo do direito internacional, exigindo respostas da proteção internacional dos direitos humanos e mecanismos de resolução de conflitos e construção da paz.

Por último, o que me motiva é também o próprio contexto do mestrado em que me integro, Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, que trata destas questões fundamentais da atualidade, questões perante as quais não podemos ter uma atitude indiferente ou de distanciamento, pois afetam de forma incontornável as nossas vidas e comunidades. É de destacar, neste sentido, que a questão dos refugiados é um desafio mundial, mas com repercussões locais e que exige respostas a nível local.

### **Hipóteses de pesquisa**

O início da investigação foi marcado pelo levantamento de diversas hipóteses de pesquisa, marcado pelo contexto da temática do “desenvolvimento”, nomeadamente as reflexões que surgem nesta área de estudos e a relação que pode haver entre desenvolvimento e a questão dos refugiados. A primeira foi que a questão dos refugiados, que provocou uma crise e tensão na Europa, não pode ser vista apenas como uma questão humanitária / crise humanitária mas sobretudo como uma questão do desenvolvimento. Como foi referido anteriormente, o deslocamento forçado é uma questão do desenvolvimento e resultado das políticas do desenvolvimento. Perceber o deslocamento forçado implica analisar as origens da “crise”, relacionando-as com as políticas de desenvolvimento.

Além disso, esta é uma questão que também tem de ser encarada como uma questão política / geoestratégica dos países. A própria crise da UE (crise de valores e enfraquecimento dos seus princípios fundadores) gerou uma falta de estratégias assertadas na perspetiva humanitária, tomando-se antes posições securitárias e xenófobas (receio de ataques terroristas, de

“invasões” que podem pôr em risco os valores nacionais, construção de muros para impedir a chegada dessas pessoas...).

Simultaneamente, as hipóteses foram sendo delineadas por uma perspectiva “desenvolvimentista”, ou seja, a crença de que os refugiados podem tornar-se atores do desenvolvimento (isto é, se as políticas dos Estados permitirem esse processo). Neste sentido, torna-se fundamental integrar a população refugiada e os migrantes na realização da Agenda pós-2015 e na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). É possível encontrar uma solução duradoura e sustentável para esta crise, tornando-se os refugiados potenciais contribuidores do desenvolvimento local e não apenas recetores passivos da assistência humanitária.

### **Período temporal e enquadramento metodológico**

Iniciei esta investigação em Novembro de 2015 (1.º semestre do Mestrado em Estudos de Desenvolvimento), quando comecei a definir um tema de dissertação. Definido o tema, surgiu a necessidade de fazer uma delimitação temporal tendo em conta a metodologia a aplicar. Tendo em consideração o caso de estudo escolhido, a principal metodologia que foi escolhida para realizar a investigação foi fazer um trabalho de campo / investigação na Sérvia, onde teria sido estabelecido um contacto prévio com diversas ONGs, organizações nacionais e internacionais ligadas ao trabalho com refugiados no terreno, que poderiam fornecer informações fundamentais para alcançar os objetivos da tese. Neste contexto, como parte essencial do trabalho de terreno, optei pela observação-participante e a realização de entrevistas a pessoas cuja experiência e conhecimento poderiam ser um fator determinante para perceber melhor o contexto e a dinâmica da “crise de refugiados”. Este trabalho de campo envolveu uma preparação prévia, através da realização de leituras aprofundadas sobre o tema e o contexto de análise, ou seja, uma análise bibliográfica e a verificação do Estado da Arte do objeto de estudo: definição dos principais conceitos, o regime internacional da proteção de refugiados, as causas do deslocamento forçado, as soluções que se apresentam... Portanto, o período que antecedeu a viagem para a Sérvia foi marcado pela contextualização e enquadramento nesta área de estudos, pela revisão da literatura, assim como pela realização de contactos que seriam fundamentais no trabalho de terreno, sobretudo para garantir a existência de “informantes privilegiados” que facilitariam o acesso ao terreno.

Como será melhor fundamentado mais à frente, o trabalho de campo foi realizado durante a minha estadia na Sérvia, entre 8 de Março e 18 de Abril de 2016, sendo que após o regresso foi efetuada a análise e o enquadramento da informação recolhida.

### **Organização da tese e objetivos por capítulos**

Esta tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro começo por fazer a conceptualização e o enquadramento teórico, nomeadamente uma reflexão em torno do conceito de refugiado – o contexto histórico, social e político dos refugiados no mundo – fazendo uma abordagem à forma como se estabeleceu o moderno sistema internacional de refugiados e como foi definido o conceito de “refugiado” propriamente dito, fazendo também importante referência a outros conceitos associados a ele, como asilo, proteção internacional, deslocamento ou migração forçada. Tendo em conta estes conceitos, faço também uma abordagem aos principais instrumentos jurídicos internacionais de proteção de refugiados, sobretudo à Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e outros instrumentos que a partir dela foram surgindo, assim como a referência ao fundamental papel do ACNUR neste processo. Neste sentido, aproveito logo para fazer aqui uma ligação ao contexto europeu e ao ambiente que hoje se vive na Europa relativamente à questão dos refugiados, refletindo sobre as políticas adotadas que utilizam todo um léxico político-jurídico para barrar cada vez mais o acesso à proteção num país de asilo. Termino o capítulo com uma revisão da literatura (*estado da arte*), fazendo referência a vários autores que abordam a temáticas dos refugiados e a sua perspetiva sobre o assunto.

O segundo capítulo diz respeito às considerações sobre o conceito de desenvolvimento, abordando as suas várias dimensões e perspetivas de diferentes autores, no sentido de fazer uma interligação com a questão dos refugiados, isto é, a interseção entre a questão dos refugiados e o desenvolvimento.

Já no terceiro capítulo apresento o meu contexto de análise, isto é, foco-me no meu estudo de caso, fazendo, em primeiro lugar, uma breve contextualização histórica, geográfica, social e económica da região em questão (os Balcãs, Sérvia, referência às guerras da ex-Jugoslávia e crise de refugiados da década de 1990), para depois passar à atual questão dos refugiados, à rota dos Balcãs e à Sérvia como um dos países desta rota em 2015 / 2016. Nos últimos pontos deste capítulo, faço o enquadramento metodológico, fazendo alusão à metodologia aplicada

nesta investigação, os mecanismos aplicados no trabalho de campo, assim como a análise da informação recolhida através da observação-participante e das entrevistas realizadas (observações do trabalho de campo).

No quarto capítulo, o meu foco é a questão dos refugiados e a Agenda Pós-2015 – uma Agenda que defende que ninguém deve ser deixado para trás (“*Leave no one behind*”), no sentido de se atingirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030. Os refugiados, requerentes de asilo e migrantes devem ser abrangidos por esta agenda de desenvolvimento, havendo a necessidade de uma abordagem de desenvolvimento para o acolhimento e integração de refugiados e migrantes a nível local, pois os refugiados podem tornar-se atores do desenvolvimento, o que implica também repensar a prática humanitária no sentido de transformar os desafios humanitários em oportunidades sustentáveis. Por outro lado, neste capítulo também defendo a necessidade de se repensar a proteção internacional de refugiados, procurando uma solução para uma crise global. Aqui entra a questão: como adaptar o sistema de proteção de refugiados criado há mais de 50 anos à realidade atual?

## Capítulo 1: Conceptualização e enquadramento teórico

“Unaccepted where they are; unable to return whence they came”<sup>18</sup>

### 1.1. Em torno do conceito de refugiado: o contexto histórico, social e político dos refugiados no mundo

Em primeiro lugar, é de destacar que, apesar de hoje estar a assumir uma grande dimensão, a questão dos refugiados não é um fenómeno recente na época contemporânea. Pode-se dizer que os refugiados têm existido desde os princípios da humanidade, desde que existem conflitos entre povos, ajustes territoriais, crises ambientais, regimes ditatoriais, que têm obrigado milhares de pessoas a fugir das suas casas em busca de segurança. Portanto, o conceito de busca de refúgio tem estado presente nas nossas culturas e sociedades há muito tempo. Mas foi desde o Tratado de Vestefália, em 1648, que o regime de refugiados tem evoluído com o sistema moderno de Estados, refletindo mudanças no âmbito mais amplo da política internacional, e destacando noções de ideologia, economia e equilíbrio de poder. Os primeiros verdadeiros refugiados, reconhecidos como tal no moderno sistema de Estados foram os huguenotes, protestantes franceses que fugiram da França em 1685, em consequência de o Rei Luís XIV ter revogado o Édito de Nantes, que permitia a tolerância de minorias religiosas sob o domínio católico.<sup>19</sup>

Contudo, foi apenas no século XX que os Estados reconheceram que a proteção dos refugiados requeria uma ação coordenada a nível global.<sup>20</sup> Segundo o autor Micheal Marrus, a questão dos refugiados tem sido uma realidade presente na Europa desde tempos imemoráveis, mas é apenas no século XX que os refugiados se tornam uma questão importante da política internacional, começando a afetar seriamente as relações entre os Estados.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Gordenker, Leon (1987), *Refugees in International Politics*

<sup>19</sup> Barnett, Laura (2002), New issues in refugee research – Global governance and the evolution of the international refugee regime, p. 1. Disponível em <http://www.unhcr.org/3c7529495.pdf>

<sup>20</sup> ACNUR (2005), An Introduction to International Protection – Protecting Persons of Concern to UNHCR, p. 5. Disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>

<sup>21</sup> Marrus, Michael (2002), *The Unwanted: European Refugees from the First World War Through the Cold War*, p. 3. Temple University Press

The term “refugees” normally refers to persons who have crossed some international frontier, who have been forced to leave the state in which they once lived. Before the growth and consolidation of modern states there were certainly impoverished refugees, but they seldom appeared different from vagabonds or the itinerant poor who traveled from place to place in every premodern society. The latter were similarly outsiders, strangers, and hardly less vulnerable to the vicissitudes of weather, aggression, or the force of law than the refugees who have been tossed up by political conflict. (...) Unlike vagabonds or the wandering poor, who at least were seen as part of society, refugees often found themselves entirely outside the web of national community.<sup>22</sup>

Marrus também faz uma importante referência à perspectiva da filósofa Hannah Arendt, que foi uma das primeiras pessoas a descrever a condição dos refugiados que emergiram depois da I Guerra Mundial:

(...) they were reduced to a lonely, savage existence, hounded from place to place by national governments that alone accorded to people elementary rights. Outside the state from which they had come, refugees could not work, could not live unmolested, could usually not remain at liberty for any length of time. At the mercy of the state, they had become “the most symptomatic group in contemporary politics”. Modern refugees, in this way, differed from those of earlier times because their homelessness removed them so dramatically and so uniquely from civil society.<sup>23</sup>

Um dos piores legados do século XX foi a emergência de refugiados em resultado de migrações forçadas, tendo milhões de pessoas sido forçadas a abandonar as suas casas e fugir em consequência da perseguição política, conflitos, colapso de impérios ou mudanças de regime. Durante este conturbado século registaram-se momentos-chave, incluindo a I Guerra Mundial, a II Guerra Mundial e o colapso do comunismo, em que o número de refugiados atingiu grandes dimensões em resultado de uma combinação de fatores, incluindo o colapso de Estados e de Impérios. A I Guerra Mundial e as suas consequências foi o período durante o qual se “desenvolveu o refugiado e o conceito de tal pessoa”, especialmente em inícios de 1920.<sup>24</sup>

Mas foram os acontecimentos da II Guerra Mundial, que alteraram o mapa geográfico da Europa com a migração forçada de milhões de pessoas dos territórios ocupados pelo Reich Alemão, que levaram a uma das maiores catástrofes de refugiados da história. Relativamente a este período, Marrus descreve:

---

<sup>22</sup> Ibid, p. 4

<sup>23</sup> Ibid. pp. 4 e 5

<sup>24</sup> Panayi, Panikos e Pippa Virdee (2011), *Refugees and the End of Empire – Imperial Collapse and Forced Migration in the Twentieth Century*, p. 3. Palgrave Macmillan

Contemplating the stunning refugee catastrophes of the Second World War, Malcolm Proudfoot noted how the numbers had risen to unprecedented heights. During that conflict, he calculated, sixty million European civilians had been forced to move – more than ten times the number of refugees generated by the First World War and its aftermath. And the flow had not ceased. Writing in 1955, Joseph Schechtman said that postwar European population movements involved some twenty million people expelled, transferred, or exchanged. (...) Europe, not Africa or Asia, was once the continent of most of the world's homeless.<sup>25</sup>

Em consequência destes horrendos acontecimentos da história da humanidade, em 1951 deu-se o momento-chave do desenvolvimento do conceito de refugiado, com a primeira definição legal de “refugiado” e do seu estatuto na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (também conhecida como a Convenção de Genebra). O preâmbulo desta Convenção expressa “o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados”. Adotada em inícios da Guerra Fria, com a memória do Holocausto e a realidade das centenas de milhares de pessoas ainda deslocadas em consequências da II Guerra Mundial, a Convenção forneceu os mecanismos normativos para o funcionamento do trabalho do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR / UNHCR), estabelecido em 1950 para proteger e encontrar soluções para o problema dos refugiados europeus.<sup>26</sup>

Nesta definição legal construída pelas Nações Unidas em 1951, um refugiado é qualquer pessoa que:

(...) receando com razão 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 do dito receio, não queira pedir a proteção daquele país<sup>27</sup>

Neste sentido, a Convenção conferiu obrigações aos Estados que a assinaram e dotou o ACNUR do papel de providenciar uma “proteção alternativa” para aqueles que são perseguidos pelos seus próprios Estados ou que não podem requerer proteção ao seu Estado.<sup>28</sup> É de referir que este estatuto de refugiado foi revisto no Protocolo de 1967 (Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, adicional à Convenção de 1951) eliminando limitações

---

<sup>25</sup> Marrus (2002), pp. 3 e 4

<sup>26</sup> Martin, Susan F. (2014), *International Migration – Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, p. 58. Cambridge University Press

<sup>27</sup> Artigo 1.º (2) da Convenção das Nações Unidas relativas ao Estatuto dos Refugiados, 1951

<sup>28</sup> Martin (2014), p. 58

geográficas e temporais, uma vez que o documento inicial apenas dizia respeito aos europeus que se tinham tornado refugiados antes de 1951. Foi apenas em 1967, com a libertação das antigas colónias nas regiões em desenvolvimento e com a expansão da sociedade internacional, que o escopo do regime de refugiados e do trabalho do ACNUR se estendeu ao resto do mundo. Tal como foi o caso durante o processo de formação de Estados na Europa, novos grupos de refugiados resultaram da criação e da consolidação de novos Estados pós-coloniais em redor do mundo. A dissolução do domínio colonial europeu nas regiões do Sul Global e a fragmentação de Estados recentemente independentes levou a significativos movimentos de refugiados nessas regiões em desenvolvimento e, portanto, à necessidade do estabelecimento de um regime global de refugiados.<sup>29</sup>

Nos primeiros anos após a II Guerra Mundial, a questão dos refugiados foi, sobretudo, uma questão a ser gerida preferencialmente por militares; só com o surgimento do ACNUR os refugiados passaram a ser considerados internacionalmente numa perspetiva social e humanitária.<sup>30</sup> Neste sentido, o mandato desta Organização é fornecer, numa base não-política e humanitária, proteção internacional aos refugiados e procurar soluções permanentes para eles.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.<sup>31</sup>

Esta proteção internacional começa, portanto, quando se garante a admissão da pessoa num país de asilo, a concessão de asilo e o respeito pelos seus direitos fundamentais, incluindo o direito de não ser forçado a regressar a um país onde a sua segurança ou a sobrevivência está ameaçada, segundo o princípio da não repulsão / non refoulement:

---

<sup>29</sup> Betts, Alexander e Gil Loescher (2011), *Refugees in International Relations*, p. 8. Oxford University Press

<sup>30</sup> Santinho, Maria Cristina (2011), *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde*, p. 18. Lisboa, ISCTE-IUL (Tese de doutoramento)

<sup>31</sup> Artigo 1º do Estatuto do ACNUR, 1950

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.<sup>32</sup>

Este processo termina apenas com a obtenção de uma solução duradoura. Neste contexto, o ACNUR define proteção internacional como: “todas as ações destinadas a assegurar a igualdade de acesso e fruição dos direitos das mulheres, homens, meninas e meninos de interesse do ACNUR, de acordo com os órgãos pertinentes do direito (incluindo direito internacional humanitário, direitos humanos e direito dos refugiados) ”.<sup>33</sup> Esta noção está sumariada no Preâmbulo da Convenção de 1951: “para assegurar aos refugiados o exercício mais amplo possível dos direitos e liberdades fundamentais, que todos os seres humanos devem gozar sem discriminação”.<sup>34</sup> Portanto, a proteção internacional é baseada na premissa dos direitos humanos. Evidentemente, os direitos e liberdades fundamentais são normalmente garantidos para o indivíduo pelo Governo do seu país de origem. Pelo facto de os refugiados não gozarem dessa proteção efetiva do seu próprio Governo, torna-se responsabilidade da comunidade internacional como um todo fornecer a proteção internacional necessária para assegurar aos refugiados o gozo desses direitos.<sup>35</sup>

É de destacar que segundo a Convenção, uma pessoa adquire o estatuto de refugiada apenas quando recebe a tal proteção internacional, ou seja, o direito de asilo. Até esse momento, uma pessoa em busca de proteção internacional é um “requerente de asilo”. Desta forma, cada “refugiado” é inicialmente um requerente de asilo.<sup>36</sup>

A Convenção de 1951 continua a ser o fundamento da lei internacional dos refugiados, estabelecendo a fundação sobre a qual a proteção dos refugiados seria constituída, representando um marco no surgimento de uma vontade global para resolver os problemas de deslocamento forçado.<sup>37</sup> Fornece a mais compreensiva codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. A Convenção e o seu Protocolo de 1967 são os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados e o seu conteúdo é altamente

---

<sup>32</sup> Artigo 33 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951

<sup>33</sup> ACNUR (2005), p. 7

<sup>34</sup> Assembleia-Geral das Nações Unidas (1994), Note on International Protection, p. 8. Disponível em <http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>

<sup>35</sup> Ibid. ibidem.

<sup>36</sup> ACNUR (2005), p. 13

<sup>37</sup> Ibid. p. 9

reconhecido internacionalmente.<sup>38</sup> Mais tarde foram surgindo outros documentos importantes, como é o caso da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969, que expandiu a definição da Convenção de 1951:

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.<sup>39</sup>

A Declaração de Cartagena, de 1984, também se baseou nesta definição e afirmou ainda que os refugiados são:

(...) as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.<sup>40</sup>

É de destacar que o trabalho do ACNUR, “que começou por ser uma pequena organização com mandato de apenas três anos e com o objetivo concreto de dar resposta à existência de 32 milhões de refugiados europeus ainda sem acolhimento, após a II Guerra Mundial”<sup>41</sup>, provou ser bastante mais resiliente do que o esperado. Passados mais de 60 anos da sua fundação, mostrou a capacidade de responder a novas situações enquanto ainda retém o seu mandato original de providenciar proteção internacional àqueles cujos governos falharam nesse aspeto.<sup>42</sup> No período que se seguiu à II Guerra Mundial e com o início da Guerra Fria, o ACNUR foi aumentando cada vez mais a sua atividade e desenvolvendo a sua influência e intervenção no sistema global de refugiados. Em 1956, a Alto Comissariado enfrentou a sua primeira emergência de grandes dimensões, com o surgimento de refugiados em consequência da entrada das forças Soviéticas na Hungria. Nos anos 60 surgiram novas migrações forçadas fruto dos processos de colonização em África. Nas duas décadas que se seguiram registaram-

---

<sup>38</sup> ACNUR, “O que é a Convenção de 1951?”. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>

<sup>39</sup> Artigo 1º (2) da Convenção da Organização da Unidade Africana

<sup>40</sup> Terceira “conclusão” da Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, 1984

<sup>41</sup> Santinho (2011), p. 17

<sup>42</sup> Martin (2014), p. 92

se outras crises na Ásia e na América Latina, surgindo novamente também migrações forçadas no contexto europeu, em consequência da guerra nos Balcãs. Em inícios do século XXI irromperam novos cenários de conflito no contexto africano e asiático, tendo sido necessária a intervenção do ACNUR em diversas regiões, incluindo na República Democrática do Congo, na Somália e no Afeganistão. É sobretudo nos contextos africanos e asiáticos que se encontra a maioria dos refugiados e “deslocados internos” (aqueles que pediram refúgio mas não cruzaram fronteiras externas), grande parte deles sob a influência do ACNUR.<sup>43</sup>

Como foi exposto, a definição formal de “refugiado” foi apresentada na Convenção de 1951. No entanto, desde os anos 1950, que o termo “refugiado” tem sido alargado para na prática incluir uma variedade de pessoas em diversas situações que se encontram em necessidade de proteção e assistência. Desde finais do século XX que a definição restrita contida na Convenção de 1951 tem sido desafiada para abranger também outros grupos de “migrantes forçados” em “situação de refugiados” (“refugee-like situations”). Desta forma, o ACNUR alargou o seu escopo para integrar uma gama mais ampla de “pessoas de interesse”, nomeadamente para incluir pessoas a fugir das violações de direitos humanos mas não propriamente alvos de perseguição, como é o caso de migrantes que escapam aos desastres ambientais, ao colapso ambiental e mudanças climáticas (os chamados “refugiados do clima”) e à fragilidade dos Estados; incluindo também pessoas deslocadas internas (“internally displaced people”), que, tal como os refugiados, fogem de perseguição e conflito, mas permanecem dentro do seu território de origem.<sup>44</sup>

Portanto, o termo “refugiado” pode significar coisas diferentes em diferentes contextos. A sua definição legal é frequentemente diferente do seu uso no dia-a-dia. Como foi referido, segundo a lei internacional, “refugiado” é a pessoa que “receando com razão ser perseguida (...) se encontre fora do país de que tem a nacionalidade”. Na linguagem do dia-a-dia, o termo “refugiado” é muitas vezes utilizado num sentido mais amplo. É frequentemente usado pelos meios de comunicação e pelas pessoas em geral como um termo que incorpora pessoas a fugir devido a uma série de causas, que incluem regimes autoritários, conflitos, violações de direitos humanos, projetos de desenvolvimento em larga escala, desastres ambientais que resultam de furacões, *tsunamis*, mudanças climáticas, incluindo também as pessoas que não

---

<sup>43</sup> Santinho (2011), p. 18

<sup>44</sup> Betts e Loescher (2011), p. 2.

ultrapassam fronteiras internacionais mas se encontram deslocadas no seu próprio território de origem.<sup>45</sup>

Portanto, os refugiados fazem parte daquilo que comumente chamamos de “migrantes forçados”, sendo as “migrações forçadas”:

o termo geral usado para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento).<sup>46</sup>

Apesar de o conceito de refugiado, juridicamente, estar bem consagrado nos referidos instrumentos internacionais, torna-se, no entanto, necessário refletir melhor sobre o mesmo e sobre os limites do mesmo. De um modo geral, podemos dizer que existe uma diferença entre refugiados e imigrantes. Como já foi exposto, os refugiados são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições, cruzando fronteiras internacionais em busca de proteção e asilo num outro lugar. Já os migrantes escolhem deslocar-se não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas sobretudo para melhorar a sua vida, procurando trabalho ou educação, reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam a receber a proteção do seu país de origem.<sup>47</sup> Segundo o ACNUR, estas distinções são importantes, pois os países tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto tratam os refugiados aplicando normas sobre refúgio e a proteção dos refugiados (definidas tanto em leis nacionais como no direito internacional).<sup>48</sup>

Apesar de tudo, neste contexto, considero relevante apontar este excerto de uma entrevista realizada por Zygmant Bauman e Brad Evans (“The Refugee Crisis Is Humanity’s Crisis”), em que referem:

---

<sup>45</sup> Ibid. p. 5

<sup>46</sup> Organização Internacional para as Migrações (2009), Glossário sobre Migrações, p. 41. OIM, Genebra. Disponível em <http://www.acm.gov.pt/documents/10181/65144/Gloss%C3%A1rio.pdf/b66532b2-8eb6-497d-b24d-6a92dadfee7b>.

<sup>47</sup> ACNUR, “Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto”. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>

<sup>48</sup> Ibid.

Those who flee from war-torn situations ignite vociferous debates regarding their correct labeling: the “migrant” or the “refugee?” But both terms can be reductive. Might we need a new vocabulary here to emphasize more the human agency of those who are trying to escape such conditions? (...) In most cases the choice open to a refugee is between a place where one’s presence is not tolerated and another where one’s arrival is unwanted and disallowed. Similarly, the choice open to the so-called economic migrants is one between famine or a prospectless existence and a chance, however tenuous, of tolerable conditions for oneself and one’s family. This is not any more of a “choice,” in any meaningful sense, than that faced by the refugee fleeing overt physical violence. Each one of us would be horrified by the necessity to make such choices. We do need a language and critical vocabulary for a worldly condition that forces millions of its inhabitants to do so.<sup>49</sup>

E portanto, hoje em dia, é difícil de categorizar com precisão quem emigra por razões alheias à sua vontade. Muitas vezes não é fácil distinguir com precisão os migrantes económicos de requerentes de asilo, de “refugiados do clima”, assim como entre outros termos utilizados para designar todo um leque de “migrantes”, num contexto de migrações mistas e, frequentemente, forçadas, num mundo globalizado.

(...) a diferença estabelecida entre “imigrantes”, “imigrantes indocumentados” e, mais especificamente, “refugiado”, “requerente de asilo”, “requerente de asilo com estatuto de residente por razões humanitárias”, “deslocado interno”, ou mesmo “requerente de asilo com autorização de residência provisória”, e ainda “refugiado reinstalado”, faz parte de um léxico político-jurídico que contribui, em última instância, para barrar cada vez mais o acesso à proteção num país de asilo.<sup>50</sup>

Desta forma, o conceito de “refugiado” também se encontra à mercê das políticas que se vão estabelecendo, nomeadamente políticas que procuram proteger interesses nacionais e impedir a entrada de pessoas “indesejadas” no seu território. Pode-se dizer que seja o caso do acordo União Europeia-Turquia (que vai ser melhor explicitado mais à frente), um acordo que colocou o próprio conceito de “refugiado” e a sua proteção em perigo, colocando em risco o próprio sistema de asilo.

