

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Stefânia Rezende Moreira

**MIGRAÇÃO E SEGURANÇA: tentativa de securitização dos refugiados e imigrantes
irregulares na União Europeia**

Belo Horizonte
2018

Stefânia Rezende Moreira

MIGRAÇÃO E SEGURANÇA: tentativa de securitização dos refugiados e imigrantes irregulares na União Europeia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Cristiano Garcia Mendes

Área de concentração: Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais

Belo Horizonte,

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M835m Moreira, Stefânia Rezende
Migração e segurança: tentativa de securitização dos refugiados e imigrantes irregulares na União Europeia / Stefânia Rezende Moreira. Belo Horizonte, 2018.
187 f.: il.

Orientador: Cristiano Garcia Mendes
Dissertação (Mestrado)- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. União Européia - Migração - Legislação. 2. Migração - Política governamental. 3. Refugiados. 4. Securitização. 5. Segurança nacional. 6. Organizações internacionais. I. Mendes, Cristiano Garcia. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 325

Stefânia Rezende Moreira

MIGRAÇÃO E SEGURANÇA: tentativa de securitização dos refugiados e imigrantes irregulares na União Europeia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais

Prof. Dr. Cristiano Garcia Mendes – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Waldeir Eustáquio dos Santos – Unihorizontes (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Dimitri Fazito de Almeida Rezende – UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 03 de maio de 2018.

A minha família, por todo o incentivo e apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos da PUC Minas, professores e amigos, em especial ao meu orientador, Professor Cristiano Garcia Mendes, pela paciência e auxílio em todos os momentos de dúvidas. Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais, por toda a assistência. Aos amigos do curso de Serviço Social e da Geografia, que prontamente me acolheram em seus projetos. Aos imigrantes e refugiados que conheci, obrigada por compartilharem suas histórias e seus valores, ensinando-me a ser uma pessoa melhor.

Agradeço também a CAPES pelo auxílio financeiro, permitindo-me dedicação exclusiva a esta pesquisa. Aos meus pais, minha irmã e meu namorado, por sempre acreditarem no meu potencial. Aos amigos, novos e de longa data, por contribuírem para o meu crescimento e amadurecimento pessoal. À minha avó, meus avôs, tios e tias, obrigada por todo o apoio durante esta caminhada. Por fim, agradeço a Deus, sem o qual nada disso teria sido possível. Agradeço por todo o aprendizado, por todas as oportunidades que tive e por nunca ter me deixado desistir nos momentos mais difíceis.

Muito Obrigada.

RESUMO

Esta dissertação é fruto de pesquisas anteriores acerca da política migratória no continente europeu e visa verificar se há a tentativa de securitizar, por parte da União Europeia, os refugiados e imigrantes irregulares que chegam a seu território no período de Janeiro de 2015 a Outubro de 2017. Tal período foi escolhido por representar o ápice de entrada de pessoas na região. Para isso, foi utilizado o aporte teórico da Escola de Copenhague, cujos principais expoentes são Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde. Assim, foi realizada a análise dos discursos das instituições europeias que tratam da temática migratória, buscando encontrar os três elementos ressaltados pela teoria como essenciais à tentativa de securitização: ameaça existencial; situação de emergência e possibilidade de quebra de regras. Como resultado, pode-se concluir que está havendo, parcialmente, a tentativa de securitizar a política de migração e asilo da região, considerando que há divergências de opiniões dentro das próprias instituições do bloco. Mesmo diante de discursos que parecem humanitarizar a questão, a região vive constantemente o medo da volta de uma Europa do século XIX, palco de guerras e violência. Dessa forma, para evitar que isso aconteça, a União securitiza parcialmente o asilo e a migração, tornando os refugiados e os imigrantes irregulares uma possível ameaça para a unidade do bloco.

Palavras-chave: Segurança. Discurso. Migração. Refugiados. Ameaça.

ABSTRACT

This dissertation is the result of previous research on migration policy at European continent and aims to verify if there is an attempt to securitize the refugees and irregular migrants that arrive at European Union, between periods of January 2015 to October 2017. This period was chosen because it represents the peak of people entering in the region. For this, the contribution of the Copenhagen School, whose main exponents are Bary Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, was used. Thus, the analysis of the discourses of the European institutions dealing with the migratory issue was carried out, trying to find the three elements emphasized by the theory as essential to the attempt of securitization: existential threat; emergency situation and possibility of breaking rules. As a result, it can be concluded that there is, in part, an attempt to securitize the region's migration and asylum policy, since there are different opinions inside the institutions of the Union. Even in the face of speeches that seem to humanitize the issue, the region is constantly afraid of a return to nineteenth-century Europe, the scene of wars and violence. In order to prevent this, the Union partially securitizes asylum and migration, making refugees and irregular migrants a potential threat to the unity of the region.

Keywords: Security. Discourse. Migration. Refugees. Threat.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Mudanças no Deslocamento Global e Proporção de deslocados - 1997 - 2016...	30
FIGURA 2. Número de pessoas deslocadas por minuto / 2003-2016.....	30
FIGURA 3. População deslocada forçadamente / Final de 2016.....	31
FIGURA 4. Principais nacionalidades dos refugiados no mundo em 2016.....	33
FIGURA 5. Evolução do número de pedidos de asilo na UE.....	34
FIGURA 6. Composição por origem dos requerentes de asilo na UE 2014 / 2015.....	39
FIGURA 7. Composição por origem dos requerentes de asilo na UE 2015 / 2016.....	41
FIGURA 8. Solicitantes de asilo pela primeira vez por cidadania em termos absolutos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017.....	42
FIGURA 9. Solicitantes de asilo pela primeira vez por cidadania em termos relativos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017.....	42
FIGURA 10. Solicitantes de asilo pela primeira vez em termos absolutos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017.....	46
FIGURA 11. Solicitantes de asilo pela primeira vez em termos relativos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017.....	46
FIGURA 12. Número de solicitantes de asilo na UE em 2015 e 2016.....	48
FIGURA 13. Rotas migratórias para a Europa.....	50
FIGURA 14. Taxa de mortalidade durante a travessia do Mar Mediterrâneo para a Europa entre 2000-2015.....	52

FIGURA 15. Número de mortos no Mar Mediterrâneo por mês entre 2014 e 2018.....	53
FIGURA 16. Distribuição por idade dos requerentes de asilo (pela primeira vez) na UE em 2016.....	54
FIGURA 17. Distribuição por status (acompanhado/desacompanhado) de solicitantes de asilo na UE menores de 18 anos.....	54
FIGURA 18. Distribuição de homens requerentes de asilo na UE por idade.....	55
FIGURA 19. Número de decisões de primeira instância e de decisões finais na UE em 2016.....	56
FIGURA 20. Resultado das decisões de primeira instância na UE em 2016.....	57
FIGURA 21. Resultado das decisões finais na UE em 2016.....	58
FIGURA 22. Resultado das decisões de primeira instância para alguns Estados – Membros da UE no primeiro trimestre de 2017.....	60
FIGURA 23. Resultado das decisões de primeira instância para alguns países não europeus no primeiro trimestre de 2017.....	62
FIGURA 24. Diagrama da Securitização.....	96
FIGURA 25. Modelo tridimensional para Análise de Discurso.....	122
FIGURA 26. Elementos cruciais para a Análise de Discurso.....	123
FIGURA 27. Desenho de Pesquisa com base nos elementos propostos por Hansen.....	124

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. Solicitantes de asilo pela primeira vez na UE entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017.	37
TABELA 2. Solicitantes de asilo na UE (incluindo aqueles que solicitaram pela primeira vez) 2016/2017.	38
TABELA 3. Cinco principais cidadanias de países não pertencentes à UE que solicitaram asilo na região em 2016.	40
TABELA 4. Solicitantes de asilo pela primeira vez na UE por cidadania. 2016/2017.....	43
TABELA 5. Trinta principais cidadanias dos requerentes de asilo pela primeira vez na UE (por país de destino) no primeiro trimestre de 2017.....	47
TABELA 6. Resultado das decisões de primeira instância na UE no primeiro trimestre de 2017.....	59
TABELA 7. Resultado das decisões de primeira instância e taxas de reconhecimento concedidas na UE para 30 cidadanias principais no primeiro trimestre de 2017.....	61

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. Principais países de asilo para refugiados	49
QUADRO 2. Securitização em Níveis Diferentes de Análises	111
QUADRO 3. Posicionamento da Comissão Europeia em relação aos migrantes e refugiados na UE	142
QUADRO 4. Posicionamento do Conselho Europeu em relação aos migrantes e refugiados na UE.....	153
QUADRO 5. Posicionamento do Parlamento Europeu em relação aos migrantes e refugiados na UE	159
QUADRO 6. Posicionamento do Comitê Econômico e Social Europeu em relação aos migrantes e refugiados na UE.....	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AFD	Alternativa para Alemanha
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CDU	União Democrata Cristã
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CSU	União Social Cristã
EURODAC	European Dactyloscopy
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
OIM	Organização Internacional para as Migrações
PIB	Produto Interno Bruto
SECA	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
THAP	Programa de Admissão Humanitária Temporária
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
WRC	Comissão das Mulheres para os Refugiados

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
2. “CRISE DOS REFUGIADOS” NA EUROPA	27
2.1 Deslocados ao redor do mundo: um panorama	29
2.2 A União Europeia e a “Crise dos Refugiados”	33
2.3 De onde eles vêm? Nacionalidade da população deslocada	39
2.4 Para onde eles vão? Principais países de destino dos migrantes e refugiados na União Europeia	45
2.5 Principais Rotas de Deslocamento	49
2.6 Perfis dos requerentes de proteção na União Europeia	53
2.7 Quais países mais acolhem? Decisões sobre os pedidos de asilo	56
2.8 Política de Asilo e Migração na União Europeia - Sistema Europeu Comum de Asilo	62
2.8.1 Aspectos Procedimentais do Sistema Europeu de Asilo.....	64
2.8.1.1 Registro	64
2.8.1.2 Impressões Digitais.....	65
2.8.1.3 Definição das responsabilidades pelos pedidos de asilo: o Regulamento de Dublin	66
2.8.1.4 Entrevistas.....	67
2.8.1.5 Exames Médicos	67
2.8.2 Direitos dos requerentes de proteção internacional na UE.....	68
2.8.3 Tipos de proteção oferecida na UE.....	69
2.8.4 Procedimentos de Retorno.....	71
2.8.5 Reassentamento, Financiamento e Integração.....	71
2.8.6 Medidas para responder à “Crise dos Refugiados” – A Agenda Europeia para a Migração	72
2.8.6.1 Uso de Hotspots	73
2.8.6.2 Plano de Relocalização.....	73
2.8.6.3 Adoção de uma lista europeia comum de países de origem seguros	73
2.8.6.4 Política de Regresso	74
2.8.6.5 Acordo com a Turquia.....	74
2.8.6.6 Nova Agência Europeia da Guarda Costeira	75
2.9 Políticas adotadas pelos países que mais receberam solicitações de refúgio no período de 2015 a 2017	76
2.9.1 Alemanha	77
2.9.2 França	79
2.9.3 Suécia	80
2.9.4 Grécia	81
2.9.5 Itália	81
2.9.6 Bulgária	82
2.9.7 Reino Unido.....	83
2.9.8 Dinamarca	84
3. ESTUDOS DE SEGURANÇA E SECURITIZAÇÃO	87
3.1 Estudos de Segurança a partir da Guerra Fria	89
3.2 O conceito de Segurança Pós-Guerra Fria.....	92
3.3 Processo de Securitização e Dessecuritização	95
3.4 Elementos e Consequências da Securitização	98

3.5	Securitização, Política e Exceção	99
3.6	Unidades da Securitização.....	104
3.7	Setores da Securitização	105
3.8	Segurança e Discurso	111
4.	MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E SEGURANÇA – ANÁLISE DOS DISCURSOS DA UNIÃO EUROPEIA.....	121
4.1	Análise dos Discursos das Instituições Europeias	125
<i>4.1.1</i>	<i>Comissão Europeia</i>	<i>125</i>
<i>4.1.1.1</i>	<i>Ameaça Existencial</i>	<i>126</i>
<i>4.1.1.2</i>	<i>Situação de Emergência</i>	<i>131</i>
<i>4.1.1.3</i>	<i>Situação de Exceção.....</i>	<i>138</i>
<i>4.1.2</i>	<i>Conselho Europeu</i>	<i>142</i>
<i>4.1.2.1</i>	<i>Ameaça Existencial.....</i>	<i>143</i>
<i>4.1.2.2</i>	<i>Situação de emergência</i>	<i>146</i>
<i>4.1.2.3</i>	<i>Situação de Exceção</i>	<i>150</i>
<i>4.1.3</i>	<i>Parlamento Europeu</i>	<i>153</i>
<i>4.1.4</i>	<i>Comitê Econômico e Social Europeu.....</i>	<i>160</i>
4.2	Securitização dos Refugiados e Imigrantes Irregulares na UE?	163
5.	CONCLUSÃO.....	169
	REFERÊNCIAS.....	173

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia é atualmente o mais bem sucedido projeto de regionalismo no mundo. Composta por 28 países, a comunidade passou por vários avanços em seu processo de integração, como a adoção de uma moeda única, o desenvolvimento de instituições políticas próprias, o estabelecimento de um modelo de cidadania e a articulação de uma política comum de migração e asilo. É nesta última, porém, que algumas considerações ainda precisam ser realizadas, uma vez que tal política é motivo de constantes discussões e divergências entre seus Estados membros (AMARAL; SILVA, 2013).

A questão migratória está presente na União desde o início de sua formação, especialmente com a consagração do Tratado de Roma¹, referente ao papel da livre circulação de bens, capital, serviços e informações. Supunha-se, nesse tratado, que a livre circulação de serviços estava atrelada à livre circulação de trabalho, que por sua vez, se vinculava ao livre movimento de pessoas, em razão da importância normativa do Tratado sobre o Ato Único Europeu (1992)² e de questões relacionadas ao reagrupamento familiar. Nesse contexto, as pessoas que gozavam do direito à livre circulação eram definidas como todos os cidadãos dos Estados membros da União, junto aos nacionais de países terceiros legalizados na região (CARULLI, 2016).

Essa concepção reforçou a distinção entre as fronteiras internas e externas da UE, especialmente após a criação do Acordo Schengen, em 1995, que previa a abolição de controle nas fronteiras internas da União em detrimento do reforço de suas fronteiras externas. A proliferação de leis sobre a migração deu origem a diversos esforços legislativos com a intenção de reduzir as práticas transfronteiriças (CARULLI, 2016). A ideia de um sistema comum de asilo europeu, por exemplo, tem sido ressaltada na agenda da UE desde 1999, com suas instituições, especialmente a Comissão Europeia, tentando estabelecer o fundamento jurídico da política de asilo. Entretanto, poucos progressos têm sido feitos nessa área, dada a abordagem descentralizada e fragmentada da União para atingir um consenso sobre a base dessa política (PAVEL, 2016).

A situação se agrava ainda mais quando se considera que a região, especialmente nos últimos três anos, vem sendo palco do maior fluxo de refugiados e imigrantes em seu

¹ Tratado criado em 1957, com entrada em vigor em janeiro de 1958 cujo principal objetivo era instituir a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) (UNIÃO EUROPEIA, 2017e).

² Tratado criado com o objetivo de tornar a Europa algo mais do que um mercado comum. Algumas das principais mudanças foram: a extensão da votação por maioria qualificada no Conselho e a introdução de mudanças que visavam outorgar maior peso ao Parlamento Europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2017e).

território desde a Segunda Guerra Mundial. De acordo com Martínez, Callejo e Quintáns (2016), o ano de 2015 foi marcado por uma série de crises na Europa: crise da zona do euro, crise da Ucrânia, o aumento do número de atentados terroristas na região e a chamada “crise dos refugiados”. Esta última foi, sem dúvida, a mais decisiva para a modificação da agenda política da UE, especialmente no que tange à política migratória do bloco. Diante dos conflitos da Primavera Árabe e do agravamento de crises políticas e econômicas em diversos países, este tema tem se tornado motivo de preocupação nas agendas dos Estados membros da União, gerando muitas controvérsias entre os tomadores de decisão acerca de suas reais obrigações e o impacto social que elas podem ter em seus territórios (MARTÍNEZ; CALLEJO; QUINTÁNS, 2016). Assim, tal conjuntura tem importante participação no aumento da percepção da migração como uma questão de segurança nos últimos anos. Essa percepção tende a ser intensificada quando essa migração ocorre em grande escala ou em períodos de recessão, como a que está acontecendo no continente europeu (KOSER, 2011).

Desse modo, pode-se dizer que os debates atuais em torno da migração e da segurança refletem muitas mudanças na natureza dos dois campos, especialmente da migração. Embora não seja um fenômeno novo, a migração era mais comumente analisada sob um enfoque econômico e social, ao invés de um enfoque político. No entanto, após a globalização, especialmente após a Guerra Fria, tanto os estudos migratórios quanto os de segurança sofreram modificações, tornando possível a união dos dois campos, mesmo sendo agendas de pesquisas tão divergentes e multifacetadas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WOHLFELD, 2015). Nesse sentido, torna-se relevante o estudo desta temática, uma vez que já nos encontramos diante de uma crise humanitária.

Dessa forma, a problemática que rege esta pesquisa se centra em saber se há, por parte da UE, a tentativa de securitizar os refugiados e imigrantes irregulares que adentram seu território. O objetivo deste estudo é investigar se a migração se apresenta vinculada à segurança e entender como esse processo opera através do discurso de “crise dos refugiados”. Para tal, propõe-se como objetivos específicos a identificação dos elementos securitizadores nos discursos oficiais da União Europeia, no período de Janeiro de 2015 a Outubro de 2017. Este marco temporal foi escolhido por representar o pico de entradas de pessoas na região. Uma vez identificados esses elementos, busca-se estabelecer a relação destes com os refugiados e imigrantes em território europeu.

Dessa maneira, considerando que o conhecimento desse caso empírico contribuirá para uma compreensão mais profunda das respostas políticas do atual contexto no âmbito europeu, a pesquisa parte do pressuposto de que a UE tende a perceber o fluxo de refugiados e

imigrantes como uma ameaça, tanto para a identidade europeia, como para os sistemas de bem estar social de seus Estados membros. Como resultado, o movimento de securitização torna-se parte de um processo em que a UE como um todo e os Estados, mais especificamente, estão tentando reafirmar sua própria identidade em oposição ao que é percebido como diferente, numa contraposição entre o “Nós” e o “Outro”.

A fim de testar a hipótese acima apresentada, os procedimentos metodológicos adotados por esse trabalho consistiram em analisar dados quantitativos e qualitativos relacionados à temática. A análise quantitativa, apresentada no segundo capítulo, foi realizada para dar um suporte à pesquisa, no sentido de demonstrar a quantidade de deslocados e de que maneira a UE vem gerenciando a alocação dessas pessoas, através de suas políticas. Para tal, uma pesquisa documental, de fontes secundárias, foi realizada, através de materiais disponíveis nos sites oficiais das organizações internacionais relacionadas ao tema, como ACNUR; OIM; ANISTIA INTERNACIONAL, EUROSTAT, dentre outras, e foi composta por dados estatísticos de quem são os refugiados e imigrantes, quantas pessoas saíram fugindo das guerras e dos conflitos neste período, para quais países eles vão e quais são as políticas daqueles que os acolhem.

Já o terceiro capítulo foi dedicado à explanação teórica das abordagens de Segurança e Securitização. Para isso foram utilizadas as contribuições da Escola de Copenhague, a fim de demonstrar como o processo de securitização é determinado por atores e nesse sentido, é um processo intersubjetivo e socialmente construído. Aqui, foi ressaltada a importância do discurso como um elemento essencial na elevação de uma questão ao domínio da segurança. O contexto discursivo nos permite identificar quem é o responsável pelo enunciado de segurança e qual o lugar de fala do enunciador, uma preocupação que, segundo Hansen (2006), é necessária para se compreender como a constituição do “Nós” é realizada em relação ao “Outro” (HANSEN, 2006).

Dessa maneira, no último capítulo tem-se a análise de discurso das instituições europeias, de modo a verificar a existência do movimento securitizador. Nesta fase, a pesquisa contou com o suporte de um *software*, o *MaxQDA*, como auxílio na codificação dos documentos. Para isso, algumas palavras-chave como ameaça, segurança, emergência, crise, identidade e controle foram selecionadas. O que se pretendeu foi contar com o auxílio do *software* para escolher, codificar e organizar os discursos referentes ao tema, visando facilitar a análise de discurso, que foi a principal metodologia utilizada.

Dessa forma, a análise de discurso aplicada nessa pesquisa foi a chamada AD 2. A opção por este tipo de análise foi motivada por esta trabalhar com a concepção da formação

discursiva de Foucault. Esse tipo de AD tem profunda relação com a teoria da securitização, uma vez que esta traz uma abordagem construtivista para o entendimento e análise de como e quando uma questão se torna um problema de segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; MUSSALIM, 2006). Assim, as fontes utilizadas foram os discursos oficiais da União, que se encontram em sites oficiais do bloco, mais especificamente em quatro instituições: Comissão Europeia; Conselho Europeu; Parlamento Europeu e Comitê Econômico e Social Europeu. Estas instituições foram selecionadas por serem atuantes no tema da migração, aprovando medidas e legislações que impactam diretamente na situação de imigrantes e refugiados. Por fim, são realizadas as considerações finais, de modo a responder a problemática abordada na pesquisa e ensejar novas ideias que podem ser consideradas para pesquisas futuras.

2. “CRISE DOS REFUGIADOS” NA EUROPA

Não há dúvidas de que a chamada “crise dos refugiados” é, em si, uma crise humanitária, cuja gravidade está longe de se limitar somente ao número de mortos. Milhares de seres humanos padecem antes e após enfrentarem embarcações perigosas em suas travessias. Esses sofrimentos massivos, segundo Arango (2016), se fazem presentes desde os campos de refugiados até seus destinos finais (ARANGO, 2016).

A chegada de milhares de pessoas em busca de proteção no continente europeu tem desencadeado mudanças profundas na União Europeia. De acordo com Arango (2016) esta não é a primeira vez que tamanho fluxo de pessoas atinge a região, como ocorreu na época da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, esse fluxo supera em muito o já ocorrido, especialmente, por se passar em épocas mais turbulentas e por isso ter um caráter mais complexo e de difícil resolução. Para a União Europeia, esta situação representa implicações que se estendem a curto, médio e longo prazo (ARANGO, 2016).

Assim, este capítulo visa tratar dessa conjuntura, em nível europeu, contextualizando o que vem sendo designado como “crise dos refugiados”. Um termo mais apropriado para se utilizar, segundo Arango (2016) seria “tragédia dos refugiados e migrantes forçados e irregulares e crise da União Europeia”, uma vez que, a palavra “crise” apresenta um sentido dúbio que pode servir como argumento para que os Estados ou a própria União Europeia, deixem de cumprir com suas obrigações já acordadas. Além disso, o atual fluxo é composto por requerentes de asilo, migrantes forçados e migrantes irregulares, além dos próprios refugiados³ (ARANGO, 2016).

Nesse sentido, de acordo com a Convenção de Genebra, de 1951, é importante ressaltar que refugiado é aquele que residindo fora de seu país de nacionalidade, não possa regressar a ele por razões de fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas. Dessa forma, os signatários desta Convenção se comprometem a proteger essas pessoas, concedendo-lhes permissão de residência, temporária ou permanente. Embora as organizações que tratem amplamente do tema, como o ACNUR, se esforcem para fazer uma distinção clara entre estes e os migrantes, ambos os grupos compartilham muitas características quanto às

³ Segundo a Anistia Internacional (2016), o termo “imigrante ilegal” não deve ser utilizado para descrever refugiados, migrantes ou requerentes de asilo. Isso porque judicialmente e eticamente, apenas um ato pode ser considerado legal ou ilegal. Em se tratando de pessoas, porém, o termo é incorreto. Dessa forma, o termo “migrante ilegal” deve ser substituído por migrante irregular, uma vez que este não cometeu um ato criminoso, mas apenas uma infração administrativa nos regulamentos de um Estado (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016).

necessidades sociais e repercussões culturais em seu lugar de acolhida (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2017; CASTLES, 2000).

Vinculado a isso temos os requerentes de asilo, classificados como pessoas que cruzam as fronteiras buscando proteção, mas que não são considerados refugiados por não cumprirem necessariamente com os critérios estabelecidos pela Convenção de Genebra. Assim, pode-se dizer que os requerentes de asilo são todos aqueles que “deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e buscam proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo” (JUBILUT, 2007, p. 37). Entretanto, é importante destacar que nem todo requerente de asilo será reconhecido como refugiado, mas todo refugiado é, inicialmente, um solicitante de asilo (ARANGO, 2016; CASTLES, 2000).

Já os migrantes irregulares são pessoas que ingressam em um país, geralmente, mas não necessariamente, em busca de emprego, sem os documentos necessários para sua permanência no local. Segundo Castles (2000) grande parte dos fluxos de migrações de mão de obra é constituída por imigrantes indocumentados. A OIM define a migração irregular como uma migração que ocorre fora das normas regulatórias dos países de envio, trânsito e de recebimento. Assim, da perspectiva dos países de destino a irregularidade se dá pela entrada, permanência ou trabalho em um país sem a autorização necessária ou os documentos exigidos nos termos dos regulamentos de imigração. Do ponto de vista do país de origem, a irregularidade é, por exemplo, vista nos casos em que uma pessoa cruza um limite internacional sem um passaporte ou documento de viagem válido, ou não cumpre os requisitos administrativos para deixar o país (CASTLES, 2000; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2017a).

No caso da migração forçada, pode-se dizer que em um sentido mais amplo, essa categoria inclui tanto refugiados como solicitantes de asilo, mas também aqueles que são forçados a se deslocarem em razão de catástrofes naturais ou projetos de infraestrutura, como construção de fábricas, estradas ou barragens. Pode-se dizer que este grupo de indivíduos que migram devido a impossibilidade de permanecer em seus países engloba seis subgrupos, além dos refugiados: as vítimas do tráfico de pessoas; os solicitantes de refúgio; os apátridas; os reassentados; os asilados; e os deslocados internos (CASTLES, 2000).

Dessa forma, considerando a distinção entre os termos, a primeira seção deste capítulo mostra um panorama dos deslocamentos atuais, apresentando suas principais razões, por meio de tabelas e gráficos retirados de fontes especializadas no tema, como o ACNUR. As seções

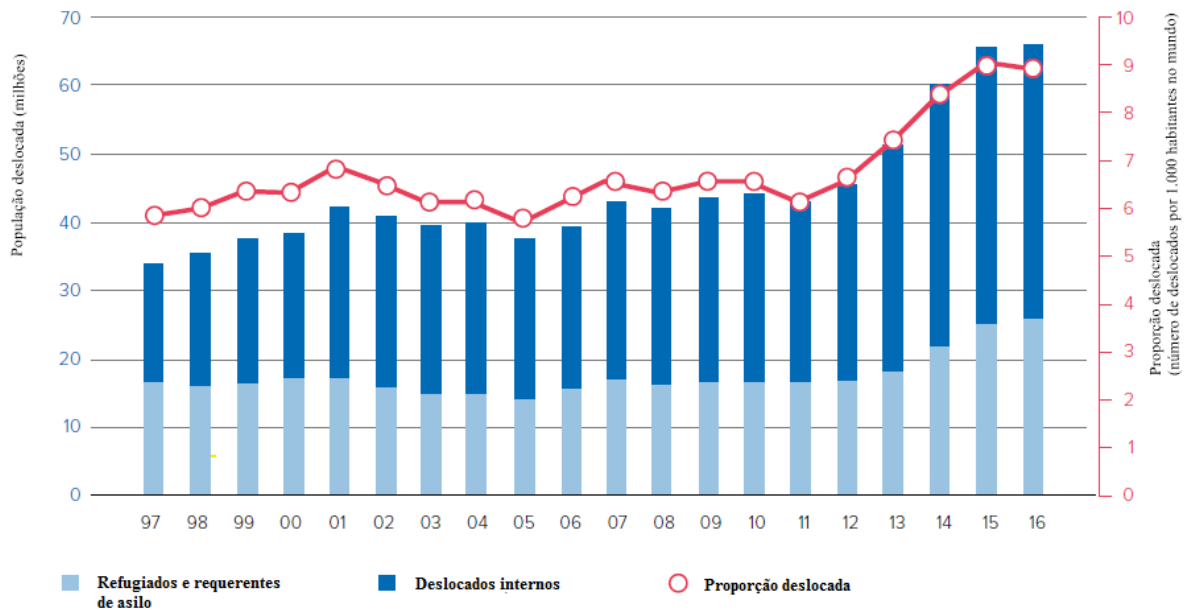
se estendem, evidenciando o caso europeu, a fim de demonstrar quem são os refugiados e imigrantes que fazem parte deste fluxo, quantas pessoas saíram fugindo das guerras e dos conflitos neste período, para quais países eles vão e quais são aqueles que os acolhem. Por fim, é apresentada a política comum da UE, bem como as políticas de acolhimento de alguns países europeus, selecionados tanto pela quantidade de pedidos de asilo que receberam como pela quantidade de decisões positivas no que concerne ao acolhimento.

2.1 Deslocados ao redor do mundo: um panorama

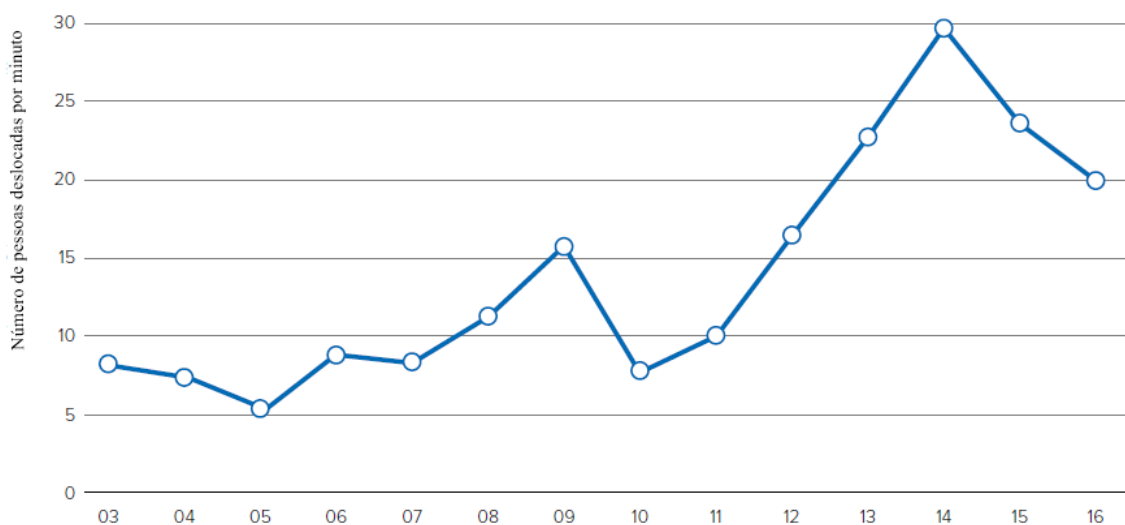
Ao longo das duas últimas décadas, o número de pessoas deslocadas forçadamente cresceu substancialmente de 33,9 milhões em 1997 para 65,6 milhões em 2016, atingindo um nível recorde (figura 1). Segundo o relatório Tendências Globais (2017), esse número de deslocados equivale a 20 pessoas sendo forçadas a deixar seus lares a cada um minuto (figura 2). O documento ainda estima que, neste ano, pelo menos 10 milhões de pessoas são ou correm o risco de serem classificadas como apátridas⁴ (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017, p. 02).

A razão desse aumento foi impulsionada, principalmente, pela crise síria, entre o início de 2012 até os dias atuais. Entretanto, alguns conflitos em outras regiões como no Iraque e no Iêmen, bem como na África Subsaariana, incluindo Burundi, República Centro - Africana, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Sudão, contribuíram muito para esse crescimento (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

⁴ Segundo o ACNUR (2017) os apátridas são pessoas que não possuem nacionalidade, seja porque nasceram sem ela ou porque a tiveram retirada pelo Estado, ficando, portanto, sem a proteção de um Estado nacional (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

Figura 1. Mudanças no Deslocamento Global e Proporção de deslocados - 1997 -2016

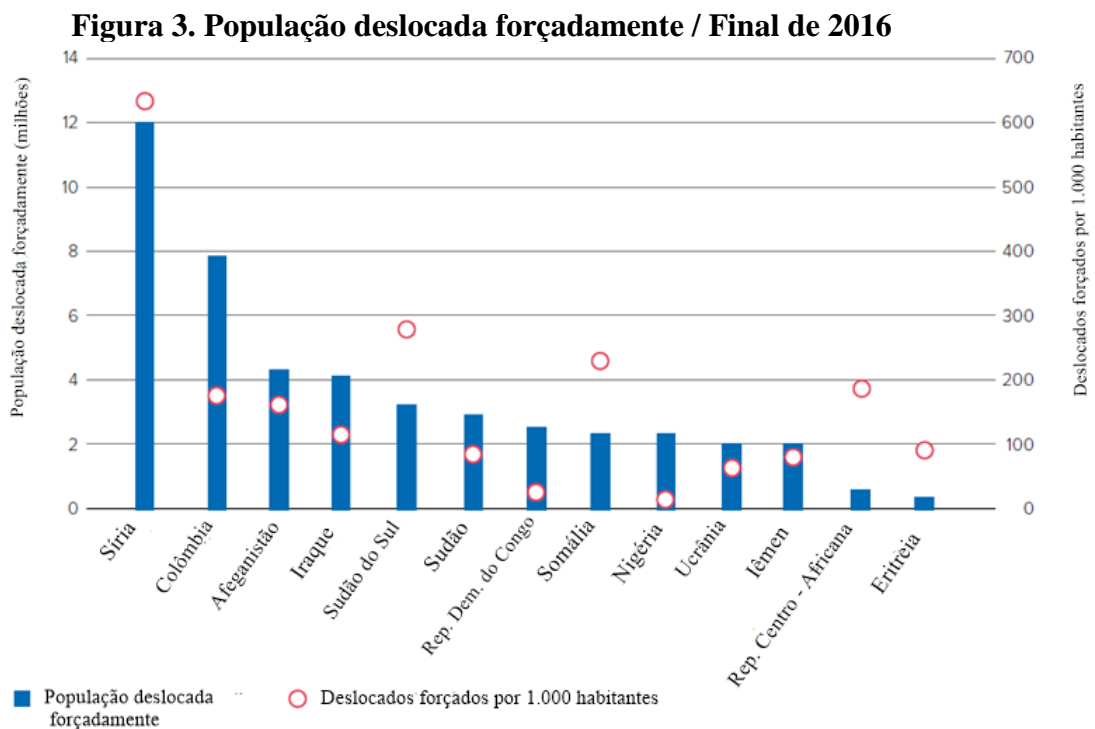
Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (2017).

Figura 2. Número de pessoas deslocadas por minuto / 2003-2016

Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (2017).

Durante o ano de 2016, 10,3 milhões de pessoas foram deslocadas, incluindo 3,4 milhões que buscavam proteção no exterior e 6,9 milhões deslocados internos, ou seja, pessoas que foram forçadas a fugir, mas permaneceram em seus países. Ainda assim, muitos retornaram às suas regiões de origem para tentar reconstruir suas vidas, incluindo 6,5 milhões de pessoas deslocadas internamente e mais de 550.000 refugiados (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

De acordo com o relatório, alguns países foram mais afetados por deslocamentos forçados do que outros. Considerando o deslocamento forçado proporcionalmente à população nacional, a Síria foi o país mais atingido pela situação. Para cada 1.000 pessoas, 650 foram deslocadas forçadamente na região. Isso a torna o único país em que a experiência de deslocamento forçado afeta, atualmente, a maioria da população, atingindo 12 milhões de pessoas no final de 2016. Essa parcela inclui 5,5 milhões de refugiados, 6,3 milhões de deslocados internos e quase 185.000 requerentes de asilo⁵ (figura 3). Os outros países mais afetados foram Sudão do Sul com 3,3 milhões de pessoas (259 pessoas deslocadas a cada 1.000) e Somália com 2,6 milhões de pessoas (238 deslocados a cada 1.000) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (2017).

Os colombianos também foram muito afetados, atingindo, em termos absolutos, 7,7 milhões de deslocamentos, principalmente internos⁶. Cerca de 4,7 milhões de afegãos também

⁵ Apesar das categorias legais distintas, que fazem a diferenciação entre os termos, devemos considerar que os indivíduos possuem motivações complexas para deixar seus países de origem, que desafiam as simples categorizações do direito internacional. Assim, na prática fazer a distinção de cada categoria torna-se muito mais difícil (FARGUES, 2016).

⁶ Segundo o ACNUR (2017) o alto número de deslocados internos registrados na Colômbia se deve em razão do total acumulado, desde 1985, no registro dessas pessoas na Rede Nacional de Informações. Essa rede é um órgão estatístico do governo colombiano que tem por função contabilizar e apoiar as vítimas de conflito armado no país. No entanto, como esse sistema ainda não possui uma forma de cancelamento de registro, não se sabe quais casos já foram resolvidos e quais são aqueles que necessitam de maior atenção. Ainda de acordo com o ACNUR

foram deslocados à força, dos quais 1,8 milhões foram deslocados internamente e 2,9 milhões são refugiados ou requerentes de asilo. Outras grandes populações deslocadas no final de 2016 eram oriundas do Iraque (4,2 milhões), do Sudão (2,9 milhões), da República Democrática do Congo (2,9 milhões), da Nigéria (2,5 milhões), da Ucrânia (2,1 milhões) e do Iêmen (2,1 milhões). Nesses países, 01 em cada 10 pessoas foram forçadamente deslocadas (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

Além da magnitude do deslocamento forçado gerado pelo conflito na Síria, outras emergências também tiveram consequências profundas em 2016, contribuindo para o aprofundamento das necessidades humanitárias. A guerra no Sudão do Sul, por exemplo, ocasionou uma saída rápida de refugiados e produziu muitos deslocados internos. O grande número de lactantes, crianças e mulheres grávidas entre os refugiados desse país tornou a resposta humanitária extremamente desafiadora. Em geral, a população de refugiados do Sudão do Sul cresceu 85% durante o ano de 2016. De acordo com o ACNUR (2017) esse país foi considerado como aquele que obteve o crescimento mais rápido de refugiados no mundo. No Burundi, a situação não foi muito distinta, ainda que em menor escala, a população de refugiados burundianos aumentou 39% em 2016, enquanto a população de deslocados internos quadruplicou para 141.200 pessoas (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

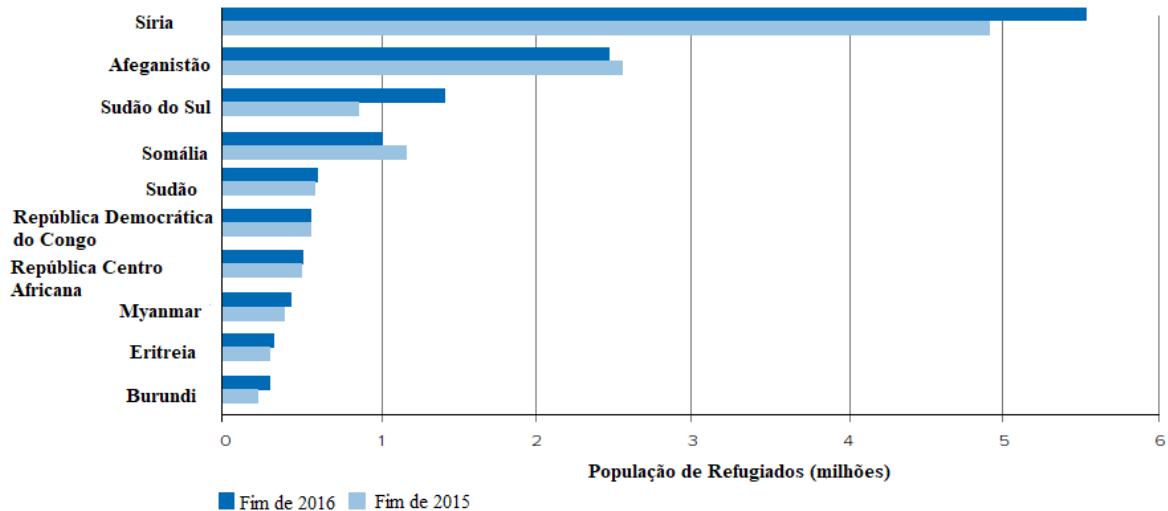
O conflito e a violência também continuaram no Afeganistão, na República Centro-Africana, na República Democrática do Congo, na Eritreia, no Iraque, na Líbia, no Sudão, na Ucrânia e no Iêmen, levando a novos deslocamentos e também a novos retornos. Em 2016, mais da metade (55%) de todos os refugiados do mundo eram oriundos de três países: Síria, Afeganistão e Sudão do Sul, conforme a figura 4. Isso se deveu também em razão da abertura súbita de novas rotas para países em conflitos prolongados, o que explica o aumento registrado de refugiados afegãos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

Neste mesmo ano, mais refugiados e deslocados internos retornaram aos seus países de origem, se comparado a 2015. Foram cerca de 500.000 refugiados retornados em 2016, a maioria oriunda do Afeganistão, da Somália e do Sudão, em comparação com 201.400 retornos em 2015. No entanto, esses números, ainda que significativos, permanecem baixos, constituindo apenas 3% da população total de refugiados. Em relação aos deslocados internamente, cerca de 6,5 milhões retornaram às suas áreas de origem, representando 18% da

(2017), esta questão já está sendo discutida dentro da Colômbia (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

população (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

Figura 4. Principais nacionalidades dos refugiados no mundo em 2016.



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (2017).

O contexto em que estas pessoas retornam, porém, é muito complexo, gerando preocupações acerca de sua sustentabilidade. Assim, embora a maioria dos refugiados permaneça próximo aos seus países de origem, com a intenção de em algum momento poderem retornar, alguns, não enxergando alternativas, se afastam, em busca de proteção internacional em outros locais. Em 2015 e 2016, muitas pessoas arriscaram suas vidas para atravessar o Mar Mediterrâneo em busca de segurança e proteção. Como resultado, muitos países europeus experimentaram um aumento significativo em sua população de refugiados e solicitantes de asilo⁷ (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

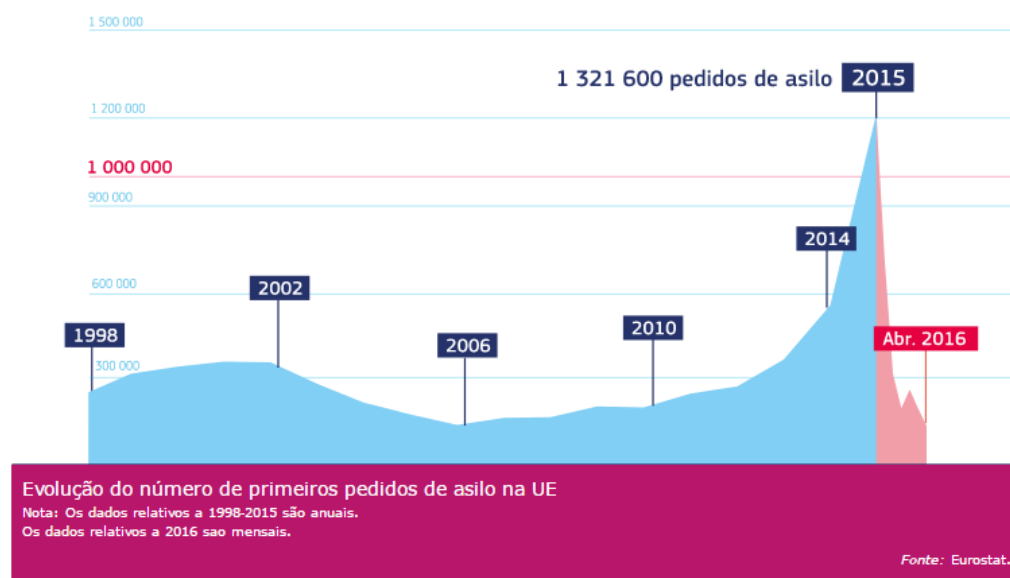
2.2 A União Europeia e a “Crise dos Refugiados”

Segundo dados fornecidos pelo EUROSTAT (2017) o número de requerentes de asilo na UE variou bastante nos últimos vinte e cinco anos. O primeiro pico atingido ocorreu em

⁷ Nesta pesquisa, os termos “asilo” e “refúgio” serão utilizados como sinônimos. De acordo com Jubilit (2007) o “direito de asilo” abrange o “asilo diplomático e territorial” e o “refúgio”. Ele está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assegurando o direito de qualquer pessoa, que esteja sofrendo perseguição, de solicitar proteção em outro Estado. O documento, por sua vez, não estabelece o dever deste Estado de conceder o asilo. Entretanto, ele é a base jurídica existente que atende às diversas modalidades de proteção às pessoas perseguidas. Basicamente, os termos asilo e refúgio possuem um caráter complementar, uma vez que “o instituto do asilo é mais abrangente, podendo ser usado quando não há a possibilidade de aplicação do instituto mais específico do refúgio” (JUBILUT, 2007, p.37).

1992, quando a região ainda era composta por 15 países. Nessa época, os Estados membros receberam cerca de 672.000 pedidos, muitos deles oriundos da ex Iugoslávia. Após esse período, em 2001, o número de pedidos de asilo na UE caiu para 424.000, sendo reduzido para pouco menos de 200.000 em 2006 (figura 5). Entretanto, a partir de 2013 houve um aumento gradual no número de pedidos de asilo, atingindo 431.000, saltando para 627.000 em 2014 e atingindo seu pico em 2015⁸, com cerca de 1,3 milhões de requisições. Este último valor corresponde ao dobro do número registrado na UE, durante o seu maior pico, em 1992 (figura 5) (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 5. Evolução do número de pedidos de asilo na UE



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2016).

Nos primeiros nove meses de 2015, mais de 487.000 pessoas chegaram às margens do Mediterrâneo. Esse número corresponde ao dobro do registrado na região em 2014 (BORDIGNON; MORICONI, 2017; GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017). Ainda de acordo com o EUROSTAT (2017), só no biênio de 2015/2016 foram registrados cerca de 2,5 milhões de pedidos de asilo na UE. Neste último ano, mais de 347.000 refugiados e migrantes chegaram à Europa (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

⁸ Segundo Arango (2016) o pico de entradas massivas de pessoas na UE foi alcançado em 2015. Entretanto, devemos lembrar, como mostram os dados, que esse aumento gradual já era verificado, principalmente através do Mediterrâneo Central como principal rota, a Líbia, como ponto de partida e a ilha italiana de Lampedusa, como destino preferencial (ARANGO, 2016).

Em 2016, as chegadas na Itália e na Espanha tiveram um aumento constante, com um total de 170.973 e 4.971, respectivamente (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017). A Grécia também se consagrou como um importante ator, atingindo um número de chegadas de 151.452 indivíduos no primeiro trimestre de 2016, através da Turquia. No entanto, devido a Declaração UE-Turquia⁹ de 18 de março de 2016, estes números caíram drasticamente. Entre 01 de abril e 31 de outubro, pouco mais de 18.000 pessoas completaram esta viagem marítima (FARGUES, 2016).

Já no primeiro trimestre de 2017, 164.500 novos pedidos foram registrados. Segundo dados do EUROSTAT (2017), o número de candidatos ao asilo na UE diminuiu 47% no primeiro trimestre de 2017 em relação ao mesmo período em 2016 e em 21% em relação ao quarto trimestre de 2016. Esse número corresponde a 143.000 pedidos a menos do que o observado no mesmo período de 2016, como mostra a Tabela 1. Dos 178.000 requerentes de asilo totais (isto é, incluindo candidatos que já haviam pedido asilo mais de uma vez), 164.500 (92%) eram candidatos pela primeira vez¹⁰, conforme as Tabelas 1 e 2 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Dessa maneira, pode-se dizer que para a UE esta é uma das maiores crises de sua história. Segundo Arango (2016), tal conjuntura somada às implicações na zona do euro e também àquelas geradas pelo *Brexit* fazem jus a tal termo. Assim, tal situação é marcada por aspectos multidimensionais que englobam, além dos custos humanos, mudanças profundas no sistema europeu de asilo e de refúgio (ARANGO, 2016).

⁹ Nessa declaração a UE estabelece que, a partir de 20 de março de 2016 todas as pessoas que chegarem às ilhas gregas de forma irregular serão devolvidas à Turquia. Em contrapartida, a União estabelece que, para cada sírio devolvido ao território turco a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia e que ainda não tenha pedido asilo na União será reinstalado na região (CONSELHO EUROPEU, 2016).

¹⁰ Segundo o EUROSTAT (2017), o termo “primeira vez” se refere às pessoas que apresentaram um pedido de asilo pela primeira vez em um Estado membro da UE em um determinado período. Como a terminologia não implica nenhuma limitação temporal, a pessoa pode ser registrada como candidata pela primeira vez se ela nunca solicitou proteção internacional no país de destino, independente dela ter se registrado em outro Estado membro da UE (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Tabela 1. Solicitantes de asilo pela primeira vez na UE entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017.