Em 2011, a Professora Cristina Santinho, na sua tese de doutoramento, afirmava que “as políticas europeias tendem cada vez mais a disseminar a ideia da existência de “fluxos migratórios” que invadem a Europa e, junto a esta ideia, surge também a noção da presença de “falsos refugiados” e “falsos requerentes de asilo””, num contexto em que a “generalização destes conceitos cria uma perigosa hierarquia entre as “verdadeiras” vítimas de

---

<sup>49</sup> Brad Evans e Zygmunt Bauman, in New York Times (2016), “The Refugee Crisis is Humanity’s Crisis”, disponível em <http://www.nytimes.com/2016/05/02/opinion/the-refugee-crisis-is-humanitys-crisis.html?smid=fb-nytopinion&smtyp=cur>

<sup>50</sup> Santinho (2011), p. 3

perseguição política num extremo e, no outro, os que chegam à Europa por “meras” razões económicas”. Neste cenário, ambos os grupos são considerados frequentemente como “indesejáveis” (segundo Agier, 2008), por constituírem, segundo as políticas xenófobas da maioria dos países europeus, pessoas dependentes, carenciadas de proteção, abrigo, integração, e que entraram na Europa atravessando fronteiras de modo ilegal (como é espectável que aconteça com a maioria dos requerentes de asilo).<sup>51</sup> A partir do momento que alcançam o território europeu (principalmente o espaço Schengen), os requerentes de asilo “estão sujeitos a um longo e contínuo escrutínio por parte das polícias de fronteira e demais instituições, que os empurra a maior parte das vezes, para uma situação liminar, ausente de apoios eficazes, e que os leva, por necessidade, a cruzar de novo fronteiras procurando melhores condições de sobrevivência num outro país europeu, ficando perdidos na malha de um sistema que os remete de novo para a ilegalidade”.<sup>52</sup>

Esta constatação não poderia ser mais atual. Apesar de terem passado 5 anos, continuamos a viver, a um nível ainda mais elevado e preocupante, num ambiente europeu repleto de “políticas xenófobas”, securitárias e nacionalistas, que receiam um “fluxo migratório”, uma “invasão” de “falsos requerentes de asilo”, que vêm “aproveitar-se” da situação económica da Europa e mexer com os seus valores e estilo de vida. Desta forma, eles são “criminalizados” e marginalizados pelas autoridades dos países de asilo, que não são capazes de determinar o seu estatuto.

(...) nouveaux errants, vrais ou faux réfugiés, immigrés clandestins, tous s’attendent à ce que des étrangers qui ne les comprennent pas se prononcent, un jour, sur leur statut.<sup>53</sup>

E é essa posição que remete muitos decisores políticos a optar pela construção de muros, por políticas anti-imigrantes, a optar por discursos xenófobos e nacionalistas, pelo reforço de restrições e controlo de fronteiras e da mobilidade das pessoas, ao mais alto nível, numa tentativa de segregar esta população “indesejável” em “campos”:

(...) borders of many kinds, dotted with sophisticated control systems, high barriers (Ceuta, Melilla), waiting zones for travelers without a visa, or administrative detention centers for foreigners and asylum seekers. (...) If the twentieth century in Europe was the “century of camps”, what is happening on the world scale today is the extension and greater sophistication of various forms of camps that make up a mechanism for keeping away undesirables and foreigners of all kinds – refugees, displaced, “rejected”.

---

<sup>51</sup> Ibid. p. 4

<sup>52</sup> Ibid. ibidem.

<sup>53</sup> Agier, Michel (2002), *Aux Bords du Monde, Les Réfugiés*, p. 9. Flammarion, Paris

In a world context dominated by the national and inter-governmental obsession with controlling mobility and frontiers, it is possible to draw up an inventory of these camps.<sup>54</sup>

Por outro lado, aqui entra também o papel dos próprios meios de comunicação, na forma como contribuem para a formação de uma imagem onde a Europa está a ser “invadida” por refugiados, adquirindo a “crise” uma dimensão sem precedentes, o que tem influência na formação da opinião pública e na maneira como as pessoas veem a situação. O que é transmitido, muitas vezes está longe da realidade ou não relativiza ou contextualiza de maneira correta o que está a acontecer, o que influencia a opinião pública e a maneira como as pessoas percecionam a “crise”. Também é de destacar que as televisões, rádios e jornais se focam muito mais no problema humanitário dos refugiados e nos impactos que eles provocam em diferentes regiões da Europa do que propriamente na complexa e dramática situação da gigantesca “máquina que produz refugiados” que, em certos aspetos, a própria Europa alimenta.<sup>55</sup>

## 1.2. Estado da Arte

A questão de refugiados e a sua condição no mundo tem sido debatida por uma série de autores e especialistas do assunto, que foram analisando a questão das “migrações forçadas” e a sua relação com o desenvolvimento das políticas globais e o curso das relações internacionais.

Para os autores como Alexander Betts e Gil Loescher (Centro de Estudos sobre Refugiados da Universidade de Oxford), os refugiados são pessoas que atravessam fronteiras internacionais de forma a escapar ao conflito e às violações de direitos humanos.<sup>56</sup> Os refugiados são, portanto, a evidência das violações dos direitos humanos e da vulnerabilidade, afastados das suas casas e comunidades e forçados a fugir além-fronteiras em busca de segurança. Historicamente, onde quer que os Estados tenham perseguido as suas próprias populações ou onde quer que tenha havido guerras, as pessoas têm sido obrigadas a deixar o seu país de origem. Desde o Holocausto até aos *proxy* conflitos da Guerra Fria, à ocupação do

---

<sup>54</sup> Agier, Michel (2011), *Managing the Undesirables – Refugee Camps and Humanitarian Government*, pp. 3 e 4. Polity Press

<sup>55</sup> Pinto, Manuel; Sara Pereira e Maria José Brites, *Os media e a crise de refugiados – Agenda de Atividades*, p. 5. Disponível em [www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs\\_ebooks/article/download/2293/2209](http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/download/2293/2209)

<sup>56</sup> Betts e Loescher (2011), p. 1

Afganistão e do Iraque no contexto da “guerra ao terror”, os refugiados têm emergido de cada conflito histórico significativo ou em resultado de regimes despóticos. Devido ao facto de os refugiados se encontrarem numa situação na qual o seu próprio governo não é capaz ou disposto de assegurar a sua segurança física e os seus direitos humanos fundamentais, eles são forçados a procurar essa proteção da comunidade internacional. Neste sentido, assegurar que os refugiados ganhem acesso à segurança e aos seus direitos, meios de subsistência e a possibilidade de serem reintegrados no seu país de origem ou num outro país, torna-se uma questão importante dos direitos humanos.<sup>57</sup> Mas a questão dos refugiados é mais do que uma questão de direitos humanos. Os movimentos de refugiados são também parte inerente da política internacional. Como defendem Betts e Loescher, a “figura do refugiado” é uma parte integral do sistema internacional, simbolizando o fracasso da relação “Estado-cidadão-território” assumido pelo sistema de Estados para assegurar a ordem internacional e a justiça.<sup>58</sup> Portanto as causas, as consequências e as respostas para com os refugiados estão intrinsecamente ligadas à política mundial. As causas dos movimentos de refugiados são sustentadas por conflitos, falência de Estados e desigualdades da política económica internacional. A consequência dos movimentos tem sido associada às questões de segurança, à propagação de conflitos, terrorismo e transnacionalismo. Neste sentido, responder à questão dos refugiados representa um desafio à ordem mundial e à justiça e à facilitação da cooperação internacional. A cada conjuntura significativa na evolução e desenvolvimento do sistema internacional, o refugiado tem sido a figura central. Estes autores também referem a perspectiva de Hannah Arendt, segundo a qual os refugiados têm sido “a vanguarda dos seus povos”, que não apenas testemunham mas são também aspeto integral da política mundial em constante mudança. Desde a criação do sistema moderno de Estados com a Paz de Vestefália em 1648, à consolidação do Estado europeu pelas revoluções e unificações de Estados do século XIX, à mudança da balança de poderes entre finais do século XIX e as duas Guerras Mundiais, à descolonização e à criação da sociedade internacional pós-II Guerra Mundial, à bipolaridade da Guerra Fria, ao período pós-Guerra Fria, à globalização e até ao 11/09 e à emergência de novas ameaças ligadas ao terrorismo e ao ambiente, os refugiados têm sido uma característica central das políticas mundiais. Os refugiados não foram apenas

---

<sup>57</sup> Idem. ibidem

<sup>58</sup> Idem, ibidem (appud Haddad 2008)

consequência de desenvolvimentos no sistema internacional mas também constituem uma importante influência na trajetória das políticas mundiais.<sup>59</sup>

Mesmo se expandirmos a definição legal de refugiado, outros aspetos das migrações forçadas, como deslocamento interno, apatridia e deslocamento por razões ambientais (“refugiados do clima”), também têm uma relação intrínseca às políticas mundiais. Quer o foco seja na definição restrita da Convenção quer se adote uma definição mais ampla que inclui outras categorias de migração forçada, a característica comum que liga estas áreas permanece na incapacidade do país de origem de assegurar proteção aos seus próprios cidadãos e, conseqüentemente eles encontram-se em necessidade de proteção internacional. Todas as formas de migração forçada vão ao cerne da questão relacionada à natureza da soberania dos Estados, surgindo assim outras questões relacionadas à cooperação internacional, à segurança e à política económica internacional.<sup>60</sup>

Neste sentido, relativamente às causas subjacentes ao deslocamento forçado, Betts e Loescher argumentam que elas são altamente políticas. Analiticamente, se o deslocamento é visto como a variável dependente, os fatores políticos representam importantes variáveis independentes que explicam o deslocamento. As causas do deslocamento humano estão intrinsecamente ligadas às tendências do sistema internacional, da geopolítica e da política económica global. Estas tendências mais amplas do nível macro podem moldar as condições de um Estado que, por sua vez, conduzem ao deslocamento forçado de pessoas. Neste sentido, de forma a compreender as razões do deslocamento, é insuficiente olhar apenas para a conjuntura desse país, mas é necessário ter em consideração também as tendências da política global.<sup>61</sup>

A autora Emma Haddad, no seu livro “The Refugee in International Society – Between Sovereigns” (2008), argumenta que estudar a questão dos refugiados se torna essencial para a nossa compreensão que este “problema” significativo tem nos aspetos das políticas nacionais e internacionais, nos processos de formulação de políticas, nos direitos humanos e desenvolvimento.<sup>62</sup> “Refugiado” é um conceito que se tornou uma característica permanente do campo internacional com a consolidação do moderno sistema de Estados-Nação. Portanto, a questão dos refugiados é uma área altamente politizada e internacionalizada. Os

---

<sup>59</sup> Ibid. p. 2

<sup>60</sup> Ibid. p. 3

<sup>61</sup> Ibid. p. 13

<sup>62</sup> Haddad, Emma (2008), *The Refugee in International Society – Between Sovereigns*, p. 1. Cambridge University Press

movimentos em massa de refugiados são resultado de mudanças políticas e sociais que afetam todo o sistema internacional de Estados e não apenas resultado de desenvolvimentos dentro de países individuais. E desde que emergiu como um “problema” moderno tornou-se claro que a questão dos refugiados ultrapassava as capacidades de cada Estado em lidar eficazmente com essa questão de forma individual. Neste sentido, os refugiados representam uma característica permanente do cenário internacional, constituindo um “lembrete humano” das falhas do moderno sistema internacional.<sup>63</sup> Desta forma Haddad defende que é fundamental compreender como o “refugiado” se encontra na interseção entre o internacional e o doméstico, num sistema internacional constituído por dicotomias e áreas entre o “interno” e o “externo”, em que o “refugiado” traz à tona o choque entre pluralismo e solidarismo, comunitarismo e cosmopolitismo, direitos soberanos e direitos humanos, representando, desta forma, a fraca linha que separa o nacional do internacional. Apesar de ser uma evidência que “algo está a correr mal” internamente, a situação dos refugiados é de grande preocupação internacional. Conceptualmente cada indivíduo deve pertencer a um Estado; mas a partir do momento que é excluído da relação Estado-cidadão, o indivíduo torna-se um “indivíduo internacional” e custódia da comunidade internacional.<sup>64</sup>

Haddad também faz uma importante referência a outra autora fundamental nesta área de estudos – Liisa Malkki – cujo trabalho se torna fundamental na abertura de um caminho para o estudo dos refugiados e para as questões do deslocamento forçado:

Involuntary or forced movements of people are always only one aspect of much larger constellations of sociopolitical and cultural processes and practices. Nationalism and racism, xenophobia and immigration policies, state practices of violence and war, censorship and silencing, human rights and challenges to state sovereignty, “development” discourse and humanitarian interventions, citizenship and cultural or religious identities, travel and diaspora, and memory and historicity are just some of the issues and practices that generate the inescapably relevant context of human displacement today.<sup>65</sup>

Portanto, torna-se impossível tratar da questão dos refugiados sem tomar em consideração os fatores envolventes e de influência, o ambiente circundante. Neste sentido, mudanças nas concepções dos Estados relativamente ao “refugiado” destacam como o conceito se altera ao longo do espaço e do tempo, o que é influenciado pela natureza da soberania em mudança e

---

<sup>63</sup> Ibid. p. 3

<sup>64</sup> Idem. Ibidem

<sup>65</sup> Idem. p. 9; Malkki, Liisa (1995), *Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things*, p. 496. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24. (1995), pp. 495-523.

pela evolução dos próprios interesses. Desta forma, a identidade do refugiado está sob constante pressão, sendo transformada e reinterpretada de acordo com as decisões feitas sobre quem constitui o “inimigo” num determinado período no tempo.<sup>66</sup>

Haddad também faz referência à perspectiva de Roger Zetter, que apresenta o “refugiado” como um conceito totalmente “rotulado” na mente das pessoas.

Within the repertoire of humanitarian concern, refugee now constitutes one of the most powerful labels. From the first procedures of status determination – who is a refugee? – to the structural determinants of life chances which this identity then engenders, labels infuse the world of refugees. (...) Refugees are, like the places described in Waugh's first travel book, 'fully labelled' in people's minds (Waugh 1930).<sup>67</sup>

Michel Agier é outro autor e antropólogo conceituado nos estudos sobre a situação dos refugiados no mundo. No seu famoso livro “Aux Bords du Monde, les Réfugiés”, numa visão antropológica, procura refletir sobre a erradicação em massa que representam as dezenas de milhões de refugiados e pessoas deslocadas, uma parte da população do planeta que vive “às margens do mundo”: é um mundo de vítimas, violento e injusto, onde milhões de pessoas fogem de guerras sujas e da violência, encontrando-se nos limites da vida física, social, política ou económica, afastadas do espaço comum que vincula a humanidade e que é própria do mundo”.<sup>68</sup>

Tous sont les emblèmes d'une condition humaine qui se forme et se fixe sur les bords du monde et dont l'un des fondements les plus tenaces est l'ignorance que nous en avons. (...) Cinquante millions de « victimes de déplacements forcés » : c'est un monde, réuni par un point commun, celui du qualificatif humanitaire de « victime » (...) Un peuple d'inconnus dont on ne sait que faire, d'être humains devenus tout à la fois victimes et indésirables. (...) le déplacement représente une entrée brutale dans un état de flottement liminaire, dont ils ne savent pas s'il est réellement provisoire ou durable (...), un mouvement inachevé, en suspens, un instant et un état intermédiaires entre un point de départ et un point final – d'arrivée ou de retour – inaccessible. « Refuge » désigne lui-même un abri provisoire, en attente de mieux.<sup>69</sup>

Apesar deste cenário bastante negro da realidade, Agier argumenta que é possível uma ação que permite aos refugiados de encontrar um espaço social, uma humanidade, uma forma de se

---

<sup>66</sup> Haddad (2008), p. 12

<sup>67</sup> Idem. p. 23; Zetter, Roger (1991), Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity, pp. 39-40. Journal of Refugee Studies, Vol. 4, No 1, 1991

<sup>68</sup> Agier (2002), p. 10

<sup>69</sup> Idem. pp. 12, 20 e 56

libertarem dessa identidade de vítimas<sup>70</sup>, sendo possível e urgente a sua reinserção no “mundo dos humanos”, através da mobilização dos mais simples e modestos meios de socialização: a saúde, o trabalho, a habitação, o acesso ao saber.<sup>71</sup>

Torna-se imprescindível destacar também a posição de uma das autoras de referência relativamente a esta temática – Hannah Arendt – entre as pessoas que escreveram de forma mais marcante sobre o período em que foi implementada a Convenção de Genebra (sendo ela própria uma refugiada de origem judia). No seu estudo de 1951 sobre o totalitarismo, insiste na necessidade de analisar o deslocamento através do prisma dos frequentemente xenófobos Estados-nação, analisando também as lógicas políticas e simbólicas que tiveram como efeito a frequente patologização e mesmo a criminalização dos refugiados.<sup>72</sup>

Mesmo antes deste período, em 1943, na sua dissertação “We Refugees”, Arendt lida com os problemas de identidade e identidade imposta, e reflete sobre o significado de ser chamado “refugiado”, fazendo um retrato psicológico de um coletivo muito particular, forçado a deixar a sua casa.

We lost our home, which means the familiarity of daily life. We lost our occupation, which means the confidence that we are of some use in this world. We lost our language, which means the naturalness of reactions, the simplicity of gestures, the unaffected expression of feelings.<sup>73</sup>

Arendt utiliza mesmo o conceito de “worldlessness”, para descrever a condição dessas pessoas que não pertencem a um mundo em que importam como seres humanos, mas são vistos como “coisas” e, portanto, desprovidos da dignidade humana, desumanizados pelas comunidades que lhes negam o direito de fazer parte, sendo lhes cortadas quaisquer conexões e responsabilidades para com o mundo comum (como é o caso dos apátridas).<sup>74</sup> Segundo a já mencionada entrevista de Zygmant Bauman e Brad Evans no New York Times, isto parece ser igualmente ressonante ao descrever a situação dos refugiados contemporâneos, o que remete para a forma como o mundo político é moldado e compreendido. Ou seja, os

---

<sup>70</sup> Idem. p. 16

<sup>71</sup> Idem. p. 15

<sup>72</sup> Malkki (1995), p. 502

<sup>73</sup> Arendt, Hannah (1943), *We Refugees*, in Robinson, Marc (1996), *Altogether Elsewhere: Writers on Exile*, p. 110. Disponível em [http://www-leland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah\\_arendt\\_we\\_refugees.pdf](http://www-leland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah_arendt_we_refugees.pdf)

<sup>74</sup> Gottsegen, Michael G. (1994), *The Political Thought of Hannah Arendt*, p. 5. State University of New York Press

refugiados não têm lugar num mundo que é constituído por estados territoriais soberanas e que exigem a identificação da posse de direitos humanos com a cidadania do Estado. Eles não são “detentores de direitos” e, por isso, são afastados da esfera da humanidade.<sup>75</sup>

É de referenciar também um estudo de Barry N. Stein, “The refugee experience: defining the parameters of a field of study”, que foi publicado em 1981 mas ainda pode servir de referência para o período atual, refletindo sobre a forma como é vista a questão dos refugiados no mundo e qual a abordagem que se deve ter no sistema de refugiados, pois o problema é que cada “crise” de refugiados é vista como um evento único e temporário, uma perspetiva que leva a que as coisas nunca sejam feitas como deve ser e seja um assunto sempre por resolver:

Refugee problems are viewed as temporary and unique events. This inaccurate perspective is the most corrosive and damaging element that all refugee programs must confront. The result of this perspective is incompleteness, things left undone, a failure to evaluate programs, to prepare for the next wave of refugees, to experiment with alternative strategies, to develop coordination, to undertake research and to learn from the past. All refugee agencies at all levels, as well as the refugees, are victims of this perspective.<sup>76</sup>

De forma a esta visão ser ultrapassada no sentido de se aplicar uma abordagem mais compreensiva e profissional da assistência aos refugiados, Stein defende a necessidade de se reforçar a investigação. E essa investigação não se deve focar apenas nos acontecimentos mais recentes relativos ao surgimento de refugiados, mas numa investigação generalizada que olha para os refugiados a nível global a partir de uma perspetiva histórica abrangente, como um fenómeno recorrente, com padrões identificáveis e frequentemente idênticos.<sup>77</sup>

Fazendo agora uma ponte para o contexto europeu da atual “crise de refugiados”, vários autores apresentam a sua perspetiva sobre a questão. Uma das mais recentes e mais controversas foi do filósofo e professor esloveno Slavoj Žižek (“The Non-Existence of Norway”), em que o autor analisa as divisões que surgiram na Europa relativamente ao influxo de refugiados:

---

<sup>75</sup> Brad Evans e Zygmunt Bauman, in New York Times (2016), “The Refugee Crisis is Humanity’s Crisis”, disponível em <http://www.nytimes.com/2016/05/02/opinion/the-refugee-crisis-is-humanitys-crisis.html?smid=fb-nytopinion&smtyp=cur>

<sup>76</sup> Stein, Barry N. (1981), *The Refugee Experience: Defining the Parameters of a Field of Study*, pp. 320-321. *The International Migration Review*, Vol. 15, No. 1/2, Refugees Today, pp. 320-330, 1981

<sup>77</sup> *Idem.* p. 321

Left liberals express their outrage that Europe is allowing thousands to drown in the Mediterranean: Europe, they say, should show solidarity and throw open its doors. Anti-immigrant populists say we need to protect our way of life: foreigners should solve their own problems.<sup>78</sup>

Segundo Zizek, se realmente queremos conter o fluxo de refugiados, é crucial reconhecer que a maioria deles vem de “Estados falhados”: Síria, Iraque, Líbia, Somália, República Democrática do Congo... Essa desintegração do poder do Estado não é um fenómeno local, mas um resultado da política internacional e do sistema económico global e, em alguns casos, como a Líbia e o Iraque, um resultado direto da intervenção ocidental. Ele acentua também que os “Estados falhados” do Médio Oriente foram condenados ao fracasso pelas fronteiras elaborados pela Grã-Bretanha e França durante a Primeira Guerra Mundial. Por outro lado ele argumenta também que não podemos abordar a crise dos refugiados sem enfrentar o capitalismo global:

Refugees are the price we pay for a globalised economy in which commodities – but not people – are permitted to circulate freely. The idea of porous borders, of being inundated by foreigners, is imminent to global capitalism. (...) Most important and most difficult of all, there is a need for radical economic change which would abolish the conditions that create refugees.<sup>79</sup>

Outro autor, o filósofo croata Srečko Horvat reflete sobre a forma como se foi rapidamente transformando a linguagem em torno dos refugiados:

Since the start of this crisis we have witnessed a hyperinflation in the language around refugees: they are invariably “waves” or “floods”, and they are “streaming” into Europe. David Cameron went so far as to describe these people as a “swarm”, as if they were dangerous insects.<sup>80</sup>

Segundo ele, todos estes termos, mesmo que de forma não deliberada, caracterizaram esta crise como se fosse um desastre natural:

(...) all of a sudden, out of the blue sky, waves of immigrants are penetrating into the heart of Europe. However, this is precisely how ideology functions. Ideology always relies on transforming history and politics into that which appears “natural”.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Zizek, Slavoj (2015), “The Non-Existence of Norway”. Disponível em <http://www.lrb.co.uk/2015/09/09/slavoj-zizek/the-non-existence-of-norway>.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Horvat, Srečko (2015), “The roots of this refugee crisis go back even further than the Arab Spring”, in The Guardian. Disponível em <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/24/refugee-crisis-arab-spring-europe-migration>

<sup>81</sup> Idem.

Horvat reforça que a crise dos refugiados não é um desastre natural, mas tem causas concretas. E é uma crise que não começou agora, mas há anos atrás. Argumenta ele:

What countries such as Croatia, Serbia, Slovenia or Hungary are experiencing now is something that has been present for years in Greece, Macedonia and Italy, especially Lampedusa. The only reason the refugee crisis is now in the spotlight lies in a banal but brutal fact: it has penetrated from the periphery of Europe to the heart of the European Union.<sup>82</sup>

Ele aponta que as reais causas da crise vão muito antes da guerra na Síria. É um resultado de políticas muito concretas relacionadas às invasões do Afeganistão e do Iraque. Depois aconteceu a chamada Primavera Árabe, em que os ditadores como Kadafi e Mubarak, que tinham sido aliados do ocidente, foram violentamente retirados; milhões de pessoas viram-se em zonas de guerra e muitos deles não tiveram outra opção do que emigrar. Tudo isto reflete-se agora na União Europeia:

Now the European Union has to stabilize itself. Seen from this perspective, what else is the refugee crisis but a boomerang of the Arab spring?<sup>83</sup>

Horvat reflete ainda sobre as perspectivas dos líderes europeus como David Cameron e Angela Merkel, que insistem na necessidade de se manter a distinção entre “migrantes económicos” e os “requerentes de asilo que fogem da guerra e da perseguição”. Neste contexto, Horvat questiona:

But what is the real cause of the current refugee crisis if not economic warfare? First you overthrow dictators. Then you destabilize countries, make the economy scream, steal resources (oil, public companies, etc), displace populations and militarize your own region. And then you sell it as a “natural disaster”. Usually, this is called war.<sup>84</sup>

Importa referir também as considerações de Kofi Annan (Global Citizen Forum, Mónaco, Outubro 2015), em que ele refere que a histórica crise de refugiados que a Europa está a enfrentar hoje é tão difícil de resolver pois não é apenas um simples fenómeno humanitário, mas o fruto e um sintoma de problemas políticos muito mais profundos que afligem a ordem regional e global. Requer-se, portanto, uma ação concertada não apenas na e pela Europa, mas entre as potências regionais do Médio Oriente, e os poderes globais do Conselho de Segurança. Tal como as alterações climáticas, é uma daquelas questões que resumem a nossa

---

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Idem.

era da globalização, quando as crises numa parte do mundo não podem mais ser isoladas ou ignoradas pelo resto.<sup>85</sup>

Relativamente a esta questão, sublinha-se mais uma vez a perspetiva do especialista em estudos sobre refugiados Alexander Betts (diretor do Centro de Estudos sobre Refugiados da Universidade de Oxford), que defende que para se enfrentarem as verdadeiras causas da questão dos refugiados será necessária uma abordagem global e compreensiva, pois esta questão é um sintoma da crise do deslocamento global. Por isso, é fundamental situar a “tragédia” num contexto mais amplo, no sentido em que, em redor do mundo, existem mais pessoas deslocadas do que em qualquer período desde a II Guerra Mundial. A nível global, há mais de 50 milhões de deslocados e 16 milhões de refugiados.<sup>86</sup>

Betts alega também que, em termos gerais, o número de refugiados no mundo depende do número de guerras e de regimes ditatoriais onde se verifica o abuso dos direitos humanos, em qualquer período considerado. Nos dias de hoje, há uma série de conflitos armados internos e regionais em redor do mundo. A maioria destes situa-se em duas regiões: o Médio Oriente e África. Verificam-se situações de emergência humanitária na Síria, Iraque, Afeganistão, Sudão do Sul, República Central Africana, Somália, Nigéria, Ucrânia. O ex-Alto-comissário da ONU para os Refugiados António Guterres chegou mesmo a descrever um “mundo em guerra”. Neste sentido, Betts acentua que se formos capazes de resolver as causas profundas dos conflitos, o número de refugiados no mundo diminuiria significativamente.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Annan, Kofi (2015), "Addressing the refugee crisis in Europe and its root causes". Disponível em <http://kofiannanfoundation.org/newsroom/speeches/2015/10/addressing-refugee-crisis-europe>

<sup>86</sup> Betts, Alexander (2015), “To deal with the refugee crisis you need to understand the cause”. Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/news/to-deal-with-the-refugee-crisis-you-need-to-understand-the-cause-alexander-betts-in-the-conversation>

<sup>87</sup> Betts, Alexander (2015), “Human migration will be a defining issue of this century. How best to cope?” Disponível em <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/20/migrants-refugees-asylum-seekers-21st-century-trend>

## Capítulo 2: Considerações sobre o conceito de desenvolvimento

*“All that is valuable in human society depends upon the opportunity for development accorded the individual.”, Albert Einstein*

### 2.1. Perspetivas sobre o conceito de desenvolvimento

Destaca-se que a questão dos refugiados e do deslocamento forçado é uma das maiores problemáticas da atualidade ligadas aos problemas de desenvolvimento e às políticas de desenvolvimento. Mas quando nos referimos a “desenvolvimento”, a que é que nos referimos exatamente? Tendo em conta o âmbito do Mestrado em que se integra esta dissertação – Mestrado em Estudos de Desenvolvimento – torna-se fundamental refletir sobre este conceito e sobre as várias dimensões que ele acarreta, para depois fazer uma interseção com a questão dos refugiados e do deslocamento forçado.