	Q1 2016			Q2 2016			Q3 2016			Q4 2016			Q1 2017			Q1 2017	Mudança em %		Solicitações por milhão de habitantes. Q1 2017	Últimos 12 meses
	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Oct.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mar.		entre Q4 2016 e Q1 2017	entre Q1 2016 e Q1 2017		
UE -28	97 145	109 550	101 205	105 355	99 100	118 960	114 480	133 200	118 825	78 140	70 230	58 900	54 655	52 335	57 565	164 555	-21	-47	322	1 061 750
Bélgica	2 395	1 310	1 015	925	830	775	1 035	1 250	1 100	1 290	1 170	1 155	1 150	1 080	1 210	3 440	-5	-27	304	12 975
Bulgária	1 910	1 155	990	1 045	1 080	1 385	1 505	2 790	2 065	2 550	1 730	795	375	355	505	1 235	-76	-70	173	16 175
República Checa	100	150	110	115	75	90	85	90	115	120	80	75	110	90	95	295	8	-17	28	1 140
Dinamarca	1 625	900	460	395	360	465	395	285	295	340	275	255	220	205	245	670	-23	-78	118	3 740
Alemanha	57 215	72 830	65 270	66 250	59 695	78 625	76 540	92 105	76 500	32 385	25 890	18 965	16 055	14 950	18 075	49 080	-36	-75	597	576 025
Estônia	0	0	10	15	25	10	10	10	20	20	25	5	25	15	20	55	24	367	43	195
Irlanda	210	190	140	155	140	155	160	195	220	185	225	260	165	225	215	600	-10	11	127	2 300
Grécia	1 050	1 320	2 820	3 615	4 215	4 185	3 940	3 450	5 040	6 160	7 470	6 615	6 260	5 525	4 755	16 540	-18	219	1 534	61 225
Espanha	1 095	925	885	1 155	1 315	1 500	1 005	1 220	1 305	1 705	1 905	1 555	2 080	2 270	2 365	6 715	30	131	145	19 380
França	5 900	6 380	6 220	5 950	5 945	6 075	6 075	7 120	6 910	6 980	6 150	7 080	7 000	6 975	7 985	21 955	9	19	329	80 245
Croácia	40	50	160	190	100	90	90	230	360	395	260	175	45	45	55	145	-83	-42	35	2 040
Itália	7 395	7 595	7 295	7 785	9 080	9 815	10 870	11 290	12 295	13 315	13 435	11 020	11 570	11 820	13 510	36 905	-2	66	608	135 805
Chipre	220	230	185	185	170	160	225	215	265	340	405	250	255	355	505	1 110	12	75	1 308	3 320
Letônia	10	15	10	40	5	45	25	30	25	55	60	30	55	45	55	155	11	391	80	470
Lituânia	10	10	20	10	15	45	35	65	40	100	50	15	60	10	30	100	-39	148	34	475
Luxemburgo	260	135	105	125	115	170	120	195	195	275	165	200	230	225	225	675	6	35	1 175	2 240
Hungria	335	2 065	4 430	5 685	4 625	4 605	1 750	1 260	1 055	1 155	675	580	460	355	265	1 080	-55	-84	110	22 465
Malta	105	135	145	105	120	170	130	175	165	220	145	110	120	105	160	385	-19	-1	884	1 730
Países Baixos	2 565	1 785	1 215	980	980	1 110	1 530	1 755	1 875	2 035	1 920	1 540	1 245	1 160	1 220	3 620	-34	-35	213	17 345
Austria ⁽¹⁾	5 665	4 875	3 160	3 970	3 740	3 070	2 945	3 110	2 470	2 455	2 190	2 230	2 030	1 845	:	3 880	-44	-72	446	30 060
Polónia	535	785	1 010	1 095	1 330	1 425	1 045	765	620	395	390	395	345	300	320	965	-18	-58	25	8 420
Portugal	60	35	50	50	50	60	70	60	70	80	65	60	65	70	115	250	24	70	24	815
Romênia	40	80	95	85	50	80	115	140	190	415	275	290	90	125	410	630	-36	193	32	2 265
Eslovênia	15	270	200	30	55	30	35	120	110	85	185	130	30	30	130	185	-54	-62	90	965
Eslováquia	5	0	10	0	5	5	0	20	15	5	20	15	25	20	15	60	57	263	11	140
Finlândia	980	825	340	360	315	335	335	460	470	310	275	270	235	355	425	1 020	20	-52	186	4 145
Suécia	3 740	2 240	1 730	1 540	1 460	1 435	1 525	1 700	1 790	1 880	1 720	1 570	1 545	1 305	1 525	4 380	-15	-43	444	18 995
Reino Unido	3 675	3 260	3 130	3 505	3 210	3 055	2 870	3 100	3 235	2 900	3 080	3 275	2 815	2 470	3 140	8 420	-9	-16	129	36 650
Islândia	45	40	45	40	55	40	40	65	175	200	255	105	65	70	80	215	-61	71	650	1 190
Liechtenstein	0	5	5	10	10	5	10	0	10	10	5	10	25	25	15	65	171	713	1 728	135
Noruega	380	235	270	225	195	245	255	290	260	255	225	410	465	305	395	1 165	31	32	224	3 520
Suíça	3 510	2 540	1 890	1 620	1 785	2 215	2 360	2 310	2 085	2 005	1 840	1 660	1 490	1 380	1 485	4 355	-21	-45	523	22 230

⁽¹⁾ Dados da Áustria não estão disponíveis para Março de 2017.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Tabela 2. Solicitantes de asilo na UE (incluindo aqueles que solicitaram pela primeira vez) 2016/2017.

	Q1 2016			Q2 2016			Q3 2016			Q4 2016			Q1 2017			Q1 2017	Mudanças em %		Solicitações por milhão de habitantes Q1 2017	Últimos 12 meses
	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Oct.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mar.		entre Q4 2016 e Q1 2017	entre Q1 2016 e Q1 2017		
UE-28 ⁽¹⁾	101 305	114 105	106 210	109 725	103 480	124 075	119 060	138 200	123 365	82 675	74 750	63 000	59 000	56 750	62 265	178 010	-19	-45	349	1 116 340
Bélgica	2 840	1 515	1 370	1 190	1 185	1 075	1 275	1 665	1 420	1 665	1 525	1 555	1 455	1 415	1 615	4 485	-5	-22	397	17 040
Bulgária	1 965	1 195	1 040	1 105	1 115	1 425	1 545	2 815	2 075	2 570	1 755	815	420	385	530	1 335	-74	-68	187	16 555
República Checa	110	180	130	150	95	105	110	125	130	145	100	105	130	105	120	355	2	-14	34	1 415
Dinamarca	1 650	910	470	405	370	470	400	295	305	350	285	260	225	215	250	695	-22	-77	122	3 840
Alemanha	59 070	74 865	67 300	67 865	61 295	80 750	78 665	94 350	78 425	34 270	27 745	20 550	17 940	16 550	20 110	54 600	-34	-73	664	598 515
Estónia	0	5	10	20	35	15	15	10	20	25	25	5	25	20	20	60	15	336	46	225
Irlanda	215	195	140	155	140	155	165	195	220	185	225	260	165	225	215	600	-10	10	127	2 300
Grécia	1 170	1 470	2 955	3 700	4 280	4 255	4 010	3 530	5 125	6 270	7 625	6 715	6 345	5 640	4 880	16 865	-18	201	1 564	62 380
Espanha	1 105	935	890	1 165	1 325	1 510	1 025	1 225	1 320	1 760	1 935	1 565	2 125	2 325	2 415	6 865	30	135	148	19 690
França	6 325	7 085	7 095	6 740	6 610	6 935	6 625	7 690	7 485	7 445	6 680	7 550	7 510	7 550	8 725	23 785	10	16	356	87 550
Croácia	45	60	165	195	105	100	95	230	365	400	265	190	45	65	60	170	-80	-37	41	2 120
Itália	7 495	7 680	7 395	7 980	9 220	9 910	11 060	11 455	12 460	13 495	13 615	11 195	11 715	12 020	13 700	37 435	-2	66	617	137 825
Chipre	225	240	200	185	180	165	230	220	275	355	405	260	260	360	515	1 130	11	70	1 333	3 405
Letónia	10	15	10	40	5	45	25	30	25	55	60	30	60	45	55	160	9	368	81	475
Lituânia	10	15	25	10	15	45	40	65	40	100	55	15	15	15	30	55	-67	24	19	445
Luxemburgo	270	135	110	130	125	175	140	200	205	285	175	205	240	245	235	715	8	38	1 243	2 360
Hungria	435	2 175	4 575	5 810	4 750	4 745	1 865	1 400	1 120	1 200	730	630	535	435	320	1 290	-50	-82	131	23 540
Malta	110	140	180	115	140	185	155	190	175	240	165	125	135	150	175	460	-13	6	1 064	1 955
Países Baixos	2 680	1 920	1 330	1 110	1 115	1 260	1 690	1 905	1 995	2 170	2 070	1 700	1 420	1 320	1 405	4 145	-30	-30	244	19 155
Austria ⁽¹⁾	5 910	5 125	3 355	4 160	3 855	3 240	3 125	3 315	2 640	2 635	2 415	2 470	2 215	2 080		4 295	-43	-70	494	32 160
Polónia	680	965	1 230	1 315	1 550	1 655	1 185	940	850	680	635	615	555	570	540	1 665	-14	-42	44	11 090
Portugal	60	55	180	75	190	175	95	60	175	165	115	120	225	220	210	655	63	125	63	1 825
Romênia	40	90	100	85	50	80	115	140	195	420	280	290	95	135	415	645	-35	182	33	2 295
Eslovênia	15	270	205	30	55	35	40	120	115	90	190	140	35	30	130	190	-54	-61	93	1 010
Eslováquia	5	5	10	15	15	5	5	20	15	10	20	20	25	20	15	60	31	181	11	185
Finlândia	1 010	855	360	385	340	350	360	475	510	335	315	310	260	380	470	1 110	16	-50	203	4 490
Suécia	4 155	2 715	2 235	2 035	2 050	2 105	2 105	2 365	2 395	2 425	2 220	1 985	1 975	1 740	1 930	5 645	-15	-38	573	25 330
Reino Unido	3 705	3 295	3 150	3 550	3 255	3 110	2 905	3 160	3 280	2 935	3 120	3 325	2 840	2 510	3 180	8 530	-9	-16	130	37 165
Islândia	50	40	45	45	55	40	40	70	175	200	255	115	65	70	85	220	-61	67	662	1 210
Liechtenstein	0	5	5	10	10	5	10	0	10	10	5	10	25	25	15	65	175	500	1 754	135
Noruega	415	255	300	245	215	265	265	305	280	280	235	420	480	320	410	1 210	29	25	232	3 725
Suíça	3 620	2 700	1 990	1 740	1 880	2 325	2 470	2 435	2 175	2 090	1 960	1 760	1 585	1 500	1 625	4 715	-19	-43	566	23 545

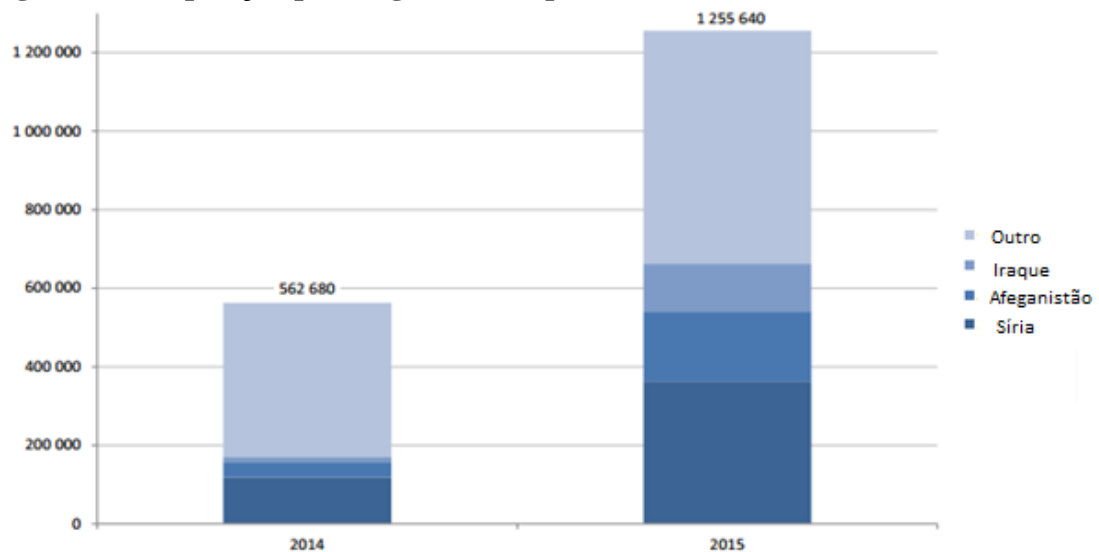
⁽¹⁾ Dados da Áustria não disponíveis para Março de 2017.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

2.3 De onde eles vêm? Nacionalidade da população deslocada

A composição por origem das entradas de requerentes de asilo na região sofreu alterações ao longo do tempo. Houve uma mudança notável na composição dos fluxos por nacionalidade entre 2014 e 2015, desencadeada, principalmente, pela crise síria. Um número maior de candidatos sírios, afegãos e iraquianos, e em menor medida albaneses e kosovares, foram os principais contribuintes para o aumento de requerentes de asilo na União. Só em 2015, o número de sírios que buscavam proteção internacional dobrou em relação ao ano de 2014, alcançando o total de 362.800, enquanto o número de afegãos praticamente quadruplicou, alcançando 178.200 e o de iraquianos multiplicou-se por 07, totalizando 121.500, conforme os dados apontados na figura 6 (BORDIGNON; MORICONI, 2017; GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Figura 6. Composição por origem dos requerentes de asilo na UE 2014 / 2015



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2016).

Entre 2015 e 2016, a Turquia, o Marrocos, a Armênia e a Índia entraram nos 30 países não membros dos quais os Estados membros da UE receberam, pela primeira vez, pedidos de asilo, enquanto a Bósnia e Herzegovina, a República Democrática do Congo, a China e a Etiópia saíram desse grupo. A Tabela 3 fornece uma visão geral dos cinco maiores grupos de candidatos ao asilo, pela primeira vez (por cidadania), em cada um dos Estados membros da UE. Nela, pode-se perceber que os sírios representaram o maior número de candidatos em 13 dos então 28 Estados membros da UE, incluindo 266.000 candidatos na Alemanha (o maior número de candidatos de um único país a um dos Estados membros da UE em 2016) e 27.000

na Grécia. Cerca de 127.000 candidatos afegãos foram registrados na Alemanha, 12.000 na Áustria e 11.000 na Hungria. Outros 96.000 iraquianos, 26.000 iranianos e 19.000 eritreus também solicitaram asilo na Alemanha. Na Itália, cerca de 27.000 nigerianos e 14.000 paquistaneses apresentaram seus pedidos de asilo no país (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Tabela 3. Cinco principais cidadanias de países não pertencentes à UE que solicitaram asilo na região em 2016.

Bélgica		Bulgária		República Checa		Dinamarca	
Síria	2 235	Afeganistão	8 645	Ucrânia	355	Síria	1 255
Afeganistão	2 225	Iraque	5 240	Iraque	140	Afeganistão	1 110
Iraque	760	Síria	2 585	Cuba	80	Apátridas	490
Somália	725	Paquistão	1 775	Síria	65	Iraque	435
Guiné	720	Irã	440	China (incluindo Hong Kong)	65	Marrocos	325
Outros	7 585	Outros	305	Outros	495	Outros	2 440
Alemanha		Estonia (*)		Irlanda		Grécia	
Síria	266 250	Síria	45	Síria	245	Síria	26 630
Afeganistão	127 010	Iraque	20	Paquistão	235	Iraque	4 770
Iraque	96 115	Albânia	10	Albânia	220	Paquistão	4 220
Irã	26 425	Irã	10	Zimbábue	190	Afeganistão	4 295
Eritreia	18 855	Palestina	10	Nigéria	175	Albânia	1 300
Outros	187 610	Outros	55	Outros	1 170	Outros	8 460
Espanha		França		Croácia		Itália	
Venezuela	3 960	Albânia	6 850	Afeganistão	685	Nigéria	26 550
Síria	2 920	Afeganistão	6 065	Síria	335	Paquistão	13 470
Ucrânia	2 550	Sudão	6 055	Iraque	335	Gâmbia	8 845
Argélia	725	Haiti	5 145	Paquistão	180	Senegal	7 550
Colômbia	610	Síria	4 670	Irã	140	Costa do Marfim	7 435
Outros	4 805	Outros	47 205	Outros	475	Outros	57 335
Chipre		Letônia		Lituânia		Luxemburgo	
Síria	1 165	Síria	150	Síria	165	Síria	330
Somália	225	Afeganistão	35	Rússia	50	Albânia	220
Paquistão	205	Rússia	25	Iraque	40	Kosovo (UNSCR 1244/99)	195
Índia	200	Índia	20	Ucrânia	30	Iraque	180
Vietnã	150	Paquistão	20	Afeganistão	30	Sérvia	150
Outros	895	Outros	95	Outros	95	Outros	990
Hungria		Malta		Países Baixos		Áustria	
Afeganistão	10 775	Líbia	655	Síria	2 865	Afeganistão	11 500
Síria	4 875	Síria	285	Eritreia	1 865	Síria	8 730
Paquistão	3 650	Eritreia	255	Albânia	1 665	Iraque	2 735
Iraque	3 355	Somália	225	Marrocos	1 270	Paquistão	2 410
Irã	1 250	Ucrânia	85	Afeganistão	1 025	Irã	2 410
Outros	4 310	Outros	230	Outros	10 595	Outros	12 075
Polónia		Portugal		Romênia (*)		Eslovênia	
Rússia	7 435	Ucrânia	140	Síria	805	Afeganistão	410
Tajiquistão	830	Congo	50	Iraque	460	Síria	270
Ucrânia	595	Guiné	50	Paquistão	95	Iraque	115
Armênia	320	República Democrática do Congo	40	Afeganistão	75	Paquistão	105
Vietnã	70	Iraque	35	Eritreia	45	Irã	75
Outros	530	Outros	395	Outros	375	Outros	290
Eslováquia		Finlândia		Suécia		Reino Unido	
Paquistão	15	Iraque	1 080	Síria	4 710	Irã	4 780
Ucrânia	15	Afeganistão	685	Afeganistão	2 145	Paquistão	3 700
Síria	10	Síria	600	Iraque	2 045	Iraque	3 645
Afeganistão	10	Somália	425	Somália	1 280	Afeganistão	3 100
Iraque	10	Eritreia	275	Apátridas	985	Bangladesh	2 225
Outros	40	Outros	2 210	Outros	11 165	Outros	20 840
Islândia		Liechtenstein (*)		Noruega		Suíça	
República da Macedônia	460	Sérvia	15	Eritreia	545	Eritreia	5 040
Albânia	230	Ucrânia	10	Síria	540	Afeganistão	3 185
Iraque	75	China (incluindo Hong Kong)	5	Afeganistão	365	Síria	2 040
Geórgia	40	Albânia	5	Iraque	205	Somália	1 530
Síria	35	Bielorrússia	5	Etiópia	155	Sri Lanka	1 315
Outros	265	Outros	35	Outros	1 430	Outros	12 710

(*) Rússia: mais 10

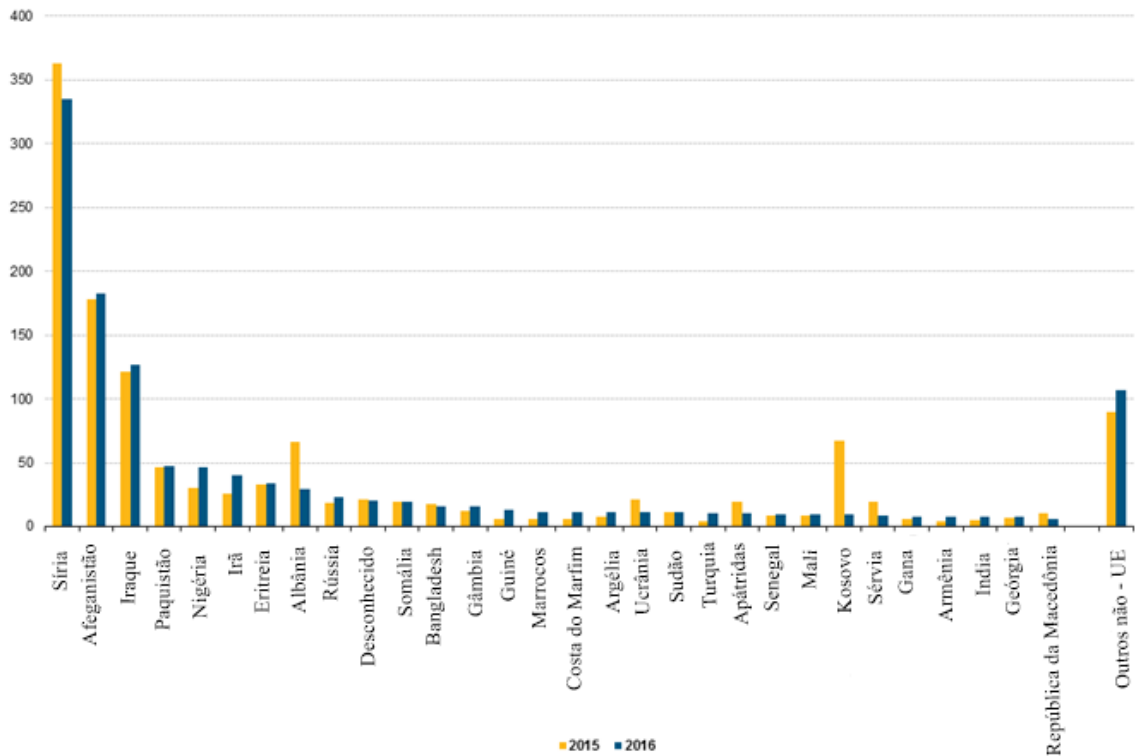
(*) Apátridas: mais 45

(*) Eritreia, Geórgia, Somália e Síria: mais 5

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Em relação a 2016, porém, houve uma redução do número de sírios, de 363.000 em 2015 para 335.000 em 2016. No total, a participação dos cidadãos sírios caiu de 28,9% para 27,8%. Contudo, verificou-se um aumento de candidatos afegãos, iraquianos, paquistaneses, iranianos, nigerianos e russos (figura 7) (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 7. Composição por origem dos requerentes de asilo na UE 2015 / 2016



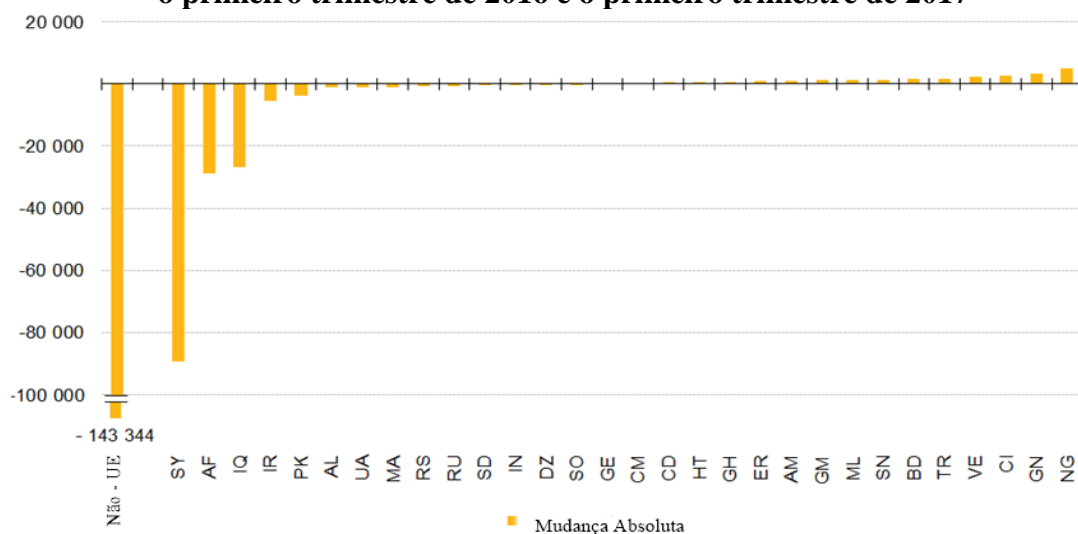
Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Já no primeiro trimestre de 2017, cidadãos de 143 países buscaram asilo pela primeira vez na região. Os sírios, os afegãos e os nigerianos foram as três principais nacionalidades dos requerentes de asilo, totalizando 22.500, 12.500 e 11.500 pedidos, respectivamente (Tabela 4). Os sírios continuaram a ser o grupo de nacionalidade que mais contribuiu para o decréscimo geral dos solicitantes de asilo em termos absolutos em 2017, com 89.300 candidatos a menos em relação ao primeiro trimestre de 2016. A mudança seguiu com os afegãos e iraquianos, com 28.600 e 26.600 candidatos a menos, respectivamente. Os cidadãos afegãos representaram 15% do número total de solicitantes de asilo pela primeira vez na região e os iraquianos 11%, enquanto os paquistaneses e os nigerianos representaram 4% cada. A maior queda relativa do número de candidatos, entre as nacionalidades mais comuns

dos requerentes de asilo em 2016 foi registrada pela Albânia e o Kosovo nos Balcãs Ocidentais (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

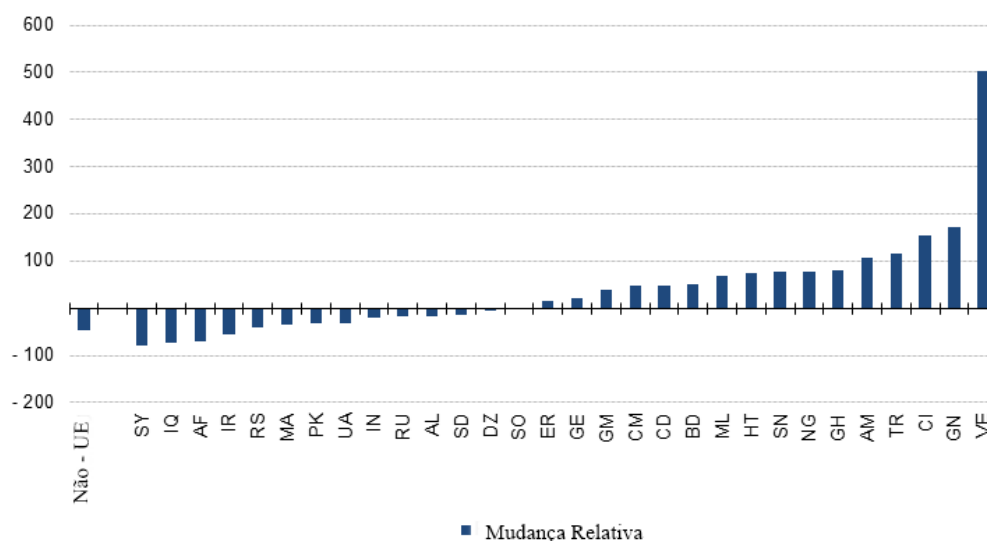
Em contrapartida, o número de requerentes de asilo aumentou em termos absolutos para os cidadãos da Nigéria, 5.000 a mais, da Guiné 3.300 a mais, e da Costa do Marfim 2.500 a mais, conforme a Figura 8 e a Tabela 4 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 8. Solicitantes de asilo pela primeira vez por cidadania em termos absolutos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Figura 9. Solicitantes de asilo pela primeira vez por cidadania em termos relativos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Tabela 4. Solicitantes de asilo pela primeira vez na UE por cidadania. 2016/2017

	Q1 2016			Q2 2016			Q3 2016			Q4 2016			Q1 2017			Q1 2017	Mudanças em %		Últimos 12 meses
	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Oct.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mar.		entre Q1 2016 e Q1 2017	entre Q4 2016 e Q1 2017	
Não UE (*)	97 145	109 550	101 205	105 355	99 100	118 960	114 480	133 200	118 825	78 140	70 230	58 900	54 655	52 335	57 565	164 555	-21	-47	1 061 750
Síria	35 740	41 085	34 990	34 325	29 930	32 830	29 670	32 570	28 905	13 540	11 695	9 550	7 345	7 430	7 740	22 515	-35	-80	245 530
Afeganistão	13 430	13 905	13 775	16 500	17 090	22 295	20 865	24 535	18 490	10 065	7 020	4 990	4 510	3 640	4 330	12 475	-43	-70	154 325
Nigéria	2 105	2 140	2 175	2 685	2 895	4 070	4 475	5 725	5 530	5 040	5 300	4 040	4 065	3 795	3 610	11 470	-20	79	51 230
Iraque	10 935	13 685	12 595	12 695	10 830	13 005	11 530	14 120	12 110	6 350	5 045	4 100	3 355	3 545	3 535	10 435	-33	-72	100 225
Paquistão	3 500	3 965	4 305	4 140	4 170	4 760	4 175	5 330	4 545	2 980	3 145	2 565	2 425	2 500	2 965	7 895	-9	-33	43 705
Eritreia	1 485	1 965	1 640	2 075	2 245	3 635	3 745	3 640	3 400	3 390	3 410	2 750	2 115	2 030	1 805	5 955	-38	17	34 245
Albânia	2 255	2 250	1 995	2 210	1 910	2 410	2 585	2 865	3 560	2 305	2 495	2 170	1 775	1 515	2 150	5 440	-22	-16	27 955
Guiné	590	675	660	755	925	1 085	1 200	1 525	1 535	1 565	1 520	1 425	1 620	1 585	2 040	5 245	16	173	16 785
Bangladesh	1 120	1 085	960	965	940	1 020	1 205	1 690	2 085	1 665	1 860	1 420	1 380	1 495	1 860	4 735	-4	50	17 580
Irã	3 075	3 250	3 515	3 435	3 250	3 945	4 490	4 705	4 220	2 655	1 950	1 665	1 645	1 320	1 465	4 430	-29	-55	34 740
Gâmbia	890	1 015	1 140	1 225	1 245	1 515	1 910	1 515	1 360	1 145	1 485	1 260	1 285	1 360	1 550	4 195	8	38	16 860
Costa do Marfim	515	530	560	715	855	1 050	1 000	1 365	1 260	1 240	1 090	1 020	1 160	1 345	1 595	4 100	22	155	13 695
Senegal	505	600	720	730	765	785	775	930	930	910	970	890	1 025	1 015	1 190	3 230	17	77	10 920
Somália	985	1 070	1 180	1 710	1 500	1 980	1 990	2 095	2 110	1 800	1 385	1 160	1 080	1 030	1 050	3 160	-27	-2	18 885
Rússia	955	1 245	1 565	2 070	2 530	3 295	2 745	2 705	2 105	1 445	1 200	1 195	1 035	1 035	1 035	3 105	-19	-18	22 385
Turquia	385	510	475	590	615	785	805	1 180	1 155	1 265	1 260	1 070	1 020	950	980	2 945	-18	115	11 675
Venezuela	150	155	170	290	295	440	370	390	455	600	810	585	880	985	1 040	2 905	45	504	7 140
Mali	490	580	645	685	780	795	875	1 030	980	990	860	745	895	950	1 055	2 905	12	70	10 640
Argélia	655	1 140	820	825	670	675	750	1 065	1 275	1 145	1 145	1 005	865	800	780	2 445	-26	-7	10 995
Ucrânia	1 100	1 080	1 210	1 230	850	945	755	760	760	820	885	700	740	800	800	2 340	-3	-31	10 045
Sudão	735	795	970	835	650	780	750	1 075	1 120	1 195	835	1 340	660	700	800	2 165	-36	-13	10 750
Armênia	340	315	325	355	405	685	750	1 110	1 185	985	680	610	850	585	585	2 020	-11	106	8 785
Marrocos	820	1 125	955	935	740	720	800	1 235	1 185	985	910	780	630	645	640	1 920	-28	-34	10 210
Congo	425	475	385	355	395	425	430	400	500	490	445	415	490	645	785	1 915	42	49	5 775
Geórgia	470	545	530	495	495	605	805	775	705	710	615	535	590	600	675	1 865	0	21	7 610
Gana	305	315	330	375	405	550	755	1 215	1 205	880	725	700	610	540	575	1 725	-25	81	8 535
Desconhecido	2 835	3 135	2 145	1 785	1 515	1 620	1 525	1 890	1 505	730	730	630	430	430	655	1 510	-28	-81	13 440
Haiti	285	255	325	390	435	645	645	1 185	720	85	100	250	600	485	420	1 505	244	74	5 965
Sérvia	775	805	710	710	520	640	925	1 010	1 015	545	665	570	420	400	570	1 390	-22	-39	7 990
Camarões	265	305	330	300	375	485	470	460	480	500	475	430	435	435	455	1 325	-6	47	5 310
Outros (não UE)	9 030	9 530	9 105	8 955	8 875	10 495	10 710	13 095	12 450	10 105	9 515	8 325	8 720	7 750	8 820	25 295	-10	-9	117 815

(*) Dados da Áustria não estão disponíveis para Março de 2017.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Já em termos relativos, destacam-se os requerentes de asilo de origem venezuelana, com um aumento de 5 vezes na UE ao longo do primeiro trimestre de 2017, em comparação ao mesmo período de 2016. Esse aumento foi seguido por candidatos da Guiné, quase 170% a mais, Costa do Marfim, aproximadamente 150% a mais e Turquia, quase 100% a mais. Os candidatos da Síria, do Iraque, do Afeganistão e do Irã, por sua vez, registraram um decréscimo em mais de 50%, junto a candidatos sérvios, marroquinos, paquistaneses e ucranianos, com um decréscimo acima de 30% cada, conforme figura 9, Tabela 4 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

2.4 Para onde eles vão? Principais países de destino dos migrantes e refugiados na União Europeia

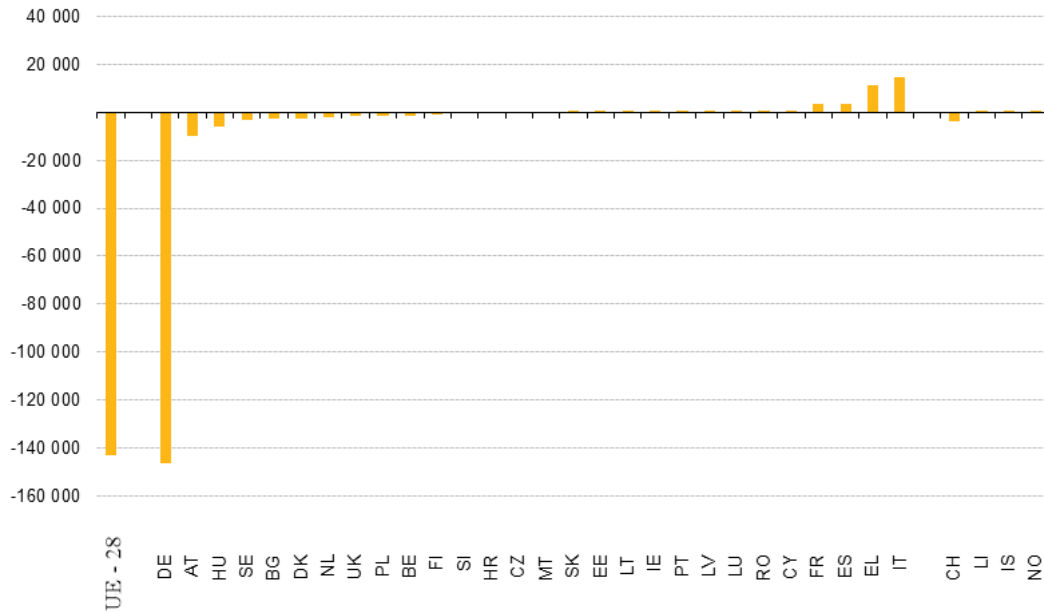
As tendências dos requerentes de asilo variaram muito de país para país no primeiro trimestre de 2017. Embora tenha havido um decréscimo de 146.200 candidatos em relação ao primeiro trimestre de 2016, a Alemanha ainda consta como o país que possui o maior número de requerentes de asilo, com mais de 49.000 candidatos ou 30% de todos os candidatos dos Estados membros da UE, seguida pela Itália, com 36.900 ou 22% de todos os países da região, França com 22.000, ou 13%, Grécia com 16.500 ou 10% e Reino Unido com 8.400 ou 5%. Estes 05 Estados representam, em conjunto, 80% de todas as requisições de asilo na UE, conforme a Tabela 1 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Dos 22.500 sírios que solicitaram, pela primeira vez, asilo na UE no primeiro trimestre de 2017, mais de 40% foram registrados na Alemanha (9.800) e cerca de 24% na Grécia (5.400). Do mesmo modo, cerca de 40% dos afegãos ou 5.000 solicitaram asilo na Alemanha, enquanto cerca de 70% dos nigerianos ou 8.000 solicitaram asilo na Itália. Os sírios configuravam-se como a principal cidadania dos requerentes de asilo em 13 Estados membros da UE (Tabelas 3, 4 e 5) (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Em geral, os países europeus que recebem o maior número de pessoas são aqueles localizados na chamada “linha de frente”, ou seja, países nos quais refugiados e imigrantes possuem o primeiro acesso ao continente. Nesse caso, os dois países com maior facilidade de acesso são Grécia e Itália, que receberam mais de 30.000 solicitantes de asilo entre 2015 e 2016. Só a Itália recebeu cerca de 160.000 pessoas nos primeiros dez meses de 2016, número 13% maior do que em 2015. Já no primeiro trimestre de 2017 este país foi aquele com o maior aumento no número de candidatos, contando com mais de 14.600, conforme figuras 10 e 11. A Grécia também registrou um aumento significativo em seus pedidos de asilo, contando com

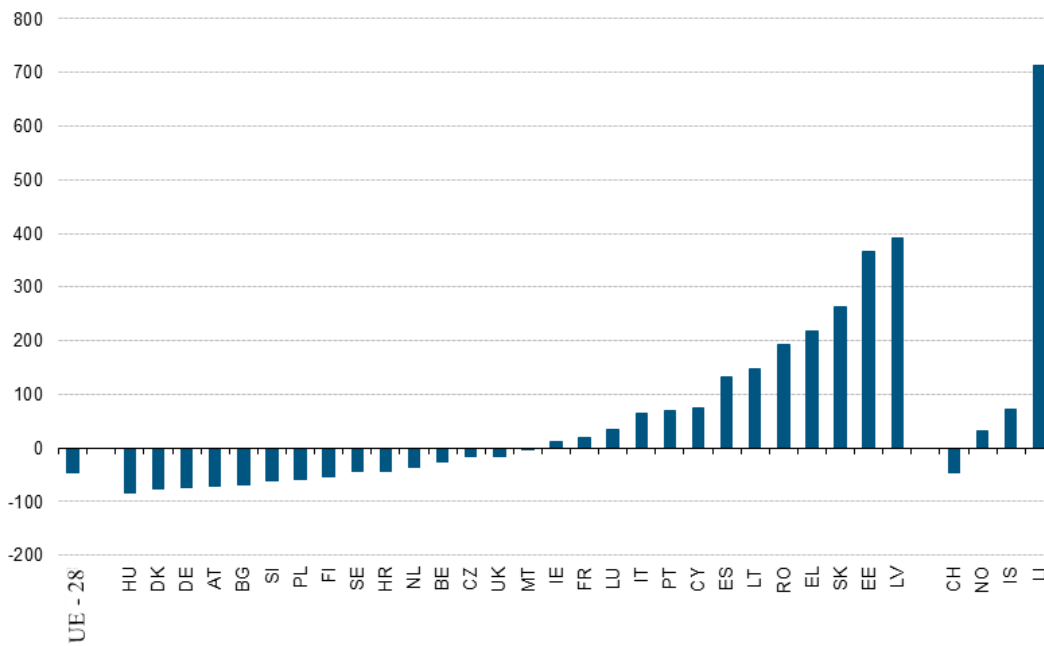
mais de 11.400 no primeiro trimestre de 2017 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 10. Solicitantes de asilo pela primeira vez em termos absolutos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Figura 11. Solicitantes de asilo pela primeira vez em termos relativos entre o primeiro trimestre de 2016 e o primeiro trimestre de 2017



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Tabela 5. Trinta principais cidadanias dos requerentes de asilo pela primeira vez na UE (por país de destino) no primeiro trimestre de 2017.

RESIDENTES NÃO PERTENCENTES À UE # (%)		
Alemanha	49 080	30
Itália	36 905	22
França	21 955	13
Grécia	16 540	10
Reino Unido	8 420	5
Outros	31 655	19

SÍRIA # (%)		
Alemanha	9 790	43
Grécia	5 370	24
Áustria	1 170	5
França	1 015	5
Bélgica	705	3
Outros	4 460	20

IRAQUE # (%)		
Alemanha	4 325	41
Grécia	2 175	21
Reino Unido	875	8
França	595	6
Itália	585	6
Outros	1 875	18

ALBÂNIA # (%)		
França	2 960	54
Alemanha	1 035	19
Reino Unido	425	8
Grécia	325	6
Bélgica	170	3
Outros	520	10

IRÃ # (%)		
Alemanha	2 375	54
Reino Unido	775	17
Grécia	430	10
Suécia	165	4
Áustria	155	3
Outros	535	12

SENEGAL # (%)		
Itália	2 775	86
França	235	7
Alemanha	95	3
Bélgica	40	1
Países Baixos	15	0
Outros	65	2

TURQUIA # (%)		
Alemanha	1 550	53
França	300	10
Suécia	285	10
Grécia	175	6
Bélgica	130	4
Outros	510	17

ARGÉLIA # (%)		
França	710	29
Alemanha	605	25
Grécia	305	13
Países Baixos	300	12
Espanha	135	6
Outros	380	16

ARMÊNIA # (%)		
Alemanha	1 220	60
França	550	27
Países Baixos	35	2
Suécia	35	2
Itália	35	2
Outros	145	7

GEÓRGIA # (%)		
Alemanha	570	31
França	260	14
Países Baixos	230	12
Suécia	205	11
Grécia	205	11
Outros	395	21

SÉRVIA # (%)		
Alemanha	770	56
França	270	19
Luxemburgo	90	6
Suécia	65	5
Itália	55	4
Outros	135	10

AFEGANISTÃO # (%)		
Alemanha	5 025	40
Grécia	2 375	19
França	1 475	12
Áustria	740	6
Bulgária	605	5
Outros	2 255	18

PAQUISTÃO # (%)		
Itália	2 695	34
Grécia	2 065	26
Alemanha	1 075	14
Reino Unido	845	11
França	405	5
Outros	810	10

GUINÉ # (%)		
Itália	2 610	50
Alemanha	1 205	23
França	980	19
Bélgica	210	4
Espanha	110	2
Outros	130	2

GÂMBIA # (%)		
Itália	3 030	72
Alemanha	830	20
Espanha	120	3
Países Baixos	40	1
França	40	1
Outros	135	3

SOMÁLIA # (%)		
Alemanha	1 730	55
Itália	695	22
França	155	5
Suécia	140	4
Reino Unido	80	3
Outros	360	11

VENEZUELA # (%)		
Espanha	2 650	91
Itália	90	3
França	60	2
Alemanha	30	1
Países Baixos	15	1
Outros	60	2

UCRÂNIA # (%)		
Espanha	760	33
Itália	665	28
Alemanha	240	10
Suécia	120	5
França	115	5
Outros	435	19

MARROCOS # (%)		
Alemanha	540	28
Itália	405	21
Países Baixos	275	14
Grécia	130	7
França	120	6
Outros	450	23

GANA # (%)		
Itália	1 295	75
Alemanha	235	14
Reino Unido	85	5
Grécia	20	1
Espanha	15	1
Outros	70	4

CAMARÕES # (%)		
Itália	495	37
Alemanha	285	22
França	135	10
Grécia	100	8
Bélgica	90	7
Outros	220	17

NIGÉRIA # (%)		
Itália	8 005	70
Alemanha	1 805	16
França	465	4
Reino Unido	455	4
Áustria	255	2
Outros	490	4

ERITREIA # (%)		
Alemanha	3 070	52
Itália	1 165	20
Países Baixos	365	6
França	255	4
Reino Unido	215	4
Outros	880	15

BANGLADESH # (%)		
Itália	2 935	62
França	635	13
Reino Unido	560	12
Grécia	280	6
Alemanha	110	2
Outros	215	5

COSTA DO MARFIM # (%)		
Itália	2 670	65
França	785	19
Alemanha	465	11
Espanha	80	2
Bélgica	25	1
Outros	75	2

RUSSIA # (%)		
Alemanha	1 230	40
Polónia	680	22
França	520	17
Áustria	205	7
Bélgica	105	3
Outros	365	12

MALI # (%)		
Itália	2 215	76
França	350	12
Alemanha	180	6
Espanha	75	3
Grécia	35	1
Outros	45	2

SUDÃO # (%)		
França	1 385	64
Reino Unido	325	15
Alemanha	210	10
Itália	90	4
Países Baixos	50	2
Outros	105	5

REP. DEMOCRÁTICA DO CONGO # (%)		
França	1 040	50
Grécia	440	21
Bélgica	135	7
Alemanha	100	5
Espanha	45	2
Outros	300	15

HAITI # (%)		
França	1 480	99
Grécia	20	1
Outros	0	0

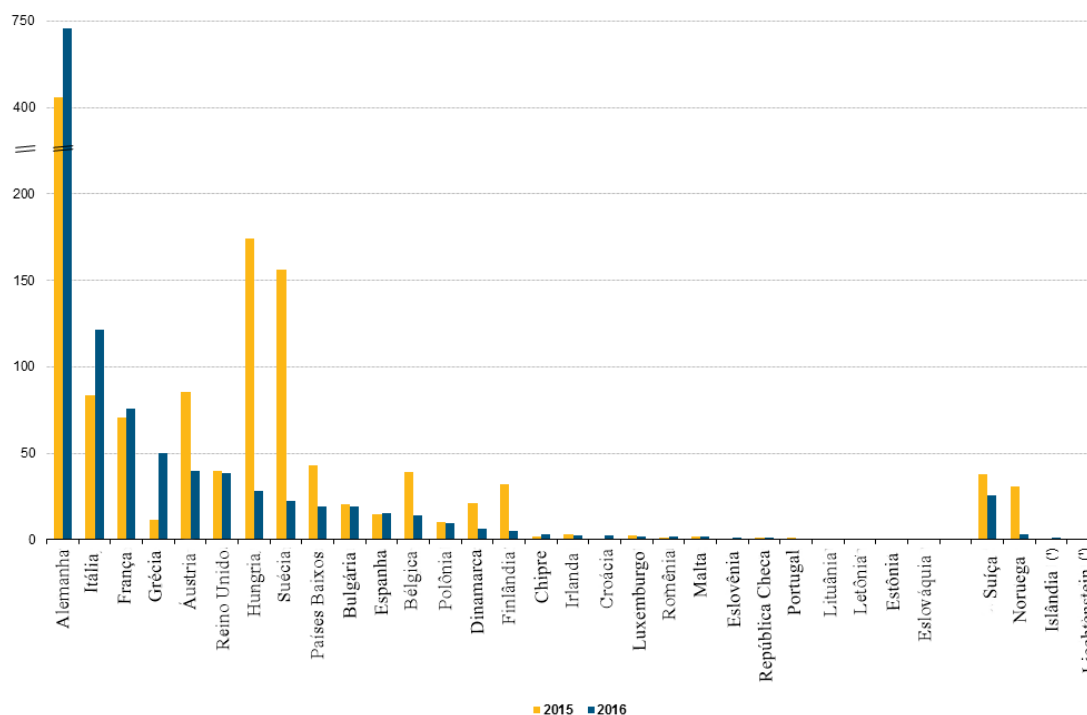
ÍNDIA # (%)		
Reino Unido	585	44
Alemanha	350	27
Itália	110	8
Chipre	100	8
França	45	3
Outros	125	10

Nota: As cidadanias selecionadas são aquelas com o maior número de solicitações registradas durante o primeiro trimestre de 2017 na UE.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Em termos relativos, os maiores aumentos no número de candidatos ao asilo em 2015 e 2016 foram registrados na Croácia (15 vezes maior), na Eslovênia (quase 05 vezes maior) e na Grécia (04 vezes maior em relação a 2015 e 02 vezes maior, ou 11.400 candidatos a mais, no primeiro trimestre de 2017, em comparação com o mesmo período em 2016). Entretanto, no primeiro trimestre de 2017, a Croácia apresentou queda em seus requerentes de asilo em termos relativos, conforme figura 11. No caso da Letônia, apesar do número pequeno de candidatos (180), o país registrou um aumento relativo 04 vezes maior (125 candidatos a mais) no primeiro trimestre de 2017 em relação ao mesmo trimestre de 2016 (figura 11). Em contrapartida, a Áustria, os Países Baixos, a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, a Hungria e a Suécia relataram menos da metade do número de requerentes de asilo em 2016 em comparação a 2015, queda que também foi verificada em 2017 (figuras 10 e 11). A Noruega e a Eslováquia também registraram uma grande queda em 2016, conforme figura 12, porém quando observamos a figura 11, constatamos que esses dois países tiveram um aumento relativo em seus requerentes de asilo no primeiro trimestre de 2017 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 12. Número de solicitantes de asilo na UE em 2015 e 2016



(*) - 2015 não disponível

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Em comparação com a população de cada Estado membro, a taxa mais elevada de candidatos durante o primeiro trimestre de 2017 foi registrada na Grécia (1.534 candidatos por 01 milhão de habitantes), seguida por Chipre (1.308/1.000.000), Luxemburgo (1.175/1.000.000) e Malta (884/1.000.000). Em contraste, as taxas mais baixas foram observadas na Eslováquia (11 candidatos por 01 milhão de habitantes), Portugal (24/1.000.000), Polônia (25/1.000.000) e República Checa (28/1.000.000). Em geral, no primeiro trimestre de 2017, foram contabilizados 322 requerentes de asilo por 01 milhão de habitantes em toda a UE, vide Tabela 1 (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

2.5 Principais Rotas de Deslocamento

Embora a maioria dos que chegam tenham necessidades de proteção, muitos partem para a Europa, não de seus países de origem - onde enfrentam violência e perseguição - mas de lugares de primeiro asilo, como a Turquia e a Jordânia. Segundo o ACNUR (2017), pelo terceiro ano consecutivo, a Turquia foi o país que acolheu o maior número de refugiados no mundo, cerca 2,9 milhões (quadro 01) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017). Globalmente, 86% dos refugiados estão em países subdesenvolvidos. Cerca de 90% dos 04 milhões de sírios deslocados fora das fronteiras de seu país estão localizados em três países principais: Turquia, Jordânia e Líbano. Entretanto, na medida em que a guerra continua e os recursos e as oportunidades nesses países se tornam escassos, os deslocados começam a procurar a Europa como abrigo (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015).

Quadro 1. Principais países de asilo para refugiados

Turquia	2.9 milhões
Paquistão	1.4 milhões
Líbano	1 milhão
República Islâmica do Irã	979.400
Uganda	940.800
Etiópia	791.600

Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees (2017).

De acordo com Fargues (2016), embora as entradas não autorizadas no Mediterrâneo para a Europa sejam um fenômeno de grande escala há várias décadas, sua magnitude e padrão mudaram radicalmente no decorrer de 2014. Ao longo dos anos de 2014-2015 ocorreram mudanças nas rotas migratórias do Mediterrâneo Central para o Oriental. Segundo o autor, os migrantes e os refugiados chegam à Europa através de quatro rotas principais: Mediterrâneo Central, Mediterrâneo Ocidental, Mediterrâneo Oriental e Balcãs Ocidentais, conforme figura 13 (FARGUES, 2016).