Uma das perspetivas que tomo em consideração nesta tese é o conceito de desenvolvimento segundo o professor Rogério Roque Amaro que, no seu ensaio “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria”, aborda as transformações que o conceito de desenvolvimento foi sofrendo sobretudo desde a década de 1970, refletindo sobre as várias dimensões que o desenvolvimento foi adquirindo: desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, desenvolvimento participativo, desenvolvimento humano, desenvolvimento social e desenvolvimento integrado.<sup>88</sup>

Segundo Amaro, o conceito de desenvolvimento tem sido um dos mais importantes e polémicos nas Ciências Sociais, mobilizador de vontades de mudança e de transformação das sociedades e dos indivíduos, servindo também para avaliar e classificar o seu nível de progresso e bem-estar; deu corpo a diversas teorias de mudança mas também galvanizou e avaliou práticas e intervenções.<sup>89</sup>

Foi um conceito que foi durante muito tempo ligado essencialmente à Ciência Económica. Durante muito tempo, o desenvolvimento foi relacionado ao “crescimento económico”, à modernização e à industrialização, adquirindo um carácter excessivamente economicista nos

---

<sup>88</sup> Amaro, Rogério Roque (2003), *Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*, in Caderno de Estudos Africanos nº4, pp. 35-70

<sup>89</sup> Idem. p. 37

primeiros tempos, com repercussões até à atualidade, onde a referência é utilizar indicadores de crescimento económico para aferir e qualificar o desenvolvimento dos países. Nesta lógica, considera-se, portanto, que o crescimento económico, enquanto processo contínuo do aumento da produção de bens e serviços, como a condição necessária e suficiente do desenvolvimento, de que dependiam as melhorias de bem-estar da população, a todos os outros níveis (educação, saúde, habitação, relações sociais, sistema político, etc).<sup>90</sup>

Normalmente associa-se o nascimento do conceito de desenvolvimento ao período a seguir à Segunda Guerra Mundial, com o processo de independência da maioria das antigas colónias europeias, cuja aspiração era caminhar para a prosperidade e para a riqueza, sair do “subdesenvolvimento”. Desta forma, uma boa parte da produção teórica inicial sobre “desenvolvimento” visava a evolução desses países, pelo que o conceito apareceu quase sempre ligado à resolução dos chamados “problemas e vícios do subdesenvolvimento”.<sup>91</sup> Mas existem também outros fatores que explicam a importância e o interesse do novo conceito nesse período: os desafios da reconstrução europeia, com o apoio do Plano Marshall, que levaram os países da Europa, destruídos e afetados pela guerra, a visar a retoma dos seus caminhos de progresso e riqueza, ou seja, de desenvolvimento; as exigências da Guerra Fria, que implicaram a existência de uma base de acumulação produtiva que sustentasse a corrida aos armamentos, a constante evolução tecnológica e a apresentação de resultados de progresso, do ponto de vista ideológico; a afirmação do keynesianismo como novo paradigma da Ciência Económica, implicando o princípio da regulação através da intervenção do Estado na economia e viabilizando, portanto, o papel deste na realização do progresso e no aumento do bem-estar das sociedades; as novas afirmações idealistas saídas da Segunda Guerra Mundial, a favor da paz e do progresso entre os povos, que se traduziram em inúmeras referências e compromissos da ONU, bem como em declarações e afirmações de Roosevelt, Churchill, Truman.<sup>92</sup>

Mas foi na década de 1970 que se deu um importante ponto de viragem na abordagem do conceito e nas suas práticas, levando a uma intensa busca de novas formulações, em que a expressão “desenvolvimento” vai aparecer ligada a uma enorme variedade de adjetivos, dos quais resultam as seis dimensões de desenvolvimento supramencionadas, na tentativa de renovação do conceito, que podem ser agrupados em três fileiras: “fileira ambiental”, “fileira

---

<sup>90</sup> Idem. pp. 47-48

<sup>91</sup> Idem. pp. 40

<sup>92</sup> Idem. pp. 40-41

das pessoas e das comunidades” (“people-centered”) e “fileira dos direitos humanos e da dignidade humana”.<sup>93</sup>

A “fileira ambiental” diz respeito à integração da consciência ambiental, afirmada institucionalmente a partir de 1972 (Conferência do Estocolmo e estudo do Clube de Roma), sendo formulado o conceito de desenvolvimento sustentável: “o processo de satisfação de necessidades atuais que não põe em causa a satisfação de necessidades de gerações futuras”. Foi o resultado dos trabalhos da Comissão Brundtland, designada para proceder a uma caracterização dos problemas ambientais no Mundo e propor soluções conceptuais e estratégicas para os mesmos na sequência da dinâmica criada pela Conferência de Estocolmo, sobretudo com a criação da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento da ONU.<sup>94</sup> A partir daqui foi iniciado todo um movimento ligado à preocupação do estado do ambiente no planeta, ficando definitivamente assumido que ambiente e desenvolvimento são questões inseparáveis. Depois da Conferência do Estocolmo foram sendo assinadas outras declarações importantes nos anos que se seguiram: Declaração do Rio (1992), Declaração de Joanesburgo (2002), Declaração do Rio+20 (2012), enfatizando-se cada vez mais que desenvolvimento económico, desenvolvimento social e proteção ambiental, nos âmbitos local, nacional, regional e global, são pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável. Apesar de tudo, surgem algumas críticas (sobretudo de autores marxistas) a esta conceção de desenvolvimento, pois alcançar essa sustentabilidade ambiental que é tanto defendida requer a construção de um novo modelo de produção superior ao capitalismo.<sup>95</sup> O capitalismo vai ao encontro da exploração da natureza como condição necessária à sustentabilidade da produção e ao potencial produtivo dos países. Desta forma, pode-se afirmar que o modo de produção capitalista gera um conjunto de contradições ecológicas, pois no plano económico, o capital transforma a poluição industrial e a rarefação de recursos em novos campos de acumulação e, no espaço político, transfere o peso das degradações para os países periféricos e para as classes subalternas. Portanto, a superação da alienação dos homens com o trabalho e com o meio exterior (natural) que os cerca é um desafio para a sociedade que objetiva desenvolver-se de forma socialmente sustentável. Enquanto o conceito de desenvolvimento sustentável propagado pela ONU/PNUD visa

---

<sup>93</sup> Ide. p. 55

<sup>94</sup> Idem. p. 56

<sup>95</sup> Freitas, Rosana, Camila Nélsis e Letícia Nunes (2011), A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. R. Katál., Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 41-51, jan./jun. 2012. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v15n1/a04v15n1>

compatibilizar o crescimento económico com o desenvolvimento humano e a qualidade ambiental, sem, contudo, referendar um projeto de superação do modo de produção hegemónico, por apostar que o capitalismo contém em si possibilidades de alcançar patamares mais humanizados e ecológicos; a crítica marxista problematiza a alienação provocada pelas relações produtivas estabelecidas no capitalismo. Para ela, as soluções no tratamento das questões socio-ambientais constituem-se em estratégias de fortalecimento ao próprio capitalismo. Assim, identifica-se a possibilidade de reformulação do termo “desenvolvimento sustentável” associando-o a um novo modo de produção, superior ao capitalismo, mais ético, ecológico e voltado à superação das necessidades humanas e que respeite a simbiose metabólica entre homem e natureza.<sup>96</sup>

A “fileira das pessoas e das comunidades” (“people-centered”, por oposição ao modelo dominante anterior “growth-centered”), procura colocar as pessoas e as comunidades locais no centro do protagonismo do desenvolvimento. Aqui dá-se a prioridade à participação e à cidadania, sendo o desenvolvimento, antes de mais, o exercício pleno da cidadania e o resultado de uma participação ativa de todos. Os dois conceitos-chave desta fileira são: desenvolvimento local, que exprime fundamentalmente “o processo de satisfação de necessidades e da melhorias das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo a comunidade o protagonismo central neste processo e segundo uma perspetiva integrada dos problemas e das respostas”; e desenvolvimento participativo, cuja referência é a “adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, implicando a afirmação plena de cidadania nos seus direitos e deveres”. Por outro lado, esta fileira tem associada a si o conceito de “empowerment”, ou reforço de capacidades, competências ou poder, sendo, simultaneamente, uma pré-condição para a participação e o exercício de cidadania e um processo de formação e de aquisição de poder.<sup>97</sup>

Por fim, a “fileira dos direitos humanos e da dignidade humana” associa desenvolvimento ao respeito pelos direitos humanos fundamentais e ao compromisso de garantir limiares mínimos de sobrevivência e de dignidade humana. Teve a sua origem mais remota nas análises de Perroux sobre a “Economia do Homem” e, mais próxima, na reivindicação surgida nos anos 1970, de satisfação das “basic needs” como base imperativa, de um processo de

---

<sup>96</sup> Idem. pp. 47-48

<sup>97</sup> Amaro (2003). pp. 57-58

desenvolvimento, antes de qualquer outro objetivo. Essa linha de preocupação levou à construção de dois novos conceitos nos anos 1990: desenvolvimento humano e desenvolvimento social. O conceito de Desenvolvimento Humano foi pela primeira vez formulado pelo «Relatório do Desenvolvimento Humano» do PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1990. Tem sofrido várias reformulações ao longo dos anos, mas sempre acompanhado pelo exercício de apresentação do indicador de aferição do conceito, o IDH — Indicador de Desenvolvimento Humano. A ideia central nele contido é a do aumento das opções dos indivíduos e dos seus grupos, de forma a satisfazerem as suas necessidades básicas, a aumentarem a sua segurança pessoal e a atingirem um nível de vida digno, em várias dimensões (saúde, educação, bem-estar material, cultura, etc.), sendo “o processo de aumento das escolhas das pessoas, que lhes permitem levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno, enquanto os preservam para as gerações futuras, proteger a segurança pessoal e alcançar a igualdade para todas as mulheres e homens”. O conceito de Desenvolvimento Social surgiu em 1995, na Conferência de Copenhaga, organizada pela ONU para discutir e inventariar os problemas sociais do desenvolvimento. Visava também estabelecer alguns compromissos entre os países-membros, para se garantir níveis mínimos de bem-estar social, fixando-se limiares para essas garantias (ao nível, por exemplo, da educação, da saúde e dos valores de um salário mínimo, de um rendimento mínimo ou de uma pensão mínima). O Desenvolvimento Social é portanto entendido como “o processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e organizações internacionais”.<sup>98</sup>

Amaro também tem em consideração o conceito de “desenvolvimento integrado”, que pressupõe uma abordagem interdisciplinar, transversal a todas as outras dimensões de desenvolvimento referidas, podendo ser concebido como “o processo que conjuga as diferentes dimensões da Vida e dos seus percursos de mudança e de melhoria, implicando, por exemplo: a articulação entre o económico, o social, o cultural, o político e o ambiental; a quantidade e a qualidade; as várias gerações; a tradição e a modernidade; o endógeno e o exógeno; o local e o global; os vários parceiros e as instituições envolvidas; a investigação e a

---

<sup>98</sup> Idem. pp. 58-59

ação; o ser, o estar, o fazer, o criar, o saber e o ter (as dimensões existenciais do desenvolvimento); o feminino e o masculino; as emoções e a razão”.<sup>99</sup>

Portanto, como afirma Amaro:

(...) o conceito de Desenvolvimento (...) é multidimensional e, portanto, integrado; - valoriza capacidades e o «empowerment», facilitando a coesão social; - assenta na participação; permite o multiprotagonismo, e, por isso, estimula as parcerias; - visa a interdependência ambiental; - é multiterritorial; - promove a diversidade.<sup>100</sup>

É de destacar igualmente a perspetiva de João Milando sobre o conceito de desenvolvimento, que na sua obra “Cooperação sem Desenvolvimento”, argumenta que não é possível definir o desenvolvimento de um modo preciso, racional e livre de arbitrariedades, não existindo um único conceito teórico ou operacional cujos contornos sejam claros, pois todos os conceitos possuem uma grande variedade de interpretações, de acordo com o papel, o estatuto, a posição social ou a organização de filiação e o sistema de valores de cada entidade singular ou coletiva.<sup>101</sup> Desta forma, o autor fundamenta que noções como “sociedade civil”, “desenvolvimento institucional”, “criação de capacidades”, “empowerment”, “pobreza”, “progresso”, “ajustamento estrutural”, “grupo-alvo”, “boa governação”, “participação” e outros, podem ter diferentes perceções consoante as características dos atores sociais implicados, da racionalidade em presença e da conjuntura política, pois os valores de cada indivíduo ou sociedade interferem no tipo de significados que são atribuídos aos conceitos mais usados na indução do desenvolvimento. Desta forma, o desenvolvimento representa coisas diferentes a pessoas diferentes e está carregado de referências ideológicas, que se manifestam sob a forma de fé, de ciência ou das duas maneiras em simultâneo. Neste sentido, o conceito representa uma grande variedade de teorias específicas, relacionadas com o devir social e fundadas a partir de uma visão eurocêntrica das sociedades humanas.<sup>102</sup>

Milando expõe também que desenvolvimento é equiparado por muito autores ao crescimento económico, isto é, ao aumento da produtividade, ao progresso tecnológico e à industrialização. Centrado no capital económico, este tipo de desenvolvimento tem contribuído para a melhoria das condições materiais de vida de algumas (poucas) pessoas,

---

<sup>99</sup> Idem. p. 59

<sup>100</sup> Idem. p. 62

<sup>101</sup> Milando, João (2005), *Cooperação sem Desenvolvimento*, pp. 32-33. Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

<sup>102</sup> Idem. p. 33

incrementando os seus talentos, capacidades e habilidades. No entanto, o desenvolvimento entendido desta forma tem sido menos eficaz em promover um maior envolvimento e beneficiação da esmagadora maioria das pessoas. Segundo Milando a visão desenvolvimentista é considerada uma redução do conceito de desenvolvimento à mera produção de riquezas materiais, através da ciência e da tecnologia, acompanhadas pela visão de que o desenvolvimento é aplicável e necessário a todas as sociedades.<sup>103</sup>

Ainda segundo o mesmo autor, uma outra interpretação do desenvolvimento enfatiza padrões de vida como redução de pobreza, distribuição equitativa de rendimentos, baixa mortalidade infantil, aumento da esperança de vida, acesso à educação, ao emprego e à habitação. Visto desta forma, o desenvolvimento é um estado de bem-estar social generalizado, no qual as pessoas possam disfrutar das condições essenciais de vida e estejam relativamente livres de doenças, analfabetismo, insegurança, exploração e opressão. No entanto, os fatores sociais relacionados com a afirmação do ser humano individual e dos grupos sociais tendem a ser subvalorizados nesta perspetiva. E por isso, surge também a conceção do desenvolvimento que, sem negligenciar os fatores materiais, centra-se sobretudo no potencial e nas capacidades do indivíduo e na sua interação com os seus semelhantes e grupos sociais. Nesta visão, o desenvolvimento passa a ser o processo de multiplicação das capacidades humanas e de promoção de um funcionamento harmonioso das instituições e organizações sociais, isto é, o desenvolvimento é visto como a ampliação da compreensão dos processos sociais, económicos e políticos, a elevação da competência em relação à análise e solução dos problemas da vida quotidiana, a restauração da dignidade humana e a interação com outros grupos sociais, na base do respeito mútuo e da igualdade. Nesta perspetiva, sublinha-se que os seres humanos nascem com certas capacidades potenciais e que o objetivo do desenvolvimento é criar um ambiente no qual todas as pessoas se possam afirmar, assim como ampliar as suas oportunidades, sendo o desenvolvimento visto como o processo de alargamento do leque de escolhas disponíveis aos indivíduos e às sociedades.<sup>104</sup>

Por outro lado, o desenvolvimento também pode ser apreendido como uma condição existencial humana, uma forma propulsiva da autorrealização que pode ser articulada numa trilogia que combine: o “ser mais”, que exprime os fatores culturais do desenvolvimento; o “ter mais”, que seria a satisfação material progressiva, que não levasse ao consumismo

---

<sup>103</sup> Idem. pp. 33-34

<sup>104</sup> Idem. p. 34

extremo nem desequilibrasse o ambiente ecológico; e o “fazer mais”, que seria a dinâmica produtiva e institucional que criasse ocupações condignas e postos de trabalho, e não o desemprego. E assim visto, o desenvolvimento não é parcial e sim integral, abrangendo uma grande variedade de dimensões, entre as quais os direitos humanos, o meio ambiente, o crescimento populacional, os índices de alfabetização e de saúde, a distribuição de rendimentos e os padrões de comércio. Desta forma, sendo um conceito integral e complexo, o desenvolvimento seria medido por indicadores plurais, que não apenas o de crescimento (económico). E por isso, nesta mesma aceção, o desenvolvimento não poderia ter o mesmo sentido concreto para todas as sociedades, e nem se poderia materializar de modo universal, tal como os instrumentos que se produziriam para a sua medição.<sup>105</sup> Desta forma, Milando argumenta que a universalidade do desenvolvimento é cada vez mais questionável, só parecendo fazer sentido quando se liberta da sua dimensão universal e se substancializa na herança cultural de cada sociedade. Neste sentido, o que importa é cada sociedade poder optar por mudanças sociais e económicas que lhes sejam mais apropriadas em função do seu sistema de valores.<sup>106</sup>

Torna-se fundamental, neste contexto, também fazer uma alusão à marcante perspetiva do escritor e economista indiano Amartya Sen (um dos fundadores do Índice de Desenvolvimento Humano e da Abordagem das Capacitações / Capability Approach) e à sua obra de referência “Desenvolvimento como Liberdade”, em que coloca a liberdade individual no âmago de uma análise compreensiva da economia global atual, sendo a liberdade vista como o fim básico e como o meio mais eficaz para a sustentabilidade da vida económica e para o combate à pobreza e à insegurança no mundo contemporâneo. São as fundações de uma mudança de paradigma na conceção das exigências do desenvolvimento económico e social, sendo o desenvolvimento um processo da expansão da liberdade e, conseqüentemente, das capacitações individuais.

Sen afirma que desenvolvimento pode ser encarado como um processo de alargamento das liberdades reais de que uma pessoa goza. E esta tónica nas liberdades humanas contrasta com perspetivas mais restritas de desenvolvimento, tais como as que identificam desenvolvimento com o crescimento do produto nacional bruto, com o aumento das receitas pessoais, com a industrialização, com o progresso tecnológico, ou com a modernização social. Evidentemente,

---

<sup>105</sup> Idem. p. 35

<sup>106</sup> Idem. p. 36

o crescimento do produto nacional bruto ou das receitas pessoais podem ser muito importantes como meios de alargamento das liberdades usufruídas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros fatores determinantes, tais como os dispositivos sociais e económicos (por exemplo, serviços de educação e de cuidados de saúde), bem como os relativos aos direitos políticos e cívicos (por exemplo, a liberdade de participar no debate público ou no escrutínio eleitoral).<sup>107</sup> Para Sen, o desenvolvimento requer a eliminação das principais fontes de restrições: da pobreza como da tirania, da mágoa de oportunidades económicas como da sistémica privação social, da incúria dos serviços públicos como da intolerância e prepotência dos estados repressivos. Apesar de observarmos um aumento sem precedentes da riqueza global, Sen afirma que o mundo contemporâneo recusa as liberdades elementares a grande quantidade – talvez mesmo à maioria – das pessoas. E por vezes, a falta de liberdades concretas está diretamente relacionada com a pobreza económica, que afasta as pessoas da liberdade de satisfazerem a sua fome, ou de obterem alimentos suficientes, ou de conseguirem medicamentos para doenças curáveis, ou de se vestirem e protegerem convenientemente, ou de usufruírem da água potável ou de serviços de saneamento. Noutros casos, a restrição está estreitamente ligada à falta de serviços públicos e de cuidado social, tais como a inexistência de programas de prevenção de epidemias, ou de esquemas organizados de cuidados de saúde e de serviços educacionais, ou de instituições eficazes de manutenção local da paz e da ordem. Noutras circunstâncias ainda, a violação da liberdade resulta diretamente da subtração das liberdades políticas e cívicas em resultado de regimes autoritários e das restrições impostas à liberdade de participar na vida social, política e económica da comunidade.<sup>108</sup>

Portanto, para Sen, o que as pessoas podem efetivamente realizar é influenciado pelas oportunidades económicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e por essas condições de possibilidade que são a boa saúde, a educação e o incentivo e estímulo às suas iniciativas. Os dispositivos institucionais para tais oportunidades são também influenciados pelo exercício das liberdades pelas pessoas, através da participação desimpedida nas escolhas sociais e na tomada das decisões públicas que induzem o progresso dessas oportunidades.<sup>109</sup>

Desta forma, aponta-se que os desafios, crises e propostas atuais demonstram que hoje, mais do que nunca, surge a necessidade de repensarmos as necessidades humanas e de

---

<sup>107</sup> Sen, Amartya (2003), *Desenvolvimento como Liberdade*, p. 19. Gradiva Publicações, Lisboa

<sup>108</sup> *Idem.* p. 20

<sup>109</sup> *Idem.* p. 21

compreendermos que o bem-estar, tido como a prosperidade e crescimento económicos, não pode constituir o fim único do desenvolvimento, mas antes um caminho para atingir bens maiores, como capacidades, funcionamentos e liberdades para decidir e agir, não só sobre a própria vida mas também sobre o meio envolvente. Esta visão tem sido amplamente argumentada no âmbito do Desenvolvimento Humano por Amartya Sen e, atualmente estende-se a diversos discursos do desenvolvimento, onde se assume que o desenvolvimento deve focar o bem-estar dos indivíduos, na sua perspectiva Aristotélica, aprofundando não só os seus aspetos hedónicos, mas também as capacidades, funcionamentos e liberdades que propiciam bem-estar. Tendo em conta esta visão do desenvolvimento, foram surgindo conceitos alternativos como “florescimento humano”.<sup>110</sup> Verifica-se, então, a necessidade de trabalhar modelos mais complexos de desenvolvimento, que envolvam novas questões e dimensões de análise recentemente valorizadas pelas novas áreas das ciências sociais, como é o caso da Ciência do Bem-estar e da Psicologia Positiva, com vista à valorização do bem-estar, das capacidades e liberdades dos indivíduos nos pressupostos do desenvolvimento.<sup>111</sup>

Por fim, aponta-se também a perspetiva sobre o conceito de desenvolvimento dos autores Marc Edelman e Angelique Haugerud, que no seu livro *The Anthropology of Development and Globalization*, apontam:

Development is a matter of life and death. It is both an urgent global challenge and a vibrant theoretical field. (...) “Development” is an unstable term. Is it an ideal, an imagined future towards which institutions and individuals strive? Or is it a destructive myth, an insidious, failed chapter in the history of Western modernity?<sup>112</sup>

Neste sentido, estes autores referem também as críticas que foram surgindo relativamente ao “desenvolvimento”, que na perspetiva de certos autores (alguns deles influenciados por entendimentos de poder de Michel Foucault), rejeitam a conveniência do “desenvolvimento”, que eles veem como um discurso destrutivo e de propagação de interesses próprios, semeado por burocratas e profissionais de ajuda humanitária, discurso esse que aprisiona permanentemente os pobres num círculo vicioso de passividade e miséria. Neste contexto,

---

<sup>110</sup> Barreiro, Patrícia da Silva (2011), *Florescimento Humano e Empowerment: da relação entre os conceitos e seus contributos para as novas perspetivas do Desenvolvimento*, p. 2. ISCTE-IUL, Lisboa (Tese de Mestrado)

<sup>111</sup> Idem. pp. 2-3

<sup>112</sup> Edelman, Marc e Angelique Haugerud (2005), *The Anthropology of Development and Globalization – From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*, p. 1. Blackwell Publishing

alguns estudiosos e ativistas imaginam um “pós-desenvolvimento”, em que a comunidade e o conhecimento “indígena” se tornam um reservatório de alternativas criativas para o desenvolvimento. As “alternativas para o desenvolvimento” ou “desenvolvimento alternativo” implica “o abandono de todo o campo epistemológico e político do desenvolvimento pós-guerra”, referido anteriormente. Outros autores concentram-se sobretudo em alternativas no desenvolvimento (alternativas *no* em vez de *para* o desenvolvimento) e reformas no sistema de desenvolvimento existente. Alguns estudiosos em ambos os campos defendem o “local” e o “indígena”, nomeadamente os diferentes pontos de vista da comunidade e da cultura “tradicional”, conceitos alternadamente romantizados ou demonizados no pensamento do “desenvolvimento”. Quase todos os analistas concordam que a maioria dos projetos de desenvolvimento falha. No entanto, a fé no progresso (capacidade assumida para melhorar as condições de existência) continua entre alguns partidários das três posições – “desenvolvimento”, “desenvolvimento alternativo” e “pós-desenvolvimento”.<sup>113</sup>

## 2.2. Interseções entre a questão dos refugiados e o desenvolvimento

Após estas considerações sobre o conceito de desenvolvimento, torna-se possível refletir que a questão dos refugiados e do deslocamento forçado é uma das maiores problemáticas da atualidade ligadas aos problemas de desenvolvimento ou à falta de desenvolvimento em várias regiões do mundo, às violações dos direitos humanos e à falta de paz e segurança. Portanto, o surgimento dos refugiados é uma consequência das políticas de desenvolvimento e, frequentemente resultado de políticas globais. Tendo em conta as causas do deslocamento forçado, fracos processos de desenvolvimento ou processos falhados podem levar a situações em que as pessoas são forçadas a abandonar as suas casas, deixar os seus países e procurar refúgio noutros lugares. Desta forma, o ACNUR considera essencial interpretar a noção de desenvolvimento num contexto mais amplo e de direitos humanos, e não apenas considerá-lo como sinónimo do aumento da produtividade e do crescimento económico.<sup>114</sup>

De acordo com a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento

---

<sup>113</sup> Idem. p. 2

<sup>114</sup> ACNUR (2007), Forced Migration and Development. Disponível em <http://www.unhcr.org/468504762.pdf>

económico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar.<sup>115</sup>

É precisamente por não serem capazes de realizar os seus direitos humanos e liberdades fundamentais que muitas pessoas se sentem obrigadas a procurar proteção fora do seu país de origem. E é neste contexto que terei em consideração as perspetivas sobre o desenvolvimento humano e “desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen referidas no ponto anterior. Ou seja, é precisamente devido a violações à liberdade, que resultam diretamente da subtração das liberdades políticas e cívicas em consequência de regimes autoritários e das restrições impostas à liberdade de participar na vida social, política e económica da comunidade, que muitas pessoas, em várias regiões do mundo onde isto acontece, não têm outra escolha do que fugir dos seus países e procurar essa “liberdade” e esse “desenvolvimento” noutra lugar.