Figura 13. Rotas migratórias para a Europa



Fonte: (REFUGIADOS..., 2015).

A primeira delas é a rota do Mediterrâneo Central (Itália e Malta) ¹¹. Mais de 120.000 migrantes e refugiados chegaram à Europa através dessa rota entre janeiro e setembro de 2015. A maioria viajou em embarcações de contrabandistas que partiam da Líbia, da Tunísia ou do Egito. Essa rota dominou os fluxos durante todo o ano de 2014 e foi palco de tragédias em larga escala, principalmente entre outubro de 2013 e abril de 2015. A rota do Mediterrâneo Central, apesar de ter perdido a sua centralidade como única rota em 2015, em parte devido ao aumento da instabilidade na Líbia, continua sendo o principal ponto de entrada para indivíduos oriundos da região subsariana. Os eritreus e os nigerianos, por exemplo, foram os maiores grupos atravessando essa região em 2015 (FARGUES, 2016).

A segunda rota é a do Mediterrâneo Ocidental, que tem início no Marrocos e na Argélia, finalizando seu percurso na costa da Espanha. Para a OIM (2018), os desafios de

¹¹ Segundo dados apontados pela Frontex (2017), a rota de Puglia e Calábria foi um ponto de entrada importante para os migrantes e refugiados em 2011. Foram 5259 entradas detectadas ao longo de todo o ano. Em Puglia, grande parte já havia entrado pela Grécia e eram oriundos da Ásia. Em Calábria, por sua vez, o fluxo vinha da Turquia e do Egito. A maioria das pessoas possuía nacionalidade síria, paquistanesa, afegã e egípcia. A partir de outubro de 2014, os dados da rota para Púglia e Calábria foram incluídos na rota do Mediterrâneo Central (AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA, 2017).

proteção e as graves violações dos direitos humanos ao longo dessa rota são profundos e incluem mortes tanto no mar, como no deserto; além de desaparecimentos de imigrantes; explorações e abusos, físicos e emocionais; tráfico; contrabando; trabalho forçado; extorsões, dentre outras violações de direitos humanos. Segundo o ACNUR (2017), cerca de 6,4 mil pessoas entraram na Europa por meio desta rota em 2017. Contudo, apesar do relativo crescimento em relação a 2016, o número de chegadas através do Mediterrâneo Ocidental ainda é menor quando comparado ao do Mediterrâneo Central e Oriental (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2018).

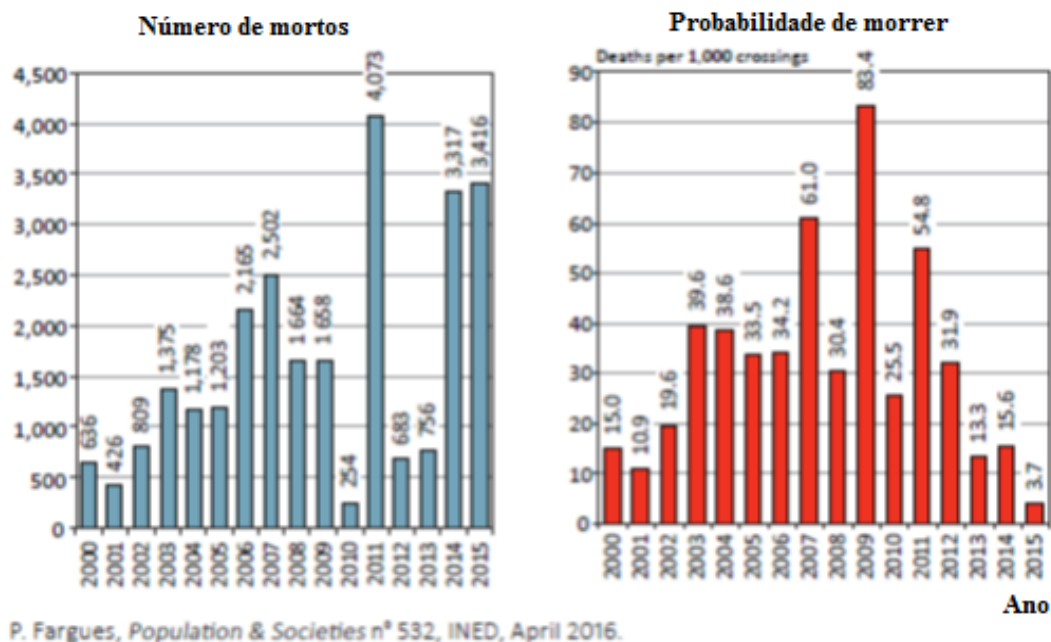
Já a terceira rota é a do Mediterrâneo Oriental (Grécia / Mar Egeu). Enquanto o Mediterrâneo Central dominou os fluxos em 2014, em 2015 a rota do Mediterrâneo Oriental tornou-se a principal rota marítima. Mais de 350.000 pessoas atravessaram a Turquia para a Grécia, a grande maioria para ilhas gregas, como Lesbos e Kos, próximo à costa turca, nos primeiros nove meses de 2015. A mudança nos fluxos para o Mediterrâneo Oriental foi impulsionada principalmente por uma mudança nos padrões de migração entre os sírios, devido a maior “facilidade e segurança” se comparada ao Mediterrâneo Central. Cidadãos afegãos e paquistaneses também realizaram a travessia através dessa rota (FARGUES, 2016).

Por fim, a rota dos Balcãs ocidentais (Hungria) foi crescendo na medida em que os fluxos para a Grécia aumentavam. Mais de 155.000 pessoas passaram da Sérvia para a Hungria entre janeiro e agosto de 2015. Dois grupos principais viajaram por esta rota: os cidadãos dos Balcãs Ocidentais - especialmente do Kosovo e da Albânia - e os migrantes e refugiados que viajavam da Grécia para chegar a outros países da União Europeia (FARGUES, 2016). Essas mudanças de rotas multiplicaram o número de países diretamente afetados pelos deslocamentos, uma vez que, para alcançar a Grécia e seus respectivos países de destinos, as pessoas deveriam passar por outros países (ARANGO, 2016).

Para Fargues (2016) é natural que as rotas mudem em razão das mudanças na geografia dos conflitos. O autor ressalta que cada rota fechada por controles policiais é substituída por outra ainda mais perigosa. Prova disso é a classificação da rota do Mediterrâneo como a mais letal do mundo (FARGUES, 2016, p. 02). Segundo ele, entre 2000 e 2015, para cerca de 1.664.211 pessoas que realizaram o cruzamento, 26.115 mortes foram relatadas, o que corresponde à probabilidade de 1,5% de chances de morrer na travessia, atingindo um pico em 2009, elevando a probabilidade para 8,3% (FARGUES, 2016, p. 03). Em 2015, só nos primeiros nove meses, quase 3.000 pessoas morreram nessa travessia (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015). Entretanto, conforme os dados da figura 14, esse ano aparece como o menos letal em termos de riscos, com uma probabilidade de morte

de 0,37%. Isso se deve em razão das operações de buscas e de resgates na região, realizadas por navios italianos¹², bem como as mudanças de rotas ao longo de Mediterrâneo (FARGUES, 2016).

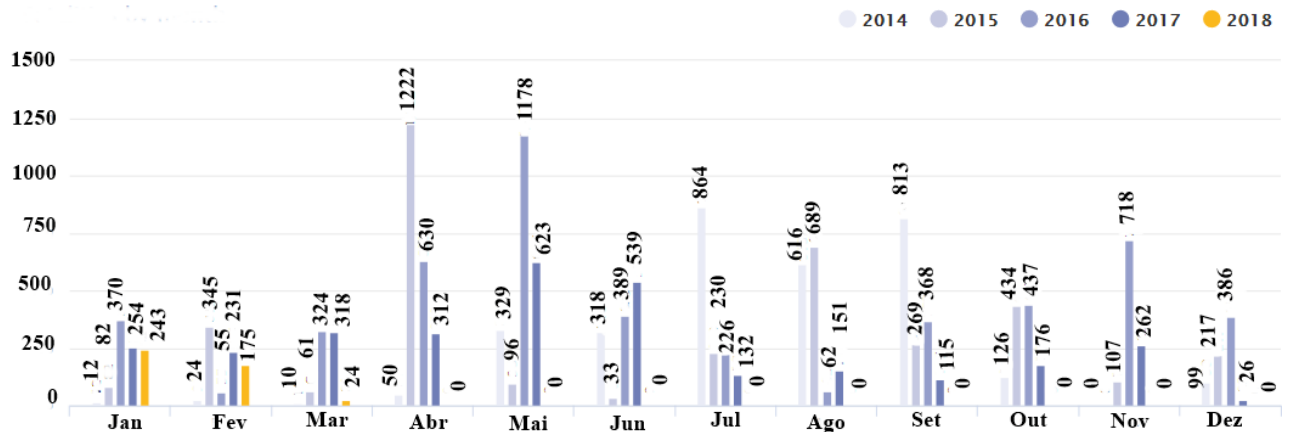
Figura 14. Taxa de mortalidade durante a travessia do Mar Mediterrâneo para a Europa entre 2000-2015



Fonte: Fargues (2016).

Entretanto, segundo o ACNUR (2017), essas rotas provaram-se mais perigosas em 2016 do que em 2015. Se neste último ano constatou-se uma redução no número de mortos, em 2016, 5.143 refugiados e migrantes morreram ou foram declarados como desaparecidos. Isso corresponde a um aumento de 74% em relação ao ano anterior, conforme a figura 15 (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

¹² Aqui destaca-se a operação Mare Nostrum, uma operação italiana de salvamento de imigrantes e refugiados no Mediterrâneo. Em outubro de 2014, essa operação foi substituída pela operação Triton, da Frontex, visando um controle maior de fronteiras. Segundo Mota (2015), essa operação foi estabelecida com um terço do orçamento operacional da Mare Nostrum (MOTA, 2015).

Figura 15. Número de mortos no Mar Mediterrâneo por mês entre 2014 e 2018

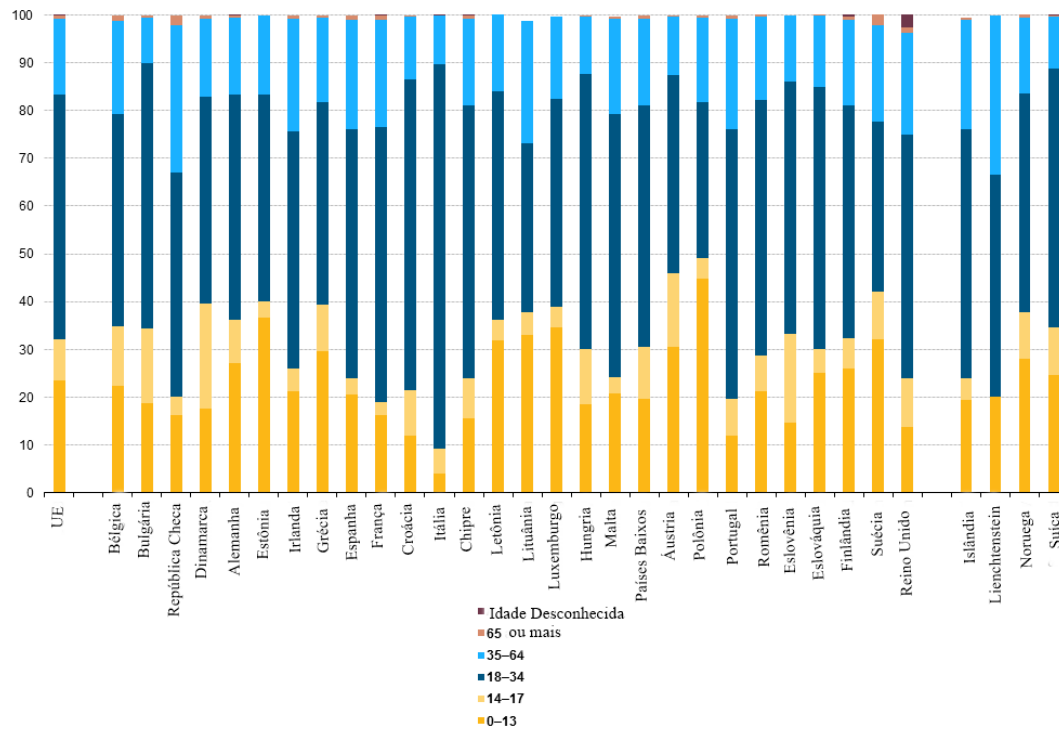
Fonte: International Organization for Migration (2018).

2.6 Perfis dos requerentes de proteção na União Europeia

De acordo com dados fornecidos pelo EUROSTAT (2017), cerca de 83% dos requerentes de asilo na UE em 2016 tinham menos de 35 anos (figura 16). Isso equivale a dizer que, a cada 05 pessoas que pediam asilo em algum Estado membro da UE, 04 delas tinham menos de 35 anos. A faixa etária de 18 a 34 anos representou pouco mais da metade do número total de candidatos, mais precisamente 51%, enquanto quase um terço, 32%, do número total de candidatos eram menores de 18 anos (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

A distribuição por idade dos requerentes de asilo na UE mostrou-se comum em quase todos os seus Estados membros, exceto na Polônia, onde a maior proporção dos requerentes de asilo era composta por candidatos com menos de 14 anos (45%). Em 2016, a UE registrou cerca de 63.300 pedidos de menores não acompanhados. Isso equivale a dizer que 15,9% de todas as pessoas com menos de 18 anos contabilizadas na região estavam desacompanhadas (figura 17). Entre os menores que solicitaram asilo, a parcela daqueles que não estavam acompanhados foi inferior à metade na maioria dos Estados membros da UE em 2016, exceto na Itália e na Eslovênia (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

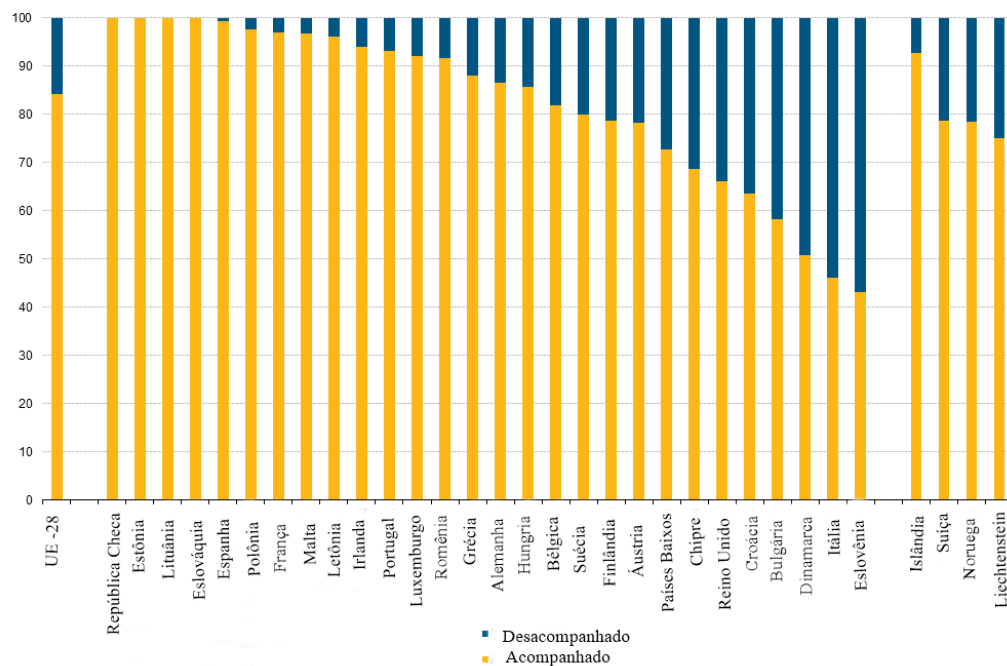
Figura 16. Distribuição por idade dos requerentes de asilo (pela primeira vez) na UE em 2016



Note: due to the use of rounded figures in these calculations the sum of all age groups does not always equal 100 %.
Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

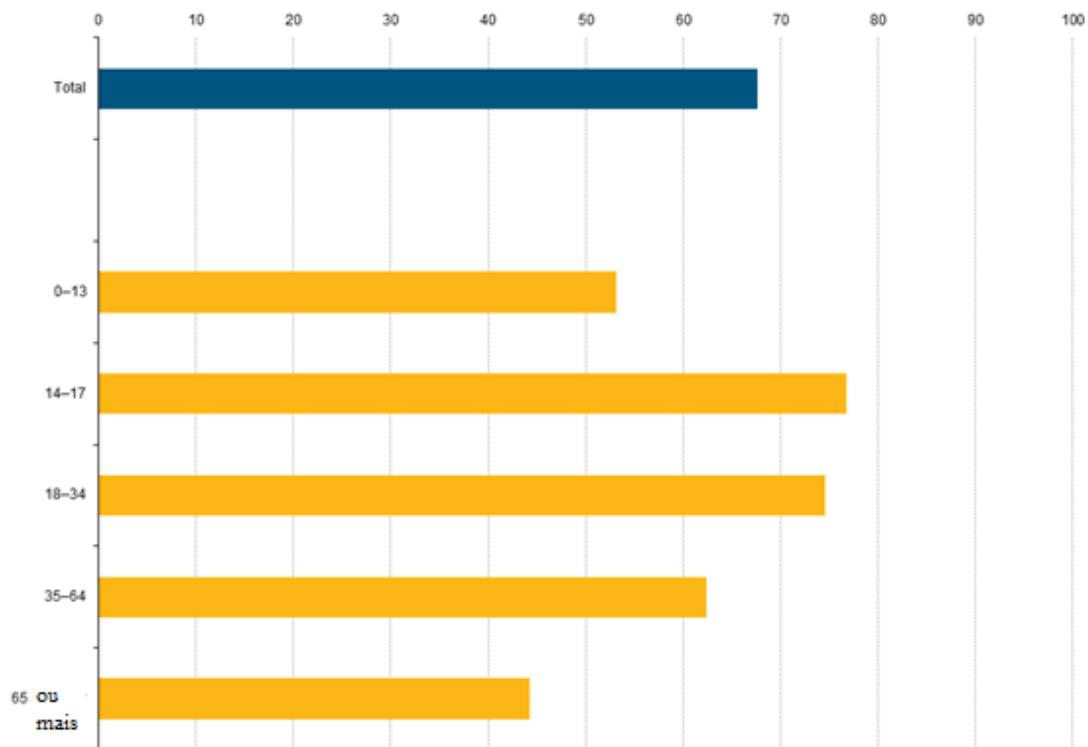
Figura 17. Distribuição por status (acompanhado/desacompanhado) de solicitantes de asilo na UE menores de 18 anos



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

A distribuição por sexo dos requerentes de asilo que solicitaram seus pedidos pela primeira vez mostra que, no geral, mais homens do que mulheres pediram asilo na UE. Entre o grupo etário mais jovem (0-13 anos), os homens representaram 53% do número total de candidatos em 2016. Houve maior grau de diferença em termos de gênero para os requerentes de asilo entre 14-17 e 18-34 anos, em que cerca de três quartos dos candidatos eram do sexo masculino. Já entre aqueles com 35-64 anos, a parcela de candidatos do sexo masculino representou pouco mais de três quintos. Em todos os países da UE em 2016, os requerentes de asilo do sexo feminino apresentaram-se em número superior aos do sexo masculino para o grupo de 65 anos ou mais, embora a entrada de pessoas nesta faixa etária tenha sido relativamente pequena, representando 0,6% do número total de candidatos¹³ (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 18. Distribuição de homens requerentes de asilo na UE por idade



Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

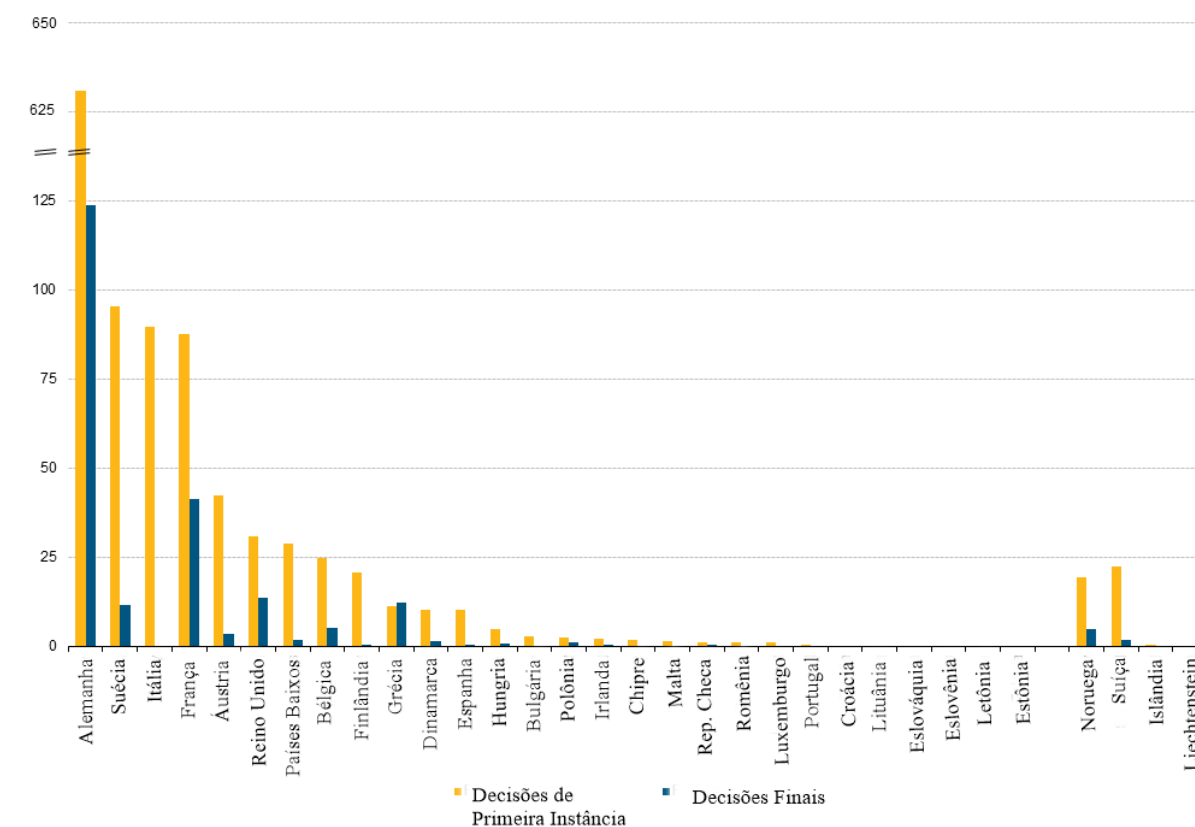
Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

¹³ Nessa conjuntura específica, chama a atenção o aumento do número de mulheres e crianças em relação a contextos anteriores. De acordo com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA) e a Comissão das Mulheres para os Refugiados (WRC) o crescimento do número de mulheres refugiadas e migrantes, incluindo mulheres solteiras, grávidas, lactantes, idosas e crianças pode se centrar na percepção de que mulheres e/ou crianças que viajam sozinhas podem ter prioridade nos serviços e procedimentos para a aquisição de asilo (UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY; UNITED NATIONS POPULATION FUND; WOMEN'S REFUGEE COMMISSION, 2016).

2.7 Quais países mais acolhem? Decisões sobre os pedidos de asilo

Em 2016 cerca de 1,1 milhão de decisões de primeira instância¹⁴ foram registradas em todos os Estados membros da UE. Esse valor corresponde quase ao dobro daquele registrado em 2015, equivalente a 593.000. O maior escopo de decisões foi tomado na Alemanha (figura 19), constituindo cerca de três quintos ou 57% das decisões totais de primeira instância na UE em 2016. Além disso, houve 221.000 decisões finais, com a maior parte, novamente na Alemanha, cerca de 56% (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 19. Número de decisões de primeira instância e de decisões finais na UE em 2016



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

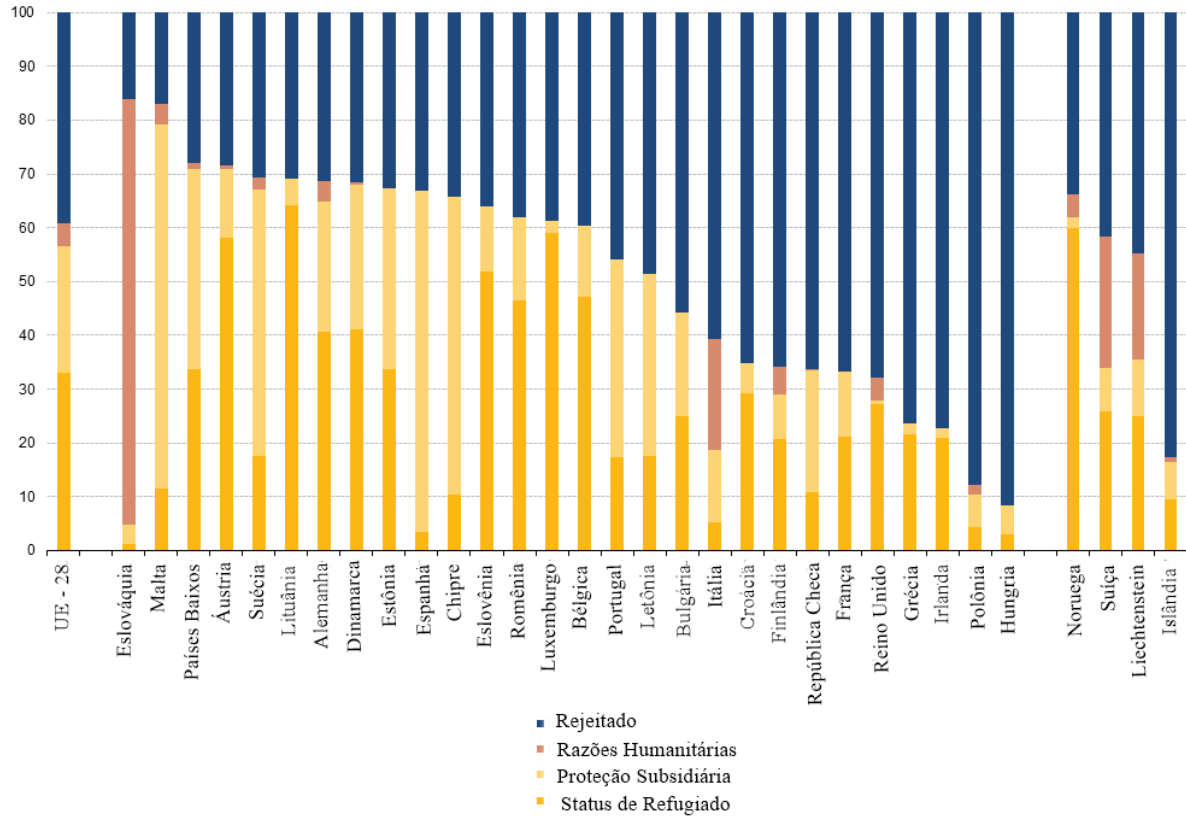
A figura 20 fornece uma análise do resultado das decisões de primeira instância na UE no ano de 2016. Embora o status de refugiado e de proteção subsidiária¹⁵ seja definido pela

¹⁴ Segundo o EUROSTAT (2017), existem dois níveis de decisão: o primeiro, classificado como decisão de primeira instância, refere-se ao total de decisões tomadas, incluindo tanto decisões positivas como decisões negativas. Já o segundo é denominado decisão final e é utilizado quando revisões precisam ser feitas em relação à decisão previamente tomada (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

¹⁵ De acordo com o Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração, a proteção subsidiária na UE é definida como o “estatuto conferido a um nacional de país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado

legislação da UE, as razões humanitárias são específicas das legislações nacionais e não são aplicáveis em todos os Estados membros da União (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 20. Resultado das decisões de primeira instância na UE em 2016



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

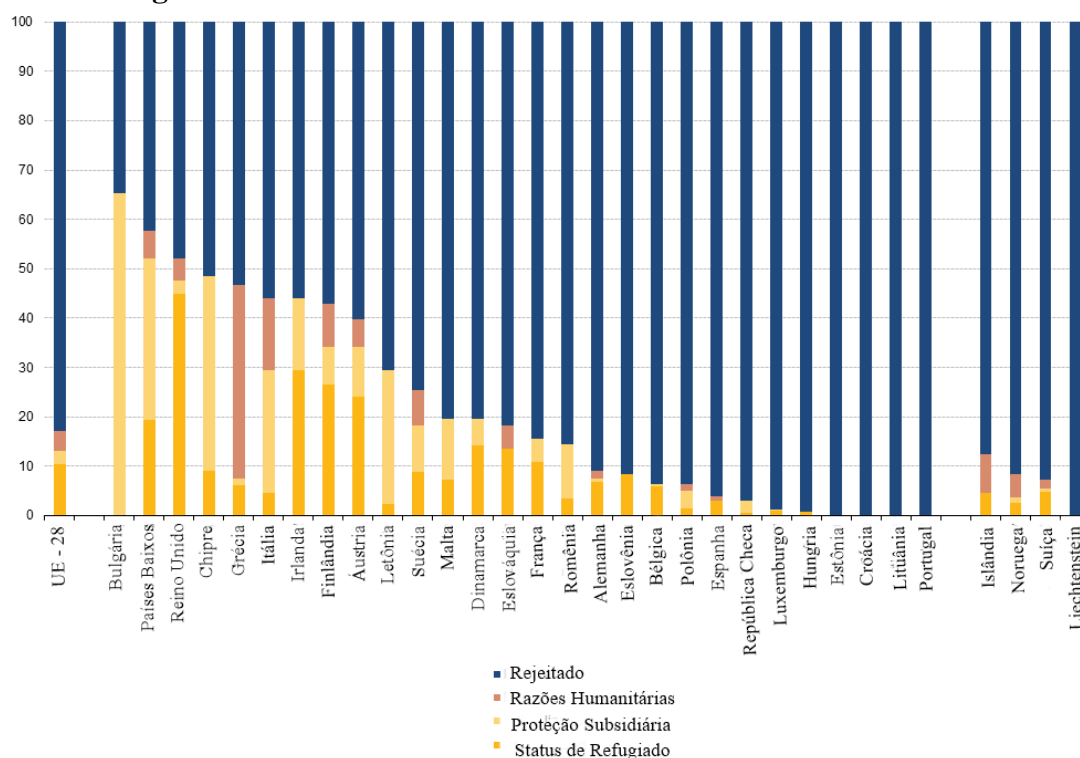
De acordo com a figura 20, cerca de três quintos ou 61% das decisões de asilo de primeira instância da UE tiveram resultados positivos em 2016, ou seja, concederam ou o status de refugiados ou de proteção subsidiária, ou uma autorização para permanência na região por razões humanitárias. Dessa maneira, um total de 366.000 pessoas receberam resultados positivos em decisões de primeira instância na UE em 2016, 258.000 tinham status de refugiado (54%) ou proteção subsidiária (24%) e 48.000 tinham autorização para permanecer na região por razões humanitárias. As maiores porcentagens de decisões positivas de asilo de primeira instância nesse período foram registradas na Eslováquia (84%) e em Malta (83%). Por outro lado, a Grécia, a Irlanda, a Polónia e a Hungria registraram taxas de

refugiado, mas que está suscetível de correr um risco real de sofrer ofensa grave no âmbito dos regimes de asilo” (GRUPO DE TRABALHO PARA A AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO, 2017, p.01).

rejeição de primeira instância superiores a 75%. Entretanto, é importante ressaltar que, a Eslováquia, conforme nos mostra a figura 12, recebeu um número muito pequeno de solicitações de asilo tanto em 2015 como em 2016. Fato que não nos permite considerá-la como um dos principais países que mais receberam refugiados em seu território, apesar de configurar como o primeiro país em termos de resultados positivos em suas decisões de primeira instância (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

As decisões finais positivas, ou seja, aquelas baseadas em recursos ou revisões, apresentaram-se menores em 2016, com uma taxa de 17%, conforme figura 21. Cerca de 37.700 pessoas na UE receberam decisões finais positivas com base em recursos ou revisões, das quais 23.200 foram concedidas o status de refugiado, 5.900 foram concedidas proteção subsidiária e outros 8.700 foram concedidas status humanitário. Em três Estados membros da UE, mais da metade das decisões finais de asilo em 2016 foram positivas: Bulgária (65%), Holanda (58%) e Reino Unido (52%). Em contrapartida, a maior porcentagem de rejeições foi registrada em países como Estônia, Croácia, Lituânia e Portugal, onde todas as decisões finais foram negativas (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 21. Resultado das decisões finais na UE em 2016



Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Já no primeiro trimestre de 2017, cerca de 284.750 decisões de primeira instância foram tomadas pelas autoridades nacionais dos Estados membros da UE. Dentre elas, 50% tiveram resultados positivos (Tabela 6) (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Tabela 6. Resultado das decisões de primeira instância na UE no primeiro trimestre de 2017

	Decisões Totais	Positivas					Taxa de Reconhecimento %	
			Status de Refugiado	Proteção Subsidiária	Razões Humanitárias	Rejeitadas	Total	Status de refugiado e proteção subsidiária
UE-28 ⁽¹⁾	284 755	141 375	66 915	54 890	19 570	143 385	50	43
Bélgica	6 185	3 140	2 330	810	-	3 040	51	51
Bulgária	1 360	615	295	325	-	745	45	45
República Checa	300	55	15	40	0	250	18	17
Dinamarca	2 480	930	580	325	25	1 555	37	36
Alemanha	192 360	103 430	48 255	41 120	14 055	88 930	54	46
Estônia	55	40	35	5	0	15	70	70
Irlanda	115	40	35	5	0	75	35	35
Grécia	4 430	1 665	1 580	85	0	2 765	38	38
Espanha	3 560	1 570	150	1 425	0	1 990	44	44
França	23 245	7 900	4 690	3 210	-	15 345	34	34
Croácia	135	20	15	5	0	115	16	16
Itália	18 910	8 300	1 840	1 950	4 510	10 615	44	20
Chipre	475	265	20	250	0	210	56	56
Letônia	130	95	15	80	-	35	74	74
Lituânia	125	100	100	0	0	25	80	80
Luxemburgo	380	190	185	5	-	185	51	51
Hungria	2 210	80	20	55	5	2 130	4	3
Malta	395	290	60	230	5	105	74	73
Países Baixos	4 475	2 380	880	1 340	160	2 095	53	50
Austria
Polónia	835	115	35	75	5	720	14	13
Portugal	155	60	10	50	-	95	39	39
Romênia	430	325	275	50	0	110	75	75
Eslovênia	75	40	35	10	-	35	55	55
Eslováquia	40	25	0	10	15	15	67	31
Finlândia	2 530	1 010	645	210	155	1 520	40	34
Suécia	11 725	6 220	2 610	3 190	420	5 505	53	49
Reino Unido	7 645	2 465	2 215	35	220	5 175	32	29
Islândia	95	25	15	5	0	70	26	24
Liechtenstein	10	10	10	0	0	0	100	100
Noruega	3 055	2 075	1 615	70	390	980	68	55
Suíça	5 930	3 930	1 695	275	1 960	2 000	66	33

⁽¹⁾ Dados da Áustria não estão disponíveis para o primeiro trimestre de 2017.

. : dados não disponíveis

- | não se aplica

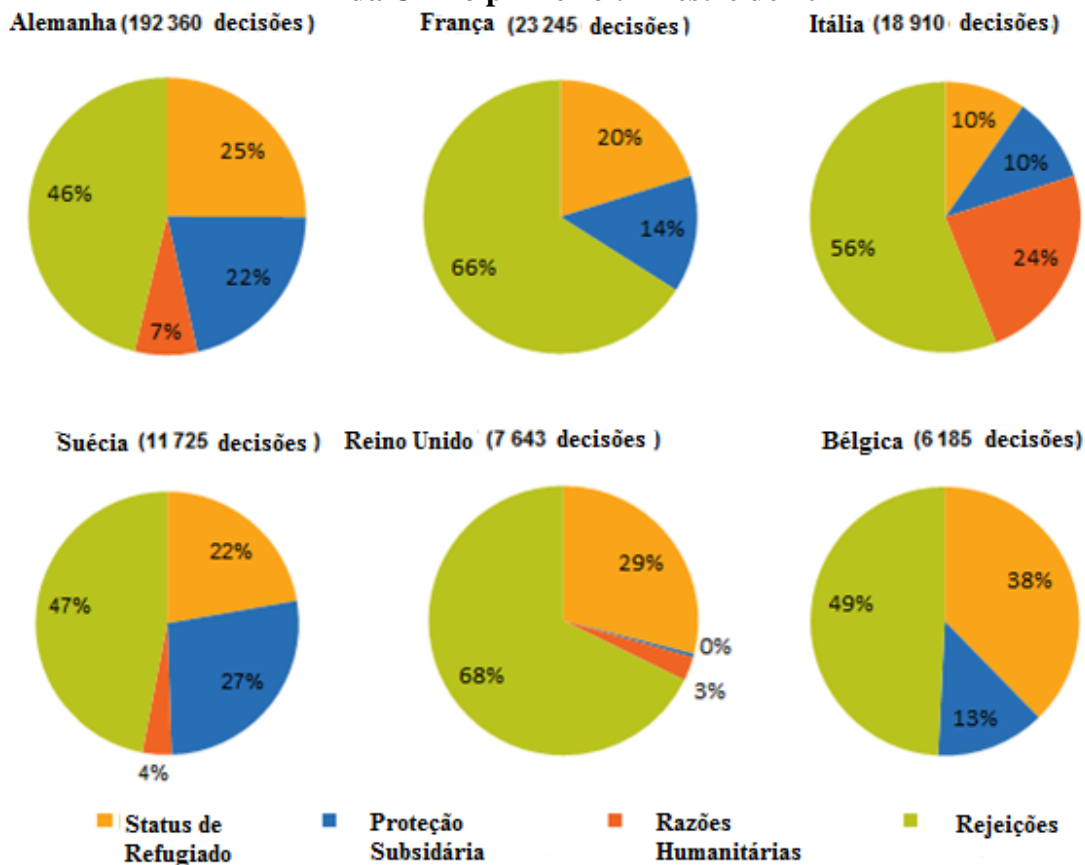
Taxa de reconhecimento é a proporção de decisões positivas de primeira instância em relação ao número total de decisões de primeira instância. Neste cálculo, o número exato de decisões foi utilizado, ao invés dos números arredondados apresentados nesta tabela. As taxas de reconhecimento humanitário não estão nesta tabela, porém elas fazem parte do montante da taxa de reconhecimento

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

A participação da Alemanha no recebimento de refugiados aumentou de 35% em 2015 para 60% em 2016. Outros Estados membros que registraram aumento em sua participação incluíram a Itália, de 3,4 % em 2015 para 10,1% em 2016 e Grécia de 3,2 % em 2015 para 4,1% em 2016. A Alemanha também foi o país que emitiu o maior volume de decisões de primeira instância durante o primeiro trimestre de 2017. Foram 192.400 decisões, seguida por França, com 23.200, Itália, com 18.900, Suécia, com 11.700, Reino Unido, com 7.600 e

Bélgica, com 6.200 (Figura 22, Tabela 6).

Figura 22. Resultado das decisões de primeira instância para alguns Estados – Membros da UE no primeiro trimestre de 2017



Os Estados membros seleccionados foram aqueles que apresentaram o maior número de decisões de primeira instância no primeiro trimestre de 2017.

Razões Humanitárias não são aplicáveis para França e Bélgica.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

A maioria das decisões de primeira instância na UE no primeiro trimestre de 2017 foi emitida aos afegãos, totalizando 56.700, seguidas pelos sírios, 51.000 e pelos iraquianos 36.400 (Tabela 7) (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Tabela 7. Resultado das decisões de primeira instância e taxas de reconhecimento concedidas na UE para 30 cidadanias principais no primeiro trimestre de 2017.

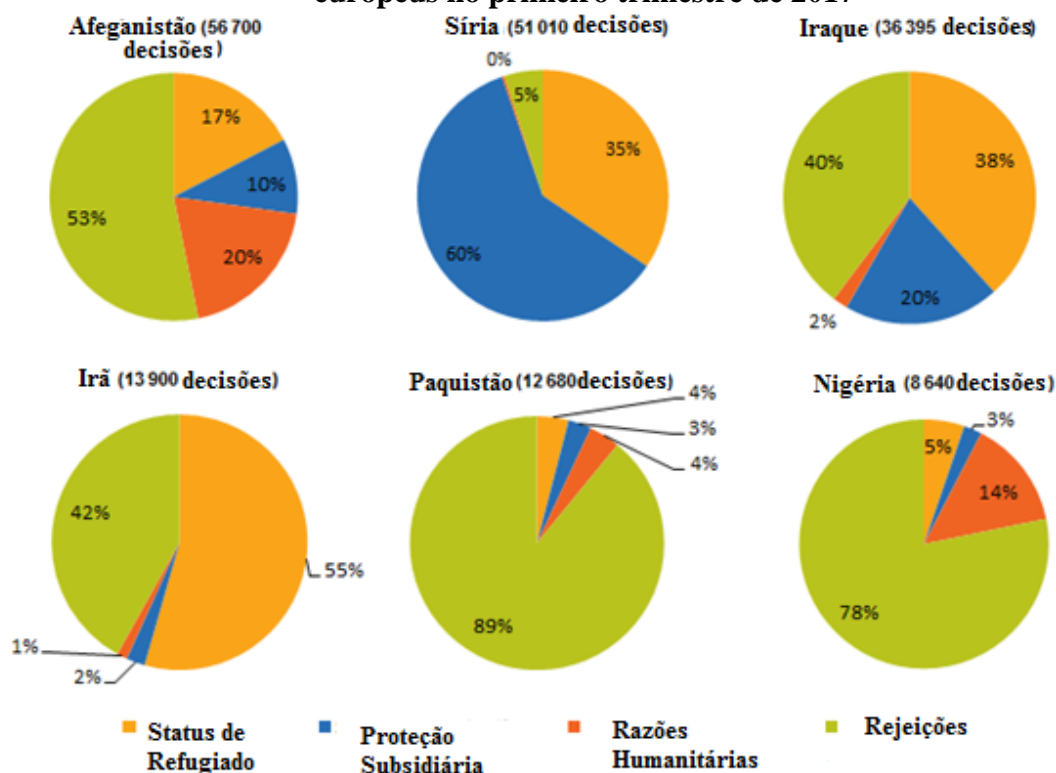
	Decisões Totais	Positivas					Taxa de Reconhecimento, %	
			Status de Refugiado	Proteção Subsidiária	Razões Humanitárias	Rejeitadas	Total	Status de refugiado e proteção subsidiária
Países não - UE	284 755	141 375	66 915	54 890	19 570	143 385	50	43
Afganistão	56 705	26 545	9 845	5 580	11 120	30 155	47	27
Síria	51 010	48 485	17 590	30 740	155	2 525	95	95
Irão	36 395	21 920	13 960	7 260	700	14 475	60	58
Irã	13 905	8 080	7 565	325	185	5 825	58	57
Paquistão	12 680	1 380	510	375	500	11 295	11	7
Nigéria	8 645	1 885	455	200	1 225	6 760	22	8
Eritreia	8 130	7 435	4 510	2 720	200	700	91	89
Albânia	7 500	390	80	235	70	7 115	5	4
Somália	7 375	5 485	2 375	2 175	935	1 890	74	62
Rússia	5 605	850	565	200	85	4 760	15	14
Ucrânia	3 625	780	130	330	320	2 845	22	13
Bangladesh	3 435	615	225	45	345	2 820	18	8
Sérvia	2 910	95	60	5	30	2 810	3	2
Armênia	2 905	280	80	85	120	2 625	10	6
Gâmbia	2 865	730	120	45	565	2 135	25	6
Guiné	2 845	835	450	85	295	2 010	29	19
Sudão	2 790	1 695	1 400	270	20	1 090	61	60
Kosovo	2 685	260	95	120	45	2 430	10	8
Apátridas	2 420	1 870	1 155	680	35	550	77	76
Etiópia	2 415	785	570	80	135	1 625	33	27
República da Macedónia	2 230	25	5	5	15	2 205	1	1
Gana	2 205	340	30	10	300	1 865	15	2
Geórgia	2 085	110	35	30	40	1 975	5	3
Argélia	2 080	100	55	30	15	1 980	5	4
Mali	1 995	640	120	170	350	1 355	32	15
Índia	1 985	60	20	10	30	1 925	3	1
Senegal	1 945	405	65	20	320	1 540	21	4
Libano	1 735	235	60	120	55	1 500	13	10
Costa do Marfim	1 695	515	140	50	325	1 180	30	11
Azerbaijão	1 690	350	215	85	45	1 340	21	18
Outros não UE	28 270	8 205	4 425	2 805	975	20 065	29	26

Nota: As cidadanias selecionadas foram aquelas com o maior número de decisões de primeira instância tomadas durante o primeiro trimestre de 2017.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

Os sírios foram os que receberam o maior número de decisões que concedem status de proteção nos Estados membros da UE. Foram 48.500 decisões positivas de primeira instância, correspondendo a uma taxa de reconhecimento de 95%. Em seguida, foram os afegãos, com 26.500 decisões ou 47 % de reconhecimento e os iraquianos, com 21.900 decisões ou 60% de reconhecimento. Das 7.500 decisões de primeira instância emitidas aos albaneses, apenas 390 foram positivas (atingindo uma taxa de reconhecimento de 5%), enquanto das 2.900 emitidas para sérvios e 2.700 emitidas para os kosovares apenas 95 e 260 foram positivas, respectivamente (correspondendo a uma taxa de reconhecimento de 3% e 10% respectivamente) (Figura 23, Tabela 7) (GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Figura 23. Resultado das decisões de primeira instância para alguns países não europeus no primeiro trimestre de 2017



As cidadanias selecionadas foram aquelas com o maior número de decisões de primeira instância tomadas durante o primeiro trimestre de 2017.

Dados da Áustria não estão disponíveis para Março de 2017.

Fonte: Gabinete De Estatísticas Da União Europeia (2017).

2.8 Política de Asilo e Migração na União Europeia - Sistema Europeu Comum de Asilo

A política de migração e asilo da UE é regida pelo Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Esse sistema foi iniciado em 1999, porém, passou por uma série de mudanças devido ao aumento do número de pessoas que chegaram à região nos últimos anos. Assim, visando criar uma política comum de asilo no âmbito da UE, a instituição tem adotado normas que estabelecem padrões comuns em relação a essa temática, “a fim de garantir que os requerentes de asilo sejam tratados da mesma forma no âmbito de um sistema aberto e justo, qualquer que seja o país onde solicitem proteção” (COMISSÃO EUROPEIA, 2014, p. 03). Dessa maneira, de modo geral, a UE revisou todos os seus procedimentos com relação a essa política. De acordo com Papademetriou (2016), alguns fatores como a falta de padrões uniformes para

avaliar os pedidos de asilo; condições difíceis nas instalações de recepção em alguns países da UE e regras vagas contidas no Regulamento de Dublin sobre qual membro da UE é responsável pelo tratamento dos pedidos de asilo, motivaram tais mudanças (PAPADEMETRIOU, 2016).

Dessa forma, atualmente o SECA é composto por várias diretrizes e regulamentos, que garantem um conjunto de padrões comuns a serem adotados pelos Estados membros, exigindo maior cooperação dos mesmos para assegurar que os requerentes de asilo sejam tratados de forma justa e equitativa onde quer que eles realizem seus pedidos. O sistema é baseado na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados¹⁶. Desse modo, o SECA é condizente com o princípio da não devolução, ou *non-refoulement*¹⁷, consagrado no artigo 33 da Convenção de Genebra, em que os Estados são proibidos de enviar refugiados ou requerentes de proteção internacional para países onde eles enfrentem perseguições ou ameaças às suas vidas. Assim, de acordo com Piçarra (2016), a política de asilo europeia consta nas bases do Tratado da União Europeia (TUE), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), além da Convenção de Genebra (1951) e do Estatuto dos Refugiados (1967) (PIÇARRA, 2016).

No que concerne aos tratados da UE, pode-se dizer que as bases jurídicas-constitucionais da política comum de asilo concentram-se no artigo 78º, Capítulo 2, relativo às Políticas de Controle nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração. Estas se localizam na Parte III do Título V, dedicada ao espaço de Liberdade, Segurança e Justiça do TFUE (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2012). Em relação à Carta dos Direitos Fundamentais, esta garante o direito ao asilo no artigo 18º, também em conformidade com a Convenção de Genebra e o Protocolo de Refugiados (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000). Os demais direitos, como proibição da tortura ou penas desumanas, proteção em caso de expulsão ou extradição e direito à ação e a um tribunal imparcial, são também garantidos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). No entanto, em seu artigo 1º, protocolo nº 7, a CEDH garante aos Estados contratantes o direito de expulsar um estrangeiro quando essa ação for “necessária no interesse da ordem pública” ou se “fundir

¹⁶ O Estatuto dos Refugiados funciona como um complemento à Convenção de Genebra de 1951. Ele amplia a aplicação desta convenção para todos os refugiados, sem restrição de data, como faz a Convenção de Genebra, que restringe sua aplicação àqueles considerados refugiados a partir de 1951. A UE é signatária das duas convenções (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1967).

¹⁷ O princípio do *non-refoulement* consiste na ideia de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde esta possa sofrer, ou estar apta a sofrer, perseguição. Ele constitui um elemento de grande importância para a proteção internacional dos direitos humanos e é um componente essencial da proteção internacional dos refugiados (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1967).

em razões de segurança nacional” (EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS, 1950, p.46).

Por outro lado, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) assegura a interpretação e aplicação correta do direito ao asilo através da adoção de decisões preliminares e processos de infração contra os Estados membros que falham em cumprir suas obrigações, previstas no direito de asilo da UE. Em um sentido mais estrito, é obrigação do TJUE assegurar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE¹⁸. Desse modo, os Estados membros da UE, como participantes do Conselho Europeu, estão também vinculados ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH)¹⁹ e a outros acordos internacionais que podem ser aplicados (PIÇARRA, 2016).