Este deslocamento também é provocado tendo em conta fatores que provocam desigualdades no mundo em termos de desenvolvimento. Alguns autores, como o economista Samir Amin, chegam mesmo a utilizar os termos “desenvolvimento desigual” ou “*maldesenvolvimento*”, num contexto em que o mundo está dividido em países ricos do “centro” e países pobres da “periferia”, em que a troca desigual é o principal meio pelo qual o capitalismo reproduz desigualdades. Os países ricos criam uma divisão internacional do trabalho em que subordinam e exploram outros países (originalmente fizeram isso diretamente através da conquista colonial), criando um sistema de monopólio. Neste contexto, desenvolvimento nos países pobres tende a ser um “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, sistema em que os países ricos enriquecem à custa dos países pobres.<sup>116</sup> Esta conjuntura também é analisada por Arturo Escobar, no seu livro “*Encountering Development*”, onde faz uma reflexão como os discursos de “desenvolvimento” saídos do pós-II Guerra Mundial de facto criaram o chamado “Terceiro Mundo”, no sentido em que as políticas de desenvolvimento se tornaram mecanismos de controlo que eram tão eficazes como o sistema colonial.<sup>117</sup> Neste contexto, ele faz uma análise provocativa do discurso e da prática do desenvolvimento, concluindo com uma discussão de visões alternativas para uma era “pós-desenvolvimento”. Desta forma, ele afirma:

---

<sup>115</sup> Artigo 1.º da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (adotada pela Assembleia-Geral, em 1986)

<sup>116</sup> Amin, Samir (1976), *Unequal Development – An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*; e Amin, Samir (1990), *Maldevelopment – Anatomy of a Global Failure*

<sup>117</sup> Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development – The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press

For what awaits both the First and the Third World, perhaps finally transcending the difference, is the possibility of learning to be human in post humanist (post-man and postmodern) landscapes. But we must be mindful that in many places there are worlds that development, even today and at this moment, is bent on destroying.<sup>118</sup>

Importa também não esquecer neste contexto os “refugiados do clima” ou “refugiados ambientais” (“environmental refugees”). Como foi anteriormente referido, no âmbito da “fileira ambiental” ficou definitivamente assumido que ambiente e desenvolvimento são questões inseparáveis, ficando definido na Conferência de Estocolmo de 1972 que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.<sup>119</sup>

Apesar de tudo, verificamos hoje que o meio ambiente, em muitas regiões do mundo, se encontra num estado crítico, onde já é possível verificar uma avançada crise ambiental (provocada por alterações climáticas e aquecimento global), isto é, de degradação, poluição, secas, desertificações, falta de água ou, por outro lado, chuvas torrenciais, cheias, tufões, subida do nível dos mares... Crise ambiental provocada em grande parte por ações do próprio homem, ações essas que se levam a cabo em prol do dito “desenvolvimento”. Chegou-se assim a uma grande contradição, em que as ações para o “desenvolvimento” de alguns levaram à negação do “desenvolvimento” a outros, que se veem impossibilitados de continuar as suas vidas num ambiente que já não é propício à vida, que já não é propício às gerações presentes quanto mais às gerações futuras. Desta forma, muitas pessoas, em situações de vida problemática visto que os espaços onde vivem são destruídos por forças da natureza e/ou pelo próprio ser humano, veem-se obrigadas a deslocar-se para outros sítios do planeta em busca do seu direito a esse “meio ambiente de qualidade tal que lhes permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar”. Tornam-se, assim, “refugiados ambientais”, deslocados à força em consequência de mudanças ambientais. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente são “refugiados ambientais”:

(...) those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this

---

<sup>118</sup> Idem. p. 226

<sup>119</sup> Princípio 1 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972)

definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.<sup>120</sup>

Portanto, o deslocamento forçado não é apenas uma questão humanitária, mas também uma questão de desenvolvimento, uma questão social, económica, política e também climática. Essas pessoas sofrem imensas restrições nas suas vidas, em consequência de fatores como pobreza, tirania, falta de oportunidades económicas, privação social, fracasso dos serviços públicos, prepotência de estados repressivos que levam a conflitos armados e a violações de direitos humanos, assim como mudanças ambientais e climáticas que já não permitem desfrutar uma vida digna. Portanto, encontram-se num ambiente de restrições, que não lhes permite aplicar as suas capacidades, autorrealizar-se, atingir um estado de bem-estar, nem concretizar os seus direitos humanos. Além disso, os altos custos de vida e agravamento da pobreza, oportunidades limitadas para obter meios de subsistência, obter educação e uma boa saúde, sem perspectivas de desenvolvimento para desfrutar dos direitos sociais e económicos, são fatores que levam à perda da esperança. São, portanto, circunstâncias que impedem o desenvolvimento humano, assim como o referido “florescimento humano”. Consequentemente, estas pessoas veem-se obrigadas a procurar refúgio e oportunidades de desenvolvimento fora desse meio de restrições – o seu direito ao desenvolvimento, que é um direito humano inalienável.

Por outro lado, ao ser-lhes dada essa nova oportunidade, ou seja, de reconstruírem as suas vidas num meio muito diferente daquele que os obrigou a deslocar-se, estas pessoas ganham a oportunidade, através das suas habilidades, conhecimentos e vontades, de contribuírem, num ambiente de “liberdade” e aceitação, para o desenvolvimento da comunidade que os acolhe (isto é, numa comunidade favorável a políticas de integração para o desenvolvimento).

Portanto, a relação entre desenvolvimento e deslocamento forçado é muito complexa, devendo ser levada em consideração durante todo o processo: no período em que as condições que podem gerar deslocamento surgem, assim como durante o próprio processo de deslocamento quando as pessoas deslocadas necessitam de intervenções de desenvolvimento, que podem iniciar o processo de obtenção de soluções duradouras, quer seja após o seu

---

<sup>120</sup> Bates, Diane C. (2002), Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change, p. 466 (apud Essam El-Hinnawi, 1985). In Population and Environment, Vol. 23, No. 5, 2002, pp. 465-477. Disponível em <https://greencurriculumsc.files.wordpress.com/2012/04/environmental-refugees1.pdf>

regresso ao país de origem ou nos novos locais de acolhimento.<sup>121</sup> Nas situações que antecedem o deslocamento, o que causa o conflito ou a perseguição que desencadeia o deslocamento forçado é, em muitos casos, a falta ou a falha nas abordagens de desenvolvimento, o que resulta em pobreza e desemprego, marginalização económica e política, corrupção generalizada e ausência do Estado de Direito, abuso de poder das autoridades do governo. As combinações desses fatores criam condições que podem desencadear conflitos que levam ao deslocamento, ou ao enfraquecimento da resiliência das comunidades que pode levar a deslocamentos em massa. Por outro lado, intervenções de desenvolvimento que se focam em construir ambientes socialmente inclusivos, juntamente com mecanismos de governação locais responsáveis, podem estabilizar as regiões e comunidades e contribuir, dessa forma, para evitar conflitos e deslocamentos de pessoas.<sup>122</sup>

Durante as próprias situações de deslocamento, para muitas pessoas isso significa a perda de habitação, terra e propriedade, empregos, redes e recursos sociais. Muitas vezes também, o deslocamento resulta em insegurança alimentar, aumento da morbidade e mortalidade, na marginalização social e no acesso dificultado aos sistemas de educação e saúde. Em conjunto, essas condições empurram as pessoas deslocadas para um ciclo de vulnerabilidade. Pelo contrário, em situações em que o país de acolhimento, com apoios adequados, permite que os refugiados acedam aos seus sistemas de educação e de saúde, e permite o direito ao trabalho e aos meios de subsistência, os resultados tornam-se melhores e os refugiados contribuem para o desenvolvimento de economia local. Para os deslocados, a situação pode criar ganhos, por exemplo, no que diz respeito à educação ou a atividade económicas nos países de exílio, que por sua vez podem apoiar o surgimento de soluções duradouras tanto no exílio como após o regresso aos países de origem.<sup>123</sup>

Portanto, as políticas de desenvolvimento devem ser direcionadas no sentido de criar soluções duradouras, tanto nos países de exílio como nos países de origem de refugiados, de forma a implementar políticas inclusivas que abranjam tanto as pessoas deslocadas, como as que regressam aos países de origem, assim como as comunidades de acolhimento.<sup>124</sup> Neste contexto, devem ser aplicadas simultaneamente abordagens políticas, de direitos humanos, humanitárias e de “desenvolvimento”, de forma a criar cenários favoráveis tanto para as

---

<sup>121</sup> Christensen e Harild (2009), p. 11

<sup>122</sup> Idem. *ibidem*.

<sup>123</sup> Idem. *ibidem*.

<sup>124</sup> Idem. p. 12

pessoas deslocadas como para as comunidades de acolhimento. Neste contexto, é de referir um comunicado efetuado recentemente pela Comissão Europeia (Abril 2016)<sup>125</sup>, onde se reforça a visão de que deve haver uma complementaridade entre as abordagens humanitárias e de desenvolvimento, no sentido de evitar que os refugiados e as pessoas deslocadas dependam apenas da assistência humanitária de emergência num período prolongado (*protracted refugee situation*), mas acima de tudo procurar formas de os tornar autossuficientes nos países onde residem, numa perspetiva de desenvolvimento a longo prazo, permitindo-lhes viver uma vida digna e contribuindo para o desenvolvimento das sociedades de acolhimento. É de destacar a perspetiva do Comissário Europeu para a Ajuda Humanitária e Gestão de Crises, Christos Stylianides, que afirma:

Humanitarian aid can save lives and provide basic essentials, but it's not a long term solution. We must take steps to end long-term dependence on emergency assistance and help people become more self-reliant and resilient, with access to education and livelihood. Refugees need to be given greater opportunities to realize their full potential for their own futures and for the welfare of their host societies.<sup>126</sup>

Já o Comissário Europeu para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento, Neven Mimica, acrescenta:

We need to strengthen our synergies between humanitarian and long term development because they complement each other. This can be achieved by encouraging stronger cooperation between host governments, international donors, humanitarian and development actors, local communities, civil society, the diaspora and displaced people themselves. With the right conditions in place, refugees and displaced people can make positive social and economic contributions by, for instance, expanding markets, importing new skills, and increasing demand for food and services.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Consultar “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance – Forced Displacement and Development”. Disponível em [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/Communication\\_Forced\\_Displacement\\_Development\\_2016.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/Communication_Forced_Displacement_Development_2016.pdf)

<sup>126</sup> Comissão Europeia (2016), “EU proposes new approach to better support displaced people through its external action”. Disponível em [http://ec.europa.eu/echo/news/eu-proposes-new-approach-better-support-displaced-people-through-its-external-action\\_en](http://ec.europa.eu/echo/news/eu-proposes-new-approach-better-support-displaced-people-through-its-external-action_en)

<sup>127</sup> Idem.

A ligação entre ajuda e desenvolvimento tem sido uma importante preocupação de debate no cerne da ONU e mais concretamente para o ACNUR, relativamente ao deslocamento forçado. Destaca-se aqui uma apresentação feita por Walter Irvine, representante do ACNUR.<sup>128</sup> Neste contexto, para o ACNUR, a procura de soluções duradouras começa logo nos países de origem do deslocamento, devendo o foco ser na melhoria da sustentabilidade através da promoção das capacidades e parcerias institucionais necessárias para assegurar uma transição suave da ajuda de emergência para processos de desenvolvimento a longo prazo. Quando surgem oportunidades de repatriação, este processo não é apenas a transferência de refugiados através de fronteiras, mas deve garantir a sua reinserção sustentável na comunidade através do estabelecimento de parcerias com uma série de especialistas em desenvolvimento, incluindo representantes do governo, ONGs e algumas agências das Nações Unidas, tais como o Banco Mundial, UNICEF, PNUD, OIT. Bons exemplos do passado incluem o que aconteceu na América Central na década de 1980, como foi demonstrado pelas ações coordenadas entre o ACNUR e o PNUD no âmbito do processo CIREFCA (Conferencia Internacional para Refugiados Centro Americanos). Neste âmbito, tanto as agências como os países doadores, os países da América Central, Belize e México colaboraram no desenho e na implementação de projetos multisectoriais, tornando possível a reintegração de retornados na Nicarágua, El Salvador e Guatemala. Enfatiza-se aqui a natureza multisectorial dos projetos e a sua ligação com o processo de desenvolvimento: uma vez que o objetivo final deste programa regional foi a estabilização da região e a prevenção de novos deslocamentos forçados, os projetos foram concebidos para incluir tanto aspetos económicos como sociais e políticos, na definição adotada do desenvolvimento sustentável. Este trabalho realizado pelo ACNUR na América Central demonstra como programas de repatriamento podem tornar-se uma parte fundamental do quadro mais amplo dos processos de reconstrução pós-conflito. E esta abordagem requer o reconhecimento do papel dos retornados como participantes ativos e não apenas meros recetores passivos de ajuda humanitária.<sup>129</sup>

Mas o repatriamento nem sempre é imediatamente possível e o que acontece muitas vezes é surgirem situações de exílio prolongado em campos de refugiados, situações que recebem pouca atenção da comunidade internacional mas continuam a absorver quantidades

---

<sup>128</sup> Consultado em <http://www.caritas.pt/ficheiros/nacional/file/Irvine.pdf>

<sup>129</sup> Irvine, Walter (2007), “Refugees and Sustainable Development: a rights-based approach”, Presented at the Caritas Europa 5th Migration Forum (Costa de Caparica 20-22 September 2007), p. 3. Walter Irvine, Regional Representative, UNHCR Rome. Disponível em <http://www.caritas.pt/ficheiros/nacional/file/Irvine.pdf>

substanciais de ajuda internacional, sem perspectivas de qualquer tipo de ligação ao desenvolvimento. Refugiados em tais situações estão presos em condições estáticas, caracterizadas por longos períodos de exílio, que se estendem até décadas para alguns grupos. Atualmente existem mais de 30 situações prolongadas de refugiados no mundo, que se encontram sobretudo nas regiões mais pobres e instáveis e originários de alguns dos Estados mais frágeis do mundo, incluindo o Afeganistão, Myanmar, Burundi, Libéria, Serra Leoa, Somália e Sudão.<sup>130</sup>

Neste sentido, numa perspectiva global, o ACNUR apoia os esforços para reforçar mecanismos de proteção e promover soluções nas regiões de origem de refugiados, reforçando a proteção e assistência disponíveis aos refugiados nas suas próprias regiões e assegurando que os refugiados têm acesso a um grau aceitável de autossuficiência.<sup>131</sup>

Por outro lado, há que considerar o movimento de populações mistas fora da área do deslocamento, resultado do funcionamento da economia global e das suas consequências divisórias, ou seja, uma economia caracterizada por sistemas de produção localizados onde os custos são mais baixos, e com uma interação global, à escala mundial entre a oferta e a procura, que criam oportunidades para o enriquecimento de alguns setores, em alguns países, mas aprofundam o fosso entre ricos e pobres.<sup>132</sup>

Neste sentido, Irvine argumenta que, para os países recetores do mundo desenvolvido, incluindo a UE, isto leva à necessidade de ter em conta duas questões. A primeira é económica e os *inputs* de desenvolvimento de migrantes económicos, e como oferecer-lhes oportunidades de estabelecimento temporário ou permanente em condições que respeitem os seus direitos humanos fundamentais. A segunda questão fundamental tem a ver com a necessidade de abordar as necessidades específicas de proteção dos requerentes de asilo, e como garantir a sua entrada no território, o acesso a um sistema justo de determinação do estatuto de refugiado e, uma vez reconhecidos como refugiados, o acesso a oportunidades reais para se integrarem, participarem nos processos de desenvolvimento e beneficiarem de direitos económicos, sociais, culturais e políticos.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Idem. p. 5

<sup>131</sup> Idem. p. 6

<sup>132</sup> Idem. p. 6

<sup>133</sup> Idem. ibidem.

Portanto, surgem muitos desafios na criação de condições para a integração de refugiados e outros migrantes. Irvine destaca sobretudo a necessidade de criação de um ambiente livre da intolerância, xenofobia e racismo. Segundo ele, estas tendências negativas estão presentes em sociedades onde os refugiados tentam reconstruir as suas vidas; não apenas em alguns países de primeiro asilo e de origem, mas também no mundo desenvolvido, incluindo na União Europeia. Promover uma cultura de tolerância e solidariedade e encorajar os decisores políticos e os meios de comunicação a distinguirem entre segurança, terrorismo, migração e asilo são uma parte importante das ações necessárias para garantir que os migrantes e refugiados possam contribuir para o desenvolvimento. Desta forma, os refugiados podem de facto tornar-se agentes de desenvolvimento nos países de acolhimento, bem como em situações de eventual retorno aos países de origem, garantindo-se o respeito e a realização dos seus direitos humanos.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Idem. p. 7



## Capítulo 3: Contexto de análise

*“And you, where do you come from?”*

*“From nowhere!”<sup>135</sup>*

### 3.1. Breve contextualização geográfica, histórica, social e económica: retrospectiva das guerras e refugiados da ex-Jugoslávia

Como foi apontado, o contexto de análise para esta dissertação foca-se sobretudo na região dos Balcãs Ocidentais, nomeadamente na Sérvia como país na atual rota de refugiados. Mas antes de mais, torna-se fundamental apresentar uma breve contextualização geográfica, histórica, social e económica da região em questão, no sentido de se obter uma imagem mais clara da conjuntura.

Desta forma, faço uma retrospectiva ao período em que esta região foi cenário de devastadoras guerras que levaram ao colapso da antiga Jugoslávia e ao considerável número de refugiados que resultaram desses conflitos, entre 1991 e 1999, que originaram uma das piores crises de refugiados desde a II Guerra Mundial.

Depois da morte do líder da Jugoslávia Josip Briz Tito, em 1980, permanece um clima de tensão política e social extremamente instável, com três problemas fundamentais: os interesses étnicos divergentes, a economia ineficiente, a estrutura institucional do país incapaz de manter a unidade jugoslava. Assim, durante os anos 1980, a Jugoslávia foi desestabilizada por uma crise económica e política severa. Um desenvolvimento político fundamental foi a nomeação de Slobodan Milosevic, primeiro como chefe do Partido Comunista e depois como Presidente da Sérvia em 1989, que estimulou e explorou o nacionalismo sérvio para ganhar apoio político (o ideal da “Grande Sérvia”), o que por sua vez provocou um fortalecimento de movimentos nacionalistas nas outras repúblicas, especialmente na Croácia e na Eslovénia. A disputa principal era entre, por um lado, a Eslovénia e a Croácia, que queriam mais independência, e, por outro, a Sérvia, que queria unir os oito milhões de sérvios (25% dos quais viviam em outras Repúblicas jugoslavas), procurando uma posição de poder no seio da

---

<sup>135</sup> Um apavorado camponês da Slavonia (Croácia) responde a um jornalista da Rádio Televisão de Belgrado, na estação ferroviária de Belgrado, Novembro de 1991, in Opacic, Goran et al (2005), *Living in Post-war Communities*, p. 11. IAN International Aid Network, Belgrado. Disponível em <http://www.ian.org.rs/publikacije/posleratnezajednice/book/book.pdf>

Jugoslávia. O fator central nesta crise foi a relação antagônica entre os dois maiores grupos étnicos, os sérvios e os croatas. A Croácia procurava separar-se de um estado Jugoslavo dominado pela Sérvia, mas 11,3 por cento da população da Croácia eram sérvios. Um aspeto chave desta relação eram as suas perceções diferentes do Estado comum: enquanto os sérvios tinham uma meta unitarista, isto é, a criação de um forte Estado federal da Jugoslávia, os líderes croatas viam a Jugoslávia apenas como um passo necessário para por fim atingirem um Estado-nação croata totalmente independente.<sup>136</sup>

Estes antagonismos nacionalistas conduziram a um completo desastre que começou em 1991, com o colapso da Jugoslávia, sendo esta dividida, nos anos que se seguiram em 6 países: Bósnia e Herzegovina, Eslovénia, Croácia, Sérvia, Montenegro, Macedónia. Esta desintegração não foi de todo pacífica, sendo uma das mais sangrentas da década de 1990, que levou ao deslocamento de milhões de pessoas que ficaram dispersas pela Europa e pelo mundo. Na última década do século XX, a ex-Jugoslávia foi palco de quatro guerras: guerra na Eslovénia (Junho e Julho de 1991); guerra na Croácia (1991-1995); guerra na Bósnia-Herzegovina (1992-1995); guerra entre a NATO e a República Federal da Jugoslávia / Sérvia e Montenegro (Março a Junho de 1999).<sup>137</sup> Cada um desses conflitos produziu o seu contingente de refugiados – pessoas que deixaram a República da sua origem e se deslocaram para alguma outra ex-república Jugoslava ou para um país terceiro; e pessoas deslocadas internamente, que encontraram refúgio noutra local dentro de sua república da origem. De qualquer forma, tanto os “refugiados” como as “pessoas deslocadas internamente” compartilharam, neste contexto, algo fundamental: tiveram que deixar as suas casas por causa da guerra e tentar continuar as suas vidas quebradas em outros lugares. Na grande maioria dos casos, eram pessoas bastante comuns que nunca pensaram seriamente em deixar as suas casas e que, até ao último momento, acreditaram que não haveria guerra de todo. Embora a fase aguda da crise Jugoslava começou, pelo menos, dois anos antes da eclosão real das hostilidades, no final de Junho de 1991, na Eslovénia, o exílio em massa só começou depois do início dessas hostilidades que envolveram, pelo menos, dois grandes grupos armados, o que levou a uma verdadeira explosão de migrações forçadas.<sup>138</sup> As consequências foram aterradoras: de 23 528 230 habitantes da República Federal Socialista da Jugoslávia, havia

---

<sup>136</sup> Anderson, David (1995), *The Collapse of Yugoslavia: Background and Summary*, pp. i-iii. Department of the Parliamentary Library, Copyright Commonwealth of Australia 1995. Disponível em <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/1995-96/96rp14.pdf>

<sup>137</sup> Opacic, Goran et al (2005), p. 11.

<sup>138</sup> Idem. p. 12

3725300 refugiados e deslocados internos, o que representa 15,83% da população total. Isto significa que quase um em cada seis cidadãos da ex-Jugoslávia sofreu a experiência do exílio ou do deslocamento interno. Se analisarmos apenas os territórios onde os conflitos realmente ocorreram (Croácia, Bósnia e Kosovo), os números tornam-se ainda mais dramático: de 11 079 665 habitantes desses territórios, surgiram 3 716 300 refugiados e deslocados internos, ou seja, 33,54% da população total, o que significa que um em cada três habitantes destes territórios se tornou refugiado ou deslocado interno.<sup>139</sup>

Todos estes acontecimentos que abalaram esta região dos Balcãs demonstram como os fatores que impediram o desenvolvimento na região levaram a um violento conflito armado do qual resultou um enorme contingente de refugiados, o que apenas reforça as interseções que existem entre as questões de desenvolvimento e a questão dos refugiados referidas anteriormente.

Portanto, a década de 1990 foi um período de dramáticas mudanças e reformas institucionais a nível político, económico e social nesta que é uma das regiões mais conturbadas da Europa. A região é um exemplo do processo de transição que tem marcado todos os antigos estados socialistas da Europa de Leste, no entanto marcado simultaneamente por guerras e conflitos armados, num processo de “transição tripla” de democratização, *statebuilding* e transição para uma economia de mercado. Apesar da instabilidade e história recente de guerras e conflitos civis, destacam-se as mudanças que ocorreram nos sistemas de bem-estar económico e social e os processos dinâmicos de transição, de desenvolvimento e de integração europeia que têm tido lugar nos últimos vinte anos.<sup>140</sup>

Hoje, passadas mais de duas décadas após os conflitos, os países da região e, sobretudo a Sérvia, continuam a sofrer as consequências, debatendo-se ainda com o problema dos refugiados e deslocados internos do período das guerras da década de 1990. Segundo dados do Danish Refugee Council, uma das Organizações a operar mais na região, a Sérvia acolhe a maior população deslocada da Europa.<sup>141</sup> Várias questões não resolvidas ainda estão a afetar a estabilidade e a prosperidade da região. A Sérvia, candidata à adesão à UE, continua a acolher

---

<sup>139</sup> Idem. p. 13

<sup>140</sup> Bartlett, William (2008), *Europe's Troubled Region – Economic development, institutional reform and social welfare in the Western Balkans*, p. 1. Routledge, London and New York. Disponível em [http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134650972\\_sample\\_536136.pdf](http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134650972_sample_536136.pdf)

<sup>141</sup> Danish Refugee Council, “Serbia is hosting the largest displaced population in Europe”. Disponível em <https://drc.dk/where-we-work/europe-and-caucasus/serbia>

a maior população deslocada na Europa e foi proclamada um dos cinco países do mundo afetados por uma crise de refugiados prolongada. Um número total de 70550 refugiados da Croácia e da Bósnia-Herzegovina e 210146 deslocados do Kosovo ainda estão atualmente deslocados na Sérvia. Além disso, de acordo com o Ministério Sérvio dos Assuntos Internos, desde a abolição do regime de vistos, mais de 4000 cidadãos da Sérvia regressaram ao país. Mas a Sérvia enfrenta sérios problemas no domínio da reintegração dos retornados no âmbito dos acordos de readmissão. Muitos deles são indivíduos extremamente vulneráveis que se encontram em necessidade de assistência básica, como soluções de habitação e sustento. O principal obstáculo enfrentado pelo Governo da Sérvia na procura de soluções para os diversos grupos de migrantes é a economia ainda vulnerável em transição, o que é ainda mais agravado pelo contexto atual de crise económica global.<sup>142</sup>

Segundo o autor William Bartlett (“Europe’s Troubled Region”), apesar de o crescimento económico ter sido gradualmente estabelecido nesta região dos Balcãs Ocidentais, a níveis diferentes consoante os países, muitos problemas permanecem em relação aos mercados de trabalho, onde o desemprego é elevado, existem economias informais de grande escala e pobreza generalizada. A resistência a reformas que foram iniciadas sob o regime comunista na ex-Jugoslávia levou ao desmembramento do país e à criação de dois protetorados internacionais onde a dependência da ajuda internacional tem atrasado o processo de reformas institucionais. Apenas a resolução desses problemas irá permitir a conclusão da transição, o desenvolvimento e a integração da região na EU, abrindo caminho para um futuro mais estável e próspero.<sup>143</sup>

### **3.2. A atual questão de refugiados: a rota dos Balcãs Ocidentais**

Antes de avançar especificamente para a rota dos Balcãs Ocidentais, torna-se primeiramente relevante refletir sobre esta atual “crise” de refugiados, ir às fontes do que a provocou, ou seja, ter em consideração as suas causas, a situação nos países de origem assim como a situação nos países europeus, sem, contudo, perpetuar aqui a palavra “crise”, sendo que não é um fenómeno novo na história tal como foi referenciado inicialmente.