2.8.1 Aspectos Procedimentais do Sistema Europeu de Asilo

Os nacionais de países terceiros que chegam às fronteiras da UE e que desejam candidatar-se a proteção internacional estão sujeitos às legislações nacionais, que segundo Papademetriou (2016) devem ser equivalentes à legislação da UE em matéria de asilo. Dessa forma, os Estados membros podem adotar ou manter padrões sobre quem se qualifica como necessitado de proteção internacional, desde que tais regras sejam compatíveis com as da UE, garantindo o direito de qualquer indivíduo requerer um pedido de proteção (PAPADEMETRIOU, 2016). Para isso, alguns procedimentos são seguidos, tais como: o registro; a coleta de impressões digitais; a definição do Estado membro responsável pela análise do pedido; a realização de entrevistas e o possível pedido de exames médicos, já que, segundo Papademetriou (2016), este não é requisitado em todos os procedimentos (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.1.1 Registro

O registro dos pedidos de proteção internacional deve ser efetuado no prazo de três

¹⁸ A Carta dos Direitos Fundamentais da UE estabelece o direito ao asilo (artigo 18.º), prevê a proibição de tortura e tratamentos ou penas desumanas ou degradantes (artigo 4.º); o direito à proteção em caso de remoção, expulsão ou extradição (artigo 19.º); direitos da criança (artigo 24.º); o direito à boa administração (artigo 41); e o direito a um recurso efetivo e a um julgamento justo (artigo 47) (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000).

¹⁹ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos é competente para julgar as violações de direitos humanos cometidas pelos Estados membros signatários da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Estes direitos permanecem estreitamente relacionados com o asilo - em particular, o princípio da não devolução e as condições de acolhimento / detenção (PAPADEMETRIOU, 2016; UNIÃO EUROPEIA, 2017d).

dias após a sua apresentação. Esse prazo pode ser prorrogado para mais três dias se o pedido for feito às autoridades que não possuem competência para efetuar o registro. No entanto, se confrontados com um grande número de candidatos que precisam solicitar proteção internacional, o prazo de documentação pode ser prorrogado para dez dias. A diretiva responsável por este procedimento é a 32/2013/UE²⁰ sobre “Procedimentos Comuns de Concessão e Retirada de Proteção Internacional” e aplica-se a todos os pedidos de proteção feitos no território da UE, incluindo em suas fronteiras, águas territoriais ou zonas de trânsito dos Estados membros. Também se aplica à retirada da proteção internacional (PAPADEMETRIOU, 2016).

Essa diretiva requer que os Estados membros designem pessoal preparado e bem equipado para lidar com os pedidos recebidos. Segundo Papademetriou (2016) os funcionários devem ser treinados de acordo com as diretrizes desenvolvidas pelo Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO)²¹, devendo assegurar a conclusão de todo o processo em um prazo de seis meses, contados a partir do momento em que o pedido foi apresentado. Para isso, embasados no Regulamento de Dublin, os Estados membros podem, se assim desejarem, designar outra autoridade nacional para se responsabilizar destas tarefas (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.1.2 Impressões Digitais

Para a coleta de impressões digitais a UE utiliza um sistema específico denominado EURODAC. O Regulamento EURODAC, que se tornou aplicável em 20 de julho de 2015, consiste em uma unidade central, composta por uma base de dados de impressões digitais computadorizadas e criptografadas, que estabelece a comunicação entre o sistema e os Estados membros. Ele é utilizado no registro de todos aqueles que entram em território europeu, permitindo a comparação de impressões digitais em toda a região. Essa ferramenta é constantemente empregada pelas autoridades responsáveis para verificar se um nacional de país terceiro ou apátrida apresentou um pedido de proteção internacional em outro Estado membro, antes de entrar em seu território (PAPADEMETRIOU, 2016).

Dessa maneira, o Estado membro deve transmitir ao sistema central quaisquer dados de impressões digitais e, através de um pedido eletrônico, solicitar uma comparação com

²⁰ Diretiva 32/2013/UE, artigo 5º (UNIÃO EUROPEIA, 2017e).

²¹ Órgão que apoia a UE na aplicação do SECA, garantindo que cada indivíduo tenha seu pedido analisado individualmente, de uma maneira coerente, em todos os Estados membros (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2017).

aquelas que já estão registradas no sistema. Para isso, os Estados membros devem coletar as impressões digitais de todos os dedos de cada requerente de proteção internacional, com pelo menos quatorze anos de idade, mesmo que este tenha sido apreendido pelas patrulhas na fronteira. As autoridades nacionais competentes devem então, em um período máximo de setenta e duas horas após a apresentação do pedido de proteção internacional, encaminhar as impressões para o sistema central. No caso desse prazo ter expirado, os Estados membros, ainda assim, devem enviar os respectivos dados dos candidatos (PAPADEMETRIOU, 2016).

Além das impressões digitais, outras informações que podem ser enviadas ao EURODAC incluem o Estado de origem do requerente e informações sobre a existência de outro pedido de proteção internacional e de investigações criminais cometidas pelo requerente em algum Estado membro. Assim, esse mecanismo também é utilizado para lidar com a prevenção, detecção e investigação de terrorismo ou infrações penais graves dentro dos Estados europeus (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.1.3 Definição das responsabilidades pelos pedidos de asilo: o Regulamento de Dublin

O Regulamento de Dublin estabelece os critérios e as formas de determinar qual Estado membro da UE é responsável pela revisão de um pedido de proteção internacional. Esses critérios são definidos hierarquicamente como: a existência de familiares em um Estado membro; a posse de um visto ou uma autorização de residência em um Estado membro; e a entrada em um Estado membro (através de meios irregulares ou legais) (PAPADEMETRIOU, 2016).

De acordo com Papademetriou (2016), este regulamento visa à prevenção de abusos ao sistema, evitando a apresentação de pedidos em mais de um país europeu (PAPADEMETRIOU, 2016). Ele vincula além dos Estados da UE, a Noruega, a Islândia, o Liechtenstein e a Suíça e abrange os pedidos de proteção internacional apresentados a partir de 01 de Janeiro de 2014. Nos termos do capítulo II do artigo 3.º do Regulamento 604/2013, referente às alterações no sistema de Dublin, esses Estados devem examinar qualquer pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de país terceiro ou apátrida. Com base no documento, o pedido deve ser examinado por um único Estado membro, designado como o responsável por analisar a requisição de determinado indivíduo segundo os critérios citados acima. Se com base em tais critérios, nenhum Estado membro for designado, será atribuída responsabilidade ao primeiro Estado em que o indivíduo tenha sido registrado. No entanto, a designação da responsabilidade a um único país não impede que os outros examinem o

mesmo pedido. Nesse caso, esse Estado deve notificar aos outros interessados, através do sistema de comunicação eletrônica Dublinet²² (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013; PAPADEMETRIOU, 2016).

Existem ainda disposições específicas no regulamento de Dublin e em outros instrumentos do SECA quanto às decisões a serem tomadas com relação a menores desacompanhados que entram na UE. A partir de 2014, a Comissão Europeia foi incitada a alterar as regras do Regulamento de Dublin de 2013 devido a um grande número de menores desacompanhados que entraram na região. De acordo com Papademetriou (2016), o Tribunal de Justiça da UE designa que, quando um menor desacompanhado apresentar uma solicitação de asilo em mais de um país, o responsável pela revisão da solicitação é aquele onde o menor está localizado e que apresentou a solicitação. Para que isso se torne vigente, nenhum membro da família do menor pode estar legalmente presente em outro Estado membro, pois neste caso, será aplicado o princípio da reunificação familiar²³ (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.1.4 Entrevistas

Um candidato será submetido a entrevistas pessoais realizadas por um profissional capacitado, localizado em cada Estado membro. No caso de um alto fluxo de requerentes de asilo, é permitido que os Estados membros designem outras autoridades para realizarem tais procedimentos, temporariamente. Segundo a Diretiva 32/2013 da UE, as entrevistas devem ser conduzidas em condições que assegurem a confidencialidade das informações requeridas, fornecendo aos requerentes tempo suficiente para que estes apresentem provas para fundamentar seus pedidos. Todas as entrevistas devem ser feitas sem a presença de familiares (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.1.5 Exames Médicos

Pode ser ainda ordenado, com o consentimento do requerente e financiado por fundos públicos, a realização de exames médicos, caso a autoridade em questão considerar necessário

²² Rede eletrônica de canais de transmissão entre as autoridades que lidam com pedidos de asilo. A sua criação foi solicitada pelo Regulamento de Dublin (COMISSÃO EUROPEIA, 2003).

²³ A reunificação familiar é tida como a migração de pessoas que se deslocam para reunir-se com familiares que já estão em outro país, devido a uma ou algumas das razões acima explicitadas. Em muitos países, como Estados Unidos, Austrália, Canadá e membros da União Europeia, o princípio da reunificação familiar é reconhecido como um direito concedido aos imigrantes que se encontram legalmente em seus territórios. Em outros, especialmente aqueles com sistemas de trabalho contratual, esse direito não é reconhecido, o que pode servir como um fomento a entrada de familiares por meios irregulares (CASTLES, 2000, p.19).

para confirmar a existência de perseguições passadas ou de danos físicos / mentais graves (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.2 *Direitos dos requerentes de proteção internacional na UE*

Durante o procedimento de primeira instância, os Estados membros são obrigados a fornecer, gratuitamente, informações legais e processuais e em uma língua que o requerente entenda. No caso de uma decisão negativa, as autoridades nacionais devem fornecer informações sobre o direito de recurso, garantindo que os candidatos tenham a oportunidade de solicitar assistência jurídica, a seu próprio custo, acerca de questões relacionadas à aplicação. Os membros da UE devem garantir ainda que os requerentes de proteção tenham a oportunidade de se comunicar com o ACNUR ou outra organização que preste assistência jurídica; recebam aviso da decisão do órgão responsável dentro de um prazo razoável; permaneçam no Estado membro onde aplicam até que a autoridade competente decida sobre o caso, porém, sem autorização de residência; movam-se livremente no território em questão, ou na área a eles atribuídas, sendo-lhes concedido o direito de deixar tal área se assim desejarem; e tenham o direito de solicitar uma revisão de uma decisão de asilo negativa perante um órgão jurisdicional²⁴ (PAPADEMETRIOU, 2016, p. 86).

De acordo com a Diretiva 33/2013 do Parlamento e do Conselho Europeu, os Estados membros da UE devem ainda fornecer condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde aos requerentes de asilo. Por condições materiais de acolhimento entende-se habitação, alimentação e vestuário, já em termos de cuidados à saúde, os serviços prestados devem incluir, no mínimo, cuidados emergenciais e de tratamento de doenças graves e transtornos mentais. Segundo Papademetriou (2016), os serviços podem ser fornecidos em espécie, sob a forma de *vouchers*, ou através de subsídios financeiros, ou por uma combinação, incluindo subsídio de despesas diárias. Entretanto, os Estados membros podem exigir que os candidatos paguem pelas condições materiais e os cuidados com a saúde fornecidos, caso o país entenda que eles são financeiramente capazes de fazê-lo (PAPADEMETRIOU, 2016).

Em relação à habitação, esta pode ser na forma de centros de alojamento e instalações ou até mesmo casas, apartamentos, hotéis ou outras instalações adaptadas para acolher requerentes (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013a). Nesse sentido, os Estados

²⁴ Tal revisão é conveniente no caso de haver uma decisão negativa infundada sobre o pedido de proteção internacional; uma decisão de inadmissibilidade do pedido; uma decisão de retirada de proteção internacional ou uma decisão tomada nas fronteiras ou em uma zona de trânsito (PAPADEMETRIOU, 2016).

devem levar em consideração a idade e o gênero dos candidatos, bem como as necessidades de pessoas vulneráveis. Em se tratando de idade, é obrigação dos Estados membros fornecer aos requerentes de asilo menores de idade acesso ao sistema educacional em condições similares à dos seus nacionais, no prazo de três meses, contados a partir da realização do pedido. Além disso, as autoridades nacionais devem fornecer aulas preparatórias, incluindo aulas de línguas, aos menores, para facilitar sua integração na educação (PAPADEMETRIOU, 2016).

Já para os requerentes que possuem maioridade, cabe aos Estados membros fornecer-lhes acesso ao mercado de trabalho a partir da data em que o pedido de proteção internacional foi realizado. De acordo com Papademetriou (2016), o acesso ao emprego deve ocorrer, no máximo, nove meses a partir da data de requisição da proteção. No mesmo período, os candidatos também devem ter acesso à formação profissional. Todas as condições devem estar em conformidade com a legislação nacional de cada Estado (PAPADEMETRIOU, 2016).

No caso de candidatos detidos, estes devem ter livre acesso a representação legal e assistência jurídica. É importante ressaltar que a detenção de requerentes de proteção internacional é permitida, como último recurso e por períodos curtos de tempo, para os seguintes fins: verificar a nacionalidade ou a identidade do requerente; determinar os motivos que levaram ao pedido de proteção internacional; verificar se o requerente tem o direito de entrar no território de um Estado membro; verificar se o requerente está sujeito a um procedimento de devolução; ou para proteger a segurança nacional ou a ordem pública. A detenção dos requerentes deve ser ordenada, por escrito, pelas autoridades judiciais ou administrativas competentes, indicando os motivos da detenção e deve ser utilizada no período mais curto possível. Quando a detenção é ordenada pelas autoridades administrativas, está sujeita à revisão judicial (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013a; PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.3 *Tipos de proteção oferecida na UE*

Podem ser concedidos dois tipos de proteção internacional na UE: o status de refugiado e a proteção subsidiária. Para ser concedido o status de refugiado, o candidato deve cumprir com os critérios estabelecidos na Convenção de Genebra. Assim, com base na definição de refugiado que esta convenção propõe, o requerente deve enfrentar fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade ou pertença a um grupo social

específico (PAPADEMETRIOU, 2016).

No caso da proteção subsidiária o requerente deve enfrentar um risco real de danos contra a sua vida, que inclui a pena de morte ou execução, a tortura, punições desumanas ou degradantes ou uma séria ameaça provocada em virtude de conflitos internos. O candidato deve então fornecer informações relativas à sua idade, antecedentes, país de origem, parentes, documentos de viagem e motivos para solicitar a proteção internacional. Novamente, cada aplicação deve ser examinada individualmente (PAPADEMETRIOU, 2016, p.90).

Segundo a Diretiva 95/2011 da UE, os candidatos à proteção internacional devem fornecer toda a documentação necessária, incluindo informações sobre perseguições ou danos sofridos ou que podem vir a sofrer no seu país de origem. De acordo com a diretiva, a perseguição pode ser cometida pelo Estado, por grupos ou organizações que controlam o Estado ou que tenham sob seu controle uma parte substancial do território, podendo também incluir atores não estatais. As autoridades competentes, portanto, devem avaliar, caso a caso, se o requerente é um refugiado com base no artigo 1º da Convenção de Genebra ou se é uma pessoa elegível para proteção subsidiária. Entretanto, conforme os artigos 17º e 21º desta diretiva, o princípio da não devolução não é absoluto, uma vez que qualquer pessoa, sendo formalmente ou não reconhecida como necessitada de proteção internacional, pode ser removida do território europeu, caso represente uma ameaça à segurança do Estado membro em questão (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2011; PAPADEMETRIOU, 2016).

Após terem recebido a proteção específica, os candidatos devem receber informações acerca dos seus direitos e deveres decorrentes da obtenção do novo status. Como direitos, enquadram-se: a permissão de residência renovável²⁵, válida por três anos para refugiados e um ano para proteção subsidiária; um documento de viagem, para que possam transitar em territórios fora do Estado membro vigente; acesso ao emprego e à educação (para os menores, o acesso deve ser equivalente aos nacionais e para os adultos, o acesso é concedido nas mesmas condições que os nacionais de países terceiros residentes legalmente no território) e assistência social e à saúde (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2011;

²⁵ A Diretiva 51/2011/UE permite que os refugiados e os beneficiários de proteção internacional possam adquirir o status de residente de longa duração, de forma semelhante aos de outros nacionais de países terceiros, que vivem legalmente na UE, há mais de cinco anos. Após cinco anos, as pessoas com status de longa duração poderão gozar da liberdade de circulação dentro da UE e do direito de se tornarem residentes em outro Estado membro da União. Sob certas condições, eles também gozarão de igualdade de tratamento com os cidadãos do Estado membro da UE em que residem, em uma ampla gama de questões econômicas e sociais. Estas incluem educação, acesso ao mercado de trabalho e benefícios de segurança social. O Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca não participaram da aplicação desta diretiva e por este motivo não estão vinculados a ela (DIÁRIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEIA, 2011).

PAPADEMETRIOU, 2016).

No caso de um fluxo massivo de pessoas, a Diretiva 55/2001 do Conselho e do Parlamento Europeu estabelece normas mínimas em matéria de proteção temporária. Neste caso, é concedida proteção imediata e temporária (válida por um ano, com possibilidade de prolongação máxima de mais um ano) para evitar sobrecarregar o sistema de asilo dos países e assegurar o bom funcionamento de tais sistemas durante o período de crise. As obrigações dos Estados membros continuam sendo as mesmas das ressaltadas no tópico 2.8.2. Terminado o prazo, aplicam-se as leis válidas em cada Estado membro europeu, permitindo que este tome medidas para assegurar o retorno voluntário dessas pessoas (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2001).

2.8.4 *Procedimentos de Retorno*

Segundo a Diretiva do Retorno de 2008, todos os migrantes que estão em situação irregular na UE e que não estão no processo de obter uma autorização para ficar devem regressar aos seus países de origem. As decisões devem conter um período de partida voluntária entre sete e trinta dias. Quando um nacional de país terceiro expande o período de retorno voluntário, ou quando não foi estabelecido esse prazo, uma ordem administrativa ou judicial pode ser emitida para efetuar a remoção. O indivíduo então fica proibido de entrar em território europeu novamente (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2008; PAPADEMETRIOU, 2016).

Seguindo os preceitos do direito internacional, os países terceiros são obrigados a readmitir os seus nacionais. Em razão disso, a UE tem firmado diversos acordos de readmissão com países terceiros, concentrando-se naqueles com baixo nível de admissão de nacionais, como Argélia, Marrocos e Paquistão (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.5 *Reassentamento, Financiamento e Integração.*

O reassentamento é considerado parte integrante do SECA. Por esse motivo, a UE possui uma série de programas de assistência aos seus Estados membros. Dentre eles destacam-se: o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros, o Fundo Europeu de Retorno e o Fundo de Asilo, Migração e Integração (PAPADEMETRIOU, 2016).

O primeiro programa consiste basicamente de um fundo destinado a promover a integração de nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE, visando alcançar

maior coesão social e econômica na região. O segundo é uma assistência fornecida aos Estados membros para que estes promovam devoluções de pessoas que se encontram irregularmente em território europeu, cobrindo despesas específicas do retorno de menores desacompanhados, como custo de viagens e alimentação. Já o terceiro oferece suporte aos Estados membros, como ajuda material, treinamentos, cuidados com a saúde, assistência em assuntos judiciais e em programas nacionais de reinstalação (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6 Medidas para responder à “Crise dos Refugiados” – A Agenda Europeia para a Migração

Em maio de 2015 a Comissão Europeia divulgou a Agenda Europeia para a Migração. Essa agenda enfatiza a necessidade de adotar uma abordagem comum na gestão da migração, com a aprovação de diversas medidas imediatas que visam lidar com a chamada “crise dos refugiados” na UE. Nela, são definidos enfoques estratégicos baseados em 04 pilares, que visam: reduzir os incentivos para a migração irregular; promover políticas para viabilizar a migração legal; salvar vidas e controlar as fronteiras externas e adotar uma política comum de asilo (COMISSÃO EUROPEIA, 2015d).

O primeiro pilar, referente à redução de incentivos para a migração irregular, se refere basicamente a uma política integrada e eficaz de regresso. Aqui, o entendimento é de que, uma vez que os migrantes irregulares percebiam que a política de retorno da União realmente funciona, eles serão desencorajados a optarem por meios irregulares para chegar até a Europa. No que concerne ao segundo pilar, de salvamento de vidas humanas e a garantia da segurança nas fronteiras externas, caberá à FRONTEX, em conjunto com as guardas costeiras, a responsabilidade desta função. A ação também inclui o desmantelamento de redes criminosas de introdução clandestina de imigrantes, em uma operação de Política Comum de Segurança e Defesa em conjunto com a Europol, para identificar, capturar e destruir as embarcações dessas redes. O uso e o desenvolvimento de mecanismos tecnológicos já estão em andamento, como forma de garantir a segurança nas fronteiras externas (COMISSÃO EUROPEIA, 2015d).

Na política comum de asilo, assunto do terceiro pilar, a Comissão pretende garantir a plena aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo, através de sistemas biométricos, como a recolha de impressões digitais e da identificação da estrutura facial e da geometria das mãos dos requerentes. Para isso, a instituição apela para a cooperação de todos os seus Estados membros, a fim de uniformizar as medidas adotadas no procedimento (EUROPEAN PARLIAMENT, 2017). No quarto e último pilar, o desenvolvimento de uma nova política de

migração é o tema principal a ser realizado pela UE. Ele está centrado na promoção da migração de trabalhadores altamente qualificados, aumentando os incentivos para a atração dessas pessoas em setores como a ciência, a tecnologia, a engenharia e a saúde. Assim, em consonância com os 04 pilares acima definidos, foram selecionadas 06 medidas principais que estão sendo adotadas para lidar com este fluxo populacional (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6.1 Uso de Hotspots

A criação de hotspots foi uma medida recomendada pela Comissão Europeia aos países de primeira entrada e de trânsito. Eles consistem basicamente em pequenas áreas, onde funcionam sistemas de recepção e de registro de pessoas. O principal objetivo desta medida consiste em acelerar esses processos, devido ao alto número de requerentes de proteção. A Comissão recomendou também que a UE ofereça apoio operacional à Itália e à Grécia através das agências da FRONTEX, do EASO e da EUROPOL, de modo a garantir que os requerentes sejam registrados, evitando que eles se desloquem para outros Estados membros sem registro (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6.2 Plano de Relocalização

Em setembro de 2015, a Comissão, junto ao Conselho Europeu adotou um plano de relocação de 120 mil pessoas para melhorar a situação de alguns Estados membros da UE, como a Grécia e a Itália. Em maio do mesmo ano as instituições já haviam proposto o montante de 40 mil, distribuídos entre os países de acordo com alguns critérios específicos, como o PIB, o tamanho do território, a população de nacionais de países terceiros já existentes e a taxa de desemprego da região. Entretanto, alguns países como Eslováquia e Hungria, manifestaram-se contra este plano, gerando dificuldades na implementação da medida (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6.3 Adoção de uma lista europeia comum de países de origem seguros

Visando tornar o processo de análise de candidaturas mais rápido, a Comissão adotou uma lista comum de países de origem seguros. O conceito de países de origem seguros significa que os requerentes de asilo de tais países estarão sujeitos a procedimentos de fronteira acelerados e seus pedidos de asilo, pelo menos inicialmente, serão negados. Os

critérios para estabelecer um país como "seguro" incluem: a ratificação dos principais tratados de direitos humanos; a conformidade destes países com os critérios políticos de Copenhague, como ser uma democracia e estar em acordo com o Estado de Direito; o não envolvimento em conflitos armados; e a não aplicação de tortura ou tratamento degradante como formas de punição. A Comissão reconheceu os países da Albânia, da Bósnia e Herzegovina, da Antiga República da Macedônia, do Kosovo, do Montenegro, da Sérvia e da Turquia como países seguros (PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6.4 Política de Regresso

Em setembro de 2015, a Comissão apresentou um Plano de Ação da UE sobre o regresso em um esforço para aumentar a política de retorno daqueles que se encontram em situação irregular na região. Em 15 de dezembro de 2015, a Comissão, a fim de facilitar os retornos, propôs um novo regulamento sobre o documento de viagem europeu para efetuar o regresso. A proposta visava harmonizar o formato e as especificações técnicas de um documento de viagem europeu, que seria redigido no idioma do Estado membro emissor e traduzido para o inglês e/ou francês (EUROPEAN COMMISSION, 2015e; PAPADEMETRIOU, 2016).

Assim, a Comissão recomenda que qualquer acordo de readmissão entre a UE e países terceiros ou acordos bilaterais entre os Estados membros e países terceiros inclua nas suas cláusulas o reconhecimento deste documento para a devolução. Segundo a instituição, a reformulação do documento de viagem foi necessária, pois este constituía o principal obstáculo ao retorno dos nacionais de países terceiros, uma vez que os indivíduos não eram aceitos em seus países por falta de informações concretas, e conseqüentemente, em razão de segurança. Além disso, a Comissão elaborou um Manual de Devolução Comum, que esclarece os procedimentos e normas que devem ser seguidos pelas autoridades nacionais responsáveis pelo retorno, como a polícia, os guardas de fronteira, as autoridades de migração e o pessoal dos centros de detenção e órgãos de fiscalização (EUROPEAN COMMISSION, 2015e; PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6.5 Acordo com a Turquia

Em novembro de 2015, a UE e a Turquia estabeleceram um plano de ação para aumentar a cooperação e a coordenação de suas ações sobre a chamada “crise dos

refugiados”. O principal objetivo deste acordo é a redução do fluxo de pessoas que entram na UE através da Turquia. Para isso, a Comissão Europeia anunciou a concessão de uma ajuda de 03 bilhões de euros ao país para prestar apoio aos migrantes e refugiados sírios na região (COMISSÃO EUROPEIA, 2016e; PAPADEMETRIOU, 2016).

Outras medidas adotadas foram: o fornecimento de recursos adicionais do Fundo Fiduciário Regional da UE à Turquia, para auxiliar a Síria e o Iraque; a promoção de assistência contínua aos refugiados sírios que estão no Líbano, na Jordânia e no Iraque; a promoção de assistência aos sírios que são deslocados internamente, a fim de eliminar os "fatores de pressão", como a pobreza e a guerra civil, que os obrigam a deixarem seus países; e o apoio a programas de reinstalação na UE e seus Estados membros, com o objetivo de ajudar os refugiados localizados na Turquia a entrarem na UE de forma “regulada e eficiente” (COMISSÃO EUROPEIA, 2016e; PAPADEMETRIOU, 2016).

Por sua vez, a Turquia assumiu uma série de responsabilidades, como: implementar suas leis sobre aqueles que necessitam de proteção internacional; garantir que os migrantes sejam registrados e munidos de documentos apropriados; garantir que os pedidos de asilo, uma vez reconhecidos, sejam concluídos dentro de um curto espaço de tempo; implementar políticas para ajudar os refugiados a se integrarem na sociedade; e identificar e promover assistência a pessoas vulneráveis, como crianças ou indivíduos vítimas de tráfico. Outra medida adotada em março de 2016 para fazer frente ao número de migrantes e refugiados na região foi a política de 1:1. De acordo com essa medida, para cada sírio oriundo das ilhas gregas readmitido pela Turquia, outro sírio oriundo da Turquia, que não tenha tentado entrar irregularmente na UE, será reassentado na região. Essa medida visa aumentar os retornos de todos requerentes de asilo que chegam às ilhas gregas através de rotas irregulares. Em troca, serão abertas novas negociações acerca da entrada da Turquia no bloco europeu. As duas partes também concordaram em aplicar medidas para um diálogo de liberalização de vistos aos turcos na UE. Esse diálogo tem como objetivo trabalhar para a eliminação das obrigações de vistos atualmente impostas aos cidadãos turcos que transitam no espaço Schengen para visitas de curta duração (COMISSÃO EUROPEIA, 2016e; PAPADEMETRIOU, 2016).

2.8.6.6 Nova Agência Europeia da Guarda Costeira

Em 15 de dezembro de 2015, a Comissão Europeia aprovou uma proposta de regulamento para a criação de uma Guarda Costeira Europeia, com o objetivo de assegurar uma gestão compartilhada das fronteiras externas da União. A proposta estabelece uma

Agência Europeia para a Guarda Costeira, que, por meio de uma fusão à FRONTEX, aumentaria os poderes dessas agências na região. Segundo a Comissão (2015), tal medida tornou-se necessária para melhorar a segurança das fronteiras externas da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2015; PAPADEMETRIOU, 2016).

De acordo com Papademetriou (2016), os fundamentos jurídicos da proposta são as alíneas b) e d) do capítulo 2 do artigo 77.º e o capítulo 2, alínea c), do artigo 79.º do TFUE. O artigo 77º confere competências à UE para adotar a legislação sobre a "introdução gradual de um sistema de gestão integrado para as fronteiras externas" e o artigo 79º autoriza a UE a promulgar legislação relativa ao repatriamento de nacionais de países terceiros que residam de forma irregular na região (PAPADEMETRIOU, 2016, p. 104).

Dessa maneira, a UE e os Estados membros partilham a responsabilidade de garantir a segurança nas suas fronteiras externas. Através do direito de intervenção, os Estados membros podem solicitar a ajuda da Guarda Costeira sempre que enfrentarem fluxos massivos de pessoas em suas fronteiras, implantando equipes de retorno e de monitoramento ao longo de toda a região. De acordo com Papademetriou (2016), isso teria um custo adicional aos Estados membros, chegando aos € 281 milhões em 2017 e € 322 milhões até 2020 (PAPADEMETRIOU, 2016, p. 105).

2.9 Políticas adotadas pelos países que mais receberam solicitações de refúgio no período de 2015 a 2017

De acordo com Arango (2016), a chamada “crise dos refugiados” está gerando uma crise nas relações da Europa com a imigração e o asilo, uma vez que vários Estados europeus registraram um endurecimento de suas políticas migratórias, bem como um aumento das discriminações entre os diferentes tipos de mobilidade. Isso aconteceu mesmo em países que se destacaram na acolhida destas pessoas, como por exemplo, na Alemanha e na Suécia, que foram os líderes em resposta à recepção de refugiados, principalmente os sírios, sendo os dois países da UE com o maior número de pedidos de asilo realizados pelos refugiados desta nacionalidade. Assim, países como Alemanha, França, Suécia, Grécia, Itália, Bulgária, Reino Unido e Dinamarca, merecem destaque quanto às suas políticas de asilo e imigração, por serem os países de maior recepção e / ou que receberam considerável número de solicitações (ARANGO, 2016).

2.9.1 Alemanha

A Alemanha possui o maior programa de admissão humanitária para os sírios na Europa e é um dos principais países de destino para os refugiados tanto desta nacionalidade como de outras, que procuram asilo no continente. Só em 2012 e 2013, o país contribuiu com aproximadamente 440 milhões de euros para ajuda humanitária e de desenvolvimento a todos aqueles atingidos pelo conflito na Síria (ORCHARD; MILLER, 2014).

Os principais tipos de proteção internacional oferecidos pela Alemanha são: asilo, refúgio, proteção subsidiária e proteção contra deportação²⁶. Se concedido o status de asilo ou refugiado, é concedida uma autorização de residência temporária que habilita o indivíduo a um tratamento igual aos cidadãos alemães no que se refere às prestações sociais e à assistência e integração. Em relação aos apátridas, as autoridades alemãs garantem o mesmo tratamento que os sírios em relação à proteção internacional. Entretanto, essa política é prioritária para aqueles que anteriormente residiam na Síria, podendo não ser a mesma para aqueles oriundos de outros países (ORCHARD; MILLER, 2014).

Quanto à reunificação familiar, a Alemanha não possui regras específicas relativas ao reagrupamento familiar para os refugiados e asilados. Sendo assim, aqueles que querem reunir os membros de sua família na Alemanha devem satisfazer os mesmos requisitos que os estrangeiros com permissão de residência no país. Geralmente, o que se entende por membros de família são os cônjuges (maiores de 18 anos) e as crianças. A única diferença em relação a outros imigrantes, neste caso, é que para os refugiados e asilados pode haver a isenção da proficiência da língua alemã e de exigências de comprovação de renda mínima e de residência (ORCHARD; MILLER, 2014).

Em termos de um programa regular de reassentamento, a Alemanha possui um pequeno programa, que opera desde 2012, com uma cota anual de 300 refugiados. Os refugiados admitidos no âmbito do programa de reinstalação recebem permissões de residência temporária. Entretanto, de acordo com Orchard e Miller (2014), existem alguns problemas com o programa de reinstalação atual, como a dificuldade no acesso a direitos e

²⁶ Aqui, a principal diferença entre o asilo e o refúgio é que basicamente, asilo faz referência à perseguição do indivíduo pelo Estado. No caso do refúgio, a proteção oferecida se faz necessária quando o indivíduo é perseguido por outros atores não estatais. Ambas as modalidades estão baseadas na Convenção de Genebra (1951). Já a proteção contra a deportação é definida pela Federal Office for Migration and Refugee (2016) como uma situação em que o indivíduo que busca proteção não pode ser devolvido ao seu país de origem por constituir uma violação da Convenção Europeia para a Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH) e / ou representar perigo concreto à sua vida. Este perigo concreto pode ser considerado como motivos de saúde, por exemplo, se o retorno causa doenças muito graves ou ameaçadoras para a vida do indivíduo. A proibição de deportação não pode, no entanto, ser considerada se a pessoa puder se deslocar para outro país (FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEE, 2016).

benefícios quanto ao reagrupamento familiar e problemas referentes à cidadania e questões de residência permanente. Isso acontece porque os refugiados reassentados não recebem o status de refugiado formal²⁷, desencadeando uma série de outros problemas que dificultam o processo de integração (ORCHARD; MILLER, 2014).

Apesar disso, a Alemanha continua tendo o maior programa de admissão humanitária para refugiados sírios na UE. Um dos programas mais importantes na Alemanha é o Programa de Admissão Humanitária Temporária (THAP). Ele foi implementado em 2013, visando admitir 10.000 sírios, ao longo de 2013 e 2014, oriundos da região do Líbano. As pessoas admitidas através deste programa permanecem em centros de acolhimento por duas semanas até a chegada à Alemanha para depois serem alocadas na região. Elas recebem permissões de residência de dois anos (que pode ser renovada caso o conflito permaneça), permissão para trabalhar, além de poderem participar de cursos de integração (ORCHARD; MILLER, 2014).

Segundo Orchard e Miller (2014) basicamente três grupos, de nacionalidade síria, podem se beneficiar deste programa: pessoas consideradas vulneráveis²⁸ (como crianças, mulheres com necessidades especiais e membros de minorias religiosas); pessoas que possuem membros da família na Alemanha e os chamados *re-builders*, definidos como aqueles que possuem habilidades que podem ser úteis na reconstrução da Síria após o conflito e que se beneficiarão de treinamentos adicionais na Alemanha. Dessa maneira, cerca de 6.000 refugiados da Síria chegaram ao país sob THAP a partir de julho de 2014 (ORCHARD; MILLER, 2014).

Em 2016, contudo, a Alemanha, junto a Suécia, Dinamarca, Áustria e França estabeleceram controles em suas fronteiras, recorrendo sob a possibilidade estabelecida em normas comunitárias pela aprovação da Comissão Europeia, de fechá-las, por tempo determinado e em circunstâncias extraordinárias. Muitos destes países, de acordo com Arango (2016), se pronunciaram pedindo o prolongamento destes controles, o que foi aprovado pela Comissão. Ainda segundo o autor, inúmeras controvérsias internas têm tomado conta desses países nos últimos tempos. Na Alemanha, essas tensões se baseiam em diversos ataques contra refugiados, catalisando a ascensão de movimentos xenofóbicos e de partidos políticos de extrema direita, como a Alternativa para Alemanha (AFD), que alcançou o terceiro lugar

²⁷ Segundo o ACNUR (2017), o reassentamento em um terceiro país é um meio de garantir a proteção internacional de um refugiado, a quem foi negado proteção adequada no país de acolhida e que não pode ser repatriado. Essa política, no entanto, possui algumas consequências indesejáveis para a maioria dos necessitados de proteção, pois não leva em consideração a preferência do refugiado em relação à escolha do local em que ele poderá ficar. Assim, muitos são separados de suas famílias ou possuem dificuldades de integração no país de acolhida (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2017).

²⁸ Até 3% da quota pode ser utilizada para conceder admissão a pessoas com condições médicas graves (ORCHARD; MILLER, 2014).

nas preferências políticas da população alemã. Para Arango (2016) os questionamentos da política do governo alemão não partem somente de partidos contrários, mas vêm crescendo também entre a União Social Cristã (CSU), de Baviera, tradicional aliada da União Democrata Cristã (CDU), partido da chanceler Angela Merkel. Essas controvérsias se devem em razão às mudanças que a Alemanha vem implementando ao longo deste período que vão além dos controles fronteiriços, como a expulsão de migrantes oriundos de países considerados seguros, como os Balcãs e os do norte da África; as restrições dos direitos de asilo e de reagrupamento familiar; a criação de centros de detenção e a ameaça de retirar a residência daqueles que não conseguirem aprender alemão (ARANGO, 2016).

2.9.2 França

A França possui uma longa tradição em oferecer asilo a refugiados, uma vez que o direito de asilo tem valor constitucional nos termos da lei francesa. Existem dois tipos de proteção desta modalidade no país: a proteção aos refugiados e a proteção subsidiária. Ambos baseiam-se no fato do requerente ser vítima de perseguição ou sofrer algum tipo de violência em seu país de origem. Nesse sentido, os refugiados e os beneficiários de proteção subsidiária possuem o direito de viver e trabalhar na França e ainda podem ser naturalizados como cidadãos franceses. Eles também possuem o benefício da reunificação familiar, válido para o cônjuge e para os filhos. Entretanto, o governo francês também se dá ao direito de negar ou revogar o asilo para aqueles que cometeram crimes ou cuja presença representaria uma ameaça à sociedade ou à segurança nacional. Vale ressaltar ainda que, para requerer asilo, o candidato precisa estar em território francês ou em um cruzamento fronteiriço francês, não sendo possível realizar o pedido dentro de outro país²⁹ (BORING, 2016).

Assim como outros imigrantes em seu primeiro acesso à França, os refugiados e os beneficiários de proteção subsidiária são obrigados a assinar um "contrato de hospedagem e integração" com o governo, comprometendo-se a respeitar os valores fundamentais da república francesa e participar de um programa de treinamento cívico, além de sessões de informações sobre a vida na França e, se necessário, aulas de idioma. O programa de treinamento cívico é uma sessão, de um dia, sobre instituições políticas e administrativas

²⁹ Antes de chegar à França, no entanto, o requerente de asilo pode solicitar um visto especial para asilo da embaixada ou consulado francês mais próximo do seu local de residência. Isso permitirá que o requerente entre na França e, em seguida, envie o pedido de asilo. Segundo Boring (2016) a principal vantagem de entrar na França com esse visto, em vez de entrar de maneira irregular ou com outro tipo de visto (como o de turista ou de estudante), é que os candidatos estão autorizados a trabalhar enquanto o seu pedido de asilo é processado (BORING, 2016).

francesas e sobre os valores sociais do país, como a igualdade de gênero, o secularismo e o acesso obrigatório e gratuito à educação. As sessões de informações sobre a vida na França são destinadas a "informar os recém-chegados acerca das formalidades do cotidiano" (BORING, 2016, p. 124). Este "contrato", segundo Boring (2016), também dá acesso à ajuda individual para determinar as competências e potencialidades profissionais do indivíduo, auxiliando-o no desenvolvimento de uma estratégia para encontrar emprego (BORING, 2016).

2.9.3 Suécia

A Suécia foi o país que mais acolheu refugiados proporcionalmente à sua população. Com uma cota anual de 1.900 refugiados, a Suécia possui o maior programa regular de reassentamento na Europa, operando desde 1950 e implementado de forma eficiente pelo Conselho Sueco de Migração³⁰, em colaboração com o ACNUR e a OIM. O país se destaca também como um dos maiores doadores europeus de ajuda humanitária em resposta à crise síria. De 2011 a 2014, ele doou cerca de 84.436.191 euros (HOFVERBERG, 2016a).

Uma vez recebido o status de refugiado, as pessoas podem se candidatar à cidadania sueca após quatro anos de residência permanente (oito anos se não tiverem documento de identidade) e não são obrigadas a passar por exames de conhecimento linguístico, como no caso alemão. O tempo de processamento usual para o reassentamento é de 20 dias e os refugiados reassentados recebem residência permanente antes de chegarem à região. No que concerne ao reagrupamento familiar, somente os cônjuges e os filhos menores de 18 anos possuem permissões de residência. Outros parentes geralmente não são aceitos para esta modalidade (HOFVERBERG, 2016a).

Assim, pode-se dizer que o país possui um bom programa de integração para refugiados reassentados, particularmente no reassentamento de emergência³¹. No entanto, embora seja excelente em muitos aspectos, existem áreas problemáticas que merecem atenção, como a disponibilidade reduzida de acomodação para refugiados em nível municipal, as barreiras linguísticas e de emprego para a integração de refugiados e um clima político pouco favorável a essas pessoas nos últimos tempos. Neste último, destacam-se políticas

³⁰Aqui é importante destacar que o Conselho de Migração sueco prioriza os pedidos de asilo oriundos da Síria (BORING, 2016).

³¹No reassentamento de emergência, o país possui um período de processamento de cerca de cinco dias. Segundo Hofverberg (2016), do contingente anual, 250 lugares são reservados para emergências (HOFVERBERG, 2016a).

bastante restritivas a refugiados, atreladas a expulsão destes e de imigrantes (ARANGO, 2016).

2.9.4 *Grécia*

A Grécia também foi palco de um aumento significativo no número de refugiados por ser um país de primeira entrada. Em resposta, o governo grego imediatamente aumentou o controle de suas fronteiras, incluindo a implantação de aproximadamente 2.000 novos guardas em 2012 e 2013. Após a implementação destas medidas, o número de pessoas apreendidas nas zonas fronteiriças gregas diminuiu acentuadamente. Segundo Orchard e Miller (2014) o montante foi reduzido de 32.288 nos primeiros dez meses de 2012 para 9.851 nos primeiros dez meses de 2013 (ORCHARD; MILLER, 2014).

Ainda de acordo com os autores, algumas questões merecem atenção especial na Grécia, tais como: a dificuldade de acesso aos sistemas de asilo, com a frequente negação de entrada a sírios e outros requerentes na fronteira turca, obrigando-os a retornarem à Turquia sem avaliação de seus pedidos de asilo; violações físicas por funcionários gregos a requerentes de asilo apreendidos em seu território; captura e detenção de requerentes de asilo, por vezes durante vários meses, em condições inadequadas e sem qualquer informação sobre a possibilidade de reivindicação de asilo; falta de apoio social aos requerentes de asilo ou refugiados, além da falta de permissão para o trabalho, resultando na dependência de organizações religiosas ou outras organizações não governamentais para apoio. Orchard e Miller (2014) destacam ainda que as despesas com recursos para aumentar o controle das fronteiras poderiam ser usadas para melhorar o sistema de asilo grego. Nesse sentido, é importante destacar que a Grécia não possui um programa de reassentamento de refugiados e não se comprometeu a reassentar ou conceder a admissão humanitária³² aos refugiados sírios (ORCHARD; MILLER, 2014).

2.9.5 *Itália*

Assim como a Grécia, a Itália, como país de primeira entrada nas fronteiras do sul da Europa, enfrentou um aumento significativo de refugiados em seu território. O aumento do número de pessoas que realizam essa perigosa travessia marítima é em grande parte devido a

³² A admissão humanitária pode ser aplicada às mesmas situações que o refúgio, porém, pode contemplar outras situações que não são encontradas no refúgio, como as vítimas de crises econômicas e ambientais, por exemplo.

abusos ocorridos no Egito e na Líbia, incluindo abusos físicos e de detenção (ORCHARD; MILLER, 2014).

Os beneficiários da proteção internacional neste país podem receber o status de refugiado (autorização de residência de cinco anos) ou proteção subsidiária (permissão para residir no país por três anos). Como a maioria dos países europeus, a Itália não possui um programa regular de reassentamento, mas aceitou um número reduzido de refugiados em programas *ad hoc* (ORCHARD; MILLER, 2014).

Contudo, o tratamento italiano em relação aos refugiados foi criticado em várias frentes, particularmente no que se refere aos refugiados que chegam pelo mar. Segundo Orchard e Miller (2014), a detenção prolongada em terras italianas é comum e as condições, particularmente na Sicília e em Lampedusa, são inadequadas, contando inclusive com abusos por parte das autoridades. Entretanto, após a tragédia de Lampedusa de outubro de 2013³³, o governo italiano implementou a maior missão naval de busca e salvamento da Europa, o "Mare Nostrum", que resultou no resgate de aproximadamente 70.000 migrantes, segundo dados registrados até 01 de julho de 2014. A operação, no entanto, foi substituída pela "Triton" coordenada pela FRONTEX, que possui um caráter mais securitário, de controle de fronteiras, do que propriamente de salvamento (ORCHARD; MILLER, 2014).

2.9.6 Bulgária

A Bulgária é um dos primeiros pontos de entrada na Europa aos países vizinhos da Síria. Embora o Código Penal búlgaro ofereça a isenção de responsabilidade penal por entrada "ilegal", os migrantes irregulares apreendidos na Bulgária estão sujeitos à prisão e a julgamento e muitas vezes são condenados por sentenças condicionadas que exigem o pagamento de multas. As condições de acolhimento na região são precárias e, por vezes, os refugiados são detidos por períodos prolongados. Segundo Orchard e Miller (2014), até mesmo as autoridades búlgaras reconheceram que as condições em alguns dos centros de emergência são inadequadas (ORCHARD; MILLER, 2014).

Em 2013, o país recebeu aproximadamente 500.000 euros de fundos da UE para programas de acolhimento de requerentes de asilo. No mesmo ano, as autoridades búlgaras anunciaram um plano para fornecer 1.000 locais de recepção adicionais. No entanto,

³³ Considerada uma das piores tragédias do Mediterrâneo neste século, o naufrágio de Lampedusa ocasionou a morte de 368 migrantes. As vítimas eram eritreus, divididos entre homens, mulheres e crianças, oriundos da Líbia. Segundo Montenegro (2016), a data foi declarada como o Dia Nacional em Memória das Vítimas da Imigração (MONTENEGRO, 2016).

considerando o número de novos requerentes de asilo no país, esse montante foi insuficiente. Em outubro de 2013, a Bulgária e o EASO concordaram em estabelecer um Plano Operacional para 2014 para administrar mais adequadamente os fluxos migratórios mistos, em particular, a identificação e encaminhamento de migrantes com necessidades de proteção. Essa medida proporcionou melhorias notáveis, principalmente nas condições de acolhimento (ORCHARD; MILLER, 2014).

2.9.7 Reino Unido

Do mesmo modo que em outros países europeus, no Reino Unido, os indivíduos só podem candidatar-se ao asilo depois de terem entrado em seu território. Os candidatos que não recebem o status de refugiado podem ser autorizados a permanecer no país por razões humanitárias ou outras razões, se existir um risco real de sofrer sérios danos³⁴ após o regresso ao seu país de origem. O status de refugiado e a proteção humanitária proporcionam ao indivíduo a permissão para residir no Reino Unido por um período inicial de cinco anos, com direito ao trabalho e acesso aos benefícios sociais. A residência legal no país por um período contínuo de cinco anos geralmente qualifica o indivíduo a se candidatar a cidadania. No entanto, caso este não se qualifique em nenhuma destas categorias, mas ainda assim a sua deportação violaria as obrigações de direitos humanos estabelecidas no país, pode lhe ser concedido a proteção subsidiária (FEIKERT-AHALT, 2016).

Segundo Feikert-Ahalt (2016), os programas de reassentamento de refugiados oferecidos pelo Reino Unido além de serem limitados, são munidos por diversas tecnologias de controle, como sistemas biométricos e bancos de dados que gravam informações pessoais de todos aqueles que saíram do país. Os dados também são associados ao sistema *Immigration Asylum Fingerprint*, para garantir que não haja aplicações repetidas, e ao banco de dados Eurodac, para verificar se os candidatos possuem uma aplicação pendente com outro Estado membro da União Europeia. Esses procedimentos também ajudam a identificar possíveis fraudes nos pedidos de proteção (FEIKERT-AHALT, 2016).

Dessa forma, pode-se dizer que a política que governa a imigração e o asilo no Reino Unido é altamente complexa. O governo tenta equilibrar as necessidades daqueles que procuram proteção genuína e impedir a entrada daqueles que desejam chegar ao país para “fins indesejáveis” (FEIKERT-AHALT, 2016). Assim, visando eliminar a percepção pública

³⁴ Não há especificação do que podem ser esses danos na Convenção das Nações Unidas e na legislação do Reino Unido.

de que os requerentes de asilo estão tirando benefícios dos cidadãos da Grã-Bretanha, no início dos anos 2000 o governo britânico introduziu, segundo Feikert-Ahalt (2016), novas e controversas leis. Essas leis prevêm que os requerentes de asilo não tenham permissão para trabalhar, além de permitir a detenção administrativa³⁵ dos mesmos, limitando os benefícios concedidos e permitindo que eles sejam expulsos caso acreditem que o requerente não fez um pedido de asilo dentro do prazo razoável. Dessa maneira, os requerentes de asilo de países que são considerados "seguros" e aqueles cujas afirmações são "claramente infundadas", no entendimento das autoridades competentes, são detidos e podem ser expulsos do Reino Unido enquanto recorrem à decisão por terem tido seus pedidos negados (FEIKERT-AHALT, 2016).

Por essa razão, a resposta do governo do Reino Unido à crise dos refugiados foi amplamente criticada e avaliada como inadequada. Enquanto o país aceitou pedidos de asilo de refugiados sírios até 29 de janeiro de 2014, quando estabeleceu o Programa de Reassentamento de Pessoas Vulneráveis Sírias³⁶, sua política consistia em apenas fornecer ajuda humanitária aos vizinhos da Síria em vez de aceitar refugiados sírios reconhecidos para reassentamento no país. Na medida em que a crise continuava, o governo criou um regime de refugiados especificamente para os sírios, a fim de permitir que alguns refugiados desta nacionalidade fossem recebidos pelo país³⁷ (FEIKERT-AHALT, 2016).