---

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> Bartlett (2008), p. i

É de destacar que os movimentos de refugiados em direção à Europa não são um fenómeno novo. Dependendo das regiões de conflito a partir das quais eles procuraram escapar, os refugiados chegaram à Europa através de diferentes rotas. Em 2005, milhares de refugiados da África Subsaariana usaram os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla como o seu principal ponto de entrada para a UE através do Mediterrâneo Ocidental. Em 2011, a agitação civil na Tunísia e a queda do regime de Kadhafi na Líbia estimularam movimentos massivos através da rota do Mediterrâneo Central para a ilha italiana de Lampedusa. Atualmente, os mais intensos conflitos armados no mundo decorrem no Médio Oriente e em África. O Índice de Estados Frágeis 2015 coloca países tais como o Sudão do Sul, a Somália, a República Centro-Africana, a Síria e o Afeganistão no topo da lista global de emergências humanitárias. Tendo começado em 2011, o conflito sírio é o que tem originado o maior número de refugiados que vêm para a Europa. Cerca de 4 milhões de sírios fugiram para países vizinhos como a Jordânia, Líbano, Turquia e Egito, onde, no entanto, vivem em condições deploráveis, de circulação restrita e sem direito ao trabalho. Outros conflitos, incluindo os da Somália e da Eritreia, também têm deslocado milhões. A má governação e a falta de responsabilidade política também são outras razões pelas quais as pessoas – muitas vezes intitulados de “migrantes económicos” – fogem. Portanto, uma mistura de violência, sistemas políticos disfuncionais, diminuição da ajuda internacional, colapso económico e a globalização em geral, são fatores impulsionadores que levam cada vez mais pessoas a atravessar fronteiras.<sup>144</sup>

Tal como já foi mencionado, atualmente existem mais de sessenta milhões de pessoas deslocados à força em todo o mundo – o maior número já registado segundo o ACNUR – em consequência de perseguições, guerras, conflitos, desastres. Os países vizinhos da Europa a Sul e a Leste estão a experienciar níveis de instabilidade sem precedentes, conflitos, o colapso económico e, cada vez mais, os efeitos das mudanças climáticas.<sup>145</sup> Em 2011, a Primavera Árabe, uma série de manifestações contra os governos no Médio Oriente, levou a um violento vácuo de poder na região que provocou várias guerras partidárias. Este foi particularmente o caso na Síria, onde uma guerra civil eclodiu entre o regime sírio, várias fações rebeldes e

---

<sup>144</sup> Lilyanova, Velina (2016), “The Western Balkans – Frontline of the migrant crisis”, p. 2. European Parliamentary Research Service, Briefing January 2016. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS\\_BRI\(2016\)573949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf)

<sup>145</sup> Couldrey, Marion e Maurice Herson (2016), “Destination: Europe”, p. 14, in Forced Migration review (issue 51), Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, January 2016. Disponível em <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf>

organizações extremistas, como o Estado Islâmico. A guerra na Síria tem sido a maior geradora de refugiados no mundo, deixando mais de quatro milhões de sírios deslocados fora da Síria, fugindo a maior parte para países vizinhos como a Turquia, Jordânia e Líbano. Mas, com perspectivas limitadas na região, com recursos escassos e vivendo em condições de vida deploráveis, muitas destas pessoas não encontram outra solução do que seguir caminho para a Europa através da Turquia e da Grécia, seguindo a rota do Mediterrâneo Oriental. A instabilidade política na Líbia também não diminuiu, e por isso continua a ser tanto uma fonte como um canal de fluxos irregulares para a Itália através da rota do Mediterrâneo Central.<sup>146</sup>

Neste contexto, desde Maio de 2015, centenas de milhares de refugiados foram fazendo o seu caminho em direção à Europa, em consequência do avanço das forças do Estado Islâmico no Iraque e na Síria, seguido por lutas intermináveis entre as forças governamentais e rebeldes que envolvem graves violações do direito humanitário internacional, a deterioração da situação no Afeganistão, um número crescente de territórios sob o controlo dos rebeldes étnicos e religiosos na Líbia e no Iémen, assim como o colapso constante do aparelho de Estado em certos países da África Subsaariana.<sup>147</sup>

A guerra civil síria em curso, que já entrou no seu quinto ano, produziu consequências humanitárias catastróficas para o próprio Estado, para a região do Médio Oriente e, mais recentemente, para o afluxo de refugiados e migrantes na Europa. Até 2015, e, em particular, durante o verão, aumentou o número de refugiados e a “rota do Mediterrâneo Oriental e dos Balcãs Ocidentais” tornou-se muito utilizada pelos requerentes de asilo da Síria, Iraque e Afeganistão, além de nacionais de Marrocos, Eritreia, Irão e Paquistão, entre outros. A crise de refugiados passou a incluir cidadãos de toda a região do Médio Oriente e Norte da África (MENA) à medida que a guerra civil, a violência interétnica, a perseguição e violações dos direitos humanos se tornaram frequentes. O encerramento de fronteiras ao longo de todo o continente europeu tem impedido a entrada legal de refugiados e migrantes, impedindo a sua passagem segura até aos países de destino.

Mas isso não impediu a maior afluência de refugiados na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. A maioria destes refugiados pagam a traficantes e a contrabandistas para os fazer

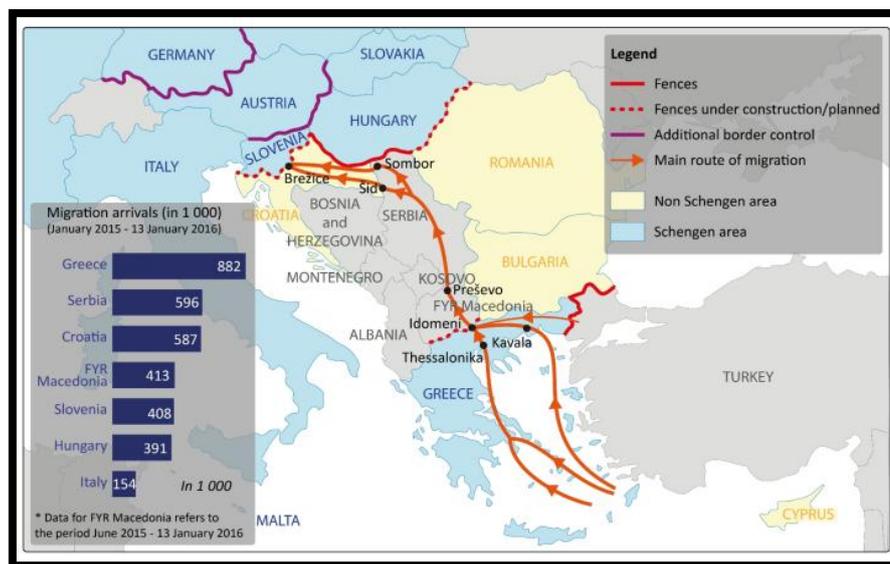
---

<sup>146</sup> Idem. p. 15

<sup>147</sup> Belgrade Center for Human Rights (2016), “Right to Asylum in the Republic of Serbia 2015” (Series Reports 26), p. 1. Belgrade Center for Human Rights, Belgrado. Disponível em <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2016/05/Azil-2016-ENG.pdf>



com origem dos países do Médio Oriente, sobretudo da Síria, do Iraque e do Afeganistão, atravessando sete países – Turquia, Grécia, Macedónia, Sérvia, Hungria, Áustria e Alemanha.



**Fig. 6 – Rota dos Balcãs Ocidentais. Chegadas entre Janeiro de 2015 e Janeiro de 2016** (Mapa de Giulio Sabbati, OIM 2015)

Este influxo também expôs graves falhas no sistema de asilo da União Europeia, conhecido como o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), cujo objetivo é promover uma abordagem europeia coletiva relativamente a requerentes de asilo na UE. Contudo, as suas políticas, incapazes de lidar adequadamente com o influxo, colocaram muitos Estados da UE em desacordo. Numa altura em que era urgentemente necessária uma resposta europeia coletiva, os Estados-membros tomaram diversas abordagens relativamente a esta “crise”, surgindo tensões políticas contraditórias. Neste contexto, observa-se que a política europeia e a sociedade contemporânea têm sido marcadas por uma crescente onda de xenofobia, em que vários partidos nacionalistas da direita na Europa afirmam que a imigração ameaça a identidade nacional e cultural do continente. Embora a UE afirma que foi fundada sobre um compromisso para promover os direitos humanos, as ações e a retórica de alguns dos seus Estados-membros demonstraram uma atitude contrária a estes valores, o que criou tensões entre a liderança da UE e os seus Estados membros. Xenofobia, direta ou indiretamente, não só impede a UE de gerar uma solução coletiva para a crise dos refugiados, mas também prejudica o sistema da UE como um todo. À medida que um número crescente de pessoas de zonas de conflito no Médio Oriente continua a procurar asilo na Europa, aumenta o medo de uma perceção de “invasão muçulmana”, que pode diluir a identidade cultural relativamente homogênea do seu país, aumentar o risco de terrorismo e aproveitar-se do seu Estado social.

Partidos nacionalistas de extrema-direita têm capitalizado esses medos, mobilizando políticas anti-imigrantes e políticas eurocéticas através de discursos de securitização generalizada, que defendem a noção de que os refugiados são uma ameaça à segurança nacional, o que tem cada vez mais contribuído para a paranoia civil e para políticas de encerramento de fronteiras, de forma a conter o afluxo de refugiados.

Alguns Estados, como a Alemanha começaram por responder com valores liberais da UE em mente, permitindo o acolhimento de refugiados, enquanto outros, como a Hungria, têm recorrido a nacionalismos de direita, respondendo de maneiras que desafiam abertamente a legislação da UE e o próprio direito internacional. No outono de 2015, a Hungria completou a construção de um controverso muro de arame farpado ao longo das suas fronteiras com a Sérvia e a Croácia para conter o fluxo migratório. Mas para os refugiados alcançar a Hungria é uma parte crítica da viagem uma vez que faz parte da zona Schengen (área na Europa onde as pessoas podem circular livremente sem passaporte). Após o encerramento da fronteira da Hungria, muitos optaram por fazer uma rota de desvio da Sérvia para a Croácia, Eslovénia, e, eventualmente, o Estado Schengen da Áustria.

Neste contexto, esta região dos Balcãs Ocidentais transformou-se numa zona de trânsito migratório, em consequência de vários fatores: os fluxos migratórios decorrentes principalmente do Médio Oriente; a posição geopolítica estratégica dos Balcãs Ocidentais; a construção pela Grécia (2012) e pela Bulgária (2014) de muros ao longo das suas fronteiras com a Turquia, que desviou a maioria dos migrantes para as rotas marítimas; o menor risco e custo em comparação com a rota “mortal” do Mediterrâneo Central; a isenção de vistos na UE para os países dos Balcãs Ocidentais.<sup>150</sup>

Apesar de os países dos Balcãs Ocidentais terem leis relevantes e sistemas de gestão da migração, o elevado número de refugiados que atravessou o seu território colocou uma enorme pressão sobre a sua legislação, sistemas de asilo e as políticas de migração. Embora em grande parte harmonizados com o acervo da UE, os quadros legislativos e institucionais para a gestão da migração precisam de mais ajustes. Os procedimentos de asilo nacionais na região diferem de várias formas, por exemplo no que diz respeito às etapas envolvidas no processo de asilo e os motivos para a concessão ou recusa de asilo. Neste contexto, torna-se necessário o diálogo nacional e regional e a cooperação de forma a resolver a situação na região. O ACNUR e a OIM assim como várias ONGs apoiam os governos no

---

<sup>150</sup> Lilyanova (2016), p. 2

desenvolvimento de iniciativas e boas práticas em matéria de proteção de refugiados e migração internacional. Exemplos disso incluem o Balkans Asylum Network (BAN), criado para contribuir para o reforço das capacidades relacionadas com o asilo da sociedade civil na região, bem como o Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative (MARRI), criado ao abrigo do antigo Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu.<sup>151</sup> No entanto, surgem necessidades humanitárias movidas por obstáculos nas fronteiras, transportes lotados e caros, as tensões entre as comunidades anfitriãs e de refugiados, longas esperas para registo, o risco de exploração por traficantes, a assistência inadequada e abrigo, assim como as capacidades locais e internacionais sob tensão que dificultam a gestão da crise.<sup>152</sup>

Focando-me agora concretamente no meu caso de estudo, no caso da Sérvia como um dos principais países nesta rota de trânsito dos Balcãs Ocidentais, desde Maio de 2015 crescentes números de refugiados e migrantes têm transitado pelo país em busca de segurança na Europa. Por volta de 3000 chegaram, em média, por dia, em dezembro de 2015. Até ao final de 2015, aproximadamente 815 000 transitaram pela Sérvia.<sup>153</sup> Isto também se traduziu no aumento de pedidos de asilo no país. O número atingiu 13 148 nos primeiros quatro meses de 2015, começando a amentar cada vez mais: 9 034 apenas em Maio, 15 209 em Junho, 29 037 em Julho, 37 463 em Agosto, 51 048 em Setembro, 180 307 em Outubro, 149 923 em Novembro, 92 826 em Dezembro. Isto é, 577 995 pessoas expressaram intensão de pedir asilo no país em 2015 (número muito mais elevado do que em 2014, em que houve 16 490 pedidos).<sup>154</sup> A Sérvia não era percecionada como o país de destino pela maioria dos refugiados, passando eles em média dois ou três dias no país, antes de prosseguir viagem (período de validade dos certificados com intenção de pedir asilo). Em resposta aos desenvolvimentos no terreno, as autoridades sérvias abriram em Julho de 2015 um Centro de Receção em Preševo (junto à fronteira com a Macedónia), onde os refugiados são registados e é lhes facultada ajuda humanitária básica. Antes de a Hungria ter fechado as suas fronteiras com a Sérvia para os refugiados em meados de Setembro de 2015, a maioria deles viajava de

---

<sup>151</sup> Ibid. p. 4

<sup>152</sup> ACAPS (2015), *The Balkans: Asylum Seekers, Migrants, and Refugees in Transit*, Briefing Note 17 November 2015. Disponível em <http://www.acaps.org/special-report/balkans-asylum-seekers-migrants-and-refugees-transit-0>

<sup>153</sup> UNHCR (2015), “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans Route, January-December 2016”, p. 61. UNHCR. Disponível em [http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/2016\\_RMRP\\_Europe.pdf](http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/2016_RMRP_Europe.pdf)

<sup>154</sup> Belgrade Center for Human Rights (2016), *Human Rights in Serbia 2015 – Law, Practice and International Human Rights Standards*, p. 261. Belgrade Center for Human Rights, Belgrado

Presevo até Belgrado, onde apanhavam um autocarro para Kanjiza ou Subotica (perto da fronteira com a Hungria). Milhares de refugiados ficavam e dormiam nas ruas e parques de Belgrado, em circunstâncias lastimáveis, por o Estado ter falhado em responder de forma organizada a este grande influxo a Belgrado. Foi-lhes facultado apoio legal, psicológico, médico e de ajuda humanitária sobretudo pelas organizações da sociedade civil, em cooperação com o ACNUR e a comunidade local. Após o encerramento das fronteiras pela Hungria, os refugiados desviaram a rota na direção da Croácia, deslocando-se diretamente de Presevo para Sid (perto da fronteira com a Croácia). Muitas destas pessoas em necessidade de proteção internacional, que foram permanecendo durante algum tempo em Belgrado a partir de Setembro, aparentavam ser extremamente vulneráveis e possíveis vítimas de violência com base em género, tortura e outros tratamentos cruéis e desumanos e vítimas de tráfico humano.<sup>155</sup>

Desde o início da crise migratória, as agências humanitárias (como o ACNUR e a OIM) têm utilizado os recursos disponíveis para apoiar a resposta do Governo sérvio às necessidades emergentes do número crescente de chegadas. Parceiros foram mobilizados para locais-chave ao longo das fronteiras e em Belgrado para estabelecer serviços de proteção, facilitar o acesso ao registo, disseminar informações e fornecer ajuda de emergência, incluindo água, comida e serviços médicos para os refugiados e migrantes mais vulneráveis. Particular atenção tem sido dada ao trabalho com os meios de comunicação, a fim de sensibilizar as populações e autoridades locais para a situação dos refugiados e promover uma imagem positiva dos princípios de asilo e de proteção. Para lidar com o crescente número de chegadas, o governo sérvio criou um grupo de trabalho em junho e adotou um plano em setembro de 2015. No geral, as ações da Sérvia (política de fronteiras abertas, discurso político, as atitudes públicas) são vistos como solidárias para com os refugiados. Mas a Sérvia, como um pequeno país dos Balcãs, com uma economia ainda instável e debilitada e ainda a sofrer com as consequências dos refugiados e deslocados das guerras da década de 1990, viu-se com grandes dificuldades e capacidades reduzidas para lidar com a crise, o que também foi influenciado pelas políticas dos países vizinhos e da própria UE. Com o encerramento das fronteiras pelos países vizinhos, as suas capacidades foram excedidas e a sua situação foi agravada ainda mais<sup>156</sup>, estando muitos refugiados impedidos de continuar viagem e com recursos limitados para permanecer numa região com enfraquecido sistema de asilo e diminuídas oportunidades de

---

<sup>155</sup> Idem. pp. 261-262

<sup>156</sup> Lilyanova (2016), pp. 4-5

integração. Esta situação será melhor explicitada nos pontos seguintes, onde faço o enquadramento metodológico e a análise do trabalho de campo efetuado na Sérvia, apresentando as principais observações resultantes da minha estadia na Sérvia entre Março e Abril de 2016.

### **3.3. Enquadramento metodológico**

Entre 8 de Março e 18 de Abril de 2016 efetuei trabalho de campo na Sérvia, focando-me em investigar a sua situação no contexto da crise de refugiados na Europa, sendo um país que se encontra na rota dos Balcãs Ocidentais.

Antes de mais, torna-se importante explicitar os mecanismos metodológicos e a forma como foi iniciado o trabalho de campo. Este foi iniciado alguns meses antes da partida, em Novembro de 2015, começando a realizar uma intensa pesquisa bibliográfica, a acompanhar regularmente os acontecimentos respeitantes à crise de refugiados na Europa e concretamente a situação nos países dos Balcãs. Nesta altura, comecei também a estabelecer vários contactos com diferentes ONGs a operar na Sérvia no domínio de trabalho com refugiados, contacto esse que foi essencialmente efetuado por correio eletrónico, onde apresentei os objetivos da minha tese e o período da minha estadia na Sérvia, questionando se seria possível marcar uma visita presencial aquando da minha chegada a Belgrado ou marcar reunião com um representante da ONG. As respostas foram maioritariamente positivas e encorajadoras, o que me abriu portas para obter informantes privilegiados e aceder ao terreno durante a minha estadia na Sérvia. Desta forma, consegui estabelecer contacto com o escritório do ACNUR em Belgrado, com a ONG Belgrade Center for Human Rights (BCHR), a ONG ATINA e a ONG Refugee Aid Miksalište, conseguindo realizar entrevistas a membros de algumas destas ONGs e observação participante no contexto de trabalho de campo, tendo conseguido realizar visitas a um Centro de Asilo e a um Centro de Receção, como será melhor explicitado no próximo ponto. As informações foram maioritariamente obtidas através das entrevistas realizadas, conversas informais com membros de várias ONGs e dados e publicações fornecidas pelas próprias ONGs.

### 3.4. Observações do trabalho de campo

Aquando da minha chegada a Belgrado, em Março, o contexto que se apresentava na região era de encerramento oficial da “Rota dos Balcãs”, ou seja, estava interdita a passagem de refugiados que chegavam da Turquia à Grécia e que pretendiam prosseguir viagem pelos Balcãs Ocidentais, havendo um rigoroso controlo de fronteiras. O ambiente estava tenso nesta altura em que estava quase e entrar em vigor o acordo entre a UE e a Turquia, cujo objetivo era limitar a chegada de requerentes de asilo na UE. Em troca de isenção de vistos para os seus cidadãos, 6 bilhões de euros em ajuda aos refugiados e negociações redinamizadas sobre uma possível futura adesão à UE, a Turquia compromete-se a receber de volta os migrantes que tinham feito o seu caminho ilegalmente para a Grécia. Ou seja, todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia (a partir de 20 de Março) serão devolvidos. E por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE. O acordo entrou em vigor a 20 de Março, apesar das preocupações declaradas por várias ONGs e até mesmo pelas Nações Unidas sobre o seu enquadramento legal, indo contra o respeito pelos direitos humanos.<sup>157</sup>

Neste contexto, a Sérvia encontrava-se num processo de mudanças em consequência destes acontecimentos. Num curto período de tempo, passou de uma política de fronteiras abertas para um rigoroso controlo de fronteiras e interdição à passagem ilegal de migrantes, diminuindo drasticamente o número de chegadas, em comparação com os meses anteriores.

A rota dos Balcãs Ocidentais encontrava-se, portanto, oficialmente encerrada. Contudo, isto não impediu as pessoas de atravessarem as fronteiras de forma ilegal, nomeadamente através de contrabandistas e traficantes.

O contacto estabelecido com o ACNUR e várias ONGs em Belgrado permitiu-me perceber melhor esta dinâmica e o que realmente se passava no terreno.

Em conversa com Mirjana Milenkovski, representante do ACNUR em Belgrado, consegui obter várias informações dos acontecimentos no terreno dos últimos meses, sendo o ACNUR uma das agências a atuar mais no país e na região neste contexto. Desde a eclosão da crise em

---

<sup>157</sup>Euronews (2016), “O que acontece agora com o acordo EU-Turquia sobre refugiados?”, disponível em <http://pt.euronews.com/2016/03/24/o-que-acontece-agora-com-o-acordo-eu-turquia-sobre-refugiados>

2015, o ACNUR procurou sempre coordenar a sua ação interinstitucional com o Governo sérvio, com várias ONGs e organizações internacionais no sentido de facilitar a circulação segura de pessoas para a Europa Ocidental. No entanto, toda esta ação foi posta em causa por um “efeito dominó” provocado por repentinas mudanças políticas em outros lugares da Europa e na região do Médio Oriente e Norte de África. Todos esses acontecimentos tiveram um efeito crucial sobre a capacidade do Estado sérvio para responder às necessidades dos refugiados e migrantes e forçou as ONGs e o próprio ACNUR a estabelecer planos alternativos de forma a se adaptarem a um ambiente cada vez mais imprevisível e caótico no terreno. Desta forma, a Sérvia sofreu com as implicações do encerramento de fronteiras repentinas ao longo da rota dos Balcãs, no sentido em que o encerramento de uma fronteira incentiva um grande afluxo de refugiados e migrantes para entrar na Sérvia, em necessidade de acomodações de curto e longo prazo. À medida que mudanças políticas em países europeus vizinhos determinam o fluxo e a rota de refugiados que entram na Europa, a situação ao longo da rota dos Balcãs permanece imprevisível. O encerramento das fronteiras ao longo da rota dos Balcãs e em toda a UE para os refugiados leva à hipótese de a Sérvia se tornar num país de destino final, o que inevitavelmente representa um enorme desafio para a Sérvia no que diz respeito às políticas de integração.

Apesar de o ACNUR me ter fornecido informações relevantes e uma imagem geral da situação nos Balcãs, foram as diversas ONGs com quem estabeleci contacto que me fizeram perceber verdadeiramente a realidade dos acontecimentos no terreno, assumindo elas o verdadeiro papel de intervenção. Uma das ONGs que mais me permitiu aceder ao terreno foi o Belgrade Center for Human Rights, uma ONG ligada ao campo dos direitos humanos e do direito humanitário, desenvolvimento da democracia, o reforço do Estado de direito e da sociedade civil na Sérvia. Desde a eclosão da crise dos refugiados, o seu trabalho tem estado maioritariamente ligado ao fornecimento de apoio legal e jurídico aos refugiados e requerentes de asilo na Sérvia. Foi através deles que consegui realizar várias visitas ao Centro de Asilo em Krnjača (nos arredores de Belgrado), onde estavam alojados os requerentes de asilo sobretudo dos países do Médio Oriente. Acompanhando sobretudo dois membros desta ONG, Ana Trifunovic e Bojan Stojanovic, juristas que forneciam apoio legal aos requerentes de asilo e os acompanhavam durante todo o processo de requerimento de asilo, consegui perceber que o que se passava no terreno era que, com o encerramento oficial das fronteiras, estas pessoas requerem asilo na Sérvia sobretudo para “ganharem mais tempo” na sua transição pela Sérvia, porque o que eles realmente pretendem é continuar a sua viagem para

alcançarem os países “mais ricos” da Europa Ocidental. Muitos requeriam asilo, mas num período de poucos dias acabavam por desaparecer do Centro de Asilo, sabendo-se que tinham pago a traficantes para os fazer atravessar a fronteira.

Os refugiados com quem me deparei nesse Centro de Asilo eram rapazes adolescentes, que tinham viajado sozinhos ou em pequenos grupos e também algumas famílias com crianças pequenas, sobretudo da Síria e do Afeganistão. Muitos deles tinham problemas de saúde e isso era uma das razões por terem vindo ao Centro. Apesar de tudo, todos eles tinham objetivo de prosseguir viagem de alguma forma. Para eles a Sérvia é um país de trânsito, no caminho do seu destino final (sobretudo a Alemanha). Algumas pessoas que conheci durante a minha primeira visita já não se encontravam lá na visita seguinte, deparando-me com pessoas novas, que acabavam também por desaparecer rapidamente. Portanto, este Centro também era um alojamento temporário até conseguirem encontrar formas de prosseguir viagem.

Em entrevista a Bojan Stojanovic<sup>158</sup>, *legal officer* do Belgrade Center for Human Rights, consegui perceber as maiores dificuldades da Sérvia no contexto desta crise e os maiores desafios com que se deparou o país com o grande influxo de requerentes de asilo, assim como as consequências das políticas europeias no contexto desta crise. Segundo ele, tendo em conta a situação política e económica do país, um grande número de pessoas que necessitam de proteção internacional tornou-se um desafio adicional para a Sérvia. Surgiram problemas logo na entrada para o território sérvio: desde o acesso ao procedimento de asilo, alojamento dos requerentes de asilo, o seu registo, o próprio processo de requerimento de asilo e a decisão sobre o pedido no devido prazo, até ao facto de a Sérvia não ter desenvolvido um plano de integração para as pessoas a quem tenha sido concedido o direito à proteção internacional. Por outro lado, as organizações da sociedade civil desempenharam e desempenham um papel significativo ao fazer a ponte entre os problemas que as pessoas que estão em necessidade de proteção internacional enfrentam. Muitas vezes, estas organizações estabelecem uma ligação entre refugiados e migrantes, por um lado, e instituições estatais, por outro. Por exemplo, o Belgrade Center for Human Rights, com o apoio do ACNUR, fornece aconselhamento jurídico gratuito e representação no procedimento de requerimento de asilo na Sérvia.

Tendo em conta a atitude geral da população sérvia para com a crise, Bojan Stojanovic argumenta que um grande número de pessoas na Sérvia nem está familiarizado com a crise. O eventual conhecimento surge a partir dos relatos dos meios de comunicação. As pessoas na

---

<sup>158</sup> Março de 2016, Belgrado

Sérvia confrontam-se com os refugiados apenas se eles estiverem na sua rota; de outras formas somente através da comunicação por parte dos meios de comunicação, que há muita, e cuja qualidade é frequentemente muito má e questionável. Mas a população da Sérvia, de forma geral, encara os refugiados de forma benevolente, sobretudo tendo em conta que a Sérvia, na última década do século XX, se confrontou com quase um milhão de refugiados e pessoas deslocadas internamente; e, portanto, o refúgio, entre os cidadãos da Sérvia, é um fenómeno extremamente bem conhecido. Isto é testemunhado pelo grande número de cidadãos de Belgrado, que por sua própria iniciativa, no Verão de 2015, mesmo antes dos órgãos estatais e outras organizações, forneceram ajuda nos parques de Belgrado onde se encontravam centenas de refugiados.

Relativamente ao encerramento de fronteiras, para Bojan, essa decisão implica certamente consequências negativas. Tendo em conta o direito de cada pessoa ao asilo, como um dos direitos humanos básicos, a negação de acesso ao procedimento de asilo a pessoas que necessitam de proteção internacional, de facto viola os direitos humanos de cada indivíduo que se encontra em tal necessidade. Em vez de permitir a admissão de pessoas que estão em necessidade de proteção internacional e analisar os seus procedimentos de asilo individuais, cumprindo, assim, os compromissos de direito internacional, muitos estados restringiram o acesso ao seu território e ao procedimento de asilo. Desta forma, a um grande número de refugiados foi negado o acesso ao procedimento e proteção internacional, a que certamente têm direito.

Outro desafio acrescido para o país é a aplicação da própria Lei do Asilo, em consequência da falta de preparação por parte dos órgãos estatais para lidar com um grande número de requerentes de asilo. É de notar que as capacidades do Gabinete de Asilo, como a primeira instância do procedimento de asilo, são extremamente poucas. Desta forma, a possibilidade de um grande número de requerimentos de asilo torna bastante difícil, se não mesmo impossível, o trabalho do Gabinete de Asilo. Isto implica a extrema dificuldade de conseguir no prazo legal a decisão sobre o pedido. Além disso, a Lei do Asilo (2008) previu a adoção de um plano de integração, que a Sérvia não executou, embora tenham passado oito anos desde a entrada em vigor da Lei do Asilo e o prazo previsto para a aprovação desse plano.

Refletindo sobre o trabalho com refugiados no terreno, segundo Bojan, verificaram-se várias situações *stressantes*, tendo em conta “um grande número de pessoas cansadas e angustiadas, famílias com crianças pequenas”. Além disso, muitas vezes o maior problema é a barreira

linguística, sobretudo se os refugiados são pessoas que falam uma língua ou dialeto mais raro ou que não falam nada de inglês. Entre o grande número de histórias tristes, um maior impacto deixam as crianças, especialmente os menores que viajam não acompanhados dos pais ou outros parentes adultos. Histórias sobre a sua viagem até à Sérvia e dificuldades por que passaram são particularmente impressionante. A isto juntam-se as histórias de doentes e idosos que atravessaram milhares de quilómetros até chegarem à Sérvia.

Ponderando sobre possíveis soluções para esta crise, Bojan indica que é uma situação extremamente complexa com que se confrontou a UE mas também os outros Estados que não são seus membros, e é tão difícil de encontrar uma solução. Alega que as causas da crise se encontram dentro da própria Europa, mas também nos países de origem dos refugiados, e é portanto necessário encontrar uma solução em ambos os lados. A Europa deve reforçar o direito garantido ao respeito pelos direitos humanos, de todas as pessoas, mesmo daquelas que se encontram em necessidade de proteção internacional. Além disso, a nível internacional, deveria ser levada a cabo uma política que resultaria em cessão de conflitos e introdução e consolidação da democracia e do Estado de direito nos países de origem dos refugiados e migrantes. O trabalho sincronizado em ambos os campos é a única maneira de resolver esta crise, a longo prazo.

Em relação ao acordo UE-Turquia, Bojan declara que “é, a partir de vários ângulos, uma questão controversa e frágil”. Segundo ele, é necessário olhar para o aspeto político e para o aspeto das relações internacionais. O longo processo de adesão da Turquia à UE tornou-se bastante “grotesco”. Em vez da construção de instituições, Estado de direito e a aplicação dos direitos humanos, está a tentar-se através do “comércio político” resolver a crise dos refugiados, determinando-se as categorias e o número de refugiados “bem-vindos” à UE. A permanência de centenas de milhares, se não mesmo de milhões de pessoas, em necessidade de proteção internacional, no território da Turquia, não havendo mecanismos de proteção e ajuda para essas pessoas nesse país, começou a mostrar os “frutos” dessa política, levando à necessidade de essas pessoas deixarem a Turquia.

A outra ONG que me permitiu a melhor compreensão da situação no terreno foi ATINA, uma associação de cidadãos para o combate do tráfico humano e de todas as formas de violência com base em género, cujo trabalho se mostrou também muito eficaz no seio da população refugiada. Jelena Hrnjak, a representante da ATINA, possibilitou-me a oportunidade de visitar o Centro de Receção de Preševo, cidade a sul da Sérvia, na fronteira com a Macedónia, onde

ATINA envia regularmente agentes de terreno. Desta forma, acompanhei quatro membros desta ONG, durante uma visita ao terreno: dois intérpretes, uma assistente social e uma mediadora intercultural. Esta visita de dois dias permitiu-me compreender que Preševo era o principal ponto de passagem, o *hotspot* de refugiados que entravam para a Sérvia a partir da Macedónia (que por sua vez chegavam da Turquia para a Grécia). Aquando da minha visita, encontravam-se cerca de 400 refugiados alojados no Centro, que recebiam assistência do ACNUR e de várias ONGs que operavam conjuntamente, como a CARE, MSF, Remar, Mercy Corps, Cruz Vermelha, Adra, Border Free, entre outras. Antes do encerramento das fronteiras este Centro servia sobretudo para o registo dos refugiados de passagem pela Sérvia. Mas a partir do encerramento da rota dos Balcãs, os refugiados passaram a demorar-se mais tempo neste Centro, encontrando-se alguns deles há mais de um mês lá alojados aquando da minha visita, esperando encontrar uma forma de prosseguirem viagem ou então com esperanças da abertura de fronteiras.

Durante esta visita, realizei uma entrevista a Marija Rasic, assistente social a trabalhar para a ATINA<sup>159</sup>, que me falou da sua experiência pessoal de trabalho com refugiados em Preševo. Afirma que “o primeiro contato é, de certa forma, crucial, para que estas pessoas, que desconfiam de todos e de tudo, possam aproximar-se sem medo e estabelecer a confiança. O mais difícil para mim foi quando não conseguia entender alguém, mas sabia que a ajuda era necessária... As barreiras linguísticas eram por vezes insuperáveis”. Argumenta ainda que:

A Sérvia é um país de burocracias em que tudo funciona somente se alguém aprovar alguma coisa; e esse alguém muitas vezes dificulta as coisas e não aprova tudo o que é necessário para estas pessoas no caminho para a Europa (...). Por outro lado, as pessoas que trabalham com refugiados são boas, e de acordo com muitas histórias de refugiados, mesmo as melhores com quem se depararam nesse caminho até a Europa. Depois dos horrores da Turquia e da Macedónia, aqui abraçavam-nos e abençoavam-nos por coisas mínimas.

Segundo ela, as organizações não-governamentais foram fundamentais no trabalho com pessoas refugiadas; as instituições governamentais não poderiam lidar sozinhas com todos estes recém-chegados e dar-lhes a ajuda adequada: “se não fosse o sector civil e das ONGs e várias organizações que estavam no terreno, a situação seria caótica a cada dia; independentemente da área de especialização das diferentes ONGs havia bastante entajuda dentro das possibilidades.”

---

<sup>159</sup> Março de 2016, Preševo

Tendo em conta a atitude dos sérvios relativamente à população refugiada, segundo Marija, os sérvios estão divididos:

Muitos estão assustados com a chegada de tantas pessoas que não entendem, não compreendendo todos os horrores que estas pessoas tiveram de escapar para alcançarem o solo europeu. Mas, por outro lado, aqueles que foram obrigados a fugir das suas casas nas guerras dos Balcãs nos últimos vinte anos, eles entendem melhor as necessidades destas pessoas que fogem da guerra hoje, não os culpando ou julgando por procurarem uma vida melhor.

Marija alega também que a imagem transmitida pelos meios de comunicação tem bastante influência:

(...) os títulos sensacionalistas, as implicações do terrorismo no seio das pessoas refugiadas, as histórias da “islamização da Europa” e violência sobre a população europeia, são tudo abordagens que contribuem para a formação da opinião pública e para a construção de uma imagem muito má mesmo dos migrantes na Sérvia. As pessoas não são violentas em relação a eles, mas também não gostariam de vê-los em seu redor. Eu acho que o medo do desconhecido está muito presente.

Relativamente ao perfil das pessoas que chegam a Preševo a cada dia, Marija destaca que não existe um perfil único:

Havia homens velhos, mulheres velhas, pessoas em cadeira de rodas. Na maioria das vezes chegavam homens entre 18 e 55 anos. Portanto, uma variedade de perfis, desde aqueles que falam línguas estrangeiras perfeitamente, com diplomas universitários, bons empregos antes da guerra, até aqueles que viviam em pequenas cidades remotas e isolados nas suas comunidades culturais e esta é a primeira vez que tiveram de abandonar a sua terra-natal. As expectativas eram chegarem à Alemanha como se de uma terra prometida se tratasse, ou para encontrarem parentes que vieram antes deles, ou para escaparem ao serviço militar, ou para fugirem de pessoas que lhes mataram os seus pais, marido, filhos, parentes, mesmo à sua frente...

Segundo ela, certos grupos de refugiados rapidamente e facilmente se adaptaram à vida em Preševo, conheciam cada voluntário, conheciam pessoas de diversas organizações e de todos solicitavam informações e instruções, ansiosos para seguirem em frente ou para se adaptarem à situação: “alguns chegaram mesmo a partilhar o espaço em torno de casas, então construíram-se relações de vizinhança, criaram-se amizades, relações de entreajuda”. Marija também reflete que, com o encerramento das fronteiras e o facto de não lhes ser permitido prosseguir viagem, muitos voluntários e funcionários das ONGs esforçavam-se por encontrar algumas atividades para integrar estas pessoas: “assim celebrou-se o Dia da Mãe, o Ano Novo, realizaram-se torneios de futebol, fizeram-se cartazes, organizaram-se serões, noites temáticas e com música na qual participaram voluntários e refugiados...”

Quanto a formas de capacitação e integração destas pessoas na sociedade, Marija destaca que se torna fundamental

(...) usar o conhecimento e o potencial que essas pessoas têm, empregá-las nas profissões para as quais foram formadas, em primeiro lugar no contexto dos próprios Centros em que estão alojados, e mais tarde em outras organizações; proporcionar uma oportunidade a estas pessoas para serem mediadores culturais para nos transmitirem a cultura de onde vieram (...)

De regresso a Belgrado, realizei também uma entrevista à Jelena Hrnjak<sup>160</sup>, gestora da ONG ATINA, onde vou sobretudo destacar a sua perspetiva relativamente à capacitação dos refugiados e à necessidade de construção de programas de integração na Sérvia:

Neste momento encontramos-nos à frente de um paradoxo. O nosso país afirma este tempo todo que somos um país de trânsito... Mas nós até poderíamos ser um país de destino final para algumas dessas pessoas, isto é, se fornecêssemos a estas pessoas certas oportunidades. No que toca à integração propriamente dita e a programas de integração, eles são praticamente inexistentes... É verdade que existem organizações da sociedade civil que fornecem este apoio aos refugiados, mas as suas capacidades são mínimas e bastante enfraquecidas e conseguem providenciar apoio a um número bastante reduzido de pessoas. Tudo isso está igualmente relacionado ao próprio sistema de asilo e às leis respeitantes aos migrantes, ao facto se essas pessoas com esse estatuto realmente têm direito ao trabalho, aos meios de subsistência, se podem aceder ao sistema de educação e a tudo o resto, pelo que tudo isso são desafios nos quais se torna necessário trabalhar agora no momento, no sentido de podermos realmente falar sobre a integração de refugiados na sociedade sérvia.

Apesar de tudo, Jelena afirma que:

A capacitação de refugiados é possível de várias formas. De diversas formas torna-se possível conhecer as necessidades reais destas pessoas e responder a essas necessidades. Não é suficiente assegurar-lhes terem onde dormir, o que comer... Na realidade, é necessário todo um conjunto de fatores, nomeadamente ligados à integração e a diferentes formas de capacitação. De qualquer forma, olhando para a atual posição da Sérvia e para a sua situação económica, consideramos que algumas dessas pessoas poderiam realmente contribuir para o desenvolvimento social e económico do nosso país. Primeiramente há que ter em consideração a sua própria participação no todo o processo de tomada de decisão e na definição do que realmente são as suas necessidades; e então devemos partir daí e perguntar-lhes o que é para eles realmente o mais importante e o que precisam, para que realmente os possamos ajudar de forma mais adequada.

Outra ONG com quem tive mais contacto em Belgrado foi o Refugee Aid Miksalište, um Centro de apoio e de distribuição de ajuda aos refugiados que passam por Belgrado, que

---

<sup>160</sup> Abril de 2016, Belgrado

surgiu a partir de uma iniciativa de cidadãos e da colaboração de várias ONGs. Surgiu em Agosto de 2015 em resposta ao número crescente de pessoas que chegavam a Belgrado e que permaneciam em parques no centro da cidade. Durante a minha estadia em Belgrado, efetuei algum trabalho voluntário nesta ONG, nomeadamente na distribuição de roupa e calçado às pessoas que iam chegando a cada dia. Durante esse período tive a oportunidade de entrevistar um voluntário da Grã-Bretanha, o Albert Grain, que me relatou a sua experiência de trabalho com refugiados:<sup>161</sup>

In Miksalište I was lucky enough to work with some amazing people refugees who decided they wanted to stay in Serbia for a while and help out at our facility. One man in particular named Qamar stayed with us for three months, helping every day on the tea counter. He was from the Pakistani Afghan border area, and was Ahmadi, a subset of Islam which is violently opposed and persecuted in his home country, so he came to Europe. The scale and strength of his kindness and goodwill was beyond that of anyone I have ever met, and I will live the rest of my life remembering how amazing people can be, despite the terrible circumstances they find themselves in.

Albert também destaca formas de integração em Miksalište, dando a importância a programas que procuram capacitar e integrar os refugiados na sociedade:

We are devoting half of our entire site to integration, running cultural, language, and cuisine exchanges, although we are still in construction at the moment. We always try to act upon any opportunity to integrate people into Serbian society. Another obvious example is that we are always happy for refugees to become volunteers, as long as they accept that they will have to abide by the same rules as everybody else. . I would say it is imperative that we enable refugees to create their own opportunities and futures, imperative to their forming a new life, and more short-term, to the mental health of people. Everyone needs to feel useful, to feel like they are able to do things for themselves. These are elements necessary in maintaining positivity and self-respect, and seeing refugee aid just as “giving things to the needy” dehumanizes the very people one is trying to help. Everyone who passes through is uniquely qualified for something that there may be a lack of in Serbia, or any country, and enabling them to do these things benefits both the refugees themselves, but also society as a whole.

Durante o tempo que passei em Miksalište, tive a oportunidade de observar como este centro de distribuição começou a transformar-se em algo mais, isto é, num centro que também dá importância a formas de integração. O primeiro nível de ajuda aos refugiados consistiu no fornecimento de bens essenciais (alimentos, roupa, sapatos, ajuda médica); já um segundo nível tem por objetivo encontrar uma “linguagem comum” entre os refugiados e a

---

<sup>161</sup> Abril de 2016, Belgrado

comunidade local, no sentido da integração e da inclusão social. Neste âmbito, começaram a organizar diversos *workshops*, tendo em conta que os refugiados permaneciam em Belgrado cada vez mais tempo, no sentido de reunir os refugiados, diferentes ONGs e a comunidade local. Assim, Miksalište começou a organizar cursos de línguas em que os professores eram os voluntários e os funcionários da ONG, mas também os próprios refugiados que ensinavam frases úteis para a comunicação do dia-a-dia; eventos desportivos que envolvem a comunidade local e os refugiados; workshops de cozinha do Médio Oriente; eventos musicais e de talentos; workshops de artes e tatuagens *henna* (realizadas por raparigas do Afeganistão para mostrarem às raparigas de Belgrado esta popular forma de ornamentação para as mulheres no Afeganistão); “mesas redondas” e conferências relacionadas com a questão dos refugiados; exposições fotográficas. Desta forma, esta ONG procura envolver a comunidade local nesta questão da “crise de refugiados”, não apenas através de doações de roupa ou voluntariado, mas também participando nos diversos eventos e contribuindo para uma maior coesão social e a criação de um ambiente de integração e inclusão.

Por outro lado, na entrevista, Albert Grain também reflete sobre a influência que o contexto político na Sérvia tem sobre as ONGs que trabalham com refugiados:

We have always worked completely separate and unfunded by the government, but at the same time have been completely at the mercy of law changes such as banning people from sleeping in parks as well the obvious border policies, and the whims of individual politicians, whether they be in our favor or not.

Neste contexto, verifica-se que o caso da Sérvia é bastante específico no contexto desta “crise” a nível europeu, por se tratar, em primeiro lugar, de um país que não é membro da UE e, por outro, estar constrangido pelas próprias instabilidades políticas, sociais e económicas da região. Verifica-se o enorme papel das diferentes ONGs, muitas vezes em oposição ao próprio Estado, num contexto em que as várias ONGs tentam adaptar-se a um novo contexto, sendo que a Sérvia já não é propriamente um “país de trânsito”, mas procura tornar-se num país de “destino final” e de “integração” de refugiados. E isto é possível de verificar através das mudanças de abordagem das várias ONGs no terreno. Apesar das falhas do governo, a nível local, as pessoas querem intervir. Voluntários locais e ONGs têm intensificado os seus esforços não só para ajudar mas também aceitar os refugiados e migrantes nas suas comunidades. Neste sentido, já não está apenas em questão o fornecimento de ajuda

humanitária e de emergência, mas a necessidade de ter em consideração uma abordagem a longo prazo, nomeadamente de capacitação, de integração, de desenvolvimento. E é precisamente esta visão que estas ONGs, com quem tive contacto, procuram adquirir, reconhecendo que já não se trata de uma situação temporária, em que estas pessoas simplesmente transitam pelo país, mas reconhecer o facto de que muitas delas podem permanecer. E para isso, surge a urgente necessidade de adaptação a esta nova realidade, o que exige uma visão a longo prazo.

É o exemplo de ONGs como o Belgrade Center for Human Rights, que lutam para melhorar o sistema nacional de asilo através da sensibilização de todos os atores que lidam com esta questão e através do desenvolvimento de políticas de migração e asilo na Sérvia no contexto da integração na UE, transformando este tema numa prioridade política. Uma das suas principais prioridades é, assim, familiarizar a população em geral com o sistema de asilo, com as políticas de integração e o papel das organizações da sociedade civil na integração das pessoas que beneficiam de proteção internacional.<sup>162</sup> Neste sentido, o Belgrade Center for Human Rights advoga que se torna essencial alterar as perceções negativas dos países da região, porque acima de tudo, politicamente, posicionaram-se como “países de trânsito” na rota dos Balcãs Ocidentais, em relação aos países da UE. Desta forma, ação e advocacia conjunta da sociedade civil da região são fundamentais, no sentido de se mudarem essas perceções, num contexto em que estes “países de trânsito” estão gradualmente a construir e a reforçar as suas instituições e mecanismos de proteção de refugiados, tornando-se países de destino.<sup>163</sup>

Focando concretamente o caso da Sérvia, o país é vinculado por inúmeros tratados internacionais que regulam a questão de asilo, seja direta ou indiretamente. Para além da Convenção de 1951 das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo de 1967, a Sérvia é vinculada também pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção da ONU contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades

---

<sup>162</sup> Belgrade Center for Human Rights (2016), “Serbia from Transit to Destination Country – Refugee Integration Challenges and Practices of Selected State”, p. 7. Belgrade Center for Human Rights, Belgrado. Disponível em [http://azil.rs/doc/SERBIA\\_FROM\\_TRANSIT\\_TO\\_DESTINATION\\_COUNTRY\\_1.pdf](http://azil.rs/doc/SERBIA_FROM_TRANSIT_TO_DESTINATION_COUNTRY_1.pdf)

<sup>163</sup> Idem. p. 8

Fundamentais, a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e muitas outras convenções. Como parte destes documentos internacionais, a Sérvia encontra-se na obrigação de alinhar a sua legislação nacional com as suas obrigações internacionais. O artigo 57 da Constituição garante o direito de refúgio, enquanto o processo de asilo e a forma como os requerentes de asilo e refugiados na Sérvia exercem os seus direitos são regidos pela Lei de Asilo, que entrou em vigor em 2008.<sup>164</sup>

Contudo, relativamente a políticas de integração de migrantes, o país possui apenas 41 de 100 pontos no Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX), o que demonstra que as suas políticas se encontram apenas a meio caminho favorável para a integração social de nacionais de países terceiros.<sup>165</sup> A Sérvia tem enfrentado crescentes fluxos migratórios mistos nos últimos anos. As razões desses fluxos não são fáceis de categorizar, mas um grande número dessas pessoas são potenciais refugiados. O sistema de asilo sérvio não pode ser qualificado como eficiente e satisfatório ainda, necessitando de urgentes reformas, como várias ONG's com quem estabeleci contacto, me afirmaram. Designadamente, o país necessita de uma instituição responsável pela integração completa de pessoas que beneficiam de asilo, bem como os regulamentos que regem este assunto em maior detalhe. O aumento crescente do número de requerentes de asilo é provável que resulte em um maior número de pedidos de asilo aprovados, pelo que a ausência de regulamentos que facilitem a sua integração pode levar a grandes problemas no funcionamento do sistema. Além disso, em países com altas taxas de desemprego, como a Sérvia, surgem receios de que os imigrantes irão “competir” pelas oportunidades de trabalho já escassas. No entanto, muitos especialistas de políticas de integração afirmam que a imigração pode abrir novas oportunidades para a população local em conjunto com os migrantes: por exemplo, quando os migrantes assumem empregos que complementam o mercado de trabalho em vez de substituírem a força de trabalho local (por exemplo empregos não qualificados), ou o caso dos migrantes altamente qualificados que são procurados no país de acolhimento (por exemplo, engenheiros, especialistas em Tecnologias de Informação, especialistas em serviços financeiros, etc).<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Idem. pp. 15-16

<sup>165</sup> MIPEX, Serbia. Disponível em <http://old.mipex.eu/serbia>

<sup>166</sup> Op. cit. Belgrade Center for Human Rights (2016), “Serbia from Transit to Destination Country – Refugee Integration Challenges and Practices of Selected State”, pp. 10-11

Neste contexto, aponta-se que a aceitação e a integração de migrantes e requerentes de asilo por parte da sociedade sérvia vai ser um processo complexo e inovador, tendo também em conta o facto de a Sérvia ter sido nos últimos 15 anos sobretudo um país de emigração, e não imigração. A situação alterou-se significativamente nos últimos anos e a Sérvia tem agora a responsabilidade de desenvolver as suas políticas de migração e integrar eficientemente os refugiados na sua sociedade.<sup>167</sup>

Neste âmbito, há que ter também em consideração o compromisso estratégico da Sérvia para aderir à UE e os seus intensivos esforços de integração nos últimos anos. Particularmente tendo em vista a abertura dos primeiros capítulos relevantes para a melhoria do estado geral dos direitos humanos no país, incluindo os campos de asilo e migração, a abertura de negociações sobre o Capítulo 24 (Justiça, Liberdade e Segurança) lança um processo extremamente importante para a adesão da Sérvia e dos outros países dos Balcãs Ocidentais à UE.<sup>168</sup> Simultaneamente há que ter em conta também o compromisso da Sérvia para com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma prioridade do governo nacional. Mas a crise de refugidos apresenta-se como um grande desafio para alcançar vários dos objetivos.

---

<sup>167</sup> Idem. p. 11

<sup>168</sup> Idem. p. 10



## Capítulo 4: A “crise de refugiados” e a Agenda Pós-2015: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

*“As we embark on this great collective journey,  
we pledge that no one will be left behind”<sup>169</sup>*

### 4.1. Agenda Pós-2015 (Agenda 2030): “Leave no one behind”

Entre 25 e 27 de Setembro de 2015, os líderes mundiais reuniram-se em Nova Iorque para a Cimeira das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Todos os 193 membros assinaram a Declaração sobre o Desenvolvimento Sustentável, com o nome “Transformando o Nosso Mundo: Agenda de 2030 para um Desenvolvimento Sustentável”, onde estabeleceram 17 objetivos e 169 metas, para o mundo realizar, a nível nacional e internacional, de forma a alcançar o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos. Este conjunto de objetivos vem substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que foram definidos em 2000 e cujo prazo terminou em 2015. Esta nova Agenda procura ir mais além dos ODM (cujo escopo integrava sobretudo os países mais pobres do chamado “sul global”), focando-se em desafios que todos os países enfrentam. Portanto, esta nova Agenda procura ser universal e combater as desigualdades, tendo sobretudo em consideração as populações mais vulneráveis. Os ODM tinham ignorado a situação dos migrantes e as interligações entre desenvolvimento, direitos humanos e a migração. As organizações da sociedade civil tiveram um papel fundamental na inclusão de migrantes e da questão da migração nos ODS. Sob a liderança do MADE (Migration and Development Civil Society Network), as organizações da sociedade civil e diversas redes em redor do mundo criaram, em 2014, a “Agenda de Estocolmo”, chamando para a inclusão dos migrantes e dos aspetos da migração na Agenda pós-2015 para o desenvolvimento sustentável, tendo em conta também a questão das migrações forçadas: “Improve systemic responses to forced migration, including migrants uprooted by crisis and climate change”.<sup>170</sup> Em finais de 2014, o Secretário-Geral das

---

<sup>169</sup> Parágrafo 4 da Declaração “Transformando o Nosso Mundo: Agenda de 2030 para um Desenvolvimento Sustentável”. Disponível em [http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815\\_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf)

<sup>170</sup> Objetivo 9 da Agenda de Estocolmo. Disponível em <http://gfmdivilsociety.org/wp-content/uploads/2014/06/Civil-Society-Migration-Stockholm-Agenda-June-2014.pdf>

Nações Unidas Ban Ki-moon apresentou um relatório-síntese para a Agenda 2030, intitulado “O Caminho para a Dignidade até 2030: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta”, onde destaca a questão das migrações em várias partes. Por exemplo, o parágrafo 30 do relatório reconhece que novas tendências demográficas estão a mudar o mundo, e uma delas é que nós somos um mundo móvel, com 232 milhões de migrantes e quase mil milhões se incluirmos as pessoas deslocadas internamente, tendências que terão impacto direto sobre os ODS, apresentando-se tanto como desafios como oportunidades; o parágrafo 51 reconhece que há um consenso geral de que ninguém deve ser deixado para trás, com referência específica aos migrantes, refugiados e pessoas deslocadas, grupos vulneráveis e minorias; o parágrafo 68 insiste que a Agenda 2030 não deve excluir os migrantes, refugiados, pessoas deslocadas ou pessoas afetadas por conflitos e ocupações.<sup>171</sup>

E, assim, uma novidade relativamente aos ODM é que a Agenda 2030 integra nos seus objetivos os migrantes e a importância da migração para o desenvolvimento sustentável. Parte do princípio que ninguém deve ser deixado para trás (“leave no one behind”), incluindo os migrantes, requerentes de asilo, refugiados e pessoas deslocadas internas. Portanto, assegurar que ninguém é deixado para trás é um princípio orientador fundamental para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Destaca-se o parágrafo 23, que afirma:

People who are vulnerable must be empowered. Those whose needs are reflected in the Agenda include all children, youth, persons with disabilities (of whom more than 80% live in poverty), people living with HIV/AIDS, older persons, indigenous peoples, refugees and internally displaced persons and migrants.<sup>172</sup>

O parágrafo 29 da Declaração afirma ainda:

We recognize the positive contribution of migrants for inclusive growth and sustainable development. (...) We will cooperate internationally to ensure safe, orderly and regular migration involving full respect for human rights and the humane treatment of migrants regardless of migration status, of refugees and of displaced persons.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Consultar o relatório “O Caminho para a Dignidade até 2030: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta”. Disponível em [http://www.cases.pt/0\\_content/noticias/images/5527SR\\_advance%20unedited\\_final\\_PT.pdf](http://www.cases.pt/0_content/noticias/images/5527SR_advance%20unedited_final_PT.pdf)

<sup>172</sup> Parágrafo 23 da Declaração “Transformando o Nosso Mundo: Agenda de 2030 para um Desenvolvimento Sustentável”

<sup>173</sup> Parágrafo 29 da Declaração “Transformando o Nosso Mundo: Agenda de 2030 para um Desenvolvimento Sustentável”

Ao longo dos 17 ODSs, várias metas referem-se explicitamente aos migrantes e às migrações<sup>174</sup>, referindo a importância do acesso à educação, à saúde, ao trabalho decente, pois todos os Objetivos dizem respeito “a todos”, incluindo os grupos mais vulneráveis, onde a Agenda integra explicitamente os migrantes, os refugiados e os deslocados internos.