2.9.8 *Dinamarca*

A Dinamarca é signatária da Convenção de Genebra e concede asilo a refugiados e pessoas que procuram proteção. Os refugiados são recebidos tanto pelo programa de relocação do ACNUR, como por solicitação de pessoas que chegam à sua fronteira. Assim, o asilo é concedido a pessoas que se qualificam como refugiadas sob a Convenção ou que, não

³⁵ Um aspecto bastante controverso da política de asilo do Reino Unido está relacionado à detenção. Os funcionários do Ministério do Interior têm a autoridade para deter os requerentes de asilo e outros migrantes que entram no Reino Unido sem a devida autorização. Esta detenção é para fins administrativos e, em geral, é usada para estabelecer a identidade do requerente, determinar a base de sua reivindicação e garantir que um indivíduo possa ser expulso do Reino Unido, ou quando houver motivos para que os funcionários acreditem que o indivíduo não cumprirá todas as condições associadas a uma concessão de licença para entrar. Não há prazo máximo para o qual os indivíduos podem ser detidos, nem há supervisão judicial automática das decisões de detenção. A política do Ministério do Interior afirma que a detenção não deve ser usada rotineiramente e, quando usada, deve ser pelo período mais curto necessário. Segundo Feikert-Ahalt (2016) há dez centros de detenção (conhecidos como centros de remoção de imigração) em todo o Reino Unido e eles são frequentemente usados para abrigar indivíduos do sexo masculino. De acordo com a autora, durante junho de 2014 a junho de 2015, havia 32.053 indivíduos detidos nesses centros (FEIKERT-AHALT, 2016).

³⁶ Programa de reassentamento estabelecido pelo ACNUR.

³⁷ O programa visa os sírios vulneráveis, priorizando vítimas de violência sexual e tortura, idosos e deficientes. De acordo com Feikert-Ahalt (2016), este programa também foi muito criticado pelo número limitado de pessoas que ajudou, cerca de 252 cidadãos sírios em 2015, sendo que o objetivo, segundo a autora, era de reassentar cerca de 1.000 sírios (FEIKERT-AHALT, 2016).

tendo nacionalidade, e que estão fora do país de sua antiga residência, são incapazes de retornar a ele. Os requerentes que não se qualificam como refugiados podem receber a proteção subsidiária, caso preencham os requisitos para esta proteção. A Dinamarca ainda concede status de proteção temporária a indivíduos que enfrentam punições, torturas ou tratamento desumano devido à instabilidade severa e violência indiscriminada contra civis em seu país de origem. Em casos raros, como quando um requerente de asilo está sofrendo uma doença grave, os requerentes de asilo podem receber proteção humanitária, que é temporária, durando até o “problema” acabar (HOFVERBERG, 2016b).

Segundo Hofverberg (2016b), a Dinamarca é um dos países da UE que mais têm praticado políticas restritivas em relação à migração. O governo dinamarquês fez uma série de alterações em suas leis e políticas de asilo após 2015. As mudanças incluem a redução da quantidade de assistência monetária aos requerentes de asilo, a redução da permissão de residência aos refugiados de 05 para 03 anos, critérios de seleção baseados no potencial de integração dos refugiados e a proposta, que segundo Arango (2016), acrescentou um “quê de indignidade” ao decidir confiscar parte dos pertences dos refugiados para financiar os custos de sua acolhida³⁸ (ARANGO, 2016). O país ainda possui um acordo com o Afeganistão em relação ao retorno dos requerentes de asilo cujos pedidos são negados, e, nos últimos anos, tem intensificado o controle de fronteiras como forma de diminuir a entrada de pessoas (HOFVERBERG, 2016b).

³⁸ Segundo Hofverberg (2016b), a medida permite que a polícia confisque objetos no valor de DKK 10.000 (cerca de US \$ 1.459) ou mais. Certos itens, como anéis de casamento e de noivado, são excluídos. As regras também se aplicam aos requerentes de asilo já no país (HOFVERBERG, 2016b).

3. ESTUDOS DE SEGURANÇA E SECURITIZAÇÃO

Nos últimos tempos, especialmente após o fim da Guerra Fria, a ascensão de novos atores e dinâmicas transformaram profundamente as relações internacionais e os estudos de segurança. Esses estudos sofreram modificações tão significativas que permitiram a evolução do conceito através da ampliação do escopo de teorias que passaram a abordar o tema. Dessa maneira, várias vertentes puderam lançar suas contribuições, retirando o monopólio da teoria Realista e suas ramificações, especialmente o Neorealismo³⁹, como único fator explicativo (BUZAN; HANSEN, 2009).

Segundo Kolodziej (2005) não há como existir uma definição unívoca de segurança, uma vez que sua concepção é passível de contestação. É por essa característica, intrínseca do conceito, que testes rigorosamente científicos são extremamente difíceis de serem encontrados em seus estudos, visto que os seres humanos possuem noções radicalmente opostas de segurança como um interesse, objetivo ou valor (KOLODZIEJ, 2005, p. 19).

Qualquer coisa tão importante e tão humana quanto a segurança é obrigada a ser controversa. O que os seres humanos valorizam - presumivelmente sua segurança pessoal e a proteção de todas aquelas coisas que consideram caras - os incita a fazer tudo o que podem, mesmo usando a força ou autorizando e legitimando o Estado e a sociedade a que pertencem a manter o que eles têm ou obter mais do que eles querem (KOLODZIEJ, 2005, p. 18; *tradução nossa*).⁴⁰

Essa subjetividade, portanto, não está apta a ser estudada por métodos típicos associados à investigação científica, considerando que, em situações de segurança, o que pode ser efetivamente observável são os impactos das decisões dos atores nos eventos, não sendo possível replicar certas condições em laboratório, a fim de testá-las (KOLODZIEJ, 2005).

³⁹ Tendo como principal expoente o autor Kenneth Waltz, essa teoria dominou por muito tempo o campo das Relações Internacionais. Waltz (2002) parte do pressuposto de que os Estados são os atores mais importantes do sistema e operam num ambiente de anarquia internacional. Diferente do Realismo Clássico, que faz o uso da natureza humana para explicar as relações entre estes atores, a teoria Neorealista possui foco na estrutura do sistema, em particular na distribuição do poder relativo, como aspecto analítico central para prever o comportamento desses Estados. Sendo assim, o autor afirma que as estruturas são capazes de determinar as ações dos atores. Desse modo, para prever o comportamento dos Estados, é necessário considerar três características principais: a ordem, as funções dos atores e a capacidade de poder relativo que cada um deles possui. Considerando que o princípio de ordem é a anarquia e que as funções das unidades são similares, a distribuição de poder é a característica que se diferenciará de uma unidade para outra. Desse modo, as ações de cada Estado dependerão de como a estrutura do sistema está determinada. É por esta razão que, para o autor, apesar das diferenças existentes entre os países, as decisões internacionais, são tomadas de iguais maneiras, através do tempo (WALTZ, 2002).

⁴⁰ Anything as important and as human as security is bound to be controversial. What humans value – presumably their personal safety and the protection of all those things they hold dear – prompts them to do everything they can, even using force or authorizing and legitimating the state and society to which they severally belong to use violence and coercive threats to keep what they have or get more of what they want.

Na medida em que as Relações Internacionais e os estudos de Segurança são disciplinas científicas, elas são mais parecidas com a Geologia ou a Astronomia do que com a Química ou a Física. Essas disciplinas não podem controlar os fatores e forças que estudam através de rigorosas experiências laboratoriais. Os atores que perseguem objetivos de segurança não são facilmente submetidos a experimentos controlados. Visto da perspectiva de seu comportamento social, eles não podem ser organizados de uma forma facilmente suscetível à manipulação laboratorial (KOLODZIEJ, 2005, p. 19 *tradução nossa*)⁴¹.

Dessa maneira, de acordo com Kolodziej (2005), os estudos de segurança devem se basear na historiografia para desenvolver proposições ou hipóteses sobre o comportamento dos atores, pois, fatos e dados históricos são materiais centrais para se tecer uma concepção adequada do fenômeno. Contudo, o autor salienta que, mais do que apenas reproduzir o que aconteceu em uma determinada época, narrando histórias, é preciso ir além, buscando encontrar semelhanças sobre os problemas de segurança que a humanidade enfrenta ao longo do tempo e do espaço, e, sempre que possível, propor soluções efetivas para eles (KOLODZIEJ, 2005).

Os historiadores são tipicamente focados em reproduzir o que ocorreu em um determinado ponto ou era no tempo. Os analistas de segurança também estão interessados nessas reconstruções, mas procuram encontrar o que é semelhante sobre os problemas de segurança que as diferentes sociedades humanas enfrentam ao longo do tempo e do espaço e como resolvê-los, em vez de diferenciá-los. Isso os torna cronicamente expostos à crítica de que eles estão deixando de fora os principais atores e fatores ou que suas generalizações não se encaixam nos fatos apresentados pelos historiadores. Esses perigos devem ser reconhecidos para alertar contra generalizações arriscadas que não podem ser apoiadas por observações e análises históricas (KOLODZIEJ, 2005, p. 20; *tradução nossa*)⁴².

Diante disso, Kolodziej (2005) reforça que, como o papel do analista é explicar o comportamento dos atores, notadamente sua disposição para usar ou evitar a força, restringir-se somente à guerra e à violência para estudar a segurança não é o bastante. Para ele, esse fenômeno como disciplina e como ciência aplicada da estratégia, implica, além de meios coercitivos, todo o tipo de persuasão, reforçado pela perspectiva de benefícios mutuamente

⁴¹ To the degree that international relations and security studies are scientific disciplines, they are more akin to geology or astronomy than chemistry or physics. These disciplines cannot control the factors and forces they study through rigorous laboratory experiments. Actors pursuing security goals are not easily submitted to controlled experiments. Viewed from the perspective of their social behavior, they cannot be organized in a way easily susceptible to laboratory manipulation.

⁴² Historians are typically focused on reproducing what occurred at a particular point or era in time. Security analysts are also interested in these reconstructions, but seek rather to find what is similar about the security issues confronting different human societies across time and space and how they resolve them rather than what is different about them. This makes them chronically exposed to criticism that they are leaving out key actors and factors or that their generalizations don't fit the facts as presented by historians. They almost never will – precisely. These hazards should be recognized to caution against bold generalizations that can't be supported by observations and historical analysis.

compartilhados para controlar um agressor, de modo a transformar a hostilidade em cooperação. Dessa maneira, segundo o autor, uma teoria adequada de segurança deve conduzir sua explicação para além dos motivos que levam ao surgimento dos conflitos, revelando por que, em algumas situações, eles podem não ocorrer, e se ocorrem, como eles devem ser resolvidos, especificando as circunstâncias e o momento de se fazer o uso de diferentes formas de ameaças, a fim de influenciar o oponente a renunciar de suas intenções (KOLODZIEJ, 2005).

Isso se justifica a partir da constatação de que, da mesma forma que a política, a segurança é um fenômeno que continua sendo criado pelas intenções e ações humanas, mas nesse caso, é um tipo particular de lógica humana que se sobressai, aquela que tem como objetivo não apenas os resultados preferidos dos atores envolvidos, mas para os quais estes também estão dispostos a fazer o uso da violência, da coerção e da intimidação, se for necessário, para alcançar seus objetivos (KOLODZIEJ, 2005). Assim, o conceito de segurança torna-se suficientemente amplo para integrar não somente os campos da teoria das relações internacionais, mas também da economia política internacional, dos estudos da paz, dos direitos humanos e do desenvolvimento e é precisamente por essa razão que ele não deve ser usado para delinear um único subcampo (BALDWIN, 1995).

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é abordar o tema da Segurança Internacional, durante e após o fim da Guerra Fria. A escolha desse período temporal justifica-se por apresentar um importante momento de ruptura da segurança com seu enfoque estatocêntrico, trazendo à tona um importante alargamento conceitual, juntamente a um aprofundamento ontológico, que são cruciais para se pensar a segurança atualmente. Para essa pesquisa, será utilizado o aporte teórico da Escola de Copenhague, centrando-se especialmente no desenvolvimento da teoria de securitização e na concepção de setores que essa escola adota. Assim, as contribuições de Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde serão de grande auxílio no entendimento de como essa teoria pode ser aplicada a diversas esferas, sem perder a sua peculiaridade (BUZAN; HANSEN, 2009).

3.1 Estudos de Segurança a partir da Guerra Fria

Os estudos de segurança internacional tornaram-se parte estrutural das Relações Internacionais em meados do século XX. Nessa época, pode-se dizer que o estudo da guerra restringia-se quase que exclusivamente aos militares e era comumente denominado de Estudos

Estratégicos⁴³, sendo que o estudo da paz, por sua vez, ficava a cabo do Direito Internacional. De acordo com Buzan e Hansen (2009), o período da Guerra Fria foi consagrado como a "Era do Ouro" dos estudos dessa temática. Isso aconteceu devido ao surgimento de uma categoria distinta de trabalho, que unia conhecimentos militares e de ciências sociais, principalmente nas universidades, com o objetivo de fornecer conhecimentos relevantes para a política (BUZAN; HANSEN, 2009).

Dessa maneira, para os autores, a emergência da Guerra Fria chamou a atenção não somente de militares, mas também de civis para o tema, culminando em uma dedicação exclusiva do subcampo ao estudo das armas nucleares e da rivalidade bipolar. Nesse sentido, como a principal preocupação dos Estados era garantir a sua sobrevivência, a segurança na época da Guerra Fria tornou-se estreitamente focada na segurança militar dos mesmos, e temas como controle armamentista, evolução da tecnologia militar, desenvolvimento nuclear e teorias de deterrence⁴⁴ tornaram-se frequentes no âmbito acadêmico e nos Estudos Estratégicos. Desse modo, para Buzan (2009), a segurança na época poderia ser caracterizada como um conceito subdesenvolvido, já que raramente era abordada em termos diferentes dos interesses políticos de determinados atores ou grupos particulares (BUZAN; HANSEN, 2009).

O que surgiu nos Estados Unidos e, em menor medida, na Europa, foi uma categoria de trabalho na interseção da perícia militar e universitária com as armas nucleares e o desafio de largo espectro posto ao Ocidente pela União Soviética. Esses problemas foram vistos como urgentes. Devido às suas contribuições cruciais durante a Segunda Guerra Mundial, especialistas civis, principalmente físicos e cientistas sociais, poderiam agora se especializar em questões militares. Uma das razões pelas quais este foi o momento exclusivamente americano foi que nesse período, os EUA deixaram para trás sua política externa tradicional de isolacionismo político e entraram em lutas e compromissos de longo prazo como o jogador central no equilíbrio global de poder. Esta transição explica o motivo pelo qual o desenvolvimento foi encorajado pelo governo dos EUA financiando a pesquisa estratégica. Não só foi permanente o engajamento estratégico global de uma nova era para os EUA, de uma forma distinta em relação a outros países, mas os armamentos nucleares deram início a uma nova era para todos os países do mundo

⁴³ Segundo Buzan e Waever (2007), as terminologias "estudos estratégicos" e "estudos de segurança" são usadas por muitos autores de formas similares, enquanto outros as utilizam como dois conceitos distintos. Para eles, é possível dar definições distintas, com estudos de segurança abrangendo estudos mais amplos e estudos estratégicos, como sendo um subconjunto dos estudos de segurança, voltado para questões militares. No entanto, em uma visão histórica, seria anacrônico usar essa terminologia para todo o período, uma vez que os Estudos Estratégicos foi um termo estabelecido na década de 1940 perdurando até 1980. De 1980 em diante, este campo foi, na maioria dos contextos, retratado como estudos de segurança (BUZAN; WAEVER, 2007, p. 394). Assim, a terminologia utilizada nesta pesquisa seguirá o conceito adotado de acordo com a sua evolução histórica.

⁴⁴De acordo com Waltz (1981) deterrence é um termo que significa literalmente impedir alguém de fazer algo com a imposição de constrangimentos. No campo dos estudos estratégicos, a teoria se refere a meios de constranger o comportamento de um Estado por meio da inibição de seus movimentos agressivos. Nesse sentido, a dissuasão é alcançada não por meio da capacidade de defesa, mas através da capacidade de punição (WALTZ, 1981, p. 05).

(BUZAN; HANSEN, 2009, p. 66; *tradução nossa*)⁴⁵.

Em consonância com a conjuntura política internacional, Waever (2004) ressalta que o campo de estudos de segurança se desenvolveu de maneiras bem distintas nos Estados Unidos e na Europa. Enquanto no primeiro era predominante o conceito utilizado pelo Realismo e suas ramificações, denominado também de perspectiva tradicional, na Europa a incorporação de reflexões teóricas transformativas estava mais presente (MALIK, 2015b; WAEVER, 2004). Assim, nos Estados Unidos, o campo dos estudos de segurança internacional foi equiparado aos Estudos Estratégicos. Para o autor, os Estudos Estratégicos predominantes nesse país também tiveram primazia na maior parte do mundo, consagrando o Realismo como paradigma teórico nas Relações Internacionais. A Guerra Fria não só militarizou a política de segurança norte-americana, como também militarizou o estudo da segurança como um todo (WAEVER, 2004).

Assim, a prioridade desta teoria se deveu ao fato dela ter fornecido poderosas bases explicativas acerca do comportamento dos Estados e a sua busca por segurança através de meios militares e estratégicos, com ênfase em conflitos, guerras e forças armadas. Dessa maneira, baseando-se nas evidências fornecidas pela Guerra Fria, muitos analistas concluíram que a guerra e o conflito eram características intrínsecas do sistema internacional, devido à sua natureza anárquica, e que os Estados eram os principais atores desse sistema. Dessa forma, a confiança e a amizade não existiam entre eles, o que os obrigava a buscar a sua própria segurança através do aumento de seu poderio militar (MALIK, 2015b).

Contudo, de acordo com Kolodziej (2005), a aparente simplicidade desse período foi substituída por um novo mundo, com o aumento do número de Estados e de atores não estatais, que desafiavam a compreensão da segurança internacional (KOLODZIEJ, 2005). Alguns eventos mundiais foram considerados marcos históricos para o desenvolvimento dos seus estudos, pois cada um deles, contribuiu, de alguma maneira, para a (re) definição do campo⁴⁶. O fim da Guerra Fria foi, sem dúvida, o principal deles. A inexistência da

⁴⁵ What emerged in the US, and to a lesser extent Europe, was a category of work at the intersection of military expertise and university from nuclear weapons and the broad spectrum challenge posed to the West by the Soviet Union. These problems were seen as urgent. Because of their crucial contributions during the Second World War, civilian experts, mainly physicists and social scientists, could now specialise in military issues. One of the reasons why this was uniquely American moment was that this period was when the US left behind its traditional foreign policy of political isolationism and entered into long term struggles and commitments as the central player in the global balance of power. This momentous transition explains why the development was encouraged by US government funding strategic research. Not only was permanent global strategic engagement a new game for the US in a way that it was not for other countries, but nuclear weapons opened a new game for everyone.

⁴⁶ Segundo Buzan e Hansen (2009) eventos históricos possuem um papel crucial no desenvolvimento de debates e reflexões dentro das Relações Internacionais, que trazem à tona novas abordagens explicativas e

bipolaridade, não só em termos materiais, mas também em termos ideológicos, marcados pelo desaparecimento da União Soviética, questionou a prioridade atribuída às questões militares na agenda de segurança da época. Para Buzan e Hansen (2009), esse período ascendeu grandes questões acerca da natureza básica dos estudos estratégicos, trazendo a necessidade de ampliar o campo (BUZAN; HANSEN, 2009).

3.2 O conceito de Segurança Pós-Guerra Fria

Após o fim da Guerra Fria, o conceito de segurança passou a abarcar uma agenda mais ampla, que se manifestava em favor do alargamento e aprofundamento do seu significado. A ameaça nuclear e o confronto entre as superpotências davam lugar a uma abundância de novas ameaças, representando um importante momento de ruptura com o entendimento estatocêntrico de segurança (BUZAN; HANSEN, 2009). Nessa visão mais ampla, a globalização é apontada como a fonte estimuladora dos conflitos culturais, uma vez que os avanços da ciência, da tecnologia e dos meios de comunicação em geral, possibilitam o contato de culturas que, por vezes, possuem valores completamente distintos, não cabendo, portanto, ao Estado, assumir uma postura indiferente em relação ao que acontece ao seu redor (KOLODZIEJ, 2005). Segundo Kolodziej (2005):

Cada cultura é representada como unida por valores profundamente enraizados e laços emocionais. A cultura é retratada como uma força que opera através de seus adeptos e conduz a política global. Essas crenças religiosas conflitantes, lembranças históricas, tradições, costumes compartilhados e cosmovisões em culturas contrastantes são argumentadas como intransponíveis. As falhas entre elas são convites para confrontos violentos (KOLODZIEJ, 2005, p.13. *tradução nossa*)⁴⁷.

Assim, de acordo com Kelstrup (2004), a globalização tende a aumentar a insegurança social⁴⁸, podendo até mesmo causar novos padrões de conflitos e de guerras. O autor cita

consequentemente, passam a redefinir o conceito de segurança Para estes autores, além da Segunda Guerra Mundial, a revolução nuclear, a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria os eventos que tiveram impactos mais significativos na evolução dos estudos de segurança foram: bloqueio soviético na parte Oeste de Berlim em 1948/1949 e a construção do muro de Berlim em 1961; a Guerra da Coreia (1950-1953); a Crise dos Mísseis em Cuba (1962); crise do petróleo (1973) e a Guerra do Vietnã (1964 – 1975) (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 84).

⁴⁷ Each culture is depicted as bound together by deeply rooted values and emotionalities. Culture is portrayed as a force working through its adherents and driving global politics. These conflicting religious beliefs, historical memories, traditions, shared customs, and world views embodied in contrasting cultures are argued to be unbridgeable. The faultlines between them are invitations to violent clashes.

⁴⁸ Conceito desenvolvido por Kelstrup (2004) que abrange situações nas quais entidades coletivas ou indivíduos da sociedade são e / ou se sentem ameaçados. A terminologia deste autor é um pouco diferente da usada por Buzan, Waever e Wilde (1998), pois se refere a um uso mais amplo do conceito, que não só inclui ameaças às

como exemplo de insegurança social a crescente vinculação da migração como ameaça à integridade de uma coletividade e também o aumento de conflitos de interesses relacionados a matérias primas, como o petróleo. Dessa maneira, Kelstrup (2004) argumenta que a globalização afeta nosso ponto de vista tradicional sobre a guerra quando nos traz um novo tipo de violência organizada, uma mistura de conflito militar, crime organizado e violações massivas de direitos humanos. Essa nova tipologia de violência pode ser praticada tanto por Estados como por outros atores, provocando mudanças não somente nas instituições, mas em tradições, estilos de vida e identidades, que criam um grau mais elevado de insegurança, denominado por Giddens (1994) de insegurança ontológica⁴⁹. Desse modo, as diferentes formas de globalização transformam um mundo onde as questões militares eram o centro das preocupações de segurança, para um mundo no qual a preocupação passa a ser relacionada à insegurança social (KELSTRUP, 2004; GIDDENS, 1994).

Dessa forma, dado que seu principal objetivo era analisar a possibilidade de um choque entre as superpotências, os Estudos Estratégicos logo foram objeto de intensas críticas por seu foco estatocêntrico e sua falta de preocupação, ou até mesmo, negligência com relação às outras ameaças não militares enfrentadas pelos Estados, que poderiam causar um efeito tão devastador quanto um conflito nuclear. A produção da corrente Neorrealista mostrou-se, então, insuficiente para o estudo dos fenômenos da política internacional, sendo incapaz de explicar mudanças, como o colapso da URSS, por exemplo. Assim, foi principalmente a partir desse evento que a transmutação do campo de “Estudos Estratégicos” para “Estudos de Segurança” foi consolidada, passando a incorporar outras questões, tais como temas ambientais, sociais e demográficos, ameaças não militares e internas e ameaças transnacionais, abarcando também os estudos sobre a paz, levando em consideração tanto o *hard* como o *soft power*, culminando em um realinhamento da disciplina (GUZZINI, 2004; MALIK, 2015a).

A queda do Muro de Berlim e o conseqüente fim da Guerra Fria foram considerados “libertadores” para os estudos de segurança, pois permitiram que outras teorias das Relações

identidades coletivas, mas também situações em que os indivíduos de uma sociedade se sentem ou são ameaçados. Assim, essas ameaças podem ser tanto contra a ordem social, como contra os indivíduos, ou ambos (KELSTRUP, 2004, p. 108).

⁴⁹ Giddens (1994) denomina de segurança ontológica a “crença da maioria dos seres humanos na continuidade de sua autoidentidade e na frequência dos ambientes de ação social e materiais circundantes”. Para o autor, o termo se relaciona ao “ser no mundo”, tratando-se de um fenômeno emocional, enraizado no inconsciente. Assim, a insegurança ontológica, pode ser descrita como a ausência da segurança ontológica. “Uma pessoa que está existencialmente insegura sobre seus diversos eus, ou se os outros realmente existem, ou se o que é percebido realmente existe, pode ser inteiramente incapaz de habitar o mesmo universo social com os outros seres humanos” (GIDDENS, 1994, p. 85).

Internacionais pudessem tratar desta temática (BUZAN; HANSEN, 2009). Assim, a ideia de que os recursos dedicados ao enfrentamento de ameaças militares poderiam ser usados para lidar com ameaças não militares começava a surgir, uma vez que, muitos problemas como a pobreza, crises econômicas, competitividade industrial, tráfico de drogas e escassez de recursos não poderiam ser resolvidos por meios militares. Na medida em que isso é verdade, os estudos de segurança tradicionais perderam seu espaço privilegiado. Embora os armamentos fossem, muitas vezes, relevantes, algumas situações exigiam maior confiança em outros meios que não fossem o poder coercitivo (BALDWIN, 1995).

Dessa maneira, para Baldwin (1995), o fim da Guerra Fria levanta o questionamento sobre o quão importante é a segurança militar em comparação com outros objetivos a serem alcançados pelos Estados. Essa questão passou a assumir o foco nos debates sobre o que significaria a segurança, de modo que a insuficiência dos aspectos militaristas abria espaço para novos desafios e outras fontes de insegurança. Dessa forma, essa nova agenda implicaria na revisão do papel do Estado na disciplina. Ele continuaria a ser um dos atores centrais, porém, dividiria essa centralidade com novos elementos, de modo a garantir a amplitude do conceito (BALDWIN, 1995).

Nesse sentido, a segurança passa a ser tratada não somente em relação à compreensão e explicação do motivo pelo qual os atores fazem o uso da força e se ela realmente é um instrumento eficaz, mas também ao entendimento de por que, em certos momentos, eles optam por não utilizá-la. Para Kolodziej (2005), “saber apenas quais os efeitos positivos e negativos da coerção e das ameaças pode ser de pouco valor, a menos que estes possam ser comparados aos custos de oportunidade de não se usar a força e outras estratégias não coercitivas” (KOLODZIEJ, 2005, p. 17).⁵⁰ Dessa maneira, o autor ressalta que os instrumentos não coercitivos podem produzir resultados melhores e com menor custo material do que o uso da força e da violência.

Assim, uma visão muito específica do que é segurança internacional é produzida, uma vez que o seu significado, nesse contexto, não era o mesmo daquele utilizado durante a Guerra Fria, requisitando um tipo especial de agenda para lidar com ela. É nessa conjuntura de expansão de agenda que emerge o *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) como um importante interlocutor no processo de redefinição e alargamento dos estudos de segurança. Suas principais contribuições centram-se no desenvolvimento de uma teoria de

⁵⁰ Knowing only what the positive and negative effects of coercion and threats might be is of little value unless they can be compared to opportunity costs of *not* using force and other non-coercive strategies. These might produce better results at less material cost to valued material assets and desired goals than force and violence.

securitização e dessecuritização que podem ser estendidas para áreas, até então consideradas menos convencionais, na ampliação dos setores, para além do militar e no desenvolvimento inovador dos chamados Complexos Regionais de Segurança⁵¹ (BUZAN; WAEVER; WILDE 1998). Entretanto, para Buzan, Waever e Wilde (1998), essa agenda mais ampla que a Escola de Copenhague apresenta também incorpora alguns pressupostos da posição tradicionalista ao definir e diferenciar o que é a segurança e o processo de securitização de algo que é meramente político (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

3.3 Processo de Securitização e Dessecuritização

Seguindo as definições da Escola de Copenhague, a segurança nas Relações Internacionais passa a ser vista como um conceito subjetivo, que depende mais do olhar do espectador sobre a ameaça que coloca em risco a sua existência do que propriamente de características inerentes a um tema em si. O grande destaque dessa definição está na influência do Construtivismo na reformulação do conceito, quando este atenta para o fato de não existir uma definição universal de segurança. Uma das principais contribuições dessa teoria tem sido a de ressaltar a necessidade de analisar o processo que leva ao estabelecimento da política de um Estado. Através da ampliação de seus mecanismos causais, a teoria fornece uma gama muito mais extensa de explicações para o comportamento do Estado do que as abordagens tradicionais (GUZZINI; JUNG, 2004).

É por essa razão que, de acordo com Buzan, Waever e Wilde (1998), pode-se pensar

⁵¹ O conceito de Complexos Regionais de Segurança salienta a importância do nível regional nas análises de segurança e sugere um esquema analítico que tem a finalidade de estruturar como as preocupações relacionadas a esta temática se unem em uma formação regional (WAEVER, 2004, p. 09). Ele contém um modelo que permite analisar, e até certo ponto, antecipar e explicar os desenvolvimentos de complexos em qualquer região (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 40). De acordo com Buzan e Waever (2003) a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança tem raízes construtivistas, uma vez que a formação e o funcionamento dos complexos dependem de padrões de amizade e inimizade entre as unidades do sistema, o que os torna dependentes das ações e interpretações dos atores e não apenas um reflexo mecânico da distribuição de poder. A visão centrada nas regiões se deve ao fato dos autores considerá-las como as mais apropriadas para uma grande variedade de análises práticas de segurança, já que normalmente os dois níveis extremos que dominavam estas análises eram somente o nacional e o global. Para eles, a segurança nacional não constitui, por si só, um nível significativo de investigação, já que nenhuma nação possui uma segurança autossuficiente, pois é preciso levar em consideração o contexto sistêmico no qual os Estados estão inseridos. Por outro lado, o nível global, segundo os autores, diz respeito apenas a uma aspiração, não constituindo a realidade, já que para eles o mundo não está estreitamente integrado em termos de segurança. Assim, é no nível regional que os extremos da segurança – nacional e global – interagem, e é onde a maior parte da ação ocorre. Os autores afirmam que a primazia concedida a uma visão global de segurança sobre a regional foi a responsável por desencadear muitos dos desastres mundiais, salientando que, os custos de subestimar as regiões, especialmente na era atual, em que elas ganham cada vez mais destaque, podem ser muito altos. Buzan e Waever (2003) salientam ainda que as regiões de segurança formam subsistemas que interagem, na maior parte das vezes, internamente, pois os Estados membros temem os seus vizinhos e aliados. Nesta lógica, cada complexo regional de segurança é constituído pelos medos e aspirações de cada unidade que o compõe (BUZAN; WAEVER, 2003).

na abordagem da securitização. Para eles, a securitização é um processo pelo qual uma questão é designada como relativa à segurança a partir do momento em que se move da esfera da política normal em direção a uma esfera mais intensa, seguindo o diagrama elaborado por Emmers (2007, p. 11).

Figura 24. Diagrama da Securitização



Fonte: Emmers (2007).

Dessa forma, a securitização pode ser caracterizada como uma versão mais extrema da politização, sendo que qualquer assunto pode seguir a classificação de uma abordagem não política, que passa a ser considerada como política, até o extremo da politização, alcançando, portanto, o status de segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

O domínio não político é o domínio no qual os sujeitos agem em relativa autonomia com relação ao poder soberano. Por outro lado, o domínio extrapolítico da securitização é o domínio no qual o poder soberano age com relativa autonomia aos seus sujeitos. E a 'política' encontra-se no meio como um domínio amortecedor, no qual as pressões competitivas por autonomia de sujeitos e soberanos são mantidas em equilíbrio (HOLBRAAD; PEDERSEN, 2012 p. 170; *tradução nossa*)⁵².

Do mesmo modo, os autores afirmam que o processo inverso também pode acontecer, denominado por eles de dessecuritização.

A dessecuritização pode ser entendida como a opção ótima de longo alcance, uma vez que significa não ter questões fraseadas como ameaças contra as quais temos contramedidas, mas movê-las fora dessa sequência de ameaça/defesa para dentro da esfera pública ordinária (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.29; *tradução nossa*)

⁵² The non-political realm, then, is the realm in which subjects act in relative autonomy from the sovereign power. Conversely, the extra-political realm of securitization is the realm in which the sovereign power acts in relative autonomy from its subjects, by way of emergency measures that have not been legitimated through the ordinary political channels. And 'politics' stands in the middle as the buffer-realm, in which the competing pressures of subjects' and sovereigns' autonomy are kept in balance.

Idealmente, a política deveria ser capaz de lidar com as mais diversas questões por meio de procedimentos rotineiros, sem elevações extraordinárias de ameaças. Entretanto, a securitização possui uma atração tática e funciona muito bem como um artifício para obter atenção suficiente para os problemas. Apesar disso, na concepção de Buzan, Waever e Wilde (1998), a melhor opção é a dessecuritização, uma vez que ela não significa olhar questões como ameaças que devem ser contra-atacadas, mas movê-las de volta à esfera da política normal. Dessa maneira, ela é apresentada como o oposto da securitização (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WAEVER, 2004).

Para Waever (2004), a dessecuritização parece ser um meio muito mais eficaz de lidar com as questões do que a securitização, pois ela passa a impressão de que a política normal é muito mais democrática do que a política da segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WAEVER, 2004). Desse modo, o autor afirma que a segurança não deve ser idealizada e pensada segundo a mesma lógica da premissa tradicional de que quanto mais segurança melhor. Eles afirmam que ela trabalha para silenciar a oposição e nesse sentido, tem concedido aos detentores do poder muitas oportunidades de explorar as ameaças com propósitos domésticos, requisitando o direito de lidar com algumas questões utilizando-se de menor controle democrático e o mínimo de constrangimento. Conseqüentemente, eles podem utilizar esse instrumento para propósitos específicos e egoístas, sendo algo difícil de evitar e controlar. Buzan, Waever e Wilde (1998), portanto, acreditam que, basicamente, a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma falha em lidar com questões dentro da política normal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WAEVER, 2004).

Assim, seguindo a lógica da Escola de Copenhague, pode-se afirmar que, em princípio, qualquer tema pode ser securitizado. A partir do momento em que se apresenta uma questão como sendo de segurança, ela passa a ser considerada em um nível superior ao nível do político. Porém, para que isso aconteça, não basta apenas proferir a palavra segurança, é necessário construir a questão, pois as ameaças e vulnerabilidades podem surgir em diferentes áreas, militares ou não, mas para serem enquadradas como questões de segurança elas devem se encaixar em alguns critérios bem definidos, que as distinguirão das regras da política normal.

⁵³ But desecuritization is the optimal long range optimal, since it means not to have issues phrased as threats against which we have countermeasures but to move them out of this threat-defense sequence and into the ordinary public sphere.

3.4 Elementos e Consequências da Securitização

Para Buzan, Waever e Wilde (1998), uma questão só se tornará, de fato, de segurança a partir do momento em que apresentar três características principais: ameaça existencial; situação de emergência e possibilidade de quebra de regras (situação de exceção). A ameaça existencial é caracterizada como tudo aquilo que coloca em perigo a sobrevivência de algum objeto. Tradicionalmente este objeto é o Estado, porém, como a teoria contempla outras esferas, a ameaça pode se referir ao governo, à sociedade, ao ambiente, dentre outros. Isso significa que determinado fenômeno só será securitizado se a ameaça colocar em risco a existência de algum objeto (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Quando uma questão é considerada de segurança, ela deve, automaticamente, se tornar prioridade na agenda política do agente securitizador, pela natureza existencial de sua ameaça, requisitando e justificando medidas urgentes. Assim, a análise textual sugere que algo é designado como relativo à segurança porque é argumentado que aquela questão é mais importante do que outras, e por isso deve ter prioridade, assinalando, portanto, uma situação emergencial (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Desse modo, quando a condição emergencial é declarada, é reivindicado o direito de usar qualquer meio necessário para bloquear ou eliminar a ameaça, sendo plausível o uso de ações fora dos limites normais do procedimento político. Ao enfatizar a presença de uma ameaça existencial, esses atores argumentam que uma política emergencial e prioritária deve ser tomada, de modo que seja tolerado o descumprimento, caso necessário, de regras em favor de medidas que serão utilizadas com a finalidade de conter as ameaças, legitimando, dessa maneira, suas ações. Com esse argumento, eles passam a requisitar o direito de lidar com a questão através de medidas extraordinárias e excepcionais, deixando implícito que, se necessário, poderão passar por cima das regras que regem a política normal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, se através de um argumento sobre a prioridade e urgência de uma ameaça existencial houve a possibilidade do ator se libertar dos procedimentos e regras que em outras situações deveriam constranger seu comportamento, então presenciemos um caso de securitização. Em uma situação securitizada, os atores não se restringem às regras compartilhadas com outros, mas se baseiam em seus próprios recursos, demandando o direito de governar e lidar com suas próprias ações, de acordo com suas prioridades. Dessa forma, a invocação da segurança pode ser a chave para legitimar o uso da força e o recurso a ações especiais, que são utilizadas somente em uma situação de exceção, para lidar com o que se

considera como ameaça. Como salientam os autores: “uma vez que uma questão de sobrevivência envolve necessariamente um ponto de não retorno, no qual será tarde demais para agir, não é defensável deixar esta questão para a política normal” (BUZAN; WAEVER, 2007, p. 71, *tradução nossa*)⁵⁴.

3.5 Securitização, Política e Exceção.

É através das consequências da securitização que percebemos a relação entre essa teoria e a perspectiva tradicional político-militar, pois a segurança, nesse caso, se relaciona a sobrevivência. Ela é um tipo especial de política, tratada como algo que leva a política para além das regras do jogo, encaixando-se em uma situação de exceção. Tal situação possui relação direta com o entendimento do pensamento do jurista alemão Schmitt (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

De acordo com Williams (2003), a especificidade da segurança está relacionada à compreensão da política de inimidade, de decisão e de emergência que possuem profundas raízes no entendimento schmittiano sobre a ordem política (WILLIAMS, 2003, p. 515). O foco nas ameaças existenciais, como uma característica essencial da segurança reflete as mesmas ideias de Schmitt sobre a especificidade da política, definida, principalmente, em termos de exclusão e inimidade. Nas palavras de Williams (2003, p. 515): “pode até ser tentador dizer que na Escola de Copenhague o conceito de ‘segurança’ desempenha um papel quase idêntico ao que Schmitt definiu como seu conceito de ‘político’”. Buzan e Hansen (2009) também compartilham dessa visão e afirmam que um dos principais elementos da Escola de Copenhague está na compreensão schmittiana da segurança como perigo, além do caráter excepcional de sua política (BUZAN; HANSEN 2009, p. 213).

Williams (2003) trata do conceito do político, que, segundo Schmitt citado por Williams (2003) “não pode ser deduzido de qualquer conteúdo substantivo ou da natureza em si das questões, mas é apresentado seguindo um critério de distinção, a lógica amigo/inimigo, que reflete a natureza específica de uma relação em um determinado contexto” (WILLIAMS, 2003, p. 515). Desse modo, para Schmitt (2009a), o critério fundamental do político é a distinção amigo/inimigo, pois essa dicotomia configura-se como a condição necessária e suficiente para que qualquer relação possa se tornar política e consequentemente participar das distinções que se articulam a partir de uma situação extrema de confrontação (SCHMITT,

⁵⁴ Since a question of survival necessarily involves a point of no return at which it will be too late to act, it is not defensible to leave this issue to normal politics.

2009a).

Suponhamos que as distinções últimas no âmbito moral sejam bom e mau; no estético, belo e feio; no econômico, útil e prejudicial ou, por exemplo, rentável e não rentável [...] A distinção especificamente política é a discriminação entre amigo e inimigo (SCHMITT, 2009a, p. 27).

Nesses termos, para se obter o conceito do político são necessárias categorias específicas, uma vez que a relação política é autônoma e diferente das outras. Dessa forma, do mesmo modo que a securitização, qualquer antagonismo, seja religioso, econômico ou moral pode se transformar em um antagonismo político quando for suficientemente forte para agrupar as partes em termos opostos, levando a disputa a um confronto existencial (SCHMITT, 2009a, p. 51). Em seu conceito do político, Schmitt (2009a) trabalha com a existência de dois tipos de inimigos, o *inimicus* e o *hostis*. Para ele, o *inimicus* seria melhor classificado como um concorrente ou adversário privado, cujo ódio está relacionado a sentimentos de antipatia. Já o *hostis*, é o inimigo público, referente a um conjunto de pessoas, especialmente a todo um povo. É esse último que o autor considera como inimigo político (SCHMITT, 2009a, p. 32).

Assim, a dicotomia amigo/inimigo para Schmitt (2009a) tem o sentido de designar o grau de intensidade extrema de uma ligação ou separação. É este grau que define o estágio do político, pois “qualquer antagonismo concreto é tanto mais político, quanto mais se aproximar do ponto extremo, do agrupamento amigo/inimigo” (SCHMITT, 2009a, p. 29). Esse fenômeno só pode ser compreendido por meio da referência à possibilidade desse agrupamento, não importando o que resulta para o juízo de valor religioso, moral, estético e econômico de político. Dessa maneira, o inimigo político não necessariamente se apresenta como moralmente mau, ou esteticamente feio e nem precisa surgir como um concorrente econômico, pois, só pelo fato dele ser o Outro, ou o estrangeiro, a possibilidade de conflito já se torna presente, bastando a sua existência para que algo, nesse sentido, aconteça (SCHMITT, 2009a, p. 28). Desse modo, a esfera política pode subsistir sem a necessidade do emprego simultâneo das outras distinções. Para o autor, quando essa contraposição é enfatizada até seu extremo, havendo a possibilidade de uma guerra, ultrapassa-se o âmbito do político. Consequentemente, rebaixa-se o inimigo quanto às outras categorias, principalmente, morais, transformando-o em um monstro desumano, o qual deve ser não somente repellido, mas também exterminado (SCHMITT, 2009a, p. 38/39).

Dessa maneira, para Williams (2003), esse foco na sobrevivência, junto às situações de perigo e de sacrifício ilimitado, possui clara evidência com o que Schmitt entende por

política de decisão e de exceção. Em sua teoria decisionista da soberania, Schmitt (2009b) trata de delimitar quem possui o poder de decisão sobre o estado de exceção, denominado por ele de soberano. Por exceção, o autor se refere a uma situação de perigo extremo, que ameaça a existência do Estado. A exceção, portanto, justifica o papel do soberano, uma vez que este deve manter as normas jurídicas que, podem perder as suas relações, em virtude da ameaça colocada pelo inimigo. A aplicabilidade da norma, portanto, demonstra que: “Toda norma é produzida diante da existência de uma realidade” e quando esta se modifica, a norma não pode ser mais aplicada, pois perde o seu sentido (SCHMITT, 2009b, p. 13).

Dessa forma, o Estado, na figura do soberano, precisa se defender e para isso, recorre à suspensão das normas jurídicas, justificando a exceção como meio para proteger essas mesmas normas. Assim, pode-se dizer que o soberano se encontra contraditoriamente fora e dentro do ordenamento jurídico que está em vigor. Para Schmitt (2009b) isso se justifica pelo fato de que, ao mesmo tempo em que a autoridade não necessita de direitos para criar direitos, se posicionando fora dos princípios jurídicos, o soberano faz parte deste ordenamento, pois é definido como a autoridade competente para tomar a decisão sobre a suspensão da constituição *in toto* (SCHMITT, 2009b, p.14).

O caso excepcional em sua configuração absoluta impõe a necessidade de criar uma situação dentro da qual os princípios jurídicos podem ser válidos. Toda norma geral requer que as relações vitais as quais serão aplicadas efetivamente e que, ficarão submetidas a regulação normal, tenham configuração normal. A norma exige um meio homogêneo. [...] Não existe uma só norma que tenha sido aplicada ao caos. É mister que a ordem seja restabelecida, [...] é necessário de todo modo implantar uma situação normal e o soberano é quem, com caráter definitivo decide se a situação é normal. O direito é sempre “direito de uma situação”. O soberano cria essa situação e a garante em sua totalidade. Ele assume o monopólio da última decisão, que está fundamentada na essência da soberania do Estado. [...] O caso de exceção demonstra claramente a autoridade do Estado (SCHMITT, 2009b, p.18, *tradução nossa*)⁵⁵.

Da mesma maneira, no caso da securitização, o vínculo entre o estado de emergência e o que constitui uma ameaça existencial não pode ser determinado a priori, uma vez que não é possível antecipar o caso de emergência e como a ameaça pode ser eliminada por meio da

⁵⁵ El caso excepcional, en su configuración absoluta, se impone la necesidad de crear una situación dentro de la cual puedan tener validez los preceptos jurídicos. Toda norma general requiere que las relaciones vitales a las cuales ha de ser aplicada efectivamente y que han de quedar sometidas a su regulación normativa, tengan configuración normal. La norma exige un medio homogéneo. [...] No existe una sola norma que fuera aplicable a un caos. Es menester que el orden sea restablecido, si el orden jurídico ha de tener sentido. Es necesario de todo punto implantar una situación normal, y soberano es quien con carácter definitivo decide si la situación es, en efecto, normal. El derecho es siempre “derecho de una situación”. El soberano crea esa situación y la garantiza en su totalidad. El asume el monopolio de la última decisión. En lo cual estriba precisamente la esencia de la soberanía del Estado. [...] El caso excepcional transparenta de la manera más luminosa la esencia de la autoridad del Estado.

estrutura da norma (WILLIAMS, 2003). É por essa razão que uma decisão deve sempre ser tomada e ela é mais claramente ilustrada, segundo Williams (2003) quando se funde ao conceito schmittiano. Dessa forma, a existência da unidade política depende da capacidade de se tomar uma atitude concreta perante a ameaça existencial, pois a possibilidade do conflito e o fato da interrupção da existência, que impõe a necessidade máxima de urgência, determinam quem é o inimigo e como mobilizar esforços para combatê-lo (WILLIAMS, 2003).

É no reino da emergência que a essência da soberania como decisão é mais claramente ilustrada. Aqui, a afirmação de Schmitt de que a essência da soberania reside no ato de decisão funde poderosamente com sua famosa visão do “conceito do político”. [...] A amizade e a inimizade constituem a estrutura fundamental da lealdade, da solidariedade, que sustentam a capacidade de decisão efetiva. A semelhança da amizade e os limites impostos pela inimizade definem os parâmetros dentro dos quais os valores podem ser decididos e as decisões de um ator ou instituição “soberana” aceitas pela sociedade em geral. Tal semelhança, em última instância, é inextricável da inimizade, de um grupo que não é “o nós”, e da possibilidade de luta de vida e morte com esse inimigo (WILLIAMS, 2003, p.517; *tradução nossa*)⁵⁶.

Assim, enquanto em situações normais o que prevalece são as normas jurídicas, no estado de exceção, a prevalência é a decisão. A característica essencial da ordem soberana, portanto, está relacionada a um centro de decisão, um soberano, e a um povo que obedeça tais decisões (SCHMITT, 2009b, p. 17). Desse modo, a obediência se deve em razão da intensidade da divisão amigo/inimigo, tornando as pessoas tementes da sua própria vida e legitimando as ações do soberano. A política de exceção, portanto, é justificada em razão da existência do Outro. Da mesma maneira, o conceito de segurança visto sob essa ótica pode ser descrito como uma tática que busca integrar politicamente uma sociedade, contribuindo para o reforço da sua identidade sob a figura do inimigo. Nesse caso, o inimigo se torna o elemento unificador da comunidade. Esse ato de decisão é de acordo com Williams (2003):

[...] tanto a ‘realidade primária’ da securitização quanto uma expressão da existência (em casos de securitização bem-sucedida), da não existência (em casos de falha), ou da mobilização de agrupamentos ‘políticos’ que sentem tão intensamente sobre uma determinada questão que estão dispostos a agir (em casos extremos) ao ponto do conflito real e potencialmente mortal para proteger um objeto ameaçado

⁵⁶ It is in the realm of emergency that the essence of sovereignty as decision is most clearly illustrated. Here, Schmitt’s claim that the essence of sovereignty lies in the act of decision merges powerfully with his famous vision of “the concept of the political”. For Schmitt, the essence of politics what he terms “the political” lies in the relationship between friend and enemy, and in the possibility of mortal conflict. Friendship and enmity provide the foundational structure of allegiance, of solidarity, that underpin the capacity for effective decision. The commonality of friendship and the limits prescribed by enmity define the parameters within which values can be decided upon and the decisions of a “sovereign” actor or institution accepted by the society at large. Such a commonality, ultimately, is inextricable from enmity from a group that is “not us” and from the possibility of life and death struggle with that enemy.

(WILLIAMS, 2003, p.518; *tradução nossa*)⁵⁷.

É aqui que a securitização se desvincula da perspectiva tradicional, pois, diferente de outras abordagens, ela passa a ser classificada como um processo intersubjetivo. Um assunto não se torna uma questão de segurança apenas pela vontade dos atores, é necessário que haja uma construção social do fenômeno e a aceitação do mesmo por uma audiência relevante. A distinção entre o que é considerado subjetivo e objetivo, nesse caso, é crucial para deixar claro que a Escola de Copenhague quer evitar uma visão de segurança que é dada objetivamente e enfatizar que ela é determinada por atores. Dessa forma, uma medida objetiva não poderia ser adotada, porque a característica fundamental da segurança é sustentada pela política. De igual maneira, a securitização também não poderia ser tratada como um processo subjetivo, já que o procedimento não abarcará somente a decisão de apenas um indivíduo, mas de toda uma audiência relevante (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, embora os assuntos de segurança possam, por vezes, ser um reflexo da realidade, muitas vezes eles são resultados de tentativas de indivíduos ou grupos de construir o seu próprio ambiente de ameaças. Dessa maneira, para esses indivíduos, falar de segurança não garante o sucesso da securitização, visto que esta não é decidida por um único ator. Se nenhum sinal de aceitação existe por parte da audiência, só podemos falar de um movimento de securitização e não que algo foi securitizado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

A qualidade intersubjetiva da securitização não reside em mentes subjetivas e isoladas; trata-se de uma qualidade social, uma parte de uma esfera discursiva intersubjetiva socialmente construída [...] Uma securitização bem-sucedida não é decidida pelo securitizador, mas pela audiência [...] Portanto, a segurança (assim como toda política) não reside, em última instância, nem com os objetos nem com os sujeitos, mas entre os sujeitos [...]. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 31; *tradução nossa*)⁵⁸.