Mas o ODS que mais devia ser destacado neste contexto é o 16 (paz, justiça e instituições eficazes): “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, conceder o acesso à justiça para todos e criar instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”. Este objetivo está intrinsecamente ligado à questão dos refugiados e do deslocamento forçado, uma vez que a ausência da paz, da justiça e de instituições eficazes encontra-se na base das causas das migrações forçadas. Portanto, a crise de refugiados é uma questão de grande relevância a ter em conta pelos ODS, sendo um desafio para muitos dos objetivos estabelecidos. Assim, a inclusão deste objetivo na nova agenda de desenvolvimento pós-2015 marca a consciência significativa que a paz e a segurança são fundamentais para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável.

Numa afirmação conjunta, o Secretário-Geral do ACNUR, Filippo Grandi, e a administradora do PNUD, Helen Clark, declaram que “nenhum refugiado deve ser deixado para trás” (“leave no refugee behind”), o que implica integrá-los na Agenda 2030 e na realização dos ODS, tendo em consideração o seu potencial e as suas capacidades para contribuir para o desenvolvimento, isto é, se lhes for proporcionada oportunidade para tal.

When displaced people are allowed to develop their skills and pursue their aspirations, they create new opportunities for growth. The time has come to discard the clichéd image of refugees as passive recipients of aid, sitting idly with outstretched hands. If anything, that image reflects circumstances that have been imposed upon refugees and reinforced by the world’s incomplete response. Refugees are entrepreneurs. They are artists. They are teachers, engineers, and workers of all types. They are a rich source of human capital that we are failing to cultivate. The international community can no longer afford to ignore so much potential or to sit by while the most vulnerable are pushed to the margins of society. We can redouble our efforts to seek political solutions to conflict and persecution. We can empower humanitarian and development partners to work together from the moment a crisis erupts. In short, we can honor our pledge to “leave no one behind.”<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Ver os ODS 5.2, 8.7, 8.8, 10.7, 10c, 16.2, 17.18

<sup>175</sup> Project Syndicate (2016), “Leave no Refugee Behind”, by Filippo Grande e Helen Clark. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01>

#### **4.2. Repensar a prática humanitária: transformar os desafios humanitários em oportunidades sustentáveis**

Ao longo das últimas três décadas tem havido pouco debate sobre a relação entre o deslocamento forçado e o desenvolvimento. A abordagem baseada em ajuda humanitária tem sido até agora a principal resposta da comunidade internacional a crises de deslocamento forçado. Embora a prestação de assistência de emergência seja vital, esta abordagem não leva a soluções sustentáveis para os refugiados, deslocados e repatriados, criando um ciclo de dependência da ajuda humanitária que mantém o *status quo*, o que conseqüentemente leva a uma pressão exponencialmente crescente sobre os recursos humanitários sem soluções viáveis a longo prazo e graves implicações para a segurança e estabilidade. Na linha de pensamento de Alexander Betts (Diretor do Centro de Estudos sobre Refugiados da Universidade de Oxford), na teoria, a resposta internacional aos refugiados deve passar rapidamente de ajuda de emergência à chamada “solução duradoura”. No entanto, na prática, as soluções são muitas vezes indisponíveis por razões políticas. Oportunidades para a reintegração no sistema estatal encontram-se muitas vezes indisponíveis para os refugiados. Em resultado, eles são deixados por muitos anos em acampamentos, assentamentos ou áreas urbanas empobrecidas, com direitos e oportunidades socioeconômicas limitadas. Segundo Betts, as abordagens existentes para o deslocamento forçado estão a falhar, são ineficientes, insustentáveis e levam à dependência. As respostas humanitárias a curto prazo também muitas vezes acabam por gerir miséria a longo prazo. Em vez de fazer a transição da ajuda de emergência para a reintegração de longo prazo, as próprias populações deslocadas frequentemente ficam presas dentro deste sistema de dependência. E isto não beneficia ninguém. O paradigma existente não reconhece que os refugiados e outras pessoas deslocadas têm talentos, habilidades e aspirações. Portanto, torna-se urgente repensar e reformular este tipo de abordagens.<sup>176</sup>

Apesar das restrições impostas às populações deslocadas, muitas vezes prosperam sistemas econômicos vibrantes. Isso às vezes acontece no setor formal ou, se não for possível, pode até desenvolver-se dentro da economia informal, em que as comunidades de refugiados se envolvem na produção, no consumo, no intercâmbio, no empreendedorismo e no desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais, o que apresenta muitas das características fundamentais de qualquer outro sistema econômico. O conceito de “economias

---

<sup>176</sup> Betts, Alexander et al (2014), *Refugee Economies – Rethinking Popular Assumptions*, p. 4. Humanitarian Innovation Project, University of Oxford, Oxford. Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf>

de refugiados” (“refugee economies”) ainda não é suficientemente compreendido e poucos economistas trabalham com refugiados. Ainda não existem muitos dados disponíveis sobre a vida económica das populações deslocadas. O existente trabalho económico sobre os refugiados tende a focar-se sobretudo em meios de subsistência dos refugiados ou no impacto sobre os países de acolhimento. No entanto, a compreensão desses sistemas económicos pode ser a chave para repensar toda a abordagem para a assistência aos refugiados. As comunidades de refugiados estão muitas vezes integradas em sistemas económicos vibrantes e complexos. Reconhecer e compreender este fator representa uma oportunidade para transformar os desafios humanitários em oportunidades sustentáveis.<sup>177</sup>

Neste contexto, através de um intensivo estudo qualitativo da situação das comunidades de refugiados no Uganda, Betts refuta algumas perceções que existem relativamente aos refugiados no mundo: que os refugiados são economicamente isolados; que são um fardo para os países de acolhimento; que são economicamente homogéneos; que são tecnologicamente analfabetos; e que são dependentes da ajuda humanitária. Através deste estudo no Uganda, Betts verifica que os refugiados muitas vezes fazem uma contribuição positiva para a economia do estado anfitrião. Estas contribuições são exemplificadas pelo volume significativo de intercâmbios entre os refugiados e nacionais de Uganda, bem como pela criação de oportunidades de emprego para os nacionais de Uganda pelos próprios refugiados; os refugiados são economicamente diversificados; têm uma gama de diferentes atividades de subsistência; alguns são empresários bem-sucedidos; são utilizadores e, em alguns casos, criadores de tecnologias; têm níveis mais altos de uso da internet do que a população em geral; usam telemóveis extensivamente, e frequentemente se adaptam às suas próprias tecnologias apropriadas. Embora muitos refugiados recebem ajuda humanitária, a maioria é dependente de outras relações sociais, aspira a receber outras formas de apoio, e, em muitos casos, criam oportunidades sustentáveis de subsistência para si próprios. O que o Uganda fez diferente de outros países da região, como o Quênia (que insistem em manter os refugiados em campos por períodos de tempo prolongado), foi proporcionar aos refugiados liberdades socioeconómicas básicas: direito de trabalhar e certa liberdade de movimento.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Idem. *ibidem*.

<sup>178</sup> TEDx Talk “What if we helped refugees to help themselves?”, Alexander Betts, TEDx Vienna, 2015. Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=tiWwrdMqvVM>

Há muito que se reconheceu que uma alternativa melhor para o “limbo” prolongado e para o acampamento de longo prazo é a criação da chamada “autossuficiência”, ou seja, encontrar maneiras de proporcionar aos refugiados liberdade de circulação, o direito ao trabalho e apoio na busca de suas próprias oportunidades económicas. A fim de tentar apoiar tais oportunidades, a comunidade internacional tem que fechar o fosso existente entre “ajuda” e “desenvolvimento”, tentando incluir os refugiados no plano de desenvolvimento.<sup>179</sup>

Tendo em conta o contexto europeu da crise de refugiados, Betts alega que os políticos europeus debatem-se para encontrar respostas, o que é impedido por uma enorme falta de liderança. É necessário que a Europa assuma uma abordagem global e reconheça que os números com que se depara a Europa são pequenos em comparação com a responsabilidade assumida por muitos outros países. Mas a resposta não é ter acampamentos de refugiados de longo prazo e não é apenas ter soluções humanitárias. A ajuda humanitária é essencial, mas passada a fase de emergência torna-se necessário criar oportunidades que reconheçam a autonomia, as habilidades, os talentos e as aspirações dos refugiados, oportunidades essas que “ajudem os refugiados a ajudarem-se a si próprios”. Neste sentido, é necessária uma abordagem europeia coletiva na qual repensamos os refugiados, não como vítimas vulneráveis, apesar de muitos precisarem de proteção, mas como pessoas com capacidades, com potencial de contribuir para a economia e para a sociedade no geral.<sup>180</sup>

Betts também destaca a importância da “inovação dos refugiados” (“refugee innovation”) neste contexto, ou seja, o facto de, mesmo sob as restrições mais difíceis, as pessoas encontrarem maneiras criativas de resolverem problemas. Refugiados, deslocados e outros apanhados em crises, muitas vezes têm habilidades, talentos e aspirações que lhes permitem adaptar-se a circunstâncias difíceis. Este fator oferece uma oportunidade para repensar a prática humanitária, no sentido em que as intervenções externas podem ser repensadas de forma a contribuir para um ambiente favorável para as pessoas encontrarem soluções para os seus próprios problemas, permitindo-lhes a ajudarem-se a si próprias de forma mais sustentável. Mas para entender este princípio de “inovação dos refugiados” é, por conseguinte, necessário

---

<sup>179</sup> Idem.

<sup>180</sup> Idem.

reconsiderar o sistema humanitário como aquele que deve reconhecer tanto as capacidades das populações afetadas assim como as suas vulnerabilidades.<sup>181</sup>

#### **4.3. Tempo de repensar o sistema de proteção internacional de refugiados. Procurar soluções locais para um desafio global**

“International refugee law is in crisis”. James Hathaway, professor de direito de asilo, escreveu esta frase há quase 20 anos<sup>182</sup>, que poderia perfeitamente aplicar-se à situação de hoje. Os governos continuam a fazer declarações sobre a sua vontade de ajudar os refugiados e, em seguida, procuram todos os meios possíveis para evitar as suas responsabilidades legais em relação a eles. Construíram-se cercas de arame farpado, foram aprovadas legislações nacionais mais restritivas para os refugiados, e, ainda mais controverso, fizeram-se acordos como o entre a UE e a Turquia.

De acordo com Hathaway, diretor do programa de direito dos refugiados da Universidade de Michigan, a única coisa nova em tudo isto é que, pela primeira vez na memória recente, “o mundo desenvolvido está a experienciar um pouco do que o mundo menos desenvolvido tem rotineiramente experienciado há décadas”. Ou seja, a chamada “crise de refugiados” finalmente tem a atenção dos líderes do mundo desenvolvido, enquanto há 20 anos os refugiados foram em grande parte um problema para o mundo em desenvolvimento. Políticas que tinham sido bastante eficazes em assegurar que os refugiados não atinjam as fronteiras europeias quebraram sob a pressão de movimentos em massa, que por sua vez resultaram da pressão das guerras encetadas pelo Ocidente (EUA e Europa incluída). E os governos europeus entraram em modo de crise. Em consequência, os refugiados estão sendo mantidos em detenção na Grécia ou presos por meses em condições deploráveis nas fronteiras, situação que apenas reforça as deficiências pré-existentes no regime internacional de refugiados.

---

<sup>181</sup> Betts, Alexander, Louise Bloom e Nina Weaver (2015), Refugee Innovation: Humanitarian innovation that starts with communities. Humanitarian Innovation Project, University of Oxford. Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/refugee-innovation-humanitarian-innovation-that-starts-with-communities/refugee-innovation-web-5-3mb-1.pdf>

<sup>182</sup> Consultado em <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2621&context=articles>

Segundo Hathaway: “The model we’re using today is broken; it isn’t delivering results for refugees or states. The refugee regime is an abject failure at this point.”<sup>183</sup>

Segundo o editor do *Journal of Refugee Studies*, Khalid Koser, é tempo de reformar o regime internacional de refugiados, que já não se adequa aos propósitos do século XXI. Observando o caso europeu, ele afirma: “Europe is responding to the symptom not the cause of the current crisis, and the cause is a failing international refugee regime.”<sup>184</sup> A pedra angular do regime internacional dos refugiados é a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Na sua perspetiva, a Convenção deve permanecer, pois a sua revisão poderia pôr em causa os direitos, princípios e normas que lhe subjazem. Mas a reforma necessária está na forma como a Convenção é implementada, uma vez que a sua implementação está a falhar aos Estados e aos refugiados. Tudo isso é controverso, e nada fácil. Seria necessário uma colaboração mais estreita entre o regime internacional dos refugiados e outros regimes internacionais, por exemplo a paz e segurança, desenvolvimento e alterações climáticas. Teria implicações de financiamento e quase certamente implicaria uma revisão das responsabilidades institucionais atuais. Mas segundo Koser, chegou o momento para lançar uma revisão profunda ao regime atual. A crise de refugiados na Europa também apresenta uma oportunidade para fazer a diferença sustentável, no interesse dos Estados e dos refugiados.<sup>185</sup>

Outra perspetiva relativamente às falhas do sistema internacional de refugiados que gostaria de destacar neste contexto é a de Alexander Betts, que exige uma nova visão em que os refugiados não são vistos como um fardo inevitável, mas são reconhecidos como indivíduos com habilidades, talentos e ambições, merecendo mais do que as escolhas irrisórias atualmente disponíveis para eles. No seu marcante TED Talk – “Our refugee system is failing. Here’s how we can fix it”, ele reflete:

There are just so many contradictions. We mourn the tragic death of Aylan Kurdi, but then subsequently allow over 200 more children to drown en route to Europe. We have international treaties that recognize refugees to be a shared responsibility, but accept that tiny Lebanon should host more Syrians than the whole of Europe. We lament the existence of human smuggling networks, but then make it the only viable route to seek asylum. We have labour shortages, but exclude people who fit our economic and demographic needs. We proclaim our liberal values in opposition to fundamentalist Islam, but adopt

---

<sup>183</sup> IRIN News (2016), “Time to reform the way we protect refugees?”, by Kristy Siegfried. Disponível em <http://www.irinnews.org/analysis/2016/05/09/time-reform-way-we-protect-refugees>

<sup>184</sup> Oxford University Press (2015), “Time to reform the international refugee regime”, by Khalid Koser. Disponível em <http://blog.oup.com/2015/09/international-refugee-regime-reform/>

<sup>185</sup> Idem.

repressive policies that detain children, divide families, and seize property. What has gone wrong? How and why have we ended up with such an inhumane response to a humanitarian crisis?<sup>186</sup>

Portanto, segundo ele, “o sistema atual está a falhar”, pelo que ele coloca duas questões fundamentais: “First, why is the global refugee regime not working today? Second, what needs to be done to fix it?” Outra questão fundamental é como adaptar o regime de refugiados criado há mais de 50 anos para o mundo atual globalizado e em constante mudança?

Em teoria, os refugiados têm o direito de requerer asilo; mas na prática, as políticas migratórias impedem o caminho para a segurança. Em teoria, os refugiados têm direito à integração a longo prazo ou ao regresso ao país de origem; na prática, eles permanecem presos indefinidamente no limbo. Em teoria, os refugiados são uma responsabilidade global compartilhada; na prática, por fatores geográficos os países próximos ao conflito acolhem a esmagadora maioria dos refugiados. Betts também destaca que o sistema não está a falhar porque as regras básicas do sistema estão erradas, mas porque não as aplicamos de forma adequada ao mundo atual em mudança. Betts analisa, então, o sistema de refugiados, não de uma perspectiva institucional *top-down* mas o funcionamento do sistema visto da perspectiva do próprio refugiado, que se sujeita a escolhas impossíveis: acampamento, geralmente em locais agrestes de perspectivas muito limitadas; miséria urbana; viagens arriscadas.

Tendo em consideração este cenário de fundo, ele apresenta quatro ideias-chave sobre como podemos ampliar as escolhas dos refugiados e simultaneamente beneficiar as comunidades de acolhimento e as sociedades em geral:

- ambientes favoráveis, ou seja, em vez de se apenas prestar assistência humanitária a longo prazo em campos, é necessário proporcionar oportunidades para o florescimento humano (educação, conectividade, eletricidade, transporte, acesso ao capital, direito ao trabalho...);
- zonas económicas, isto é, zonas económicas especiais que permitam aos refugiados trabalhar e contribuir para o desenvolvimento nacional nas áreas dos países onde falta trabalho e investimento interno;

---

<sup>186</sup> TED Talk (2016), “Our refugee system is failing. Here’s how we can fix it”. Alexander Betts, Fevereiro 2016, Vancouver. Vídeo disponível em [http://www.ted.com/talks/alexander\\_betts\\_our\\_refugee\\_system\\_is\\_failing\\_here\\_s\\_how\\_we\\_can\\_fix\\_it](http://www.ted.com/talks/alexander_betts_our_refugee_system_is_failing_here_s_how_we_can_fix_it)

- “correspondência de preferências” (“*preference matching*”), em que se aplica a teoria de Alvin Roth de “mercados correspondentes” (“*matching markets*”) para permitir que as preferências de destino dos refugiados correspondam com as preferências de governos, tendo em conta fatores como habilidades e idiomas;
- vistos humanitários, de forma a proporcionar meios legais para os requerentes de asilo viajarem para a Europa, evitando viagens irregulares e arriscadas (sistema já adotado por alguns países como o Brasil).

Betts reforça, assim, a necessidade de uma nova visão:

We need a new vision. The false choice offered to refugees today is unacceptable. It makes everyone worse off. Yes, there are political constraints. But even recognizing those, there is more we can do. It is in everyone’s interests to reframe the options, and redesign for a global era.

Neste sentido, procuram-se formas inovadoras de solucionar a crise no contexto do mundo globalizado. Uma dessas formas que aqui destaco é o sistema da “correspondência de preferências” referenciado por Betts. Este sistema foi desenvolvido por dois académicos de Oxford – Will Jones e Alexander Teytelboym (Institute for New Economic Thinking, Oxford) – que defendem a utilização do sistema de “correspondência de refugiados”, baseado na teoria de “mercados correspondentes”, em que um algoritmo iria tentar igualar a preferência de um refugiado com a de um país ou cidade em particular. Numa entrevista ao *Washington Post*, Will Jones afirma:

Refugees are as diverse as any other set of human beings. They have diverse preferences about how they wish to live, what they want to do, what skills they can bring, how they want to pursue their conception of the good. And not all communities can host all refugees equally effectively. Refugee-hosting communities have information about who they could be in the best position to host, but right now, that information doesn’t get shared.<sup>187</sup>

Portanto, nesta dinâmica, as partes envolvidas são os refugiados e as autoridades locais. O refugiado teria que concordar em ir a uma autoridade local particular e essa autoridade local deve querer aceitar o refugiado ou a família de refugiados. Este sistema permitiria recolher e

---

<sup>187</sup> *Washington Post* (2016), “Europe’s asylum system serves neither the refugees nor the countries. Here’s a new way of thinking about it.”, por Nikita Lalwani e Sam Winter-Levy, 4 de Abril de 2016. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/04/europes-asylum-system-serves-neither-the-refugees-nor-the-countries-heres-a-new-way-of-thinking-about-it/>

partilhar esta informação, introduzindo uma maior escolha para o processo de realocação de refugiados e removendo a aleatoriedade na alocação de refugiados aos países.

E é desta forma que seria possível proporcionar aos refugiados tornarem-se atores do desenvolvimento, criando oportunidades de reconstruírem as suas próprias vidas, ao mesmo tempo que contribuem para o desenvolvimento da comunidade que os acolheu, isto é, uma comunidade que possui um ambiente favorável, num sistema de “correspondência” que tenha em conta tanto as necessidades dos refugiados como as necessidades das próprias comunidades de acolhimento. Na minha perspectiva, é esta visão que se deve ter no sentido de se integrarem os refugiados e os migrantes na Agenda de Desenvolvimento pós-2015, sob uma perspectiva de desenvolvimento local e participativo, na qual tanto os refugiados como as comunidades locais teriam a oportunidade de se fazer ouvir. Isto é, torna-se necessário observar a “crise de refugiados” de uma perspectiva *bottom-up*, tanto do ponto de vista dos próprios refugiados como do ponto de vista das comunidades de acolhimento, tendo em conta as necessidades de ambas as partes. É verdade que a crise de refugiados é um fenómeno global, mas o que é certo é que os desafios globais têm cada vez mais impacto a nível local e é a nível local que se devem procurar respostas e soluções. Ou seja, a solução para esta crise global pode ser encontrada a nível local.

Isto implica olhar “fora da caixa”. Torna-se urgente ligar a resposta desta crise humanitária à agenda internacional de migração e desenvolvimento e oferecer soluções duráveis através da integração de refugiados a nível local. Isto torna-se possível apenas se pararmos de ver a migração forçada como um desafio humanitário temporário e começarmos a vê-la como uma oportunidade de desenvolvimento a longo prazo, no sentido em que os refugiados e os requerentes de asilo podem e devem contribuir para as suas comunidades de acolhimento e de origem. De facto, como reforçado por investigadores como Roger Zetter, as crises do deslocamento forçado devem ser reformuladas como oportunidades para o desenvolvimento, possuindo os refugiados e as populações deslocadas muitos ativos, competências e recursos, e evidências confirmam as contribuições económicas e sociais que podem fazer.<sup>188</sup> Além disso, a contribuição positiva dos refugiados e migrantes para o crescimento inclusivo e o

---

<sup>188</sup> Refugee Studies Center, University of Oxford (2014), “Reframing Displacement Crises as Development Opportunities”, Prepared for the Global Initiative on Solutions, Copenhagen Roundtable, 2-3 April 2014, by Professor Roger Zetter, Professor Emeritus in Refugee Studies, University of Oxford. Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/pn-reframing-displacement-crises-2014.pdf>

desenvolvimento sustentável foi, tal como referenciado anteriormente, reconhecida com a inclusão de várias metas diretamente relacionadas com a migração nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Devido às crescentes tendências da urbanização e o facto de as populações deslocadas tenderem a estabelecer-se em áreas urbanas, são, portanto, as autoridades locais e regionais (ALRs) que estarão na vanguarda para lidar com a questão dos refugiados e outras populações migrantes. As ALRs estão de facto a ser cada vez mais reconhecidas como atores-chave do desenvolvimento, com o aumento dos processos de descentralização a nível global, tendo a iniciativa de intervir e reforçar políticas de integração de migrantes, reconhecendo que é a nível local que melhor se pode responder à integração de refugiados e outros migrantes. É o exemplo de iniciativas das próprias Câmaras Municipais, como é o caso de Lisboa que aprovou o seu Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados<sup>189</sup>; ou o caso da Carta de Palermo, na qual a Câmara Municipal de Palermo visa suprimir o título de residência dos migrantes e radicalmente mudar a lei da mobilidade humana para refletir o direito à mobilidade como um direito humano.<sup>190</sup> É de referir também a Iniciativa Conjunta de Migração e Desenvolvimento (Joint Migration and Development Initiative )<sup>191</sup> que apoia o diálogo político emergente entre os Presidentes da Câmara e outras autoridades locais e regionais através do Fórum Local sobre Migração e Desenvolvimento em que as entidades sub-nacionais se reúnem para partilhar experiência, conhecimento e promover parcerias para a gestão da migração para desenvolvimento local. Isto demonstra que as autoridades locais e regionais estão a intensificar o seu papel como atores de migração para o desenvolvimento.<sup>192</sup>

É claro que este processo não é simples. Uma coisa são as boas intenções plasmadas na lei (como acontece na maioria dos países da UE, incluindo Portugal), outra coisa bem diferente é o que se passa na realidade. Não basta a intenção política: torna-se urgente a capacitação e a formação para fazer essa integração como deve ser. Não basta disponibilizar-se para acolher refugiados para depois não ter planos de integração para eles (como por exemplo, o direito de

---

<sup>189</sup> Consultar <http://www.am-lisboa.pt/documentos/1444307049B9bHL8dw2Fm66PP9.pdf>

<sup>190</sup> Consultar <https://www.comune.palermo.it/noticext.php?cat=1&id=6820>

<sup>191</sup> Consultar <http://www.migration4development.org/en/content/about-jmdi>

<sup>192</sup> UNDP (2016), “From refugee crisis to local economic development”, by Joanne Irvine, JMDI Knowledge Management Expert. Disponível em <http://www.undp.org/content/brussels/en/home/ourwork/sustainable-development/successstories/from-refugee-crisis-to-local-economic-development.html>

aprendizagem da língua ou planos de inserção social e profissional). É todo um processo que exige reformas nos próprios planos de desenvolvimento nacionais, regionais e locais. Ou seja, torna-se necessário abranger a população refugiada e migrante nestes planos, numa visão de desenvolvimento a longo prazo, o que implica certamente a existência de recursos (financeiros e humanos), assim como a vontade política, no sentido de concretizar tudo isto na prática.

Outro fator que importa destacar neste contexto é a questão das cidades sustentáveis, precisamente um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis), que procura tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.<sup>193</sup> Tal como supramencionado, as populações deslocadas tendem a estabelecer-se maioritariamente em áreas urbanas. Faria, portanto, todo o sentido incluir a questão dos refugiados e migrantes na concretização deste objetivo. Segundo dados da ONU, mais da metade dos refugiados e deslocados do mundo vivem em áreas urbanas, muitas vezes em cidades frágeis com altos níveis de desigualdade. Sem planeamento, as migrações e o deslocamento forçado podem acelerar o crescimento de assentamentos informais e agravar as desigualdades existentes, tensões sociais e a falta de acesso a serviços básicos e a infraestruturas. Ao mesmo tempo, exemplos de cidades de todo o mundo demonstram as oportunidades que as cidades oferecem para uma vida digna, como os migrantes e os refugiados são a chave para o crescimento económico e como eles podem ser integrados social e espacialmente, tendo os governos a nível local um papel fundamental no planeamento urbano e na gestão dos fluxos de refugiados e migrantes, garantindo a coesão social e o acesso equitativo aos serviços, habitação e meios de subsistência.<sup>194</sup>

Observa-se, portanto, cada vez mais a emergência de soluções locais para uma crise global, que é a crise global do deslocamento forçado. Muita atenção tem sido dada à forma como a atual “onda de refugiados” será distribuída entre os países europeus e às políticas nacionais, iniciativas e programas que terão de ser postos em prática para facilitar a sua integração. No entanto, importa sublinhar que a “crise de refugiados” tem uma importante dimensão local. As autoridades locais e as organizações locais estão na vanguarda dos esforços para o acolhimento e a integração, incluindo organizações comunitárias, ONGs e empresas sociais, serviços de emprego e instituições de educação e formação, procurando fornecer respostas

---

<sup>193</sup> Consultar <http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>

<sup>194</sup> ONU (2016), “Large Movements of Refugees and Migrants: Critical Challenges for Sustainable Urbanization”. Disponível em <http://www.un.org/webcast/pdfs/160518pm-habitat-refugees.pdf>

rápidas, muitas vezes no contexto de recursos escassos e tensões políticas. Isto foi-me possível observar sobretudo no contexto do meu trabalho de campo na Sérvia, onde percebi que as iniciativas locais dos próprios cidadãos e das ONGs é que trazem um maior impacto no contexto desta crise, na procura de soluções locais para um problema que o próprio governo não consegue responder com eficiência.