Por essa razão, torna-se extremamente necessário entender a distinção entre os três tipos de unidades envolvidas no processo de securitização, pois elas possuem grande influência no modo como a audiência perceberá o procedimento.

⁵⁷ This act of decision is both the “primary reality” (55) of securitization and an expression of the existence (in cases of successful securitization), nonexistence (in cases of failure), or calling into being (creative mobilization) of “political” groupings that feel so intensely about a given issue that they are willing to act (in extreme cases) to the point of actual and potentially mortal conflict to secure a threatened object.

⁵⁸ This quality is not held in subjective and isolated minds; it is a social quality, a part of discursive, socially constituted, intersubjective realm. For individuals or groups to speak security does not guarantee success. Successful securitization is not decided by the securitizer but by the audience of the security speech act: Does the audience accept that something is an existential threat to a shared value? Thus, security (as with all politics) ultimately rests neither with the objects or with the subjects but among the subjects.

3.6 Unidades da Securitização

Para Buzan, Waever e Wilde (1998) as unidades da teoria da securitização se dividem em: atores securitizadores, objeto referencial e atores funcionais. Os atores securitizadores podem ser caracterizados como aqueles que chamam atenção para algo – objeto referencial – que está sendo ameaçado, sendo os responsáveis pelo discurso de segurança. São eles os autores da iniciativa da securitização, atentando para a necessidade de se tomar medidas de emergência a fim de proteger o objeto referencial da ameaça que identificam. Nesta abordagem, o movimento securitizante estaria ao alcance de qualquer ator, desde que este tenha a capacidade de convencer a audiência da necessidade legítima de transcender as limitações das regras e da normalidade política para o uso de medidas extraordinárias. No entanto, na prática, a securitização está longe de ser acessível a todos, possuindo maior legitimidade quando realizada por determinados atores, especialmente aqueles que possuem poder e capacidade, social e política, para construir a ameaça. Assim, para Buzan, Waever e Wilde (1998) normalmente esses atores são: líderes políticos, burocratas, governos, lobistas ou grupos de pressão (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

O objeto referencial, por sua vez, é identificado como a unidade que está sendo ameaçada existencialmente e necessita do direito legítimo de sobrevivência. Como a Escola de Copenhague defende a ampliação do escopo da segurança, através da sua definição de setores, o objeto referencial será mais facilmente identificado a partir do momento em que se toma com referência o setor ou setores a serem considerados. Em princípio, os atores securitizadores podem tentar securitizar qualquer objeto referencial. Todavia, na prática, alguns constrangimentos, denominados por Buzan, Waever e Wilde (1998) como condições facilitadoras, indicam que esses atores possuem probabilidades maiores de obter sucesso com alguns tipos de objetos referenciais do que com outros. Dessa maneira, Estados, nações ou civilizações possuem mais chances de serem aceitos como objetos de referência do que outros tipos de objetos (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Por fim, os atores funcionais podem ser descritos como atores que afetam a dinâmica de um setor e exercem influência muito significativa nas decisões no campo da segurança. Da mesma forma que os objetos referenciais, os atores funcionais também terão sua especificidade mais relacionada aos setores que correspondem. No geral, pode-se dizer que os atores funcionais estão muito ligados a organizações internacionais e não-governamentais, especialmente nos setores políticos e societais, e também à mídia, que possui um papel muito influenciador, principalmente após a globalização (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

A partir disso, pode-se inferir que a relação entre politização e (de) securitização não implica que os processos devem ocorrer somente através do Estado. Tanto uma como a outra podem ser promulgadas fora dele, tornando possível a realização do procedimento por outra entidade social, desde que as devidas regras sejam seguidas. Através desse raciocínio torna-se possível replicar a mesma lógica da preocupação tradicional em outras esferas, garantindo a manutenção de um modo de pensar e um conjunto de regras relativo ao campo da segurança na medida em que o conceito evolui (WAEVER, 1998). Desse modo, uma vez compreendidos os elementos da securitização, torna-se necessário entender a dinâmica multissetorial da segurança, já que a qualidade essencial da existência, bem como os objetos referenciais, sofrerão variações quando delimitados em cada setor (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

3.7 Setores da Securitização

A concepção de setores é abordada no sistema internacional através de lentes que revelam aspectos particulares da relação e interação entre todas as unidades constituintes. Seu propósito analítico é estabelecer uma diferenciação entre os tipos de interação (militar, política, econômica, societal e ambiental), que são vistas como apropriadas de se esperar no processo de securitização, levando em consideração cada nível de análise (global, regional e local), já que unidades e valores que são característicos de um determinado setor serão delimitados. Embora a mesma unidade possa ser encontrada em outros setores, a natureza da sobrevivência e a ameaça se diferenciará entre eles. Em outras palavras, segurança significa sobrevivência em face de uma ameaça existencial, mas o que constitui uma ameaça dependerá do setor a ser considerado, já que ela não será a mesma para todos eles. Assim, como a Escola de Copenhague defende um conceito ampliado de segurança, torna-se necessário fazer a distinção dos setores que incorporam juntamente às ameaças militares, aquelas associadas à política, a economia, ao ambiente e a sociedade (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Tradicionalmente classificado como o porta-voz oficial das ameaças à segurança nacional, temos o setor militar. Nessa esfera, o objeto referencial comumente é o Estado e as elites pertencentes a ele são os atores securitizadores mais importantes. Dessa forma, as questões de segurança nesse setor giram em torno, principalmente, da capacidade do Estado de manter-se frente às ameaças internas e externas que o atingem. Essas ameaças variam desde a inabilidade do Estado em conservar as decisões de sua elite, culminando em uma “quebra” de sua maquinaria governamental, a problemas relacionados à integridade territorial. A agenda de segurança militar também pode envolver o uso do seu poderio para defender os

Estados de ameaças que não são consideradas militares, tais como questões relacionadas à imigração (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Nesse sentido, pode-se dizer que a lógica do ator securitizador no setor militar se dá com bastante clareza, pois, uma vez que o objeto de referência se centra no Estado, seus representantes possuem bastante legitimidade para discursar em favor da securitização. Por outro lado, quando o objeto referencial é outro, como tribos e nações, a legitimidade do discurso dependerá muito de seu teor e de quem o promulga, além da aceitação da audiência relevante. Assim, torna-se possível afirmar que, neste setor, operam dois níveis de análises principais – o doméstico e o regional. Este último tem ganhado primazia atualmente, devido a emergência dos complexos regionais de segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.52).

Em relação ao setor político, Buzan, Waever e Wilde (1998) afirmam que, paradoxalmente, este setor é o mais amplo dentre todos, uma vez que toda questão de segurança é uma questão política. Dessa maneira, todas as ameaças e defesas, mesmo que categorizadas em outros setores, são constituídas e definidas politicamente. Os autores entendem que a política, nada mais seria do que a capacidade de moldar o comportamento humano com a finalidade de governar um grande grupo de pessoas, que pode estar relacionada não somente com a participação de unidades políticas, mas também às estruturas políticas, processos e instituições de um país (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, as ameaças existenciais nesse setor podem ser definidas em relação ao princípio constitutivo do Estado ou de um corpo político, como a soberania ou até mesmo alguma ideologia. A soberania pode ser ameaçada por qualquer ato, não militar, que questione o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade de um governo. Exemplos disso oscilam de pressões do governo em relação a alguma política específica até ameaças que podem levar à deterioração do tecido político do Estado, culminando em movimentos de cunho separatista, antes mesmo de um ataque militar (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.52).

Entretanto, diante da maior interdependência e institucionalização das relações no Ocidente, uma ampla gama de objetos referenciais supranacionais está sendo considerada importante, como é o caso da União Europeia, que pode ser ameaçada existencialmente por eventos capazes de dismantelar o seu processo de integração. Por outro lado, os atores securitizadores nesse setor normalmente são o governo, caso o objeto referencial esteja relacionado às questões não militares equivalentes às unidades políticas. Tratando-se de integrações regionais, pode-se dizer que a maioria conta com uma estrutura institucional e unidades políticas representadas por lideranças, e são essas que possuem legitimidade para

e elevar uma questão ao patamar da segurança. Por essa razão, as dinâmicas principais desse setor giram em torno dos níveis regional e global (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Já no setor econômico, o objeto referencial e a ameaça existencial são mais difíceis de delimitar, em virtude de sua posição ideológica incongruente. As empresas são mais comumente ameaçadas por falência ou às vezes por mudanças na legislação que as tornam ilegais ou inviáveis (no caso de uma revolução comunista, por exemplo). Porém, no mercado econômico, geralmente se espera que empresas despontem, mas também desapareçam, e raramente a tentativa de securitizar a sua sobrevivência acontece (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, uma ameaça nesse setor é mais visível quando ultrapassa a esfera econômica e se estende para outros setores, como o político, o militar, o societal ou o ambiental. Isso pode ser melhor observado especialmente após o desenvolvimento da chamada Economia Política Internacional, com o predomínio da agenda liberal nas áreas do comércio, da produção e das finanças. A partir disso, alguns temas relacionados à segurança econômica foram mais amplamente abordados, como a habilidade dos Estados em manter sua capacidade militar produtiva no mercado global; a possibilidade de que as dependências econômicas sejam exploradas para fins políticos e o temor do aumento das desigualdades, de crises políticas e do comércio ilegal. Por esse motivo, a dinâmica que predomina nesse setor é a global (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

No setor ambiental, o alcance de possibilidades do objeto referencial é muito alto, podendo se relacionar desde a sobrevivência de espécies e tipos de habitat a questões que se referem ao clima global⁵⁹. Uma característica desse setor é que suas questões são altamente politizadas, porém, com baixo nível de securitização. Isso acontece porque a maioria dos problemas ambientais causam efeitos somente em longo prazo, por isso, eles são enviados para serem solucionados em outros setores, aos quais ficarão encarregados de resolver questões que podem ser desencadeadas por tragédias ambientais, como a migração e a desintegração social. Esses assuntos fazem com que o setor ambiental tenha mais utilidade

⁵⁹ Buzan, Waever e Wilde (1998) sintetizam os temas principais relacionados a este setor, como aqueles que podem alterar profundamente o ecossistema, tais como mudanças climáticas, perda de biodiversidade, desmatamento, erosão, destruição da camada de ozônio e poluição; questões energéticas, relacionadas à destruição dos recursos naturais, desastres ecológicos e escassez; problemas relacionados à superpopulação, aumento do consumo, epidemias, condições de saúde precárias, diminuição das taxas de alfabetização, migração política e social descontrolada, problemas de urbanização; fatores alimentícios relacionados não só a fome e pobreza, mas também a doenças relacionadas ao excesso de peso; problemas econômicos, como modo de produção insustentável; e guerra civil, tratando-se de danos ambientais causados pelas guerras como a deterioração ambiental (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 74/75).

como uma “lupa”, que permite apontar ameaças que serão encaminhadas para serem solucionadas em outros setores (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.52).

Entretanto, ao longo das últimas décadas, as questões ambientais têm garantido seu espaço na agenda internacional dos Estados, tornando possível destacar dois objetos referenciais principais: o meio ambiente e a qualidade de vida dos seres humanos. No caso de atores securitizadores vários podem ser destacados, que vão desde governos a organizações internacionais e não governamentais. Assim, pode-se afirmar que o nível sistêmico domina esse setor, uma vez que o movimento de securitização é gerado, em sua maioria, nesse nível. Isso é resultado da existência de comunidades internacionais epistêmicas que tentam securitizar a agenda ambiental. Entretanto, diante do baixo nível de securitização que o setor ambiental possui, mesmo diante de preocupações ambientais globais, a decisão geralmente é tomada em nível local, uma vez que dependerá de como os atores enxergam essa agenda (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Por fim, no setor societal, os objetos referenciais geralmente são identidades coletivas que podem existir independentemente do Estado, como a nação ou as religiões (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.17). Nesse setor, a importância fundamental reside no fato de que as sociedades e os indivíduos são capazes de construir ou securitizar ameaças, por isso, suas dinâmicas principais são vistas, geralmente, em níveis regionais e locais. Esse foco crescente na segurança societal decorreu da constatação de que fatores, como por exemplo, as migrações, poderiam também se tornar uma preocupação de segurança, e tais questões não poderiam ser encaixadas em percepções tradicionais (MALIK, 2015b).

Dada a natureza peculiar deste tipo de objeto referencial, é extremamente difícil estabelecer uma demarcação que diferencie uma ameaça existencial de outras ameaças, já que identidades coletivas naturalmente evoluem e mudam em resposta a desenvolvimentos internos e externos. Tais mudanças, no entanto, podem ser vistas como invasivas ou heréticas e, nesse sentido, serem tratadas como ameaças existenciais. Assim, diante de sua natureza conservadora, é sempre possível, e muito provável, retratar desafios e mudanças como ameaças identitárias. Nesse caso, o objeto referencial desse setor é mais comumente vinculado a grupos formados por ideais de lealdade e devoção que apresentam argumentos socialmente construídos que demonstram ameaça à existência de sua identidade (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Waever citado por Williams (2003) resume a ideia de segurança societal da seguinte maneira:

A segurança do Estado tem como critério supremo a soberania, e a segurança societal tem a identidade. Ambos implicam a sobrevivência. Um Estado que perde sua soberania não sobrevive como um Estado; uma sociedade que perde a sua identidade teme que não possa mais viver como ela mesma "(Wæver, 1995: 67). Tanto a soberania estatal como a identidade societal são capazes de serem securitizadas e representadas como existencialmente ameaçadas, exigindo medidas de emergência (WILLIAMS, 2003, p. 519; *tradução nossa*)⁶⁰.

Assim, pode-se dizer que a segurança societal está muito ligada ao setor político, pois se relaciona com a organização governamental, com o sistema de governo existente e com as ideologias que legitimam esses governos. Dessa forma, para se analisar a segurança internacional no setor societal é preciso ter em mente que a chave para compreender a sociedade é o entendimento das ideias e práticas que identificam os indivíduos como membros de determinado grupo social. A sociedade é então sinônimo de identidade, que é composta por indivíduos com um conceito próprio de comunidade, que os identifica como pertencentes a um grupo (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

De acordo com Williams (2003), a influência do legado schmittiano na teoria da securitização pode ser claramente ilustrada ao examinar o conceito de "segurança societal", uma vez que é precisamente sob as condições de tentativas de securitização que se declara uma forma reificada e monolítica de identidade. É quando as identidades são securitizadas que sua negociabilidade e flexibilidade são desafiadas, negadas ou suprimidas. Perante as condições de "ameaça existencial" às identidades, invoca-se uma lógica schmittiana de amigos e inimigos, e com ela uma política de exclusão. Esse mesmo processo (que pode ter sucesso ou fracasso) marca a diferença entre uma questão de identidade (e situação) que foi securitizada e aquela que permanece simplesmente politizada e, portanto, mais aberta a processos de negociação, flexibilidade e multiplicidade (WILLIAMS, 2003, p. 519/520).

Dessa forma, a securitização bem-sucedida de uma identidade envolve precisamente a capacidade de decidir sobre os limites de uma determinada identidade, de opor-se àquilo que não a pertence, de lançar isso como uma relação de ameaça ou até de inimizade, e de ter essa decisão e declaração aceita por um grupo relevante. No processo de divisão entre "Nós" e "Eles", o conceito de segurança societal ecoa a determinação de amigos e inimigos sob o conceito de Schmitt do político e a aceitação da decisão absoluta em condições de emergência (WILLIAMS, 2003, p. 519/520).

Uma vez compreendida a concepção de setores da Escola de Copenhague, é possível

⁶⁰ State security has sovereignty as its ultimate criterion, and societal security has identity. Both usages imply survival. A state that loses its sovereignty does not survive as a state; a society that loses its identity fears that it will no longer be able to live as itself " (Wæver, 1995:67). Both state sovereignty and societal identity are capable of being securitized presented as existentially threatened and requiring emergency measures.

afirmar que essa forma de apresentar a segurança inova e ao mesmo tempo mantém certa ligação com as leituras tradicionais de segurança, ao preservar a sua definição em termos de sobrevivência, ameaças existenciais e lutas ilimitadas. O diferencial dessa escola, contudo, diz respeito ao fato de apresentar esses termos sob a forma de uma retórica específica, definidos através de uma construção social, assinalando que não é possível compreender a dinâmica de segurança do sistema internacional sem considerar as identidades dos atores e as percepções que estes possuem acerca dos objetos materiais centrais da política mundial (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Em outras palavras, a percepção e o significado de segurança sempre dependerá da forma como cada sociedade se organiza e entende certos conceitos políticos, como a governança, a violência e a legitimidade (BUZAN; HANSEN, 2009). Eles argumentam que, embora o mundo material exista, ele precisa ser definido e interpretado pelos seres humanos, e é neste contexto que as identidades e as estruturas relacionadas às ideias adquirem importância (MALIK, 2015b). Aqui, a principal crítica à concepção tradicional, principalmente àquela relacionada à teoria (Neo) Realista, é a ideia da existência de uma realidade exterior e objetiva que antecede a linguagem, tratando a segurança como algo dado e incontestado (WAEVER, 2004). Dessa maneira, a segurança e a ameaça são vistas como construções sociais da realidade, sendo que o que transforma uma questão como sendo de segurança é a maneira através da qual ela é apresentada (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

É nesse ponto, portanto, que a lógica da segurança é ampliada na medida em que ela pode ser aplicada a outros objetos referenciais sem perder sua especificidade conceitual. Dessa forma, se a sobrevivência de unidades coletivas, juntamente a alguns princípios, como a política de ameaça existencial, são empregados como a definição chave dos estudos de segurança, esses estudos terão uma base para aplicar a análise à uma variedade de setores, sem perder a qualidade essencial do conceito. Como pondera Waever (2007, p. 70): “Com essa abordagem, é possível que qualquer setor, em qualquer momento particular, seja o foco mais importante para preocupações sobre ameaças, vulnerabilidades e defesa”⁶¹ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WAEVER, 2007).

Assim, é através da análise dos setores que podemos constatar o forte alinhamento da teoria ao Construtivismo, ao demonstrar que questões de segurança são capazes de surgir dentro de cada setor, trazendo a necessidade de se definir o que é uma questão de segurança e

⁶¹ With this approach, it is possible that any sector, at any particular time, might be the most important focus for concerns about threats, vulnerabilities, and defense.

o que não é. Esse conceito ampliado é justificado por Buzan (1991), que afirma que a segurança nacional não pode ser suficientemente compreendida ou alcançada a partir de uma perspectiva limitada ao próprio Estado, pois ela é dependente da dinâmica internacional, especialmente em nível regional, conforme pode ser observado no Quadro 2. Dessa maneira, apesar de fornecer um ponto focal específico na problemática da segurança, cada um desses setores está intimamente ligado aos outros, e, conforme argumentam Buzan e Hansen (2009), a sua incorporação na agenda internacional foi uma evolução importante para a temática da segurança. Nesse sentido, os autores defendem que, em razão dos problemas de segurança serem frutos de práticas sociais, nenhum setor pode ser analisado isoladamente, pois se assim o fizer, haverá uma incapacidade de se obter uma análise completa de segurança internacional (BUZAN; HANSEN, 2009; MALIK, 2015b; WAEVER, 2004).

Quadro 2. Securitização em Níveis Diferentes de Análises

Dinâmicas / Setores	Militar	Ambiental	Econômico	Societal	Político
Global (Nível Sistêmico)	**	****	****	**	***
Subsistêmico – Não Regional	**	**	**	**	*
Regional	****	***	***	****	****
Local	***	****	**	***	**

**** Securitização dominante; *** Securitização subdominante; ** Menor securitização; * Nenhuma securitização.

Fonte: Buzan; Waever; Wilde (1998, p. 165).

3.8 Segurança e Discurso

Considerando que a ameaça que coloca em xeque a segurança se projeta como uma construção social da realidade, baseada na percepção dos atores e formulada em função de ideias e identidades, Wæver (1998), em suas articulações iniciais do conceito, define a segurança como um ato de fala⁶². De acordo com Onuf (1998) os atos de fala são definidos como a maneira de articular uma ideia de modo a levar o outro a praticar uma ação. Para o autor, os atos de fala são capazes de criar o mundo, e é por meio deles que os agentes fazem do mundo material uma realidade social, já que dizer é fazer. “Falar é a maneira mais

⁶² A Teoria dos Atos de Fala é uma metodologia da linguística desenvolvida pelo filósofo John Austin e seu seguidor John Searle.

importante de fazer do mundo o que ele é”⁶³ (ONUF, 1998, p.59, *tradução nossa*). Assim, o autor baseia-se na metodologia da linguística para categorizar os atos de fala, classificando-os em três tipos: atos de fala assertivos (*assertive speech acts*), atos de fala diretivos (*directive speech acts*), e atos de fala de compromisso (*commissive speech acts*) (ONUF, 1998).

Os atos de fala assertivos se relacionam ao conhecimento sobre o mundo, como as coisas são, como elas funcionam e as consequências de se ignorar estas informações. Geralmente eles se apresentam sob a forma de princípios (como por exemplo, o princípio da soberania) ou podem se apresentar sob a forma de instruções. Os atos diretivos, por sua vez, são imperativos e suas regras são enfaticamente normativas, fornecendo também informações sobre as consequências de se desconsiderar as regras. Já os atos de compromisso estão vinculados às promessas. Neste ato, os agentes são mais propensos a reconhecer as regras em seus efeitos, que se traduzem como os direitos e os deveres que eles sabem que possuem em relação aos outros (ONUF, 1998). De acordo com o autor, cada tipo de ato de fala pode ser visualizado, respectivamente, através dos exemplos abaixo:

(1) Você afirma que a temporada de patos começou (você pode de fato dizer, ‘A temporada de patos começou!’). (2) Ela exige que nós todos cacemos patos (ela pode de fato dizer, ‘Vamos caçar patos!’). (3) Eu prometo assar um pato para o jantar (eu poderia de fato dizer, ‘Eu vou cozinhar!’). A forma geral para um ato de fala é: Eu (você, etc.) por este meio afirmo (exijo, prometo) a qualquer um que me ouve que um estado de coisas existe ou pode ser alcançado (ONUF, 1998, p.66, *tradução nossa*)⁶⁴.

A partir disso, pode-se afirmar que o mundo é interpretado pelo autor como uma composição de duas esferas, uma material e outra social, que são distintas entre si, mas estão intimamente ligadas. Para ele, a sociedade constrói os indivíduos e estes, por sua vez, constroem a sociedade, num contínuo processo de mão dupla. Assim, os atos de fala só se cumprirão se houver o entendimento mútuo da questão. Para estudá-los, portanto, devemos olhar para o meio, ou seja, para os elementos que ligam as duas esferas (material e social), definidos pelo autor como as regras sociais (ONUF, 1998).

Segundo Onuf (1998), as regras sociais são derivadas dos atos de fala e são elas que fazem com que os seres humanos se tornem agentes, concedendo-lhes a oportunidade de agir sobre o mundo. Elas informam aos agentes como as coisas funcionam e o que eles devem e

⁶³ Indeed, saying is doing: talking is undoubtedly the most important way that we go about making the world what it is.

⁶⁴ (1) You assert that duck season has begun (you might actually say, "Duck season has begun!"). (2) She demands that we all go duck hunting (she might actually say, "Let's go duck hunting!"). (3) I promise to roast duck for dinner (I might actually say, "I'll cook!"). The generic form for a speech act is: I (you, etc.) hereby assert (demand, promise) to anyone hearing me that some state of affairs exists or can be achieved.

podem fazer, estabelecendo, dessa forma, a ligação entre o indivíduo e a sociedade. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que, independente da categoria, o ato de fala não possui implicações sobre situações futuras. Entretanto, quando é repetido com frequência ao longo do tempo, este ato passa a adquirir algum significado. “Repetido constantemente, o mesmo ato de fala se transforma em uma convenção, já que todos começam a acreditar que as palavras, por si só, são responsáveis pelo que se sucede”⁶⁵ (ONUF, 1998, p. 66, *tradução nossa*).

Assim, quando se trata de segurança, Waever (1998) afirma que ao compreendê-la como um ato de fala, e, nesse sentido, como um processo intersubjetivo, a teoria da securitização da Escola de Copenhague consegue ampliar e ao mesmo tempo limitar a agenda de segurança. Isso acontece porque ao tratá-la como um ato de fala, essa escola permite a ampliação quase indefinida de sua agenda, pois o leque de ameaças possíveis se expande juntamente aos atores e objetos referenciais envolvidos (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

No entanto, para essa definição da segurança, não é qualquer ato de fala que possui a capacidade de elevar uma questão para além da política normal. Ele possui um formato específico, que como salientado, determina um tema em termos de ameaça existencial, dramatizando-o de modo a apresentá-lo como uma prioridade suprema, permitindo que o agente possa, assim, justificar suas ações através de medidas excepcionais. É essa estrutura, portanto, que permite, na prática, a limitação da natureza teórica ilimitada da segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WILLIAMS, 2003).

Desse modo, o significado da segurança é interpretado como uma constelação de regras específicas que definem as enunciações (HUYSMANS, 2002). E é por essa característica peculiar do ato de fala, como um processo intersubjetivo, que localiza a segurança entre sujeitos, que podemos enquadrar a segurança numa estrutura de ação comunicativa e de legitimação vinculada à ética discursiva (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

A característica distintiva da securitização é uma estrutura retórica específica. Essa qualidade é a encenação das questões existenciais na política para elevá-las acima da política. No discurso de segurança, uma questão é dramatizada e apresentada como uma questão de suprema prioridade; assim, rotulando-a como segurança, um agente reivindica a necessidade e o direito de tratá-la por meios extraordinários (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 26; *tradução nossa*)⁶⁶.

⁶⁵ Constantly repeated, the same old speech acts turn into *convention* as everyone comes to believe that the words themselves, and not the speakers mouthing them, are responsible for what happens.

⁶⁶ The distinguishing feature of securitization is a specific rhetorical structure. That quality is the staging of existential issues in politics to lift them above politics. In security discourse, an issue is dramatized and presented

Assim, uma das formas mais eficientes de se analisar a securitização é através do estudo de discursos. São eles que determinarão se um assunto poderá ou não ser tratado como uma questão de segurança. Segundo Fairclough (2001), o discurso é uma representação social na qual o sujeito, ao mesmo tempo que constrói a sua identidade, age na formação do mundo, concedendo-lhe significado (FAIRCLOUGH, 2001, p.91). O discurso, portanto, possui uma relação dialética com a realidade, pois a forma como ele é apresentado pode modificá-la, alterando, assim, a visão dos fatos.

O discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem. O discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo-o em significado (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

Nesse sentido, a chave para a compreensão da securitização reside na premissa de que a segurança é uma função da construção social. Suas raízes nos debates no final da Guerra Fria são indispensáveis para este entendimento, uma vez que os novos pressupostos se centraram na crença de que a segurança do Estado já estava garantida e, por conseguinte, a atenção poderia ser transferida para outros objetos referenciais. Como a Escola de Copenhague rejeita a ideia de que as ameaças e os objetos referentes podem ser removidos do contexto social no qual eles estão inseridos, a única maneira de entender a segurança é analisar o processo que leva a sua construção por meio de práticas discursivas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Dessa maneira, as enunciações de segurança requerem práticas que mobilizam conhecimentos, e, quando realizadas com êxito, são capazes de integrar diversos assuntos sob essa mesma ótica. Desse modo, os enunciados de segurança articulam a coexistência de enunciados que aparentemente são dispersos e heterogêneos (HUYSMANS, 2002). Huysmans (2002) utiliza o conceito de formação discursiva de Foucault para explicar essa capacidade integradora da segurança. Para ele, a formação discursiva é crucial para o entendimento da especificidade de suas práticas. Segundo a explicação foucaltiana, a formação discursiva não é um enunciado de segurança em si, ela é descrita como uma série de regras, determinadas no tempo e no espaço, que definem as condições de exercício da função enunciativa para uma área específica (MUSSALIM, 2006). Dessa forma, ela tem a capacidade de determinar o que pode ou deve ser dito a partir de um lugar social. Assim, de acordo com Mussalim (2006), a formação discursiva é marcada por regras de formação nas quais os enunciados são sempre

as an issue of supreme priority; thus by labeling it as security an agent claims a need for and a right to treat it by extraordinary means.

retomados no intuito de reforçar e preservar determinada identidade.

A noção de securitização, portanto, refere-se ao processo que, em última análise, constrói uma compreensão social compartilhada das ameaças que o objeto referencial enfrenta. Um problema é geralmente apresentado como uma ameaça, mas o próximo estágio é tão ou mais importante para que a securitização seja concretizada: a aceitação do público da natureza existencial da ameaça deve ocorrer, porque só assim os procedimentos emergenciais serão postos em prática e o assunto será removido dos limites da política normal para uma área especial (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Dessa forma, o discurso de segurança não é neutro, mas uma prática, uma ação do sujeito sobre o mundo que produz uma interpretação e constrói uma verdade. Esta verdade é uma construção discursiva na história e não existe sem as relações de poder. O sujeito que enuncia o discurso interage com outros sujeitos na sociedade e leva consigo seus valores e suas crenças, podendo assumir mais de uma posição, como autor, locutor ou enunciador do discurso (FOUCAULT, 1996; MUSSALIM, 2006). É por essa razão que as ameaças não podem ter um caráter objetivo, dada a inexistência de um padrão universal para mensurá-las. Elas são frutos de um processo social específico que deve levar em consideração não somente quem chama a atenção para o que deve ser considerado sob a perspectiva de segurança, mas também por que motivo, com que resultados e sob quais condições isso é feito. Isso implica em afirmar que, a segurança é, em última instância, uma reificação de um campo de práticas específicas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, compreender o sujeito discursivo é entender quais as vozes sociais que se fazem presentes em sua enunciação. O sujeito é o resultado e o efeito do discurso, sendo que o poder é o recurso que este possui como forma de convencimento de uma audiência. Essa audiência, por sua vez, pode encontrar a sua identidade diante do que está sendo anunciado, legitimando o discurso como verdadeiro (FOUCAULT, 1996; MUSSALIM, 2006). Bauman citado por Huysmans (2002) faz uma interessante comparação ao afirmar que a segurança pode ser vista como uma estratégia de vida que ordena as relações sociais através da disposição de relações de ameaça e confiança. Para ele, a estratégia da vida é governada pelo medo da morte. Assim, em uma estratégia de segurança, esse medo é projetado de modo que ele possa ser “gerenciado por meio da construção de inimigos que, em última instância, ameaçam a sobrevivência de um eu coletivo” (HUYSMANS, 2002, p. 51/52).

Desse modo, uma vez que o discurso de segurança é, em si, uma forma de ação, ele não deve ser interpretado apenas como signos linguísticos, pois a sua própria declaração já acarreta consequências.

[...] a segurança não interessa mais como um sinal que faça referência a algo mais real; a declaração em si é o ato. Ao falar, algo é realizado (como em apostar ou fazer uma promessa). Ao declarar “segurança”, um representante de Estado transfere um desenvolvimento particular para uma área específica, e, portanto, reivindica um direito especial de utilizar quaisquer meios necessários para bloqueá-la (WAEVER, 2007, p. 73; *tradução nossa*)⁶⁷.

É por essa característica discursiva da securitização que Buzan, Waever e Wilde (1998) postulam algumas condições consideradas como facilitadoras do processo, enquadrando a Escola de Copenhague dentro de uma perspectiva eminentemente sociológica. As características que são apresentadas a uma ameaça, portanto, além do fato dela ser considerada de caráter existencial e por isso requisitar ações emergenciais que podem levar ao descumprimento de regras, são muito relevantes no sentido de facilitar um discurso de segurança. Para eles, um ato de fala é bem-sucedido quando atende a duas categorias principais: 1) uma interna, relacionada a aspectos linguísticos - gramaticais; e 2) outra externa, referente às questões contextuais e sociais (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998 p. 32).

A primeira delas diz respeito a um processo mais interno e se refere à linguagem gramatical utilizada para tratar do objeto referencial, contendo uma estrutura retórica específica cujo foco está restrito ao meio em que o ato é encenado, seguindo, conforme Austin (1990) afirma, os devidos procedimentos. A segunda, por sua vez, é um processo externo e se assenta na posição social que o ator ocupa, que pode ser apropriada para facilitar, em determinados contextos, o discurso securitizador. Conforme Buzan, Waever e Wilde (1998): “as pessoas e as circunstâncias particulares em um dado caso devem ser apropriadas para a invocação de determinados procedimentos”⁶⁸ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 32).

Entre as condições internas, o mais importante é seguir a gramática da segurança, construindo um enredo que inclui a ameaça existencial. Nesse caso, a urgência em si também pode ser considerada como uma ação, pois a partir do momento em que o discurso de segurança é pronunciado, ele, caso aceito, dá a legitimidade para que o ator possa executar novas medidas que visem combater a ameaça. É importante ressaltar que esse discurso não é definido pelo ato de se dizer a palavra segurança. O que é essencial é a designação de uma

⁶⁷ What then is security? With the help of language theory, we can regard “security” as a speech act. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance itself is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering “security” a staterepresentative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it.

⁶⁸ The particular persons and circumstances in a given case must be appropriate for the invocation of the particular procedure invoked.

ameaça existencial que requer uma ação emergencial ou medidas especiais, e a aceitação dessas ações por parte da audiência relevante. Dessa forma, dramas constantes geralmente não se fazem necessários, pois está implícito que quando estamos tratando de segurança, estamos, por definição, na área da urgência. Assim, proclamando a necessidade de defesa, o ator securitizador está implicitamente enunciando segurança e prioridade (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Desse modo, pode-se afirmar que a linguagem é constitutiva e não simplesmente representa o mundo como ele é (ONUF, 1998).

a linguagem funciona como um instrumento mediador, ela não é apenas um instrumento de comunicação, utilizado para falar de um mundo real fora da linguagem. É uma força definidora, integrando as relações sociais. [...] um problema de segurança resulta em falar com sucesso sobre a segurança. É o enunciado de "segurança" que introduz as políticas e questões de segurança (HUYSMANS, 2002, p. 44-45, *tradução nossa*).⁶⁹

Já o processo externo é composto por duas condições fundamentais: a primeira se refere ao capital social do ator securitizador, que pode estar em uma posição de autoridade, ou seja, a relação entre o ator e sua audiência é importante, pois a probabilidade da audiência aceitar o pedido para a securitização de uma questão é maior quando este ator ocupa uma posição social relevante. Embora os atores não devam ser associados e definidos em termos de uma autoridade oficial, Buzan, Waever e Wilde (1998) nos atenta para o fato de que a segurança é um campo muito estruturado, no qual alguns atores ocupam posições de poder e assim possuem a legitimidade para defini-la. É por essa razão que, segundo os autores, devemos falar em quem é mais ou menos importante ou privilegiado para articular a segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Por outro lado, a segunda condição tem a ver com características próprias da ameaça, mais precisamente com o fato de que certos objetos referenciais podem ser mais fáceis de securitizar devido a suas próprias características. Dessa forma, pode-se afirmar que a possibilidade de uma securitização bem-sucedida ocorrer varia de acordo com a posição social que o ator ocupa e que tipo de objeto referencial está sendo ameaçado. Assim, conforme Williams (2003):

As afirmações que podem ser eficazes, as formas nas quais elas podem ser feitas, os objetos a que se referem e as posições sociais das quais podem ser efetivamente faladas geralmente são profundamente "sedimentadas" (retórica e discursivamente,

⁶⁹ The language operates as a mediating instrument that brings social practices into a particular communicative, institutionalized framework. Language is not just a communicative instrument used to talk about a real world outside of language; it is a defining force, integrating social relations.

culturalmente e institucionalmente) e estruturadas de forma a tornar as securitizações um pouco previsíveis e, portanto, sujeitas a análise probabilística (WILLIAMS, 2003, p. 514; *tradução nossa*)⁷⁰.

Dessa forma, a ideia dos autores é que é possível entender a prática conectada ao conceito de segurança nas relações internacionais (que é distinta de outros conceitos) e encontrar características padrões dentro de sua própria lógica, conforme Kolodziej (2005) também salienta. Assim, é neste aspecto que a teoria da securitização se difere das outras abordagens de segurança, pois trata-se de um tipo específico de ato (WILLIAMS 2003, p. 514). A linguagem de segurança pode criar um cenário diferente a respeito da fonte que gera insegurança, que é construída discursivamente. Esse discurso, dependendo de quem o produz, pode ser poderoso na articulação de perigos e ameaças. Desse modo, autores que trabalham com a temática, como acadêmicos da Escola de Copenhague consideram o ato de fala como o ponto de partida do processo de securitização, pois ele permite que uma questão seja apresentada como uma ameaça existencial independente da preocupação se essa ameaça é real ou não. Através da linguagem, o ator securitizador articula o problema de modo a angariar a legitimidade da audiência para que essa ameaça seja eliminada (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, pode-se dizer que a análise de discurso é de suma importância para entender qualquer objeto de pesquisa de segurança no campo das Relações Internacionais. Desconsiderar fatores não materiais e subjetivos em suas análises tornam qualquer estudo desta temática incompleto, uma vez que as ações, bem como os métodos empregados em matéria de segurança surgem, especialmente, a partir do momento em que o assunto torna-se parte do discurso oficial (FRIZZERA, 2013, p. 62). Desse modo, tentativas de securitização podem ser verificadas através da identificação dos elementos ressaltados pela teoria como centrais para a securitização: a existência de uma ameaça; seguida pela ideia da necessidade de se tomar medidas urgentes para enfrentá-la; bem como a disposição do ator de quebrar as regras da política normal, caso necessário⁷¹.

Todos esses elementos devem ser colocados em um contexto, o qual permite observar

⁷⁰ The claims that are likely to be effective, the forms in which they can be made, the objects to which they refer, and the social positions from which they can effectively be spoken are usually deeply “sedimented” (rhetorically and discursively, culturally, and institutionally) and structured in ways that make securitizations somewhat predictable and thus subject to probabilistic analysis (Wæver, 2000) and not wholly open and expandable.

⁷¹ Neste aspecto, é importante deixar claro que, como essa pesquisa trabalha com discursos oficiais, a possibilidade de quebra de regras é extremamente difícil de ser identificada, uma vez que, nesses discursos, o ator não anuncia a sua intenção de quebrá-las, mas apenas as justifica, após a sua realização.

quem realiza o ato de fala, quem é representado nesse discurso e qual o resultado pretendido. Entretanto, é importante ressaltar que a tentativa de se elevar uma questão ao patamar da segurança é diferente da securitização. Aqui, a palavra tentativa é utilizada como forma de chamar a atenção para o fato de que uma securitização completa se dá somente quando a audiência relevante para o processo aceita considerar determinada questão como uma questão de segurança. Nesse caso específico esse estudo não visa medir a aceitação da audiência, mas apenas averiguar a existência ou não do movimento de securitização perpetrado pelo ator securitizador.

4. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS E SEGURANÇA – ANÁLISE DOS DISCURSOS DA UNIÃO EUROPEIA

Nesta seção objetiva-se verificar a existência do movimento securitizador por parte da UE em relação aos refugiados e imigrantes que se deslocam para seu território. Para isso, foi realizada a análise dos discursos de 04 instituições europeias: Comissão Europeia, Conselho Europeu, Parlamento Europeu e Comitê Econômico e Social Europeu. Como já ressaltado, estas instituições foram selecionadas por serem atuantes no tema da migração, aprovando medidas e legislações que impactam diretamente na situação de imigrantes e refugiados.

Nesse sentido, a análise de discurso aplicada nessa pesquisa foi a AD 2, mais comumente relacionada no campo das Relações Internacionais com a teoria Construtivista⁷². A opção por este tipo de análise foi motivada por esta trabalhar com a concepção da formação discursiva de Foucault, que, conforme salientado no capítulo anterior, estabelece o que pode ou deve ser dito a partir de um lugar social. Assim, de acordo com Mussalim (2006), a ideia de “regras de formação” se faz presente nesta análise, uma vez que estas funcionam como mecanismos de controle que determinam o que pertence a uma formação discursiva e o que não pertence, cabendo, portanto ao analista identificar estes elementos que podem estar ligados por meio de uma relação de confronto ou de aliança (MUSSALIM, 2006, p. 117/120).

Para Fairclough (2001), ao trabalharmos com a metodologia de análise de discurso devemos nos atentar para a existência de três dimensões, que englobam: o texto, a prática discursiva e a prática social. A primeira dimensão consiste na investigação de características formais dos documentos, como a gramática, as orações, as frases, a coesão e a estrutura organizacional do texto. Assim, o objetivo é verificar, por meio de ferramentas comuns à linguística, como o texto constrói os sujeitos e como se dá a relação de poder entre eles, provendo significados aos fenômenos sociais. Já a segunda dimensão, a prática discursiva, faz

⁷² Segundo Mussalim (2006), existem três fases de Análise de Discurso (AD). A chamada AD1, possui um caráter mais positivista e explora a análise de discursos mais estabilizados, como os discursos políticos teórico-doutrinários, exemplificado pelo Manifesto Comunista, pressupondo que esses discursos sejam produzidos no interior de posições ideológicas e de lugares sociais menos conflitantes. Ela é fundamentada no conceito de máquina discursiva, ou seja, uma estrutura estável, responsável pela geração de um processo discursivo. Nesse caso, a máquina discursiva é fechada sobre si mesma. Na AD2, por sua vez, a máquina discursiva ainda é fechada, mas a função do analista de discurso muda, pois nesta fase o objeto de análise passará a ser as relações entre as máquinas discursivas. Ela é identificada como uma abordagem construtivista dos estudos de discurso. Por fim, na AD3, caracterizada como uma abordagem pós-estruturalista, o foco se centra na interdiscursividade, ou seja, na relação entre os discursos. Ela desconstrói por completo a lógica de máquina discursiva, uma vez que, os discursos não se constituem independente uns dos outros, mas se formam de maneira regulada no interior de um interdiscurso. Dessa maneira, o objeto de análise passa a ser o interdiscurso, sendo função do analista identificar a relação interdiscursiva que estrutura a identidade das formações discursivas (MUSSALIM, 2006, p. 117/120).

referência a processos de produção, distribuição e consumo do texto, levando em consideração o seu público-alvo. É aqui que os impactos do discurso na sociedade são verificados. Finalmente, a prática social explora como os discursos podem contribuir para a manutenção ou a modificação do *status quo* (FAIRCLOUGH, 2001).

O autor operacionaliza sua orientação teórica através de um quadro tridimensional para a análise do discurso, demonstrado abaixo pela Figura 25 (FAIRCLOUGH, 2001).

Figura 25. Modelo tridimensional para Análise de Discurso

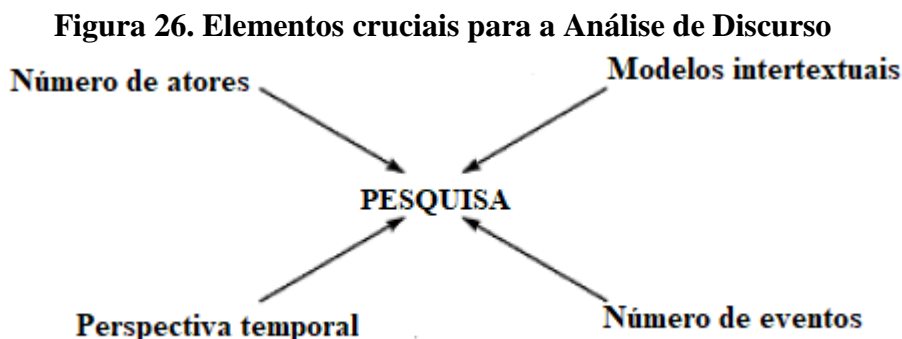


Fonte: Fairclough (2001).

Algumas observações metodológicas se fazem necessárias com relação ao modelo proposto pelo autor. A primeira delas é o fato de, segundo Fairclough (2001), haver diferentes maneiras de o analista confrontar o seu objeto de estudo ao adotar a metodologia de análise discursiva. Dessa maneira, o modelo proposto não deve ser compreendido como um esquema rigoroso a ser seguido, mas sim como um modelo que expressa as principais considerações que devem ser feitas ao se optar por tal metodologia. Assim, a análise dependerá do propósito e da ênfase de cada pesquisa. Nesse sentido, a segunda observação gira em torno de esclarecer que, para esta pesquisa, apenas a primeira dimensão, explicitada pela Figura 25, será utilizada. A ideia proposta nessa análise discursiva não se resume em examinar palavras ou frases separadamente, mas a ideia geral que elas abordam dentro de um determinado contexto (FAIRCLOUGH, 2001).

Dessa maneira, Hansen (2006) propõe a construção de um desenho de pesquisa que aborda e relaciona quatro elementos centrais em qualquer análise de discurso. São eles: o

número de atores, a tipologia textual, a perspectiva temporal e o número de eventos, conforme figura abaixo:



Fonte: Adaptado de Hansen (2006, p.67).

O primeiro elemento está relacionado ao número de atores, caracterizado pela quantidade de agentes envolvidos na análise textual. Esse número pode ser: único, quando apenas um ator é responsável pelo discurso; comparativo, quando se utiliza e compara os discursos de vários atores; ou cruzado, contrapondo discursos de dois ou mais atores. O segundo elemento vincula-se à tipologia textual abordada na análise, ou seja, o tipo de discurso que será analisado. Ele pode ser: discursos oficiais, transmitidos por órgãos estatais e agências ou proferidos por seus atores físicos; debate político amplo, compreendendo outros tipos de discursos, como o de partidos políticos e midiáticos; representações culturais e discursos políticos marginais (HANSEN, 2006).

Já o terceiro elemento faz referência à perspectiva temporal. Nela, o discurso pode ser alocado de três formas: em um momento específico; em momentos distintos, geralmente para se fazer a comparação entre eles, e através de um desenvolvimento histórico, entendendo como certo fenômeno discursivo se desenvolve ao longo do tempo. Por fim, a autora atenta para o número de eventos, dividindo-os em evento único e eventos múltiplos. Este último pode se relacionar entre si através de determinados assuntos ou historicamente, ao longo do tempo (HANSEN, 2006).

Transpondo a mesma lógica para essa pesquisa, consideram-se tanto os atores, envolvidos, no caso as próprias instituições da UE, quanto o contexto discursivo de “crise dos refugiados”. Nesse sentido, o número de atores considerados é único, uma vez que todas as instituições se pronunciam em nome da UE. A análise, portanto, foi feita por documentos

oficiais de fontes primárias, consistindo-se de discursos, comunicados de imprensa, memorandos e relatórios sobre a questão migratória do bloco. Dessa maneira, foram selecionados 652 documentos, sendo 359 pertencentes à Comissão Europeia; 251 ao Conselho Europeu; 28 do Parlamento Europeu e 14 do Comitê Econômico e Social Europeu. O critério de seleção utilizado foi o mapeamento dos documentos que tratam apenas da temática da migração e do refúgio.

Em relação à perspectiva temporal optou-se pela análise a partir de um momento específico: Janeiro de 2015 até Outubro de 2017. Este recorte foi escolhido por representar o ápice de entrada de pessoas na região, desencadeando diversas mudanças no modo como a União está lidando com sua política de asilo e migração. Dessa forma, por representar um momento específico na conjuntura europeia, o número de eventos analisados foi único, nomeado internacionalmente como “crise migratória ou crise dos refugiados”.

Assim, o esquema da autora pode ser adaptado para esta pesquisa, conforme demonstrado pela figura 27:

Figura 27. Desenho de Pesquisa com base nos elementos propostos por Hansen



Fonte: Adaptado de Hansen (2006, p.67).

Dessa forma, a estrutura analítica apresentada por Hansen (2006, p.67) mostra-se adequada para perceber como o discurso é capaz de moldar a relação do “Nós” referindo-se aos europeus, e do “Outro”, fazendo referência aos migrantes e refugiados (HANSEN, 2006). Assim, com base na teoria da securitização, torna-se fundamental identificar os elementos ressaltados como centrais para entender se uma questão está sendo elevada ao patamar da segurança, a saber: a existência de uma ameaça; seguida pela ideia da necessidade de se tomar medidas urgentes para enfrentá-la; bem como a disposição do ator de quebrar as regras da política normal, caso seja necessário, ou fazer o uso de dispositivos excepcionais para lidar com tal ameaça. Dessa maneira, todos esses componentes foram colocados em um contexto, para que os objetos referenciais e os atores securitizadores pudessem ser identificados durante

a análise. Essas ferramentas proporcionaram a capacidade de junção entre indicadores empíricos e conceitos teóricos que foram combinados com a análise de discurso (GUSTAVSSON, 2006).

4.1 Análise dos Discursos das Instituições Europeias

Quem são, portanto, os atores securitizadores? Ou seja, quem iniciou o movimento de securitização através do ato de fala? Segundo Gustavsson (2006), no caso da migração espera-se que os atores securitizadores sejam representados por uma “voz do Estado”, seja um chefe de Estado ou um membro importante do governo que seja responsável pelas políticas migratórias da região, como o ministro da Migração ou de Assuntos Internos (GUSTAVSSON, 2006).

Tratando-se da UE, as quatro instituições acima mencionadas podem ser destacadas como potenciais atores securitizadores. Embora os executores efetivos das decisões tomadas no âmbito das instituições supranacionais da UE sejam os Estados membros, isso não significa que tais instituições não se envolvam com a prática social. Segundo Gustavsson (2006), as próprias práticas discursivas dessas instituições são também suas práticas sociais (GUSTAVSSON, 2006). Torna-se então necessário analisar os discursos de cada uma delas, para entender seus posicionamentos diante da atual situação no continente europeu.

4.1.1 Comissão Europeia

A Comissão Europeia é o órgão executivo da UE responsável pela elaboração de propostas legislativas e pela execução das decisões do Parlamento e do Conselho Europeu, sendo, por essa razão, um órgão politicamente independente. Ela é a voz de todos os países da UE nas instâncias internacionais, especialmente na área política e em aspectos referentes às questões humanitárias. Nesse sentido, uma das funções principais da Comissão é garantir que os direitos e interesses da UE e de seus cidadãos sejam protegidos (UNIÃO EUROPEIA, 2017a).