Importa, portanto, reforçar a importância da iniciativa dos próprios cidadãos e das organizações da sociedade civil neste processo. Um pouco por toda a Europa, este tipo de iniciativas faz-se ouvir cada vez mais. São apenas alguns exemplos as organizações como o Refugee Aid Miksalište na Sérvia<sup>195</sup>; a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) em Portugal<sup>196</sup> e mesmo a Associação de Refugiados em Portugal<sup>197</sup>; “Refugees Welcome”, uma iniciativa que surgiu na Alemanha e se espalhou por vários países da Europa<sup>198</sup>; “Techfugees”, uma empresa social que coordena a resposta da comunidade internacional de tecnologias para gerar soluções de tecnologia que podem ajudar os refugiados<sup>199</sup>. Importa igualmente referir a contribuição preciosa de centenas de voluntários, pessoas que partiram da sua iniciativa individual na procura de soluções locais para este desafio global. Neste sentido, a nível local, as pessoas querem intervir. Voluntários locais e ONGs têm assumido o verdadeiro papel de intervenção, intensificando os seus esforços não só para ajudar mas também aceitar os refugiados e migrantes nas suas comunidades, reconhecendo que já não está apenas em questão o fornecimento de ajuda humanitária e de emergência, isto é, uma “solução temporária”, mas a necessidade de ter uma abordagem a longo prazo, nomeadamente de capacitação, de integração, de desenvolvimento.

Evidentemente, tudo isto implica reconhecer os refugiados como cidadãos de pleno direito, com papel político, o que exige uma política de igualdade e cidadania. Torna-se também necessário ultrapassar o paradigma assistencialista e de “caridade” das políticas *top down*, que vê os refugiados como “recetores passivos”, para se chegar à capacitação de seres autónomos.

---

<sup>195</sup> Consultar <http://refugeeaidmiksalište.rs/>

<sup>196</sup> Consultar <http://www.refugiados.pt/>

<sup>197</sup> No contexto português, torna-se importante referir a importância de ouvir e considerar nos planos de integração dos refugiados as organizações que se formam no terreno e que têm que ser incorporadas nas decisões políticas que sobre eles recaem. Nesse sentido, é importante referir o importante papel que tem tido a Associação de Refugiados em Portugal (ARP). São estas organizações que têm que ser incorporadas politicamente e que devem contribuir para os processos de desenvolvimento.

<sup>198</sup> Consultar <http://www.refugees-welcome.net/>

<sup>199</sup> Consultar <https://techfugees.com/about/>

## CONCLUSÃO

*“no one leaves home unless  
home is the mouth of a shark”<sup>200</sup>*

Após o longo percurso que foi desenvolver esta tese, chegou o momento de refletir sobre a eventual conclusão, uma última “tarefa” que não é certamente fácil. O que posso concluir após este ano de aprendizagens e reflexões, num contexto de constantes mudanças globais? É certo que muita coisa aconteceu a nível europeu e mundial desde que iniciei esta pesquisa e que certamente influenciou o percurso e a posição que fui tomando ao longo de todo o processo.

Pode-se dizer que a chamada “crise de refugiados” tem sido experienciada de formas diferentes por diferentes atores, havendo uma divisão de posições na Europa e no mundo, nomeadamente posições negativas e posições positivas. A meu ver, vários acontecimentos caracterizam as posições negativas: construção de muros, ressurgimento de nacionalismos de direita, encerramento de fronteiras e de “rotas”, o chamado Brexit, a abertura do caminho para a possível vitória de Donald Trump nas eleições presidenciais nos EUA, acordo entre a UE e a Turquia. São possivelmente consequências do hiato de pobreza entre o Norte e o Sul Global, os resultados sombrios de uma crise económica global, de um ambiente europeu focado na austeridade e na proteção dos interesses nacionais de cada país e dos perigos apocalípticos da imigração que a maioria dos meios de comunicação continua a sugerir ao público em geral. Isto, por sua vez, leva a uma crescente retórica desumanizada e anti-imigrante a nível político, comprovada pela maré crescente de ideologias nacionalistas dentro de muitas nações europeias. Num eloquente artigo de Amanda Taub, “Europe’s refugee crisis, explained”, a autora escreve:

People in those countries, insecure and fearful over the effects of immigration, preoccupied with vague but long-held ideas about national identity, are driving nativist, populist politics, and thus policies that contribute to the crisis. The result is that at a time when more people than ever need help, wealthy countries are more reluctant to help them – putting thousands or millions of innocent refugee families in peril.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Excerto do poema “Home”, da poeta somali-britânica Warsan Shire

<sup>201</sup> Taub, Amanda (2015), “Europe’s refugee crisis, explained”. Disponível em <http://www.vox.com/2015/9/5/9265501/refugee-crisis-europe-syria>

O contexto em que tive a oportunidade de realizar o meu trabalho de campo – Sérvia – também sofreu com as consequências negativas dos vários acontecimentos políticos a nível europeu e mundial, debatendo-se simultaneamente com os constrangimentos da sua própria crise política, económica e social, onde se observa claramente o descontentamento geral da população e a sua falta de perspetivas em relação ao futuro.

Mas, apesar de tudo, no fundo do túnel deste cenário negro aparecem posições diferentes, pessoas marcantes e ideias inovadoras, que apontam claramente para uma atitude mais positivista, que acredita na existência de soluções e num futuro mais promissor. Refiro-me, claramente, à importância das supramencionadas iniciativas locais dos próprios cidadãos e das ONGs, ou seja, procura de soluções locais para este desafio mundial.

Simultaneamente há que tomar em consideração, neste contexto, a conjuntura internacional, nomeadamente o caminho traçado pela Agenda 2030 e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma Agenda que pela primeira vez integra todos os países (em desenvolvimento e os desenvolvidos), adquirindo um carácter verdadeiramente global.

Na minha perspetiva, torna-se urgente interligar estas duas vertentes – a local e a global – na procura de soluções locais para desafios mundiais. Neste sentido, torna-se necessária uma abordagem *bottom-up*, que observa a chamada “crise de refugiados” da perspetiva dos próprios refugiados mas também da perspetiva das próprias comunidades de acolhimento, envolvendo as duas partes na procura de soluções. Portanto, é preciso ter em conta tanto as necessidades dos refugiados como as necessidades das próprias comunidades locais de acolhimento. Ou seja, tem de haver um sistema de “correspondências”, em que o refugiado se encontra num ambiente favorável que lhe proporciona oportunidades de reconstruir a sua própria vida, ao mesmo tempo que contribui para o desenvolvimento da comunidade que o acolheu. Neste processo, há que ter em conta a diversidade, tanto no seio da população refugiada como a diversidade dos próprios países de acolhimento (basta olhar para a diversidade dos países da UE). É claro que nem todos os países podem responder da mesma forma à esta situação de “crise”, mas o que é certo é que todos eles possuem “elementos” negativos, que precisam de ser colmatados de alguma forma, no sentido de abrir caminhos para o desenvolvimento. E é aqui que entram os refugiados e a população migrante em geral. Muitos países na Europa e no mundo sofrem com as consequências do envelhecimento demográfico, das baixas taxas de natalidade, das elevadas taxas de emigração, da falta de mão-de-obra qualificada e não qualificada. Os refugiados e migrantes poderiam responder a

estas necessidades das comunidades locais. E é dessa forma que o refugiado se torna ator do desenvolvimento, sendo isto possível apenas se lhe for dada oportunidade de dar uso às suas habilidades e talentos, num ambiente propício à sua integração.

Este processo implica certamente mudanças: mudanças na forma como entendemos a “crise”, na forma como vemos os refugiados, na abordagem que temos para com a procura de soluções, na forma como aplicamos o próprio sistema internacional de proteção de refugiados e a prática humanitária. No escopo dos meios de comunicação, a questão dos refugiados é sobretudo enquadrada como uma “crise humanitária”, um evento singular, cujo tratamento inclui uma série de missões humanitárias; os refugiados são tratados como um “problema” em outras partes do mundo que dependem dessa ajuda, um problema que não pode ser resolvidos por pessoas, mas por instituições e governos, que está além das nossas capacidades individuais para enfrentar. Para alterarmos esta perceção, necessitamos de uma nova visão, na qual entendemos como nós, pessoas individuais, desempenhamos um papel muito importante. Precisamos, assim, de renegociar a forma como a “crise” de refugiados é discutida nos meios de comunicação e a forma como é vista na arena política. Por outro lado, há que ter a noção das mudanças que tudo isto implica a nível cultural. Citando novamente Taub:

Taking in large numbers of refugees requires accepting that those refugees might bring changes to a nation's identity or culture. That is of course often a very good thing: refugees have been enriching their host countries for generations, improving everything from their snack foods to their scientific discoveries. But accepting them means accepting changes that can feel scary (...) Fear of refugees and migration is really about fear of change.<sup>202</sup>

Isto implica igualmente considerar os refugiados como uma oportunidade de desenvolvimento e não como um fardo para as sociedades, valorizando os benefícios económicos e sociais que a sua integração traz a longo prazo, tendo em conta as dimensões do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Um estudo de Philippe Legrain, sobre como os refugiados podem contribuir para economias avançadas – “Refugees work: a humanitarian investment that yields economic dividends” – indica que investir um euro no acolhimento de refugiados pode render dois euros em benefícios económicos dentro de cinco anos. Aceitar refugiados não é, portanto, apenas uma obrigação humanitária, jurídica e política, mas também um investimento que pode render dividendos económicos significativos. Os refugiados podem contribuir economicamente de muitas formas: como trabalhadores de todos os níveis, empreendedores, inovadores, contribuintes, consumidores, investidores e produtores culturais; os seus esforços

---

<sup>202</sup> Idem.

podem ajudar a criar postos de trabalho, aumentar a produtividade e os salários dos trabalhadores locais, estimular o comércio e o investimento internacional e impulsionar a inovação e o crescimento de empresas. Por outro lado, graças às suas diversas perspectivas e experiências, os refugiados e os seus filhos podem ajudar a desencadear novas ideias e tecnologias, tendendo a ser mais criativos na resolução de problemas.<sup>203</sup>

É, portanto, criando programas de integração e investindo nos refugiados, dando-lhes oportunidade de pertencer à comunidade que os acolheu (na qual têm tantos deveres como direitos), que se torna possível assegurar que os refugiados, requerentes de asilo e migrantes não sejam excluídos da Agenda 2030, o que implica uma importante dimensão local do desenvolvimento sustentável, onde as comunidades locais têm um papel fundamental de intervenção. Só assim, este segmento de populações vulneráveis não será deixado “para trás”, cumprindo-se o princípio do “leave no one behind”. É claro que este processo não é simples. Não basta a intenção política: torna-se urgente a capacitação e a formação para fazer a integração de forma adequada. Não basta disponibilizar-se para acolher refugiados para depois não ter planos de integração para eles. É todo um processo que exige reformas nos próprios planos de desenvolvimento nacionais, regionais e locais. Ou seja, torna-se necessário abranger a população refugiada e migrante nestes planos, numa visão de desenvolvimento a longo prazo. Simultaneamente torna-se fundamental reconhecer os refugiados como cidadãos de pleno direito, com papel político, o que exige uma política de igualdade e cidadania. Torna-se também necessário ultrapassar o paradigma assistencialista e de “caridade” das políticas *top down*, que vê os refugiados como “recetores passivos”, para se chegar à capacitação de seres autónomos.

Por último, a realização desta tese levou-me a refletir sobre o próprio sistema internacional de proteção de refugiados. Vivemos num mundo globalizado e em mudança, muito diferente daquele em que foi criado o regime internacional de refugiados, que aplicamos ainda hoje. Nas últimas décadas, o aumento crescente do número de refugiados colocou o sistema de proteção internacional sobre pressão. E são cada vez mais visíveis as falhas do sistema. Ao mesmo tempo, o próprio conceito de “refugiado” ganha também um significado mais amplo, que não se encontra abrangido pela Convenção de Genebra de 1951, a começar pelos “refugiados climáticos” assim como migrantes económicos que fogem da miséria e da fome.

---

<sup>203</sup> Legrain, Philippe (2016), “Refugees work: a humanitarian investment that yields economic dividends”, pp. 7-8. Opennetwork.net. Disponível em [http://www.opennetwork.net/wp-content/uploads/2016/05/Tent-Open-Refugees-Work\\_V13.pdf](http://www.opennetwork.net/wp-content/uploads/2016/05/Tent-Open-Refugees-Work_V13.pdf)

Tudo indica que surge a necessidade urgente de adaptarmos o sistema de proteção de refugiados, criado há mais de 50 anos, às necessidades de hoje, a um mundo globalizado e em constante mudança.

## BIBLIOGRAFIA

ACAPS (2015), The Balkans: Asylum Seekers, Migrants, and Refugees in Transit, Briefing Note 17 November 2015.

Disponível em <http://www.acaps.org/special-report/balkans-asylum-seekers-migrants-and-refugees-transit-0>

ACAPS (2016), The Balkan Migrant Crisis: an Introduction.

Disponível em <http://www.alnap.org/resource/21869>

ACNUR, “Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto”.

Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>

ACNUR, “O que é a Convenção de 1951?”

Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>

ACNUR (2005), An Introduction to International Protection – Protecting Persons of Concern to UNHCR. ACNUR

Disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>

ACNUR (2007), Forced Migration and Development.

Disponível em <http://www.unhcr.org/468504762.pdf>

ACNUR (2015a), Global Trends 2014 – World at War. ACNUR

ACNUR (2015b), “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans Route, January-December 2016”. ACNUR.

Disponível em

[http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/2016\\_RMRP\\_Europe.pdf](http://rs.one.un.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/2016_RMRP_Europe.pdf)

ACNUR (2016a), Global Trends – Forced Displacement in 2015. ACNUR

ACNUR (2016b), “Global forced displacement hits record high”.

Disponível em <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>

Agier, Michel (2002), *Aux Bords du Monde, Les Réfugiés*. Flammarion, Paris

Agier, Michel (2011), *Managing the Undesirables – Refugee Camps and Humanitarian Government*. Polity Press

Amaro, Rogério Roque (2003), *Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*, in *Caderno de Estudos Africanos* n°4, pp. 35-70

Amin, Samir (1976), *Unequal Development – An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*. Monthly Review Press

Amin, Samir (1990), *Maldevelopment – Anatomy of a Global Failure*. United Nations University Press

Anderson, David (1995), *The Collapse of Yugoslavia: Background and Summary*. Department of the Parliamentary Library, Copyright Commonwealth of Australia 1995. Disponível em <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/rp/1995-96/96rp14.pdf>

Annan, Kofi (2015), "Addressing the refugee crisis in Europe and its root causes". Disponível em <http://kofiannanfoundation.org/newsroom/speeches/2015/10/addressing-refugee-crisis-europe>

Arendt, Hannah (1943), *We Refugees*, in Robinson, Marc (1996), *Altogether Elsewhere: Writers on Exile*.

Disponível em [http://www-eland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah\\_arendt\\_we\\_refugees.pdf](http://www-eland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah_arendt_we_refugees.pdf)

Assembleia-Geral das Nações Unidas (1994), Note on International Protection. Disponível em <http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>

Barnett, Laura (2002), New issues in refugee research – Global governance and the evolution of the international refugee regime. Faculty of Law, Toronto  
Disponível em <http://www.unhcr.org/3c7529495.pdf>

Barreiro, Patrícia da Silva (2011), Florescimento Humano e Empowerment: da relação entre os conceitos e seus contributos para as novas perspectivas do Desenvolvimento. ISCTE-IUL, Lisboa (Tese de Mestrado)

Bartlett, William (2008), Europe's Troubled Region – Economic development, institutional reform and social welfare in the Western Balkans. Routledge, London and New York.  
Disponível em [http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134650972\\_sample\\_536136.pdf](http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781134650972_sample_536136.pdf)

Bates, Diane C. (2002), Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change, p. 466 (apud Essam El-Hinnawi, 1985). In Population and Environment, Vol. 23, No. 5, 2002, pp. 465-477.  
Disponível em <https://greencurriculumsc.files.wordpress.com/2012/04/environmental-refugees1.pdf>

BBC (2015), “Viewpoint: treat refugees as a development issue”, by Professor Alexander Betts, Oxford University.  
Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-34049599>

BBC (2015), “The Mediterranean's deadly migrant routes”.  
Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-32387224>

Belgrade Center for Human Rights (2016a), “Right to Asylum in the Republic of Serbia 2015” (Series Reports 26). Belgrade Center for Human Rights, Belgrado.  
Disponível em <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2016/05/Azil-2016-ENG.pdf>

Belgrade Center for Human Rights (2016b), Human Rights in Serbia 2015 – Law, Practice and International Human Rights Standards. Belgrade Center for Human Rights, Belgrado

Belgrade Center for Human Rights (2016c), “Serbia from Transit to Destination Country – Refugee Integration Challenges and Practices of Selected State”. Belgrade Center for Human Rights, Belgrado.

Disponível em

[http://azil.rs/doc/SERBIA\\_FROM\\_TRANSIT\\_TO\\_DESTINATION\\_COUNTRY\\_1.pdf](http://azil.rs/doc/SERBIA_FROM_TRANSIT_TO_DESTINATION_COUNTRY_1.pdf)

Betts, Alexander e Gil Loescher (2011), Refugees in International Relations. Oxford University Press

Betts, Alexander et al (2014), Refugee Economies – Rethinking Popular Assumptions. Humanitarian Innovation Project, University of Oxford, Oxford.

Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-economies-2014.pdf>

Betts, Alexander (2015), “Human migration will be a defining issue of this century. How best to cope?”

Disponível em <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/20/migrants-refugees-asylum-seekers-21st-century-trend>

Betts, Alexander, Louise Bloom e Nina Weaver (2015), Refugee Innovation: Humanitarian innovation that starts with communities. Humanitarian Innovation Project, University of Oxford.

Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/refugee-innovation-humanitarian-innovation-that-starts-with-communities/refugee-innovation-web-5-3mb-1.pdf>

Christensen, Asger and Niels Harild (2009), Forced Displacement – The Development Challenge, Conflict, Crime and Violence. Issue Note, Social Development Department, The World Bank Group.

Disponível em

[http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/Forced\\_Displacement.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164201144397/Forced_Displacement.pdf)

Comissão Europeia (2016a), Migration and Development.

Disponível em <https://eudevdays.eu/node/9828>

Comissão Europeia (2016b), “EU proposes new approach to better support displaced people through its external action”.

Disponível em [http://ec.europa.eu/echo/news/eu-proposes-new-approach-better-support-displaced-people-through-its-external-action\\_en](http://ec.europa.eu/echo/news/eu-proposes-new-approach-better-support-displaced-people-through-its-external-action_en)

Couldrey, Marion e Maurice Herson (2016), “Destination: Europe”, in Forced Migration review (issue 51), Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, January 2016.

Disponível em <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf>

Danish Refugee Council, “Serbia is hosting the largest displaced population in Europe”.

Disponível em <https://drc.dk/where-we-work/europe-and-caucasus/serbia>

Edelman, Marc e Angelique Haugerud (2005), The Anthropology of Development and Globalization – From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism. Blackwell Publishing

Escobar, Arturo (1995), Encountering Development – The Making and Unmaking of the Third World. Princeton University Press

Euronews (2016), “O que acontece agora com o acordo EU-Turquia sobre refugiados?”

Disponível em <http://pt.euronews.com/2016/03/24/o-que-acontece-agora-com-o-acordo-eu-turquia-sobre-refugiados>

Freitas, Rosana, Camila Nélsis e Letícia Nunes (2011), A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. R. Katál., Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 41-51, jan./jun. 2012. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v15n1/a04v15n1>

Gottsegen, Michael G. (1994), *The Political Thought of Hannah Arendt*. State University of New York Press

Haddad, Emma (2008), *The Refugee in International Society – Between Sovereigns*. Cambridge University Press

IRIN News (2016), “Time to reform the way we protect refugees?”, by Kristy Siegfried. Disponível em <http://www.irinnews.org/analysis/2016/05/09/time-reform-way-we-protect-refugees>

Irvine, Walter (2007), “Refugees and Sustainable Development: a rights-based approach”, Presented at the Caritas Europa 5th Migration Forum (Costa de Caparica 20-22 September 2007). Walter Irvine, Regional Representative, UNHCR Rome. Disponível em <http://www.caritas.pt/ficheiros/nacional/file/Irvine.pdf>

Legrain, Philippe (2016), “Refugees work: a humanitarian investment that yields economic dividends”. Opennetwork.net. Disponível em [http://www.opennetwork.net/wp-content/uploads/2016/05/Tent-Open-Refugees-Work\\_V13.pdf](http://www.opennetwork.net/wp-content/uploads/2016/05/Tent-Open-Refugees-Work_V13.pdf)

Lilyanova, Velina (2016), “The Western Balkans – Frontline of the migrant crisis”. European Parliamentary Research Service, Briefing January 2016. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS\\_BRI\(2016\)573949\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573949/EPRS_BRI(2016)573949_EN.pdf)

London Review of Books (2015), “The Non-Existence of Norway”, by Slavoj Žižek. Disponível em <http://www.lrb.co.uk/2015/09/09/slavoj-zizek/the-non-existence-of-norway>

Marrus, Michael (2002), *The Unwanted: European Refugees from the First World War Through the Cold War*. Temple University Press

Martin, Susan F. (2014), *International Migration – Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*. Cambridge University Press

Milando, João (2005), *Cooperação sem Desenvolvimento*. Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

MIPEX, Serbia. Disponível em <http://old.mipex.eu/serbia>

New York Times (2016), “The Refugee Crisis is Humanity’s Crisis”, by Brad Evans and Zygmunt Bauman.

Disponível em <http://www.nytimes.com/2016/05/02/opinion/the-refugee-crisis-is-humanitys-crisis.html?smid=fb-nytopinion&smtyp=cur>

Norwegian Refugee Council (2016), “The world’s ten most neglected displacement crises”. NRC

Disponível em <http://www.nrc.no/the-worlds-ten-most-neglected-forced-displacement-crisis/>

ONU (2016), “Large Movements of Refugees and Migrants: Critical Challenges for Sustainable Urbanization”. ONU

Disponível em <http://www.un.org/webcast/pdfs/160518pm-habitat-refugees.pdf>

Opacic, Goran et al (2005), *Living in Post-war Communities*. IAN International Aid Network, Belgrado.

Disponível em <http://www.ian.org.rs/publikacije/posleratnezajednice/book/book.pdf>

Organização Internacional para as Migrações (2009), *Glossário sobre Migrações*. OIM, Genebra.

Disponível em

<http://www.acm.gov.pt/documents/10181/65144/Gloss%C3%A1rio.pdf/b66532b2-8eb6-497d-b24d-6a92dadfee7b>

Oxford University Press (2015), “Time to reform the international refugee regime”, por Khalid Koser.

Disponível em <http://blog.oup.com/2015/09/international-refugee-regime-reform/>

Panayi, Panikos e Pippa Virdee (2011), *Refugees and the End of Empire – Imperial Collapse and Forced Migration in the Twentieth Century*. Palgrave Macmillan

Pinto, Manuel; Sara Pereira e Maria José Brites, *Os media e a crise de refugiados – Agenda de Atividades*. Universidade do Minho

Disponível em

[www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs\\_ebooks/article/download/2293/2209](http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/download/2293/2209)

Project Syndicate (2016), “Leave no Refugee Behind”, by Helen Clark e Filippo Grandi.

Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/development-assistance-displaced-people-by-helen-clark-and-filippo-grandi-2016-01>

Refugee Studies Center, (2014), “Reframing Displacement Crises as Development Opportunities”, Prepared for the Global Initiative on Solutions, Copenhagen Roundtable, 2-3 April 2014, by Professor Roger Zetter, Professor Emeritus in Refugee Studies, University of Oxford.

Disponível em <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/pn-reframing-displacement-crises-2014.pdf>

Refugee Studies Centre (2015), “To deal with the refugee crisis you need to understand the cause”, by Alexander Betts

Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/news/to-deal-with-the-refugee-crisis-you-need-to-understand-the-cause-alexander-betts-in-the-conversation>

Refugee Studies Center, (2016), “How we can fix our failing refugee system” – A talk by Alexander Betts at TED Talk 2016. University of Oxford

Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/news/how-to-solve-the-global-refugee-crisis-a-talk-by-alexander-betts-at-ted2016>

Santinho, Maria Cristina (2011), *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde*. Lisboa, ISCTE-IUL (Tese de doutoramento)

Sen, Amartya (2003), *Desenvolvimento como Liberdade*. Gradiva Publicações, Lisboa

Stein, Barry N. (1981), *The Refugee Experience: Defining the Parameters of a Field of Study*.  
The International Migration Review, Vol. 15, No. 1/2, Refugees Today, pp. 320-330, 1981

Taub, Amanda (2015), “Europe's refugee crisis, explained”.

Disponível em <http://www.vox.com/2015/9/5/9265501/refugee-crisis-europe-syria>

TED Talk (2015) “What if we helped refugees to help themselves?”, Alexander Betts, TEDx  
2015, Viena

Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=tiWwrdMqvM>

TED Talk (2016), “Our refugee system is failing. Here’s how we can fix it”. Alexander Betts,  
Fevereiro 2016, Vancouver.

Vídeo disponível em

[http://www.ted.com/talks/alexander\\_betts\\_our\\_refugee\\_system\\_is\\_failing\\_here\\_s\\_how\\_we\\_can\\_fix\\_it](http://www.ted.com/talks/alexander_betts_our_refugee_system_is_failing_here_s_how_we_can_fix_it)

The Guardian (2015a), “Where media fails on the reporting of migrants and refugees”.

Disponível em <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2015/dec/17/where-media-fails-on-the-reporting-of-migrants-and-refugees>

The Guardian (2015b), “The roots of this refugee crisis go back even further than the Arab Spring”, by Srečko Horvat.

Disponível em <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/24/refugee-crisis-arab-spring-europe-migration>

UNDP (2016), “From refugee crisis to local economic development”, by Joanne Irvine, JMDI  
Knowledge Management Expert.

Disponível em <http://www.undp.org/content/brussels/en/home/ourwork/sustainable-development/successstories/from-refugee-crisis-to-local-economic-development.html>

Vice News (2015), “The Year Europe Buckled Under the Biggest Refugee Crisis Since World War II”.

Disponível em <https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii>

Washington Post (2016), “Europe’s asylum system serves neither the refugees nor the countries. Here’s a new way of thinking about it.”, by Nikita Lalwani e Sam Winter-Levy, 4 de Abril de 2016.

Disponível em <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/04/europes-asylum-system-serves-neither-the-refugees-nor-the-countries-heres-a-new-way-of-thinking-about-it/>