Dessa forma, é nesta instituição que assuntos referentes à migração, asilo e refúgio são tratados com maior profundidade. Como mencionado no segundo capítulo, a Agenda Europeia para a Migração foi uma das principais políticas da Comissão em resposta à situação dos migrantes e refugiados que cruzaram as fronteiras ao longo dos últimos anos. Para Martínez, Callejo e Quintáns (2016) a atual situação dos refugiados e imigrantes na Europa

não foi a causa da introdução dessa nova política, mas seu catalisador, uma vez que revelou as limitações estruturais das políticas comunitárias adotadas anteriormente (MARTÍNEZ; CALLEJO; QUINTÁNS, 2016). Por essa razão, cabe analisar de que forma a atual situação é percebida pela Comissão, à luz dos elementos da Escola de Copenhague, para entender se a tentativa de securitização se faz presente na instituição (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b).

4.1.1.1 Ameaça Existencial

Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998), o primeiro elemento que devemos buscar para compreender se há um indício de securitização em alguma questão é a presença de uma ameaça existencial, ou seja, aquilo que coloca em risco a sobrevivência de algum objeto de referência. Conforme postulado no capítulo anterior, a questão migratória está veementemente atrelada ao setor societal, sendo que aspectos identitários configuram-se como os principais fatores que podem ser colocados em risco. Assim, ameaças à identidade são construídas como algo que ameaça o “Nós” e que frequentemente contribuem para a reificação destes, por meio de sua reprodução (BUZAN; WAEVER; WILDE 1998).

De acordo com a Comissão Europeia, qualquer indivíduo que detenha a nacionalidade de um Estado membro da UE é também um cidadão europeu. Para a instituição, a cidadania da UE não substitui a nacional, mas a complementa. “É um estatuto valioso que dá aos cidadãos muitas liberdades, como a livre circulação, a proteção consular e o direito de votar e se candidatar às eleições municipais e do Parlamento Europeu, onde quer que residam na União Europeia⁷³” (EUROPEAN COMMISSION, 2017a).

Essa identidade é estabelecida de forma absoluta e não contestada pela Comissão, colocada no domínio da objetividade. É a característica determinante da pertença. A relação entre a União e sua população – os europeus – é afetuosa e positiva, tratando o continente como uma terra de refúgio e de exílio.

Não obstante a nossa fragilidade e a percepção das nossas próprias fraquezas, a Europa é de fato considerada atualmente como uma terra de refúgio e de exílio. Trata-se de algo de que podemos nos orgulhar, embora não esteja isenta de dificuldades (COMISSÃO EUROPEIA, 2015d)⁷⁴.

⁷³ It is a valuable status which gives citizens many freedoms such as free movement, consular protection, and the right to vote and stand as candidates in municipal and European Parliament elections wherever they live in the European Union (Bruxelas, 24 de Janeiro de 2017 – Relatório sobre a cidadania da UE: Promover os direitos e liberdades dos cidadãos da UE).

⁷⁴ Comunicado de Imprensa – Bruxelas, 23 de setembro de 2015. Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e jurídicas imediatas no quadro da Agenda Europeia da Migração.

Conforme os preceitos de Onuf (1998), podemos afirmar que a Comissão adota um posicionamento assertivo com relação a seus aspectos identitários, de modo que, há um esforço, por parte da instituição, de reforçar a identidade supranacional europeia. Para o órgão, a União é vista como uma região multicultural, em que valores como a amizade e a diversidade prevalecem sobre as diferenças. Esses valores são centrais para a UE, pois simbolizam os princípios que a constituem como União.

Entretanto, para a Comissão, esses ideais estão sendo testados diante da atual conjuntura. Segundo a instituição, o fluxo massivo de pessoas, mais precisamente aquele classificado como migração irregular, ocasionou uma reação em cadeia que se configurou como uma ameaça persistente, não só para os princípios sob os quais a região é construída, mas também para o espaço Schengen, para a segurança e a ordem pública de seus Estados membros e, conseqüentemente, para o funcionamento de todo o projeto europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2016b). Nas palavras da instituição:

Deixe-me reiterar que sim, neste momento, o estímulo dos próprios ideais em que construímos a Europa está sendo testado - estou me referindo a noções, incluindo, em primeiro lugar, carinho, amor e respeito pelos nossos semelhantes (EUROPEAN COMMISSION, 2015q, *tradução nossa, grifo nosso*).⁷⁵

Nosso maior desafio é o surgimento da xenofobia. Alimentado por populistas em toda a Europa, as percepções errôneas criadas pela retórica xenofóbica estão ameaçando os valores fundamentais de nossas sociedades (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, *tradução nossa, grifo nosso*).⁷⁶

A persistente ameaça dos movimentos secundários coloca em risco o funcionamento geral da área Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2016q, *tradução nossa, grifo nosso*).⁷⁷

[...] o aumento súbito do número de pessoas que procuram proteção internacional nas fronteiras desses países levou a uma ameaça à ordem pública e à segurança interna (EUROPEAN COMMISSION, 2015c, *tradução nossa, grifo nosso*).⁷⁸

[...] Uma das minhas preocupações é que acreditamos demais que a construção europeia é indestrutível. [...] Na história, o que parece impensável antes de

⁷⁵ Let me reiterate myself that yes, at this point in time the stamina of the very ideals on which we build Europe is being tested – I am referring to notions including, first and foremost, affection and love for our fellow human beings and respect (Observações do Comissário Avramopoulos em Atenas para marcar o primeiro voo da Grécia ao sobre o regime de relocação da UE. Atenas, 4 de novembro de 2015).

⁷⁶ Our biggest challenge is the rise of xenophobia. Fuelled by populists across Europe, the misperceptions created by xenophobic rhetoric are threatening the core values of our societies (Comunicado de Imprensa sobre a Declaração do Comissário para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, no Dia Internacional dos Migrantes. Bruxelas, 18 de dezembro de 2014).

⁷⁷ The persistent threat of secondary movements puts at risk the overall functioning of the Schengen área (Observações do Primeiro vice-presidente Timmermans e do Comissário Avramopoulos à Sessão Plenária do Parlamento Europeu. Bruxelas, 12 de maio de 2016).

⁷⁸ [...] the sudden increase in the number of persons seeking international protection at the borders of these countries did lead to a threat of public policy and internal security (Parecer da Comissão sobre a reintrodução temporária de controles nas fronteiras internas. Comunicados de Imprensa. Bruxelas, 23 de outubro de 2015).

acontecer, é mais tarde retratado pelas mesmas pessoas como inevitável, uma vez que aconteceu. [...] É por isso que, com a minha experiência pessoal em mente, quero me manter como um forte defensor do projeto europeu, porque o que é impensável - se não somos cuidadosos - pode tornar-se realidade. Precisamos defender este projeto. E a primeira linha de defesa deste projeto hoje é a questão dos refugiados (EUROPEAN COMMISSION, 2015t, *tradução nossa, grifo nosso*).⁷⁹

De acordo com a Comissão Europeia, o espaço Schengen é uma importante conquista da União. Ele é o símbolo da ampliação do projeto europeu para além da esfera econômica, sendo considerado o local onde todos os cidadãos de seus Estados membros podem circular livremente, garantindo-os experiências importantes, como oportunidades de trabalho e de estudos. Podemos dizer que é um espaço que representa o significado de identidade europeia. Além da importância identitária, Schengen também possui uma importância econômica para a União, pois é uma área de livre circulação de produtos. É por essa razão que sua preservação torna-se primordial para a região. “Afirmo desde o início que Schengen é a maior conquista da UE e precisamos protegê-lo”⁸⁰ (EUROPEAN COMMISSION, 2016g, *tradução nossa, grifo nosso*).

A criação do espaço Schengen sem fronteiras internas trouxe importantes benefícios para os cidadãos e para as empresas da União, embora nos últimos meses o sistema tenha sido posto a uma rude prova pela crise dos refugiados (COMISSÃO EUROPEIA, 2016i, *grifo nosso*)⁸¹.

Dessa maneira, a livre circulação de pessoas no interior de Schengen tem ameaçado a região. Isso nos conduz ao segundo aspecto levantado pela Comissão que está sendo colocado sob ameaça: os princípios constitutivos da região. Através dos excertos anteriores, podemos inferir que o fluxo de refugiados e imigrantes tem se tornado central para que retóricas xenofóbicas, e conseqüentemente, eurocéticas pudessem se reverberar. De acordo com a Comissão, uma série de situações, como a crise da zona do euro e os atentados terroristas na Europa, tiveram participação no modo como a visão de sua população em

⁷⁹ One of my concerns, my worries, is that we believe too much that the European construction is indestructible. [...] I mean, in historical terms a quarter of century is the blink of an eye, and in that blink of an eye, what seemed unthinkable became a reality. [...] And so, that is why, with my personal experience in mind, I want to stay a strong advocate for the European project, because what is unthinkable – if we are not careful – might become reality. We need to defend this project. And the first line of defence of this project today is the issue of refugees (Discurso do primeiro vice-presidente Frans Timmermans na Conferência da Cimeira Europeia de Praga. Bruxelas, 13 de novembro de 2015).

⁸⁰ I have stated since the beginning that Schengen is EU's biggest achievement and we need to protect it (Observações do Comissário Avramopoulos na conferência de imprensa após a reunião informal dos Ministros da Administração Interna. Amsterdã, 25 de janeiro de 2015).

⁸¹ Comunicado de imprensa sobre o restabelecimento do espaço Schengen. A Comissão propõe um roteiro para o regresso a um funcionamento integral do sistema Schengen Bruxelas, 4 de março de 2016.

relação à UE se modificou ao longo do tempo. Esses eventos abalaram a confiança dos Estados nas instituições europeias. Contudo, “a crise migratória” foi o estopim para que essas retóricas eurocéticas pudessem se reverberar.

[...] Nós também sabemos que esta crise de migração vem em conjunto com outras crises que tivemos que enfrentar, crises que posteriormente prejudicaram nossa autoconfiança como europeus. Eu começaria com o início dos ataques terroristas no início deste milênio. [...] Então nós tivemos a crise econômica. Novamente, as instituições foram desafiadas, a confiança nas instituições caiu. Além disso, em todo esse tempo [...] também tivemos que lidar com outros desafios e mudanças contínuas em nossas sociedades. A crise da migração, a crise dos refugiados, é de certa forma, o último elemento que acaba por ser uma tempestade perfeita para a cooperação europeia. [...] A tentação em nível nacional de lutar em favor dos medos das pessoas é excelente [...] "as pessoas têm medo e buscam a confirmação de seus medos. Atendamos a isso, e eu serei popular!" E acho que vemos isso em quase todos os Estados membros da União Europeia, os políticos que atendem a esse medo aumentam a sua popularidade. [...] Quero dizer isso em termos claros, porque estou preocupado com o estado da Europa, mas também estou preocupado com o futuro do nosso projeto europeu, se não pudermos lidar coletivamente com o que é um desafio coletivo (EUROPEAN COMMISSION, 2015t, *tradução nossa, grifo nosso*).⁸²

Como consequência, os valores fundamentais da UE foram postos em causa. O avanço do populismo representa um perigo para a região.

Uma Europa sem fronteiras não pode sobreviver nas condições presentes. Nossa sociedade é construída com base em certas premissas de solidariedade que seriam prejudicadas se simplesmente dissermos que todos podem entrar. Mas a Europa também não pode sobreviver se nos desviarmos de nossos valores e de nossas obrigações legais em relação às pessoas que possuem direito à proteção quando fogem da guerra e da perseguição. Este é o equilíbrio que a Europa terá que encontrar agora. Este é o equilíbrio que devemos encontrar para garantir que protejamos a nossa sociedade e, ao mesmo tempo, asseguremos que não abandonemos os nossos valores mais fundamentais e as nossas obrigações legais. Se nos esquecermos de quem somos, deixamos a Europa para os xenofóbicos e extremistas que destruirão a forma como a nossa sociedade é organizada (EUROPEAN COMMISSION, 2015k, *tradução nossa, grifo nosso*).⁸³

⁸² I would start with the beginning of the terrorist attacks at the start of this millennium. After that the reaction by the Western world to these terrorist attacks also undermined our self-confidence in the sense that we later came to the conclusion that what was done in Iraq perhaps wasn't the West's finest hour to put it mildly, and it did undermine the confidence of our own people, in our own institutions and our political wisdom. Then we got the banking crisis. We got the economic crisis. Again, the institutions were challenged, the trust in institutions went down. Additionally, in all this time we had the terrorist threat all over Europe we had to cope with other challenges as well, and ongoing changes in our societies. And the migration crisis, the refugee crisis, is in a way the last element in what turns out to be a perfect storm for European cooperation. I want to say it in those clear terms, because I am worried about the state of Europe, but I am also worried about the future of our European project if we are not able to cope collectively with what is a collective challenge (Discurso do primeiro vice-presidente Frans Timmermans na Conferência da Cimeira Europeia de Praga. Bruxelas, 13 de novembro de 2015).

⁸³ A Europe without borders can't survive in the present conditions. Our society is built on certain premises of organised solidarity that would be undermined if we simply would say that everybody can come in. But Europe can't survive either if we take leave of our values and our legal obligations vis-à-vis people who have the right

Dessa maneira, pode-se dizer que a instituição vive um dilema em que precisa proteger a região e ao mesmo tempo garantir proteção àqueles que necessitam. É interessante notar que, para a Comissão, não são todos os tipos de migrações que são considerados uma ameaça. Aqueles categorizados como refugiados devem, por direito, receber proteção internacional nos seus Estados membros, e por este motivo, não deveriam ser alvos de políticas xenofóbicas e restritivas em suas fronteiras, uma vez que isso vai contra os princípios constituintes da própria UE.

Se todos cedessem à tentação da política do medo, seria o fim da política, porque a política não seria mais possível e haveria um confronto hobbesiano na Europa, como já conhecemos no passado - e gostaria que não fosse repetido (EUROPEAN COMMISSION, 2015t, *tradução nossa*).⁸⁴

Entretanto, para Huysmans (2000), a articulação de discursos que enfatizam políticas multiculturais e antirracistas está relacionada a um medo específico de muitos líderes europeus: a volta ao passado. Waever (1998) argumenta que o processo de integração europeia é marcado pelo medo do retorno do sistema de balanço de poder do século XIX, o qual deu origem a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Dessa maneira, os debates acerca do multiculturalismo são baseados no medo do retorno da velha Europa. Eles articulam uma segurança identitária que reside no medo do retorno de um nacionalismo extremo, do racismo e de reações xenofóbicas que desestabilizaram a política doméstica e europeia na primeira metade do século XX (HUYSMANS, 2000; WAEVER, 1998). Nas palavras da instituição:

Hoje em dia, somos confrontados com circunstâncias difíceis, infelizmente, há um fenômeno preocupante, porque existe xenofobia e racismo. Tais incidentes estão aparecendo na Europa. Alguns países da Europa parecem optar por trazer de volta as más lembranças do passado europeu – através da construção de cercas e muros. A Europa tem uma posição clara: não concorda com tudo isso (EUROPEAN COMMISSION, 2015q, *tradução nossa*).⁸⁵

to protection when they flee from war and persecution. This is the balance Europe will have to strike now. This is the balance we will have to find to make sure that we protect our society and at the same time to make sure that we don't abandon our most fundamental values, and our legal obligations by the way, which require of us that if somebody flees from a dire situation because they are persecuted, because there is war, that they have safe refuge in Europe. If we forget this we forget who we are and we leave Europe to the xenophobes and extremists who will destroy it and who will destroy the way our society is organised (Discurso de abertura do primeiro vice-presidente Frans Timmermans e do comissário Dimitris Avramopoulos na Conferência de Imprensa de Kos. Bruxelas, 04 de setembro de 2015).

⁸⁴ If everyone gave in to the temptation of fear politics, it would be the end of politics, because policy would be no longer possible and there would be a Hobbesian confrontation in Europe as we have known in our past – and I wish it would not repeat itself (Discurso do primeiro vice-presidente Frans Timmermans na Conferência da Cimeira Europeia de Praga. Bruxelas, 13 de novembro de 2015).

⁸⁵ In this day and age we are faced with tough circumstances; unfortunately, there's a worrying phenomenon, because there's xenophobia and racism. Such incidents are appearing in Europe. Some countries in Europe

Esse medo explica os motivos pelos quais a instituição muda, ao longo do tempo, o seu posicionamento com relação àqueles que necessitam de proteção. Apesar de a Comissão afirmar que aqueles que possuem “claras necessidades de proteção” devem recebê-la em território europeu, ela alega que, devido ao alto número de pessoas, os refugiados, juntamente aos migrantes irregulares, passam a ser tratados como pessoas que ameaçam a ordem pública e a segurança interna de seus Estados membros. Isso acontece, segundo a Comissão, pelo fato dessas pessoas terem circulado pelo continente irregularmente. Dessa maneira, essa construção alimenta a reificação cultural de imigrantes e requerentes de asilo que passam a ser percebidos como algo que pode e deve ser controlado e regulado, em prol da preservação da UE e da ordem pública e da segurança interna de seus Estados membros (HUYSMANS, 2000).

Assim, muitas dessas pessoas são tratadas como indivíduos que desejam apenas burlar o sistema de asilo europeu. A implicação deste tipo de discurso é que ao afirmar que os solicitantes de asilo estão abusando de seus sistemas e neste sentido, cometendo um crime, a instituição toma medidas que geram consequências para todos aqueles que necessitam de proteção internacional (RATZKOWSKI; PFLUCK, 2016). Dessa maneira, sem considerar exatamente as causas que levam essas pessoas a terem essas atitudes, a Comissão vincula claramente a imigração irregular e o refúgio com atividades criminosas.

Nesse sentido, Gustavsson (2006) nos alerta que a criminalização da migração e do asilo é o primeiro passo para a tentativa de securitizar a questão. Para o autor, essa atitude se dá mediante a atribuição da irregularidade a migrantes e refugiados, assumindo conexões entre estes e atividades criminosas, como está fazendo a Comissão (GUSTAVSSON, 2006). Segundo Ferreira (2013) isso acontece pelo fato da classificação da entrada de pessoas enquanto legal ou não ser atribuída ao poder político, “o que faz com que numa situação de irregularidade o imigrante se torne inimigo do político, sendo, por isso, considerado uma ameaça” (FERREIRA, 2013, p.02). Estes passam então a serem vistos como inimigos públicos, que quebram a lei.

4.1.1.2 Situação de Emergência

Para a Comissão, a atual conjuntura é geralmente descrita como uma "crise" e um

appear to opt for bringing back the bad memories of the European past – i.e., barbed wire, fences and walls. Europe has a clear position: it disagrees with all of that (Observações do comissário Avramopoulos em Atenas para assinalar o primeiro passo da Grécia em relação ao regime de relocação da UE. Atenas, 04 de novembro de 2015).

"desafio sem precedentes". O posicionamento da instituição é assertivo sobre a questão: “a Europa está enfrentando o maior desafio de sua história desde a Segunda Guerra Mundial”⁸⁶ (EUROPEAN COMMISSION, 2016c, *tradução nossa*). “Os eventos recentes provam o quão urgente e difícil são os desafios migratórios para a UE, temos que agir rapidamente com base em uma abordagem abrangente”⁸⁷ (EUROPEAN COMMISSION, 2015p, *tradução nossa, grifo nosso*).

A nossa prioridade número um é e continua a ser a proteção de Schengen, que é uma das maiores conquistas da integração europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2016k, *tradução nossa, grifo nosso*).⁸⁸

Nós realmente não temos tempo a perder. A crise dos refugiados está afetando um número cada vez maior de Estados membros e não apenas os de primeira entrada (EUROPEAN COMMISSION, 2015l, *tradução nossa, grifo nosso*).⁸⁹

Quero enfatizar a urgência dessa questão. É vital que lidemos rapidamente com a origem os fluxos desordenados e irregulares de migrantes (EUROPEAN COMMISSION, 2016p, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹⁰

Aqui, termos como “urgência”, “crise” e “imediate” são utilizados para tratar da gravidade da situação, caracterizando, portanto, uma situação emergencial. Por essa razão, a resolução da crise dos refugiados foi considerada a prioridade da região, tornando-se necessária a mobilização de recursos para lidar com a atual conjuntura (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b; EUROPEAN COMMISSION, 2016b).

A situação serve para sublinhar ainda mais a necessidade urgente de implementar rapidamente as medidas propostas para gerir a crise dos refugiados (EUROPEAN COMMISSION, 2015h, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹¹

⁸⁶ Europe is facing the biggest refugee challenge since the end of the Second World War (Palestra de abertura do comissário Avramopoulos na Conferência Europeia de Harvard 2016: A Europa na Encruzilhada das Crises de Migração e Segurança. Cambridge, 20 de fevereiro de 2016).

⁸⁷ The recent events prove how urgent and difficult the migration challenges are for the EU: we have to act swiftly on the basis of a comprehensive approach (Observações do comissário Avramopoulos na sequência do Conselho dos Assuntos Internos. Bruxelas, 12 de março de 2015).

⁸⁸ Our number one priority is and remains to safeguard Schengen, which is one of the greatest achievements of European Integration (Observações do comissário Avramopoulos na sequência da adoção pela Comissão da recomendação relativa ao prolongamento temporário dos controlos nas fronteiras internas. Estrasburgo, 25 de outubro de 2016).

⁸⁹ We really have no time to lose. The refugee crisis is affecting an increasing number of Member States, and not only at the frontline (Discurso da Comissão na Conferência de Imprensa: Conselho Justiça e Assuntos Internos. Bruxelas, 04 de dezembro de 2015).

⁹⁰ I want to stress again the urgency of the matter. "It is vital that we rapidly stem disorderly and irregular flows of migrants, protect our external borders and safeguard the integrity of the Schengen area (Observações do primeiro vice-presidente Timmermans e do comissário Avramopoulos na reunião do colégio em Bruxelas, 06 de abril de 2016).

⁹¹ The situation serves to further underscore the pressing need to agree on and quickly implement the measures proposed by the European Commission in order to manage the refugee crisis (Declaração da Comissão Europeia

Nessa lógica, a Comissão apela para o uso prioritário de medidas e ações comunitárias, em um sistema de cooperação entre UE e Estados membros, justificando a necessidade de medidas emergenciais devido ao fato de outras ações europeias não terem obtido êxito em sua execução.

[...] Devemos também reconhecer que as medidas de emergência foram necessárias porque a política europeia sobre o assunto falhou no passado (EUROPEAN COMMISSION, 2015u, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹²

Numa reunião conjunta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Interior realizada em Luxemburgo, a Comissão apresentou um plano de 10 pontos das ações imediatas a serem tomadas em resposta à situação no Mediterrâneo. Para a instituição:

Precisamos mostrar o mesmo senso europeu coletivo de urgência que temos mostrado consistentemente em reagir em tempos de crise. A situação terrível no Mediterrâneo não é nova e nem é uma situação passageira. É por isso que a Comissão apresentará uma agenda europeia abrangente sobre as migrações [...] para enfrentarmos os problemas estruturais. As 10 ações que concordamos hoje são as medidas diretas e substanciais que tomamos para fazer diferença imediata. Essas ações exigem o nosso esforço comum, das instituições europeias e dos 28 Estados membros (EUROPEAN COMMISSION, 2015i, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹³

Dessa maneira, a instituição busca dar as diretrizes para que os Estados membros executem as suas decisões (EUROPEAN COMMISSION, 2015i). Em um ato de fala diretivo, a Comissão fornece informações acerca das principais medidas a serem tomadas, visando, especialmente:

[...] adotar em tempo recorde os primeiros esquemas de relocação e reassentamento para aliviar a situação dos Estados membros posicionados em linha de frente (EUROPEAN COMMISSION, 2016m, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹⁴

[...] estabelecer um novo programa de retorno para a devolução rápida de migrantes

na sequência da reintrodução temporária dos controles fronteiriços pela Áustria, particularmente na fronteira entre a Hungria e a Áustria. Bruxelas, 15 de setembro de 2015).

⁹² We must also recognise that emergency measures have been necessary because the collective European policy on the matter in the past has fallen short (Declaração do primeiro vice-presidente Frans Timmermans, da alta representante / vice-presidente Federica Mogherini e do comissário para a Migração e Assuntos Internos, Dimitris Avramopoulos, sobre o recente incidente no Mediterrâneo. Bruxelas, 06 de agosto de 2015).

⁹³ We need to show that same collective European sense of urgency we have consistently shown in reacting in times of crisis. The dire situation in the Mediterranean is not a new nor a passing reality. That is why the Commission will come forward with a comprehensive European Agenda on Migration in May to address the structural problems. The 10 actions we have agreed upon today are the direct, substantial measures we will take to make an immediate difference. All of these actions require our common effort, the European institutions and the 28 Member States (Conselho Estrangeiro e dos Assuntos Internos: Plano de ação de dez pontos sobre migração. Luxemburgo, 20 de abril de 2015).

⁹⁴ To alleviate the situation of the frontline Member States, we adopted in record time the first European relocation and resettlement schemes (Discurso do comissário Avramopoulos à sessão plenária do Parlamento Europeu. Estrasburgo, 02 de fevereiro de 2016).

irregulares dos Estados membros de primeira linha, coordenada pela Frontex (EUROPEAN COMMISSION, 2015i, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹⁵

Neste excerto, uma medida em específico chama a atenção: os programas de retorno imediato de migrantes irregulares. Em seus discursos, a Comissão deixa claro que o regresso daqueles que não necessitam de proteção será realizado.

Na segunda metade de 2015, um número sem precedentes de pessoas chegou irregularmente à Europa. As pessoas com necessidade de proteção têm que requerer asilo no primeiro país da UE em que chegarem. Se necessário, podem ser realocadas em outros Estados membros a fim de se alcançar uma distribuição mais equitativa. Porém, as pessoas que não pedem asilo, ou que não são elegíveis para o mesmo, têm que ser rápida e eficazmente identificadas e repatriadas. O regresso a uma gestão normal dos fluxos é hoje a prioridade mais premente. A Comissão Europeia apoia os Estados membros na concretização de uma resposta europeia coordenada, em termos de apoio substancial financeiro e prático (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a, *grifo nosso*)⁹⁶.

A correlação aqui é notável quando comparada a outros discursos da instituição, nos dias 28/09/2016 e 21/12/2016, respectivamente, celebrando os resultados das reduções no número de chegadas à Europa devido às políticas de regresso adotadas.

Apesar das circunstâncias desafiadoras neste verão, a Declaração UE-Turquia continuou a funcionar e gerou resultados, continuando a ser a nossa prioridade número um (EUROPEAN COMMISSION, 2016h, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹⁷

[...] nós também fizemos um progresso no fortalecimento de nossa segurança por trás das nossas fronteiras - estamos trabalhando para melhorar a eficácia dos vários bancos de dados que temos [...]. Essa será uma prioridade máxima para 2017 (EUROPEAN COMMISSION, 2016l, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹⁸

Isso demonstra que o principal objetivo da política europeia para a migração e o asilo é garantir o maior número possível de retornados. Conforme Buzan, Waeber e Wilde (1998)

⁹⁵ Establish a new return programme for rapid return of irregular migrants coordinated by Frontex from frontline Member States (Conselho Estrangeiro e dos Assuntos Internos: Plano de ação de dez pontos sobre migração. Luxemburgo, 20 de abril de 2015).

⁹⁶ Comunicado de Imprensa sobre a aplicação da Agenda Europa da Migração: progressos realizados nas ações prioritárias. Bruxelas, 10 de fevereiro de 2016.

⁹⁷ Despite challenging circumstances this summer, the EU-Turkey Statement has continued to work and bear results and remains our number one priority (Observações do comissário Avramopoulos na Conferência de Imprensa após a reunião do colégio. Bruxelas, 28 de setembro de 2016).

⁹⁸ [...] we've also made progress strengthening our security behind our borders – we are working on improving the effectiveness of the various databases we have and how they work together because we are only as strong as our weakest system or database. This will be a top priority for 2017 (Discurso dos comissários Avramopoulos, Jourová e King na Conferência de Imprensa sobre o financiamento do terrorismo, o Sistema de Informação de Schengen e a reciprocidade de vistos. Bruxelas, 21 de dezembro de 2016).

nos atenta, a primazia de uma questão na agenda política de uma instituição é uma das características essenciais para a identificação do movimento securitizador (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Nesse sentido, apesar de afirmar que os requerentes de asilo que necessitam de proteção serão acolhidos, o discurso emergencial adotado pela instituição parece não fazer distinção entre os variados tipos de mobilidade existente, bem como as suas reais motivações, considerando todos os fluxos como irregulares.

[...] para devolver todos os novos migrantes irregulares que atravessam a Turquia para as ilhas gregas a partir de 20 de março de 2016, os Estados membros da UE concordaram em fornecer à Grécia, em breve, os meios necessários, incluindo guardas de fronteira, peritos e intérpretes de asilo (EUROPEAN COMMISSION, 2016e, *tradução nossa, grifo nosso*).⁹⁹

O desafio que as autoridades turcas têm pela frente é imenso, mas é necessário e urgente que continuem a tomar medidas que ataquem globalmente os vários aspectos do problema representado pela migração irregular (COMISSÃO EUROPEIA, 2016h, *grifo nosso*)¹⁰⁰.

A Comissão é hoje capaz de confirmar que a Grécia está em processo de devolução de 308 migrantes irregulares para a Turquia (EUROPEAN COMMISSION, 2016d, *tradução nossa*).¹⁰¹

[...] Mas não vamos nos enganar: nenhum Estado membro e nenhuma instituição da UE pode enfrentar o desafio migratório sozinho. O único caminho a seguir é sobretudo a Europa, não menos. O único caminho a seguir é de forma unida. Comprovemos, não para os líderes europeus, mas o mais importante para os cidadãos europeus, que a Europa pode realmente devolver [as pessoas] (EUROPEAN COMMISSION, 2015l, *tradução nossa*).¹⁰²

Assim, a consideração da migração como um “desafio urgente” é realizada baseada no pressuposto de que é possível controlar o fluxo de indivíduos nas fronteiras de seus territórios. Assume-se então que os Estados e as instituições europeias possuem um poder que não querem perder em relação ao seu direito de aceitar ou recusar a entrada de pessoas de outros países. Entretanto, conforme já demonstrado pelas estatísticas, existe um verdadeiro abismo

⁹⁹ [...] to return all new irregular migrants crossing from Turkey into the Greek islands as from 20 March 2016, EU Member States agreed to provide Greece at short notice with the necessary means, including border guards, asylum experts and interpreters (Comunicado de Imprensa sobre a nomeação do coordenador da UE para organizar a implementação operacional na Grécia. Bruxelas, 18 de março de 2016).

¹⁰⁰ Comunicado de imprensa sobre a liberalização do regime de vistos na Turquia. (Bruxelas, 04 de março de 2016).

¹⁰¹ The Commission is today able to confirm that Greece is in the process of returning 308 irregular migrants to Turkey (Comunicado de Imprensa sobre os procedimentos de devolução para a Turquia. Bruxelas, 02 de março de 2016).

¹⁰² [...] But let's please not fool ourselves or anyone: no Member State and no EU institution can address the migratory challenge alone. The only way forward, on all of these things, is more Europe, not less. The only way forward is in a united way. Let us prove, not for European leaders in two weeks, but most importantly to European citizens, that Europe can truly delivery (Discurso da Comissão na Conferência de Imprensa: Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Bruxelas, 04 de dezembro de 2015).

entre o desejo dos políticos de controlar as fronteiras e a efetividade completa destes controles em sua execução. Conseqüentemente, quando esses discursos políticos são confrontados com as práticas sociais das atividades transfronteiriças, eles entram em conflito entre si, diante da impossibilidade de controlar efetivamente as fronteiras.

Dessa forma, a ênfase no controle fronteiriço é cada vez mais respondida pelo desenvolvimento de mecanismos tecnológicos de identificação.

A Comissão identificou cinco áreas prioritárias em que o Sistema Europeu Comum de Asilo deve ser estruturalmente melhorado: **Criar um sistema sustentável e equitativo para determinar qual Estado membro é responsável pelos requerentes de asilo; Conseguir uma convergência maior e reduzir os pedidos múltiplos de asilo; Evitar movimentos secundários dentro da UE:** No intuito de garantir que o sistema de Dublin não seja perturbado por abusos e pedidos múltiplos de asilo, a Comissão poderá propor medidas para dissuadir e sancionar movimentos secundários irregulares. Em especial, alguns direitos poderão ser subordinados ao registro, recolha de impressões digitais e permanência no país da UE atribuído ao requerente. **Atribuir um novo mandato ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo:** A Comissão poderá propor a alteração do mandato do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) a fim de reforçar a sua função operacional e de lhe atribuir uma nova função de execução das políticas. O mandato poderá incluir o funcionamento do mecanismo de distribuição no âmbito de um sistema de Dublin reformado, a verificação do cumprimento das regras da UE em matéria de asilo por parte dos Estados membros, a definição de medidas para suprir lacunas e a capacidade de tomar medidas operacionais em situações de emergência. **Reforçar o sistema Eurodac:** Tendo em vista apoiar a aplicação do sistema de Dublin reformado, a Comissão poderá propor a adaptação do sistema Eurodac, facilitando, desta forma, a luta contra a migração irregular, o compartilhamento de impressões digitais e o apoio aos regressos (COMISSÃO EUROPEIA, 2016b, *grifo do autor*)¹⁰³.

De acordo com Bigo (2002), a securitização da imigração também está relacionada ao desenvolvimento tecnológico de vigilância e controle. Segundo ele, é possível fazer uma analogia através da noção de *ban-opticon*, terminologia criada pelo autor a partir do conceito de *panopticon* de Jeremy Bentham¹⁰⁴. Para o autor, o *ban-opticon*, combinação do termo *ban* (exclusão) com *opticon* (observação), é caracterizado pela vigilância de um grupo restrito, enquanto se assiste a normalização da maioria (FERREIRA, 2013).

Aqui, a principal técnica de securitização consiste em transformar as dificuldades estruturais em elementos que permitem que grupos específicos sejam controlados e responsabilizados, mesmo antes de terem feito qualquer coisa, simplesmente através da antecipação de perfis considerados como “de riscos”. A invisibilidade social do imigrante e

¹⁰³ Comunicado de Imprensa. Comissão apresenta opções para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e a criação de vias seguras e legais para chegar à Europa. (Bruxelas, 6 de abril de 2016).

¹⁰⁴ A noção de *panopticon*, delineada pelo filósofo Jeremy Bentham (1785), consiste na construção de uma prisão em que o objetivo central é a observação (*opticon*) de todos os prisioneiros (*pan*) sem que estes vejam que estão sendo observados (FOUCALT, 1999).

do refugiado dá lugar a uma “estratégia de visibilidade” através da criação de critérios, como a própria nacionalidade de origem, que diferenciam o “Eles” do “Nós”. “Dar um rosto ao crime é, portanto, dar uma cara ao migrante” (BIGO, 2002, p. 81).

Desse modo, a invocação do termo migrante, refugiado ou requerente de proteção é, por definição, vista como algo destrutivo, que requer o monitoramento de fronteiras para tranquilizar e manter a segurança de quem está dentro (BIGO, 2002).

Indicadores comuns de risco apoiam o trabalho das autoridades nacionais quando conduzem verificações sobre pessoas. Para operacionalizar os Indicadores de Risco Comum, a FRONTEX desenvolveu um manual para apoiar os Estados membros. [...]. Tendo em conta a importância do intercâmbio de informações transfronteiriças para fins de aplicação da lei na UE e os desafios que tais intercâmbios suscitam, a Comissão continua a priorizar a aplicação do Tratado de Prüm existente (uma ferramenta de intercâmbio de informações que pode oferecer uma comparação automatizada de perfis de DNA, dados de impressões digitais e dados de registro de veículos) com urgência. Os primeiros pilotos da UE foram enviados no final de 2015. Um uso mais sistemático da base de dados dos documentos de viagem roubados e perdidos da Interpol é também uma alta prioridade, de acordo com as conclusões do Conselho JAI de novembro de 2015 (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, *tradução nossa*).¹⁰⁵

Dessa maneira, de acordo com Huysmans (2000), o vínculo com autoridades policiais pode ser também considerado um indício de securitização (HUYSMANS, 2000). Para o autor, o *continuum* de segurança é viabilizado pela quantidade de profissionais dessa área, como policiais e agentes da Frontex, dispostos ao longo do território europeu para garantir a segurança interna. É interessante notar que os mesmos profissionais e agências que são mobilizados para tratar de questões como o terrorismo e o crime organizado e internacional são os mesmos que cuidam de questões relativas à migração e ao asilo (BIGO, 2002).

Nesse sentido, é possível dizer que a migração e o asilo mobilizam, além dos setores político e societal, também o setor militar, uma vez que, movidos pela retórica da segurança interna, os atores securitizadores acionam o uso constante de policiais e agentes de fronteiras. Para Huysmans (2000), estes policiais são treinados para identificar e lidar com ameaças à ordem pública e ao estado de direito. Esses profissionais, portanto, detêm o poder para identificar perigos ao “tecido social”. Dessa maneira, a simples mobilização dessas agências

¹⁰⁵ Common Risk Indicators support the work of national border authorities when conducting checks on persons. To operationalise the Common Risk Indicators, FRONTEX has developed a handbook to support Member States [...] In view of the importance of cross-border information exchange for law enforcement purposes within the EU and the challenges that such exchanges raise, the Commission continues to prioritise the enforcement of the existing Prüm framework (an information exchange tool that can offer automated comparison of DNA profiles, fingerprint data and vehicle registration data) as a matter of urgency. The first EU Pilots were sent at the end of 2015. A more systematic use of Interpol's Stolen and Lost Travel Documents database is also a high priority, in line with JHA Council Conclusions from November 2015 (Memorando da Comissão Europeia sobre a Agenda Europeia de Segurança. Bruxelas, 20 de julho de 2016).

já carrega uma carga negativa sobre a migração e o asilo, como se imigrantes e refugiados consistissem também em um perigo à sociedade (HUYSMANS, 2000).

Segundo Bigo, citado por Huysmans (2000), esse nexos opera em um campo burocrático que está além do controle de organizações individuais ou de alguns tipos de atores. Embora seja largamente originado de interesses individuais ou da própria rotina de agentes burocráticos, esse nexos funciona em uma estrutura semiautônoma, que simultaneamente tem o poder de constranger e empoderar estes atores. Assim, essa ligação produz uma institucionalização do campo da segurança interna na Europa, estruturando a forma como agentes burocráticos e não burocráticos lidam com questões como a definição da política migratória e de asilo e a identificação de ameaças à UE (HUYSMANS, 2000).

Desse modo, são notáveis os constantes apelos da Comissão às necessidades de ações rápidas e urgentes para fazer frente à ameaça instaurada pelo movimento secundário de pessoas. A linguagem utilizada pela instituição, caracterizada em sua maioria por atos de fala diretivos, demonstra que o controle e a proteção de fronteiras, junto à gestão dos fluxos migratórios são os principais objetivos da instituição.

4.1.1.3 Situação de Exceção

Neste último elemento, destacado por Buzan, Waeber e Wilde (1998) como essencial para se completar a tentativa de securitização, devemos realizar algumas ressalvas quanto aos discursos oficiais. De acordo com os autores, o princípio da quebra de regras é uma possibilidade que o ator securitizador possui para agir em uma situação de exceção. Parafraseando Schmitt (2009b), a exceção é uma situação de perigo extremo que, por representar uma ameaça, justifica a ação do soberano. Esta ação, por conseguinte, demanda a suspensão das normas, uma vez que estas só possuem aplicabilidade em circunstâncias habituais. Dessa forma, em uma situação de exceção a norma perde o seu sentido, culminando na quebra do ordenamento jurídico vigente. Assim, embora a possibilidade de descumprimento das normas possa existir no ordenamento jurídico, este não é capaz de presumir, de forma completa, as decisões a serem tomadas no estado de exceção (SCHMITT, 2009b).

Dito isso, podemos inferir que, quando trabalhamos com discursos oficiais, devemos nos atentar para o fato de que, em uma situação de exceção, os autores do discurso normalmente não anunciam que vão quebrar as regras ou que farão o uso de dispositivos excepcionais para lidar com determinada situação. Ao contrário, eles apenas justificam tal

postura, após a sua realização, normalmente em virtude da urgência da referida ameaça. Assim, neste último elemento, serão apontadas situações de excepcionalidade que caracterizam o estado de exceção sem, entretanto, estarem de forma absoluta fora da previsibilidade da lei. São, portanto, situações descritas como atípicas devido ao caráter de excepcionalidade necessário para a aplicação de tais mecanismos legais.

Dessa maneira, conforme observado nos enunciados anteriores, uma das medidas emergenciais em resposta a atual conjuntura europeia está relacionada ao controle mais rígido de fronteiras. Essa determinação foi marcada também pela introdução excepcional de controles dentro do espaço Schengen, justificada pela instituição como necessária para garantir que o mesmo fosse preservado.

Deixo claro que o que estamos propondo hoje é a exceção, devido a circunstâncias excepcionais. Não é o novo normal (EUROPEAN COMMISSION, 2016k, *tradução nossa, grifo nosso*).¹⁰⁶

A Comissão é da opinião de que o aumento súbito do número de pessoas que procuram proteção internacional nas fronteiras desses países levou a uma ameaça à ordem pública e à segurança interna, o que justificou a aplicação das medidas extraordinárias disponíveis no Código Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2015c, *tradução nossa, grifo nosso*).¹⁰⁷

Como visto anteriormente, o espaço Schengen é uma conquista importante da UE que traz diversos benefícios para seus participantes. Um dos princípios constitutivos deste espaço, e o principal deles, é a abolição das suas fronteiras internas, para que a livre circulação, de produtos e de pessoas pudesse acontecer. Introduzir controles no interior dessa região, portanto, se mostra contrário à própria definição da construção de Schengen. É uma medida que só é tomada em razão de uma situação de exceção. Nesse sentido, segundo a Comissão, os motivos para a introdução excepcional dos controles fronteiriços são justificados por razões de ameaças à segurança interna e à ordem pública, causada pelo movimento secundário de pessoas (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2006).

A natureza dessas ameaças está relacionada ao movimento de pessoas oriundas da Grécia, por meio da rota do Mediterrâneo Oriental, que ameaçam à existência do espaço Schengen. Dessa maneira, segundo o Código de Fronteiras Schengen, quando se tem uma

¹⁰⁶ Let it be clear that what we are proposing today is the exception, in exceptional circumstances. It is not the new normal (Comunicado de imprensa sobre o discurso do comissário Avramopoulos sobre a adoção de recomendações para prolongar os controles internos. Estrasburgo, 25 de outubro de 2016).

¹⁰⁷ The Commission is of the opinion that the sudden increase in the number of persons seeking international protection at the borders of these countries did lead to a threat of public policy and internal security, which justified the application of the extraordinary measures available under the Schengen Borders Code (Parecer da Comissão sobre a reintrodução temporária de controles nas fronteiras internas. Bruxelas, 23 de outubro de 2015).

ameaça deste tipo, a introdução de controles é autorizada em determinadas partes ou em todo o território, visando atender a uma situação de exceção. Essa situação, conforme nos alerta Buzan, Waever e Wilde (1998), pode ser compreendida como uma forma de ação que difere daquelas adotadas em circunstâncias normais, necessárias para fazer frente à ameaça (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

No documento, permite-se a introdução excepcional por um período de até 30 dias justificadas e notificadas à Comissão e esta ao Parlamento, podendo ser prorrogada caso a ameaça se mantenha. No entanto, de acordo com o sistema, o período máximo não deve exceder aos 08 meses de duração (dois meses pelo artigo 25 e seis meses pelo artigo 23). A ressalva consiste apenas se a Comissão recomendar um prazo maior, através de uma resolução aprovada pelo Conselho (artigos 19 e 26) (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2006; MARTÍNEZ; CALLEJO; QUINTÁNS, 2016).

A estrutura procedimental relatada acima pode ser comprovada pela introdução de controles realizada pela Alemanha, Áustria, Noruega, Suécia e Dinamarca. A justificativa foi a ameaça à segurança interna e à ordem pública de seus Estados devido ao alto número de pessoas que estavam transitando em suas regiões. Todos esses países introduziram controles entre setembro e novembro de 2015 e, até então, não tiveram a supressão dos mesmos.

Nos últimos meses, Schengen foi severamente testado pela crise da migração que expôs certas deficiências nas nossas fronteiras externas, resultando na introdução de controles temporários das fronteiras internas por alguns países de Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2016r, *tradução nossa, grifo nosso*).¹⁰⁸

A combinação de graves deficiências na gestão da fronteira externa pela Grécia neste momento e o número significativo de imigrantes não registrados e requerentes de asilo presentes na Grécia que podem ter circulado irregularmente para outros Estados membros criou circunstâncias excepcionais que constituem uma ameaça grave para a ordem pública e a segurança interna e pôs em perigo o funcionamento geral da área Schengen (COMISSÃO EUROPEIA, 2017c, *grifo nosso*)¹⁰⁹.

Tal como previsto no Código de Fronteiras Schengen, a Comissão tem a obrigação de avaliar a utilização que os Estados membros fazem, especificamente deste artigo 25, que trata de medidas excepcionais. Assim, para esta instituição, a introdução dos controles nas fronteiras internas por estes países, assim como seus prolongamentos, são decisões

¹⁰⁸ In recent months, Schengen has been severely tested by the migration crisis which exposed certain deficiencies at our external borders, resulting in the introduction of temporary internal border controls by a few Schengen countries (Declaração do comissário Avramopoulos por ocasião do trigésimo aniversário do Acordo de Schengen. Bruxelas, 14 de junho de 2016).

¹⁰⁹ Discurso da Comissão sobre proposta ao Conselho para que este autorize os Estados membros a manter os controles temporários por mais três meses (Bruxelas, 25 de janeiro de 2017).

justificáveis, uma vez que para preservar este espaço e, conseqüentemente, preservar a UE, era necessário controlar o fluxo de pessoas, evitando assim que os Estados continuassem expostos ao “risco de movimentos secundários irregulares” (MARTÍNEZ; CALLEJO; QUINTÁNS, 2016).

A Comissão considera que o aumento súbito do número de pessoas que buscam proteção internacional nas fronteiras desses países levou a uma ameaça à ordem pública e à segurança interna, o que justificou a aplicação das medidas extraordinárias disponíveis no âmbito do Código de Fronteiras Schengen. Por conseguinte, de acordo com a Comissão, as decisões tomadas foram necessárias e as medidas foram proporcionais (EUROPEAN COMMISSION, 2015c, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹⁰

Para a instituição, ainda há um número significativo de migrantes irregulares e requerentes de asilo na Grécia. Por essa razão, em virtude de tal circunstância excepcional, seria necessário que os controles fronteiriços permanecessem por mais tempo, uma vez que os países ainda continuavam expostos aos riscos do movimento secundário de pessoas.

Apesar da situação geral continuar a se estabilizar, ainda existe um número significativo de migrantes e de requerentes de asilo em situação irregular na Grécia. É por este motivo que a Comissão recomenda ao Conselho, como medida de precaução e enquanto são postas em prática soluções alternativas, que prorogue os controles pela última vez, o que significa que terão de ser suprimidos dentro de seis meses (COMISSÃO EUROPEIA, 2017d)¹¹¹.

Dessa forma, o fechamento de fronteiras internas é visto como a única alternativa possível para que a União possa preservar a sua própria constituição. Para Wohlfeld (2015), esse tipo de tratamento aos migrantes e requerentes de asilo produz mais incentivos para que estes optem por rotas mais arriscadas, caindo nas mãos de traficantes (WOHLFELD, 2015). Bigo (2009) também compartilha da mesma visão, acrescentando que medidas coercivas ostensivamente justificadas por preocupações de segurança são muitas vezes as primeiras a fomentar a insegurança e a própria violência que se pretendem combater. É a partir daí que uma série de vozes individuais apontando para perigos específicos e ligando-os à chegada de imigrantes e refugiados ou a sua presença na região se conectam (BIGO, 2009).

¹¹⁰ The Commission is of the opinion that the sudden increase in the number of persons seeking international protection at the borders of these countries did lead to a threat of public policy and internal security, which justified the application of the extraordinary measures available under the Schengen Borders Code (Comunicado de imprensa sobre a opinião da Comissão sobre a reintrodução de controles internos. Bruxelas, 23 de outubro de 2015).

¹¹¹ Comunicado de imprensa sobre a recomendação da Comissão acerca da supressão progressiva dos controles temporários nas fronteiras ao longo dos próximos seis meses. (Bruxelas, 02 de maio de 2017).

É interessante notar que, apesar das ressalvas da Comissão de condenar as políticas de controle de seus Estados membros com os refugiados, pode-se dizer que a instituição é bastante tolerante e condizente com as justificativas dos mesmos ao optarem por fechar suas fronteiras internas. Isso acontece porque a Comissão parece temer as reações eurocéticas no interior de seus Estados, reações estas que se mostram repletas de discursos xenofóbicos, clamando a saída de seus países da UE. Dessa maneira, como forma de preservar a existência de seu projeto de integração, a Comissão acaba por aceitar tais argumentos. Isso parece coincidir com o que Buzan, Waever e Wilde (1998) chamam de excepcional, uma vez que a falta de informações detalhadas acerca da natureza das ameaças, e aqui podemos nos referir novamente às causas da irregularidade de tais pessoas, não deveria justificar tais atitudes (GUILD, 2015).

Traduzindo a análise acima em um esquema, podemos resumir o posicionamento da Comissão segundo o quadro a seguir:

Quadro 3. Posicionamento da Comissão Europeia em relação aos migrantes e refugiados na UE

Ator Securizador	Elementos Securizadores		Objeto Referencial
Comissão Europeia	Ameaça Existencial	Movimento secundário de pessoas (migrantes e refugiados)	Espaço Schengen; Ordem pública dos Estados participantes do Espaço Schengen; Segurança Interna; Valores da UE; Projeto Europeu de Integração.
	Situação de Emergência	Crise; Urgência; Imediata; Emergência; Prioridade; Premente; Rapidamente.	
	Situação de Exceção	Medidas excepcionais; controle de fronteiras internas.	

Fonte: Criado pela autora a partir da análise realizada.

4.1.2 Conselho Europeu

O Conselho Europeu é uma das 07 instituições oficiais da UE. Por meio de cimeiras ele reúne os chefes de Estado e de governo de todos os seus Estados membros a fim de definir a agenda política da região, porém sem a aprovação de legislações. As reuniões acontecem trimestralmente e visam decidir sobre as orientações e prioridades políticas do bloco, definir a sua política externa e de segurança comuns, determinar candidatos para cargos no bloco

européu, além de funcionar em estreita cooperação com os demais órgãos da instituição, como a Comissão Europeia. As decisões do Conselho geralmente são tomadas por consenso ou por maioria qualificada. De acordo com o órgão, somente os chefes de Estado ou de governo possuem direito ao voto (UNIÃO EUROPEIA, 2017b).

Assim, como o Conselho Europeu é formado por representantes dos Estados membros da UE, é de se esperar que a opinião desta instituição esteja mais alinhada a estes Estados em comparação a outras instituições do bloco. Cabe, portanto, analisá-lo, à luz da teoria da securitização, para entender qual o posicionamento deste órgão acerca da questão migratória na região.

4.1.2.1 Ameaça Existencial

Para o Conselho Europeu, a migração considerada “ilegal” é tratada como um dos fenômenos que “aterrorizam” e ameaçam a região. Ela é designada como uma ameaça para o espaço Schengen, para a segurança interna da região, para o projeto europeu de integração, para a ordem pública, o estado de bem estar e para a população de seus Estados membros.

Hoje, nossas discussões se concentraram principalmente na crise dos refugiados. Este pode ser o maior desafio que a União Europeia enfrentou há décadas e tem o potencial de mudar a União Europeia tal como a conhecemos. Se não lidarmos bem com isso, colocamos Schengen em risco (EUROPEAN COUNCIL, 2015e, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹²

Caros membros, permitam-me começar com a crise da migração e dos refugiados, um desafio existencial para a UE (EUROPEAN COUNCIL, 2016j, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹³

A crise dos refugiados e a ameaça do terrorismo, além da crise financeira, mostraram que não conseguimos garantir ao nosso povo prosperidade e segurança, que são os valores-chave que eles nos pedem. Durante décadas, a UE contribuiu para a nossa riqueza e segurança. Mas agora as pessoas se perguntam se a UE é a causa ou a solução de seus problemas e medos. [...] Em 2015, três economistas alemães publicaram um artigo sobre o efeito das crises financeiras sobre fragmentação política e polarização. Eles analisaram dados de 20 países desenvolvidos durante um período de 140 anos e 800 eleições. Eles mostram que, depois de uma crise financeira, os eleitorados perdem a confiança em partidos moderados tradicionais e são mais receptivos à retórica extrema direita, culpando estrangeiros. Então, o que estamos enfrentando não é novo. Nosso estado de bem-estar está sob pressão

¹¹² Today, our discussions focused mainly on the refugee crisis. This might be the biggest challenge that the European Union has seen for decades and it has the potential to change the European Union as we know it. If we don't handle it well, we will put Schengen at risk (Discurso do presidente Donald Tusk após o encontro com Stefan Löfven, primeiro ministro da Suécia no dia 04 de novembro de 2015).

¹¹³ Dear members, let me start with the migration and refugee crisis, an existential challenge for the EU (Relatório do presidente Donald Tusk, no dia 19 de janeiro de 2016, ao Parlamento Europeu sobre os resultados do Conselho Europeu de Dezembro).

(EUROPEAN COUNCIL, 2016l, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹⁴

[...] é necessário responder à grave ameaça e salvaguardar a ordem pública e segurança interna resultantes do risco contínuo de movimentos secundários de migrantes irregulares (EUROPEAN COUNCIL, 2017c, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹⁵

[...] a maior ameaça para a Europa é a dúvida incondicional e a falta de energia no poder público pró-europeu, em oposição à energia excessiva entre os radicais e os extremistas (EUROPEAN COUNCIL, 2016k, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹⁶

[...] não podemos ser complacentes ou ingênuos. Temos de provar às pessoas que somos capazes de restaurar o controle sobre eventos que dominam e às vezes até aterrorizam. No ano passado, concordamos que a UE protegeria nossas pessoas contra ameaças relacionadas a segurança, a migração ilegal e a globalização (EUROPEAN COUNCIL, 2017b, *tradução nossa, grifo nosso*).¹¹⁷

Conforme já postulado pela Anistia Internacional (2016), o termo “imigrante ilegal” não deve ser utilizado para descrever refugiados, migrantes ou requerentes de asilo, uma vez que, somente uma ação pode ser legal ou ilegal. No caso de pessoas, o termo pode retratar o imigrante ou refugiado como uma ameaça, considerando que estes não cometeram um ato criminoso, mas uma infração administrativa (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016). Dessa maneira, pode-se afirmar que o uso de termos inapropriados pode ser uma estratégia discursiva para criminalizar e securitizar a migração.

Por essa razão, a instituição afirma que disposições que visam o controle fronteiriço devem ser adotadas, especialmente pelo propósito de garantir a proteção do estado de bem estar social. Para o órgão, o fato de não ter um controle efetivo sobre quem entra e quem sai de seus territórios gera diversas preocupações, inclusive voltadas para a criminalidade e o terrorismo.

¹¹⁴ The refugee crisis and the threat of terrorism, coming on top of the financial crisis, showed we were unable to guarantee to our people prosperity and security, that are the key values they ask of us. For decades the EU contributed to our wealth and safety. But now people wonder whether the EU is the cause or the solution to their problems and fears. In 2015 three German economists published a paper on the effect of financial crises on political fragmentation and polarisation. They looked at data from 20 developed countries over a period of 140 years and 800 elections. They show that after a financial crisis, electorates lose their confidence in traditional moderate parties and are more receptive to extreme right rhetoric, blaming foreigners and "the elite" (the EU qualifies for both...). So what we are facing is not new. Our welfare state is under increased pressure (Discurso do Conselho na Conferência para comemorar o aniversário de 25 anos do Tratado de Maastricht – 09 de dezembro de 2016).

¹¹⁵ [...] necessary to respond to the serious threat and to safeguard public policy and internal security resulting from the continued risk of secondary movements of irregular migrants (Comunicado de imprensa sobre a recomendação do Conselho de prolongar, por mais seis meses, os controles internos – 11 de maio de 2017).

¹¹⁶ [...] the greatest threat to Europe is self-doubt and a lack of energy in the pro-European mainstream, as opposed to excessive energy among the radicals and extremists (Discurso do Conselho Europeu na Cúpula Empresarial Europeia – 01 de junho de 2016).

¹¹⁷ [...] we cannot be complacent or naïve. We have to prove to the people that we are capable of restoring control over events which overwhelm and sometimes even terrify. Last year we agreed that the EU will protect our people against security threats, illegal migration and uncontrolled globalisation (Discurso do Conselho Europeu aos seus membros – 21 de junho de 2017).

[...] Não ser capaz de controlar e gerenciar a migração é uma grande causa de preocupação. Isso tem a ver com o medo da criminalidade e do terrorismo. Mas também tem a ver com a proteção de nosso estado de bem-estar. Nosso muito valorizado sistema de solidariedade e, inevitavelmente, qualquer círculo de solidariedade deve ser fechado. Vocês precisam definir quem é parte de nossa solidariedade e, portanto, tem acesso ao nosso sistema de bem-estar e quem não tem. Uma sociedade com um forte estado de bem-estar, que eu defendo fortemente, exige uma migração seletiva. E nós precisamos organizá-la juntos já que compartilhamos uma fronteira externa comum (EUROPEAN COUNCIL, 2016l, *tradução nossa*).¹¹⁸

Desse modo, torna-se possível dizer que a ligação entre o fluxo de pessoas e a criminalidade e o terrorismo se faz presente no Conselho. É interessante notar que, para a instituição, os cidadãos da UE, mesmo sendo de uma cultura diferente, não são considerados como ameaças, como se nenhum deles estivessem envolvidos com atividades criminosas. Aqui, é importante ressaltar que o Conselho Europeu não se mostra contra a migração, entretanto, ao argumentar em favor de uma migração seletiva, podemos inferir que tal afirmativa não faz referência aos requerentes de proteção, uma vez que a instituição pondera a necessidade de controlá-los em virtude de uma preocupação não só de questões ligadas à criminalidade e ao terrorismo, mas também ao estado de bem estar de seus países.

Em relação a este último, Huysmans (2000) afirma que o chauvinismo é o principal meio de se enquadrar migrantes e refugiados como uma ameaça. Segundo o autor, esse chauvinismo pode aparecer de uma forma radical ou moderada. No primeiro aspecto, a estigmatização sócio - econômica apresenta o migrante ou o refugiado como aquele que tenta, de forma ilegítima, se beneficiar do sistema de bem estar social dos Estados. Eles são transformados em competidores que tentam fraudar o estado de bem estar. Já a forma moderada apresenta a necessidade de controlar o fluxo de pessoas devido a recessões econômicas que suas sociedades enfrentam, limitando assim as oportunidades, especialmente de trabalho, para migrantes e refugiados, elevando proporcionalmente os custos de “mantê-los” em suas regiões (HUYSMANS, 2000). Aqui se enfatiza a necessidade de reduzir os benefícios sociais e econômicos a eles, não porque eles são “proveitadores”, mas porque primeiro os benefícios devem ser garantidos à comunidade, para só então, atender aos outros (HUYSMANS, 2000).

Assim, no caso do Conselho Europeu, o chauvinismo que se manifesta é o moderado,

¹¹⁸ Not being able to control and manage migration is a great cause for concern. This has to do with fear of criminality and terrorism. But it also has to do with the protection of our welfare state. Our much valued system of solidarity. And inevitably, any circle of solidarity has to be closed. You need to define who's part of our solidarity and therefore has access to our welfare system and who has not. A society with a strong welfare state, which I would strongly defend, requires selective migration. We need to control migration urgently. And we need to organize it together since we share a common outside border (Discurso do Conselho na Conferência para comemorar o aniversário de 25 anos do Tratado de Maastricht – 09 de dezembro de 2016).

uma vez que para a instituição, a Europa passa por uma série de crises, dentre elas a econômica, tornando difícil a inserção de estrangeiros em suas sociedades. Desse modo, dificuldades estruturais como o desemprego, por exemplo, podem ser reduzidas a uma única causalidade: um excedente de imigrantes ou refugiados que recebem empregos de populações nativas (BIGO, 2002, p.79).

Dessa maneira, o Conselho reitera o argumento da Comissão de que, o aumento de visões eurocéticas no interior de seus Estados é fruto de uma série de turbulências que o continente enfrenta. Novamente, a preocupação de que reações unilaterais sejam tomadas é frequente na instituição. O apelo para uma solidariedade europeia, em que as decisões comunitárias se sobressaem é constante. Por essa razão, o Conselho é assertivo quando argumenta em favor de uma postura europeia e do processo de integração europeu. A ideia é mostrar que os países europeus têm muito mais a ganhar, neste caso, economicamente, se permanecerem juntos. Portanto, omissões e erros políticos, priorizando ações individuais podem custar muito caro para todos os Estados membros. Dessa forma, a correlação com os discursos da Comissão é mantida, ressaltando o perigo da ascensão de grupos extremistas eurocéticos colocando em risco o projeto de integração do continente. A volta ao passado assombroso da Europa dos séculos XIX e XX ainda constitui uma preocupação frequente nas instituições (HUYSMANS, 2000).

4.1.2.2 Situação de emergência

Segundo o Conselho Europeu, “nenhum outro problema global é mais urgente do que a migração em curso” ¹¹⁹ (EUROPEAN COUNCIL, 2016h, *tradução nossa*). A situação na UE é vista como uma conjuntura de “pressão urgente em determinados pontos das fronteiras externas”, diante de “um elevado número de nacionais de países terceiros” buscando “entrar ilegalmente no território” de seus Estados membros. Dessa maneira, o Conselho afirma que este é o maior desafio que a UE enfrenta há décadas, sendo encarado como a maior crise migratória da história da Europa (EUROPEAN COUNCIL, 2016g).

Hoje, nossas discussões se concentraram principalmente na crise dos refugiados. Este pode ser o maior desafio que a União Europeia viu há décadas e tem o potencial de mudar a União Européia tal como a conhecemos (EUROPEAN COUNCIL,

¹¹⁹ The European Union welcomes this ambitious initiative, as no other global problem is more urgent today than the ongoing migration of millions of people (Discurso do presidente Donald Tusk na Cimeira das Nações Unidas sobre refugiados e migrantes – 19 de junho de 2016).

2015e, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²⁰

A situação no Mediterrâneo é dramática. Não pode continuar assim (EUROPEAN COUNCIL, 2015c, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²¹

[...] nenhum outro problema global é mais urgente do que a migração em curso de milhões de pessoas (EUROPEAN COUNCIL, 2016h, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²²

Diante desse “desafio global” de “migrações descontroladas” a instituição apela para a criação e aplicação “urgente” de medidas comuns, contando com a contribuição de todos os seus Estados membros, deixando claro que a prioridade da UE, no momento, deve ser a de proteger suas fronteiras externas (EUROPEAN COUNCIL, 2015g; EUROPEAN COUNCIL, 2016h).

Proteger nossas fronteiras é o teste mais imediato e mais difícil que enfrentamos (EUROPEAN COUNCIL, 2015a, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²³

[...] Precisamos controlar as migrações com urgência. E nós precisamos organizá-la juntos uma vez que compartilhamos uma fronteira externa comum (EUROPEAN COUNCIL, 2016k, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²⁴

A paciência está se esgotando enquanto as forças populistas estão tomando frente. No entanto, é precisamente em momentos como esses que precisamos nos manter firmes. Precisamos manter o foco no desenvolvimento e implementação de um plano europeu abrangente e em fazê-lo rapidamente (EUROPEAN COUNCIL, 2016d, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²⁵

Recuperar o controle de nossas fronteiras externas é uma condição *sine qua non* para uma política migratória eficaz, humanitária e segura (EUROPEAN COUNCIL, 2015c, *tradução nossa*).¹²⁶

Para mim, é claro que nossa primeira prioridade deve ser garantir nossas fronteiras

¹²⁰ Today, our discussions focused mainly on the refugee crisis. This might be the biggest challenge that the European Union has seen for decades and it has the potential to change the European Union as we know it (Discurso do presidente Donald Tusk após o encontro com Stefan Löfven, primeiro ministro da Suécia no dia 04 de novembro de 2015).

¹²¹ The situation in the Mediterranean is dramatic. It cannot continue like this (Discurso do presidente Donald Tusk em uma reunião extraordinária do Conselho Europeu sobre as pressões migratórias no Mediterrâneo – 20 de maio de 2015).

¹²² [...] no other global problem is more urgent today than the ongoing migration of millions of people.

¹²³ Securing our borders is the most immediate and toughest test facing us (Discurso do presidente Donald Tusk na Cimeira das Nações Unidas sobre refugiados e migrantes – 19 de junho de 2016).

¹²⁴ We need to control migration urgently. And we need to organize it together since we share a common outside border (Discurso do Presidente Donald Tusk na conferência anual dos embaixadores da UE – 03 de setembro de 2015).

¹²⁵ Patience is running out while populist forces are coming to the fore. Yet it is precisely in moments like these that we need to keep our cool. We need to stay focused on developing and implementing a comprehensive European plan, and on doing so quickly (Discurso do presidente Donald Tusk após sua reunião em Viena com o chanceler Werner Faymann – 01 de março de 2016).

¹²⁶ Regaining control of our external borders is a *sine qua non* condition for an effective, humanitarian and safe migratory policy (Discurso do presidente Donald Tusk em uma reunião extraordinária do Conselho Europeu sobre as pressões migratórias no Mediterrâneo – 20 de maio de 2015).

externas (EUROPEAN COUNCIL, 2016h, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²⁷

Conforme observado, os fragmentos acima demonstram que a política de controle fronteiriço é prioridade para o Conselho Europeu. Ele argumenta que a proteção de fronteiras é essencial e é um “desafio imediato” que a União enfrenta. Desse modo, através do uso de termos como “urgência”, “imediata” e “prioritária” referindo-se às medidas que devem ser adotadas, podemos identificar o segundo elemento essencial para a tentativa de securitizar os migrantes e refugiados no território (EUROPEAN COUNCIL, 2015d).

A primeira prioridade é identificar rapidamente os fluxos e reduzir a migração ilegal, preservando a integridade do espaço Schengen. Em segundo lugar, devemos ganhar mais controle sobre os fluxos populacionais em massa (EUROPEAN COUNCIL, 2015b, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²⁸

A Guarda Europeia de Fronteira é um meio útil e necessário para melhorar os controles em nossas fronteiras externas comuns. Precisamos de controles fronteiriços efetivos para gerenciar melhor os fluxos migratórios e melhorar a segurança para nossos cidadãos. Fico satisfeito que a urgência desta medida tenha sido reconhecida e que possamos chegar a um acordo oportuno (EUROPEAN COUNCIL, 2016a, *tradução nossa, grifo nosso*).¹²⁹

A ênfase no domínio dos fluxos populacionais permanece, portanto, sendo a prioridade da política europeia. A respeito disso, Bigo (2002) nos alerta que, devido ao elevado número de pessoas e bens que atravessam as fronteiras diariamente, em virtude de um sistema globalizado, é praticamente impossível controlar sistematicamente tudo e todos que cruzam as fronteiras (BIGO, 2002). No entanto, como já observado, as instituições continuam insistindo no desenvolvimento de dispositivos biométricos e bases de dados interconectadas, mobilizando o setor militar, como forma de evitar um possível desmantelamento europeu. Prova disso é o desenvolvimento, pelo Conselho Europeu, de um sistema de entrada e saída de pessoas. Esse sistema:

[...] aplica-se aos nacionais de países terceiros, tanto aqueles que exigem um visto como aqueles isentos de visto [...]. Ele registrará a entrada, a saída e a recusa de

¹²⁷ For me it is clear that our first priority must be to secure our external borders (Discurso do presidente Donald Tusk na Cimeira das Nações Unidas sobre refugiados e migrantes – 19 de junho de 2016).

¹²⁸ The first priority is to rapidly stem the flows and reduce illegal migration while preserving the integrity of the Schengen area (Discurso do presidente Donald Tusk ao Parlamento Europeu sobre a reunião informal de chefes de Estado ou de Governo de 23 de setembro de 2015).

¹²⁹ The European Border Guard is a useful and necessary means to improve controls at our common external borders. We need effective border controls to better manage migration flows and improve the security for our citizens. I'm pleased that the urgency of this measure has been recognized and that we have been able to come to a timely agreement (Comunicado de Imprensa – Conselho negocia com o Parlamento sobre a Guarda Europeia de Fronteiras – 22 de junho de 2016).

entrada. Também irá armazenar informações sobre a identidade dessas pessoas e seus documentos de viagem, bem como seus dados biométricos (quatro impressões digitais e a imagem facial). O projeto ainda prevê a operabilidade entre este sistema e o sistema de informação de visto para os nacionais de países terceiros que exigem um visto para atravessar a fronteira externa da UE. Verificar as informações com o sistema de informação de visto assegurar a rapidez e eficiência nas verificações de fronteira (EUROPEAN COUNCIL, 2017a, *tradução nossa, grifo nosso*).¹³⁰

Segundo a instituição, o sistema de informação de vistos é um instrumento utilizado pela UE que permite o intercâmbio de dados em matérias de vistos entre os países do espaço Schengen. Ele consiste em um sistema informatizado central que se conecta aos sistemas nacionais dos Estados, permitindo que autoridades especializadas tenham acesso aos seus dados. Dessa maneira, ele é utilizado para lidar com a prevenção, a detecção e a investigação de infrações terroristas, infrações penais graves e, caso seja aprovado, será parte da política de controle fronteiriço da região.

A respeito disso, Bigo (2009) afirma que diante de uma situação considerada ameaçadora, as agências especializadas em vigilância são fortemente influenciadas a conectarem-se entre si, visando tratar de “desafios” relacionados à migração e à segurança. Para o autor, esse tipo de sistema está tomando conta das agências de inteligência europeia, privilegiando informações incertas e até mesmo duvidosas, sob a justificativa de uma rapidez maior. Isso pode acontecer principalmente quando se trata de pessoas ou grupos suspeitos, cujos perfis são semelhantes aos de outros que cometeram crimes, mesmo não havendo evidências de que tais pessoas sejam culpadas de uma conduta criminal (BIGO, 2009).

Assim, segundo o autor, medidas como estas continuam a reificar que essas agências se concentrem em indivíduos ou “grupos-alvo” cujo perfil sugere que eles podem passar de categorias inofensivas até as mais perigosas. Este *continuum* de insegurança alimenta a impressão de que a ameaça ocorre em escala mundial, em que o crime, a guerra e a violência política estão inextricavelmente ligados, forçando a polícia, o exército e os serviços de inteligência a trabalharem em conjunto, tanto em nível nacional como internacional.

Dessa maneira, a incorporação do setor militar em temas relacionados à migração e ao refúgio tornou-se cada vez mais frequente. A presença de políticas de segurança nessa área é explicada tanto pelo uso político da linguagem de segurança no campo da migração bem

¹³⁰ The entry-exit system will apply to third country nationals, both those requiring a visa and those visa-exempt, admitted for a short stay of 90 days in any 180 day period. It will register their entry, exit and refusal of entry. It will also store information on their identity and travel documents as well as biometric data (four fingerprints and the facial image). The draft regulation also provides for interoperability between the entry exit system and the visa information system (VIS) for those third country nationals who require a visa to cross the EU external border. Checking information against the VIS will ensure rapidity and efficiency at the border checks (Comunicado de imprensa: Conselho concorda com seu mandato de negociação – 02 de março de 2017).

como pelo uso de referências a questões relacionadas ao tema em debates de segurança, como o antiterrorismo (HUYSMANS; SQUIRE, 2009). A crença na capacidade de detectar indivíduos de "alto risco" utilizando-se de meios tecnológicos e técnicas de perfil baseadas em sistemas altamente desenvolvidos levou a uma fusão de sistemas de inteligência e de prevenção com as preocupações policiais tradicionais (BIGO, 2009).

Desse modo, através do uso de práticas emergenciais para lidar com estrangeiros, busca-se elementos de diferenciação de forma a criar grupos específicos que são controlados. As ameaças surgem, então, em um terreno permeado por incertezas, em que os Estados e os profissionais de segurança buscam, cada vez mais, utilizar-se de novas tecnologias (recorrendo frequentemente a banco de dados e sistemas biométricos) e das legislações existentes para controlar os fluxos indesejados e reforçar a segurança interna (BIGO, 2009). Como resultado, a securitização da migração emerge da correlação entre alguns atos de discursos bem sucedidos de líderes políticos, junto à mobilização que estes criam contra alguns grupos de pessoas, aliado aos profissionais de segurança. Para Bigo (2002) ela ainda advém de uma série de práticas administrativas específicas, como o perfil da população considerada de risco e a criação de categorias e situações em que esses grupos agem, definindo e priorizando as ameaças (BIGO, 2002).

Assim, pode-se dizer que a luta contra o terrorismo tem servido como uma justificativa para o fortalecimento de mecanismos de controle cuja eficácia no combate às organizações clandestinas está longe de ser comprovada, mas que "auxilia" a polícia na vigilância e no controle de estrangeiros que vivem na União (BIGO, 2009). Contudo, é importante salientar que as comunicações específicas da política de migração e do asilo das instituições analisadas não utilizaram o argumento do terrorismo per se. Não há relatos por parte das instituições europeias de que os migrantes ou refugiados são potenciais terroristas. O que acontece é a justificativa do terrorismo para a facilitação do emprego de medidas emergenciais de controle e fechamento de fronteiras.

4.1.2.3 Situação de Exceção

Diante da atual situação, o Conselho Europeu reconhece que existe uma responsabilidade, por parte da UE, de proteção aos refugiados, acordada nos termos da Convenção de Genebra. Entretanto, salienta que tais responsabilidades não são possíveis de serem realizadas se a UE sacrificar sua ordem pública nesse processo (EUROPEAN COUNCIL, 2015a). Por essa razão, com base nos preceitos de Schmitt (2009b) sobre o estado

de exceção, o Conselho afirma que, diante de tal situação emergencial, tornou-se necessária a aplicação de medidas que visassem restaurar a ordem pública de seus Estados. Dentre essas medidas, a instituição aponta para o Acordo com a Turquia. Segundo ela, este acordo:

Será uma medida temporária e extraordinária que é necessária para acabar com o sofrimento humano e restaurar a ordem pública (EUROPEAN COUNCIL, 2016c, *tradução nossa; grifo nosso*).¹³¹

Conforme explicitado no primeiro capítulo, o Acordo UE-Turquia, válido a partir do dia 20 de março de 2016, tem o objetivo de controlar os fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo através do regime 1:1. Dessa maneira, todos os migrantes irregulares e requerentes de asilo que se deslocassem da Turquia para a Grécia e tivessem seus pedidos indeferidos seriam devolvidos a este país. Segundo o Conselho, essa medida “temporária e extraordinária” foi expelida como parte da nova política migratória, como forma de “pôr fim ao sofrimento humano, mostrando de forma clara que não há qualquer vantagem em seguir a via oferecida pelos passadores de migrantes”. A ideia, portanto, seria substituir o fluxo “caótico e perigoso” por “vias seguras e legais”.

No entanto, essa medida, por si só, já constitui uma expulsão coletiva de pessoas, que vai contra o princípio de *non-refoulement* apresentado pela Convenção de Genebra (1951). Isso acontece porque a adoção da Turquia, como um país de origem seguro é controversa e problemática, uma vez que, na visão de muitas organizações internacionais este país não promove o respeito aos direitos humanos, muitas vezes com práticas intolerantes e restritivas à liberdade da população (HUMANS RIGHTS WATCH, 2016). Além disso, segundo Arango (2016), tal acordo também tem sido questionado por não considerar os menores desacompanhados no retorno para o país turco. De acordo com o ACNUR (2017), normas especiais de acolhimento devem ser adotadas para crianças e adolescentes que buscam proteção internacional. Neste caso, se estes forem menores desacompanhados, um tutor deve ser nomeado como responsável por tomar as decisões pelo menor (AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2017; ARANGO, 2016).

Dessa forma, diante de tal política questionável, o Conselho, assim como a Comissão, parece priorizar as necessidades de seus Estados membros, mesmo que para isso eles tenham que abdicar de suas responsabilidades humanitárias. Isso reflete também, como já salientado,

¹³¹ It will be a temporary and extraordinary measure which is necessary to end the human suffering and restore public order (Declaração do Conselho sobre o Acordo UE – Turquia – 18 de março de 2016).

a primazia da segurança interna da região em relação a do movimento populacional.

[...] o Conselho adotou uma decisão de execução que estabelece uma recomendação para prolongar os controles temporários das fronteiras internas em circunstâncias excepcionais (EUROPEAN COUNCIL, 2017c, *tradução nossa, grifo nosso*).¹³²

Dessa maneira, a instituição justifica o controle fronteiriço intra-Schengen com base na ameaça à ordem pública de seus Estados membros. Os refugiados e os requerentes de asilo são convertidos em inimigos contra os quais a suspensão dos direitos fundamentais é legítima, tornando obrigatória a proteção humanitária apenas no âmbito moral, e não no político (GUSTAVSSON, 2006). Dessa forma, pode-se afirmar que a instituição está violando o princípio da não devolução sob a justificativa da segurança.

Assim, é possível dizer que a ideologia do Conselho baseia-se na diferenciação, “*otherização*”, de imigrantes e requerentes de asilo, apresentando-os de uma maneira negativa e até mesmo criminalizada. “A Europa sem suas fronteiras externas se tornará um terreno fértil para provocar o medo em todos. E isso nos levará mais cedo ou mais tarde a uma catástrofe política”¹³³ (EUROPEAN COUNCIL, 2015b, *tradução nossa*). Dessa maneira, a instituição mostra-se assertiva ao tratar das consequências que o continente europeu pode enfrentar caso opte por abdicar do controle, interno e externo, de suas fronteiras.

Desse modo, o posicionamento do Conselho pode ser esquematizado segundo o quadro a seguir:

¹³² [...] the Council adopted an implementing decision setting out a recommendation to prolong temporary internal border controls in exceptional circumstances (Comunicados de imprensa: Conselho recomenda prolongamento até seis meses dos controles nas fronteiras internas. 11 de maio de 2017).

¹³³ Europe without its external borders equals Europe without Schengen. Europe without its external borders will become a breeding ground for fear in each and every one of us. And this will lead us, sooner than later, to a political catastrophe (Discurso do presidente Donald Tusk ao Parlamento Europeu sobre a reunião informal de chefes de Estado ou de Governo de 23 de setembro de 2015).

Quadro 4. Posicionamento do Conselho Europeu em relação aos migrantes e refugiados na UE

Ator Securizador	Elementos Securizadores		Objeto Referencial
Conselho Europeu	Ameaça Existencial	Movimento secundário de pessoas (migrantes e refugiados)	Espaço Schengen; Ordem pública e sistema de bem estar social dos Estados participantes do Espaço Schengen; Segurança Interna; População Europeia; Projeto Europeu de Integração.
	Situação de Emergência	Crise; Urgência; Emergência; Prioridade; desafio imediato.	
	Situação de Exceção	Medida extraordinária; controle interno de fronteiras.	

Fonte: Criado pela autora a partir da análise realizada.

4.1.3 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é um órgão legislativo da UE eleito diretamente pelos cidadãos da região. É nesta instituição que ocorre a adoção de legislações e acordos internacionais, com base nas propostas da Comissão Europeia. Por ser um órgão de extrema importância da União, com diferentes funções, dentre elas a de exercer o controle democrático em todas as outras instituições, torna-se necessário a análise de seu posicionamento em relação à questão migratória na região (UNIÃO EUROPEIA, 2017d).

Com base na análise dos discursos dessa instituição, pode-se inferir que para o Parlamento Europeu a situação que o continente enfrenta é parte do presente e do futuro da UE e um dos maiores desafios de seus tempos.

[...] A crise dos refugiados é um enorme desafio para a Europa (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015, *tradução nossa*).¹³⁴

No entanto, diferente das instituições anteriores, tal situação não é vista sob a forma de uma ameaça que coloca em risco o espaço Schengen, a segurança interna, os princípios fundamentais da UE ou o projeto europeu. Apesar de possuir um caráter emergencial, a atual conjuntura europeia não está permeada por um estado de exceção, o que não justifica,

¹³⁴ [...] The refugee crisis is a huge challenge for Europe (Relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia – 29 de Julho de 2015).

portanto, a adoção de medidas excepcionais. Ao contrário, é uma situação que:

apela às responsabilidades humanitárias da UE e dos seus Estados membros e requer uma solução voltada para o futuro, tanto em termos de gerenciamento de crises de curto e médio prazo como de políticas de longo prazo para a integração e a inclusão social (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016d, *tradução nossa*).¹³⁵

Nesse sentido, para a instituição, é necessária uma abordagem holística para lidar com a migração. Segundo o órgão, “o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes às minorias é um dos princípios fundadores da UE” sendo necessário, portanto, “reforçar a proteção efetiva” de tal grupo, tendo em vista “o aumento do populismo e do extremismo” na região. Com relação a este argumento, Huysmans (2000) possui um posicionamento interessante que merece ser ressaltado. De acordo com o autor, apenas o fato de se afirmar a necessidade de políticas integracionistas, nos leva a entender que, em determinados Estados, políticas nacionalistas e xenofóbicas podem estar tomando lugar na região. Para ele, as políticas integracionistas, mesmo que indiretamente, afirmam a existência de semelhanças culturais que eram anteriores à chegada de novas pessoas, independente se essa política expressa ou não a vontade de se voltar a essa homogeneidade. Dessa forma, projetos que apoiam a integração de imigrantes e refugiados, infelizmente, podem contribuir para que a noção do “diferente” - diferentes culturas e estilos de vida - imposta a grupos não integrados, seja um potencial desestabilizador da formação social (HUYSMANS, 2000).

Entretanto, isso não significa que o tema não deva ser debatido. Pelo contrário, se não há políticas profundas de integração, estas devem ser trabalhadas pelas instituições. Em vista disso, o Parlamento “salienta que as mulheres e as mulheres migrantes indocumentadas devem gozar plenamente dos seus direitos fundamentais” e enfatiza que “os Estados membros devem oferecer, com urgência, treinamentos de idiomas e cursos de integração aos migrantes e refugiados” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016c, p.70, *tradução nossa, grifo nosso*).

[...] os refugiados e migrantes devem, com urgência, receber treinamento de idiomas e realizar cursos de integração que constituam e sejam oferecidos como parte integrante do programa de relocação, logo cheguem ao país para o qual foram realocados. [...] o problema do fluxo de refugiados precisa ser abordado com urgência para evitar que sejam vítimas de traficantes e máfias (EUROPEAN

¹³⁵ whereas migration is part of the EU’s present and future and one of the biggest challenges of our times, as it appeals to the international humanitarian responsibilities of the EU and its Member States, and an opportunity for demographic reasons, and requires a forward-looking solution, both in terms of short- and medium-term crisis management and long-term policies for integration and social inclusion (Relatório do Parlamento Europeu sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2015 – 24 de novembro de 2016).

PARLIAMENT, 2016c, *tradução nossa*).¹³⁶

Dessa maneira, não há indícios de que o movimento populacional seja considerado como uma ameaça existencial pelo Parlamento Europeu. A atual situação é vista como uma conjuntura propícia para que políticas europeias comuns sejam desenvolvidas e conseqüentemente, uma oportunidade para que a União possa se fortalecer como comunidade.

[...] a UE deve basear a sua resposta às tragédias no Mediterrâneo, em matéria de solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades, em particular com os Estados membros que recebem o maior número de refugiados. [...] A Europa deve abordar [a crise dos refugiados] tendo em conta as vidas e preferências de refugiados em vez de tratá-los simplesmente como números (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015, *tradução nossa*).¹³⁷

Nesse sentido, alguns eurodeputados têm trabalhado para que propostas de mudanças no atual sistema de asilo europeu sejam realizadas. Segundo eles, o Parlamento:

Considera que a política de migração europeia deve distinguir entre "refugiados" e "migrantes econômicos"; sublinha que devem ser tomadas diferentes abordagens para estas duas categorias de migrantes; salienta que os homens, mulheres e crianças afetados pela crise atual são pessoas que fogem de perseguições religiosas ou políticas, de guerra, de ditadura, de opressão, de tortura, de decapitação, etc., e que os seus direitos enquanto seres humanos não são negociáveis; observa que a maioria deles está sob a égide da Convenção de Genebra de 1951 sobre os refugiados, que foi ratificada pelos 28 Estados membros; solicita à UE que imponha sanções contra os países que violam estes direitos e, por conseguinte, infrinjam uma das condições fundamentais da sua adesão à UE; recorda que o direito de deixar qualquer país, incluindo o próprio, está consagrado no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas; sublinha a necessidade de respeitar o princípio da "não devolução"; solicita à UE e aos seus Estados membros que garantam que os migrantes tenham acesso a direitos e serviços que assegurem a sua equidade e evitem o crescimento do racismo e da xenofobia na UE (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016c, *tradução nossa*).¹³⁸

¹³⁶ Maintains that training must be available and easily accessible to refugees and migrants, and that refugees and migrants must, as a matter of urgency, receive language training and take integration courses which constitute, and are offered as, an integral part of the relocation programme as soon as displaced persons arrive in the country to which they have been relocated [...] the problem of the influx of refugees needs to be addressed as a matter of urgency in order to prevent them from becoming victims of traffickers and mafias (Relatório do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração – 23 de março de 2016).

¹³⁷ European Parliament reiterated the need for the Union to base its response to the latest tragedies in the Mediterranean on solidarity and fair sharing of responsibility and to step up its efforts in this area towards Member States which receive the highest number of refugees and applicants for international protection. [...] The refugee crisis is a huge challenge for Europe. Europe should address it by taking into account the lives and preferences of refugees instead of treating them simply as numbers (Relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia – 29 de Julho de 2015).

¹³⁸ Believes that European migration policy should distinguish between 'refugees' and 'economic migrants'; stresses that different approaches should be taken to these two categories of migrants; Stresses that the men, women and children affected by the current crisis are fleeing religious or political persecution, war, dictatorship, oppression, torture, decapitation, etc., and that their rights as human beings are non-negotiable; notes that the

Desse modo, pode-se dizer que para essa instituição, os Estados devem priorizar uma resposta europeia comum. E que as instituições europeias, como o Conselho e a Comissão devem mobilizar mais esforços para lidar com a situação. Em relação a esta última, cabe destacar que o Parlamento condenou o fato da Comissão ter aguardado a situação chegar a uma forte reação de protestos por parte da sociedade civil para repensar as suas políticas migratórias (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016c) Nesse sentido, a instituição insiste em que:

[...] melhorias imediatas das terríveis condições de vida das milhares de pessoas que vivem em campos de refugiados, em particular na Turquia, na Jordânia e no Líbano [sejam realizadas]; solicita à UE e aos Estados membros que melhorem a sua ajuda humanitária e os mecanismos de apoio aos países vizinhos nas zonas de conflito, que acolhem o maior número de refugiados; e clama os Estados membros a cumprirem as suas promessas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016c, *tradução nossa*).¹³⁹

Dessa maneira, pode-se dizer que os atos de fala do Parlamento são classificados como atos de fala diretivos, uma vez que apelam para as demais instituições europeias, especialmente a Comissão, e aos Estados membros, que tratem a atual conjuntura de uma forma mais humanitária. No entanto, percebe-se uma diferença discursiva em relação àqueles que não são categorizados como tendo o direito de proteção internacional. Para estes, o retorno deve ser uma prioridade, atitude essencial para melhorar a confiança dos cidadãos na UE. Contudo, ao contrário das instituições anteriores, o movimento de pessoas deve ser abordado com base no “respeito pelos direitos humanos e pela dignidade”, tendo em vista os “padrões e valores internacionais em que a UE é construída” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016b).

majority of them are covered by the 1951 Geneva Convention on refugees, which has been ratified by all 28 Member States; calls for the EU to impose sanctions against countries which violate these rights and thereby infringe one of the fundamental conditions of their EU membership; Calls for the EU and its Member States to ensure that migrants have access to rights and services which guarantee their equity and prevent the growth of racism and xenophobia within the EU (Relatório do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração – 23 de março de 2016).

¹³⁹ Insists on an immediate improvement of the terrible living conditions for the millions of people living in refugee camps, in particular in Turkey, Jordan and Lebanon; calls for the EU and the Member States to improve their humanitarian aid and support mechanisms for neighbouring countries in conflict zones, which are hosting the largest number of refugees; welcomes the Commission’s commitment to increasing its financial support for these countries and calls on the Member States to stick to their pledges; recalls that the root causes of migration must be tackled effectively, responding to global inequalities, human rights violations, poverty, unemployment, state fragility and climate change, and stresses, in this connection, that it is vital to work for a peaceful settlement of the armed conflicts; takes note of the migration summit held in Valletta on 11-12 November 2015, which provided an opportunity for an integrated approach to tackle the root causes of forced migration (Relatório do Parlamento Europeu sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração – 23 de março de 2016).

O retorno daqueles que não são elegíveis para proteção internacional dentro da UE deve ser uma prioridade para a União Europeia. A melhoria da taxa de retorno para os migrantes irregulares é vital para a integridade do sistema de asilo da UE, para a cooperação entre os Estados membros da UE e países terceiros e para manter a confiança dos cidadãos da UE (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016b, *tradução nossa, grifo nosso*).¹⁴⁰

Por fim, com relação às medidas adotadas justificadas pela situação de exceção, o Parlamento afirma não ser conivente com tais ações. Para a instituição, a imposição de controles fronteiriços intra-Schengen não é justificada pela retórica de proteção do mesmo, uma vez que o fechamento interno de fronteiras compromete o funcionamento da região, causando impactos em diversos setores de seus Estados membros, como àqueles relacionados à economia e ao turismo.

Não obstante [...] as razões ou as justificativas dadas por esses Estados para continuar com a reintrodução dos controles nas fronteiras internas não são suficientes. Os controles são desproporcionais e além do que é necessário [...] Falta comprovação e os detalhes não cumprem substantivamente os requisitos do código de fronteiras Schengen. As justificativas feitas pelos Estados membros para a reintrodução dos controles nas fronteiras intra-Schengen devem ser comunicadas de forma plena e adequada ao público e explicadas com base nos critérios estabelecidos no código Schengen. A repetição da redação dos artigos deste código não deve ser considerada suficiente. Além disso, a continuação dos controles nas fronteiras internas com base nos medos de futuros movimentos secundários de requerentes de asilo ou na instabilidade da declaração UE-Turquia não pode ser aceita. Esta justificativa não se baseia em evidências completas e, portanto, é desproporcional e pode comprometer a sustentabilidade de toda a maquinaria de Schengen (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016a, p.72, *tradução nossa*).¹⁴¹

Assim, o Parlamento critica novamente o papel da Comissão, ao aprovar que estes controles, bem como seus prolongamentos, fossem impostos. Para ele, os desenvolvimentos

¹⁴⁰ The return of those who do not qualify for international protection within the EU must be a priority for the European Union. Improving the rate of returns for irregular migrants is vital for the integrity of the EU's asylum system, for cooperation between EU Member States and third countries, and for maintaining the confidence of EU citizens (Relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um documento de viagem europeu para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular – 06 de junho de 2016).

¹⁴¹ Notwithstanding that, as this study shows, the grounds or justifications given by these States to continue with the reintroduction of internal border controls are not sufficient. The controls are disproportionate and beyond what is necessary in light of the predominantly asylum-based nature of the European refugee crisis and the lack of solidarity shown [...] They lack substantiation and detail and fail to substantively fulfil the requirements of the SBC. Justifications made by Member States for the reintroduction of intra-Schengen Border controls should be fully and properly communicated to the public and explained on the basis of the criteria set out in the SBC; rote repetition of the wording of the Articles in the SBC should not be considered sufficient. The proportionality assessment for the reintroduction of intra-Schengen border controls that any Member State seeking to use these provisions must undertake needs to be thorough and complete in light of the fundamental nature of the right to the intra-Schengen free movement of persons without border checks as a part of the internal market. Moreover, continuing internal border checks on the basis of fears of future/potential secondary movements of asylum seekers, or the instability of the EU-Turkey Statement, cannot be accepted (Parecer do Parlamento Europeu sobre os controles internos no espaço Schengen – 12 de maio de 2016).

recentes demonstraram a necessidade de a Comissão agir de forma mais firme na aplicação dos padrões da UE devendo garantir que as ações dos Estados membros fossem baseadas em evidências e necessidades, e não apenas conduzidas por jogos políticos nacionais irracionais e baseados no medo (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016a, p. 72).

A Comissão Europeia não pode ser mediadora entre os Estados membros da UE - este é um papel para o Conselho desempenhar. A Comissão deve preferir atuar como uma instituição que garante a aplicação dos Tratados e avalia, de forma completa e objetiva, o cumprimento por parte dos Estados membros dos princípios e das regras de Schengen (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016a, *tradução nossa*).¹⁴²

Dessa maneira, para a instituição, quando os Estados membros invocarem movimentos secundários de pessoas dentro do espaço Schengen como motivo para a reintrodução dos controles nas fronteiras intra-Schengen, estes devem fornecer documentos de apoio que mostrem a existência genuína de uma ameaça, por razões muito graves e verdadeiramente convincentes. Para o Parlamento, a livre circulação de pessoas é um dos principais objetivos do espaço Schengen e um dos seus principais benefícios. Por essa razão, a Comissão deve ser mais cuidadosa ao aceitar e avaliar os critérios apresentados pelos Estados membros com relação à natureza das ameaças.

É lamentável que a Comissão tenha aceitado as justificativas não fundamentadas dos cinco Estados membros e centrado a sua avaliação exclusivamente nas normas de controle das fronteiras na Grécia (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016a, p.73, *tradução nossa*).¹⁴³

Assim, pode-se inferir que o Parlamento faz uma crítica também ao Conselho, ao afirmar que as pessoas que se deslocam pelas fronteiras de Schengen em busca de proteção internacional não devem ser classificadas como "migrantes ilegais". Para a instituição, a classificação dos requerentes de asilo como imigrantes irregulares para justificar os controles policiais nas zonas fronteiriças é problemática, especialmente por três razões. Primeiro, por permitir o uso prolongado de verificações nas fronteiras internas, o que contradiz os princípios constituintes do espaço Schengen. Segundo, porque os requerentes de asilo podem, com base em tal classificação, serem detidos por regras aplicadas à migração,

¹⁴² The European Commission cannot be a mediator among EU Member States - this is a role for the Council to play. The Commission must rather act as guarantor of the Treaties, and thoroughly and objectively evaluate Member States' compliance with Schengen principles and rules (Parecer do Parlamento Europeu sobre os controles internos no espaço Schengen – 12 de maio de 2016).

¹⁴³ It is regrettable that the Commission has accepted the non-evidence-based justifications from the five Member States and has focused its assessment purely on border control standards in Greece (Parecer do Parlamento Europeu sobre os controles internos no espaço Schengen – 12 de maio de 2016).

desconsiderando àquelas específicas para o asilo. E em terceiro lugar, pelo fato de que o foco passa a ser na segurança interna e não em matéria de refúgio.

Desse modo, o Parlamento afirma que as organizações da UE, bem como seus Estados membros devem reconhecer que são requerentes de asilo e refugiados em conformidade com a definição do ACNUR e que por esse motivo, possuem direitos, consoantes à legislação da UE em matéria de asilo e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que devem ser respeitados.

As instituições da UE e os Estados membros devem respeitar o dever que lhes incumbe ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados de 1951 (artigo 31) de não iniciar processos penais ou aplicar outras penas aos refugiados por sua entrada irregular no seu território, incluindo a do movimento intra-Schengen (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016a, p.73, *tradução nossa*).¹⁴⁴

Dessa maneira, com base em tal argumentação é possível afirmar que não há uma retórica de segurança nos discursos do Parlamento. Há, contudo, duras críticas às práticas da Comissão e do Conselho, ao não considerar os direitos de proteção dos refugiados, do qual as convenções da UE são parte.

Quadro 5. Posicionamento do Parlamento Europeu em relação aos migrantes e refugiados na UE

Ator Securizador	Elementos Securizadores		Objeto Referencial
Parlamento Europeu	Ameaça Existencial	Ausência de elementos que designam ameaça existencial	Ausência de objetos referenciais
	Situação de Emergência	Urgência; Emergência; Prioridade; Imediata.	
	Situação de Exceção	Ausência de elementos que designam quebra de regras ou exceção.	

Fonte: Criado pela autora a partir da análise realizada.

¹⁴⁴ The EU institutions and Member States must respect their duty under the 1951 UN Refugee Convention (Article 31) not to commence criminal prosecutions or apply other penalties to refugees for their irregular entry onto their territory, including entry as a result of intra-Schengen movement (Parecer do Parlamento Europeu sobre os controles internos no espaço Schengen – 12 de maio de 2016).

4.1.4 Comitê Econômico e Social Europeu

O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) foi criado em 1957 e funciona como um órgão consultivo da UE, proporcionando uma voz mais ativa a representantes de grupos da sociedade civil sobre questões relacionadas ao continente. O órgão é o principal elemento de ligação entre as instituições da UE e a sociedade civil, permitindo uma participação mais ativa e inclusiva de seus membros (RIBEIRO, 2011).

Considerando sua função e analisando o seu posicionamento com relação à atual situação migratória na UE, pode-se dizer que também não há indícios de uma retórica de ameaça existencial, causada pelo movimento populacional, bem como uma situação de exceção na UE. Para a instituição, as próprias atitudes de seus Estados membros, com a adoção de medidas excepcionais é que coloca à prova os valores da União, e não os refugiados e imigrantes.

A crise dos refugiados na UE atingiu o ponto em que os princípios fundadores da proteção dos direitos humanos estão sendo questionados. Não se trata de números, trata-se de vidas humanas, dignidade humana, sonhos humanos e esperança. Os direitos humanos não são apenas uma questão de solidariedade - são também deveres e obrigações (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2015a, *tradução nossa*).¹⁴⁵

No que tange à emergência, o termo “crise” é utilizado pelo Comitê, contudo, ele possui uma conotação diferente daquela utilizada pelas duas primeiras instituições. Aqui o sentido visa chamar a atenção dos Estados e da sociedade civil para que estes atores possam se envolver, solidarizando-se com a causa.

Precisamos de mais responsabilidade, solidariedade e mais Europa. As brigas na Europa, desde que os fluxos de migrantes entraram na União, lembraram muito drasticamente, os líderes da UE da falta de uma verdadeira política comum de asilo (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2015c, *tradução nossa*).¹⁴⁶

Dessa maneira, o Comitê enfatiza a necessidade de uma abordagem europeia comum, ressaltando o papel da sociedade civil, que exerce importantes contribuições na integração

¹⁴⁵ The refugee crisis in the EU has reached the point at which the founding principles of human rights protection are being called into question. This is not about numbers; this is about human lives, human dignity, human dreams and hope. Human rights are not only a matter of solidarity - it is also a duty and an obligation (Discurso do Comitê na Grécia acerca da gestão da crise dos refugiados e da migração – 16 de dezembro de 2015).

¹⁴⁶ We need more responsibility, solidarity and more Europe. The quarrels in Europe since flows of migrants have entered the Union, very drastically reminded EU leaders of the lack of a genuine common asylum policy (Comunicado de imprensa acerca de uma política comum de asilo e migração – 10 de dezembro de 2015).

dos requerentes de asilo nos Estados membros. Para a instituição, deve-se criar um consenso cultural e social sobre a necessidade destas políticas.

[...] A situação atual exige uma distribuição justa dos refugiados na Europa. [...] Sem a ajuda da sociedade civil, a situação de muitos refugiados seria muito pior. Os requerentes de asilo com a perspectiva de fazer uma candidatura bem sucedida devem ser integrados rapidamente (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2015d, *tradução nossa*).¹⁴⁷

Dessa forma, pode-se perceber que o Comitê fomenta a implementação de uma política europeia de asilo, que visa alocar as pessoas que buscam proteção entre todos os países da UE. Nas estatísticas, a instituição considera pequeno o número de realocações realizadas pela União. Para os relatores, o egoísmo nacional deve desaparecer, dando lugar a uma cooperação com ONGs e com a sociedade civil.

Outro ponto que foi abordado somente nos discursos do Parlamento e que é enfatizado pelo Comitê se relaciona à distinção entre os termos migrantes e refugiados. Tanto nos discursos da Comissão como nos do Conselho, a distinção foi apenas feita entre migrantes irregulares, e por vezes até mesmo utilizando o termo “migrante ilegal”, e pessoas com “claras necessidades de proteção”. Contudo, as políticas implementadas, como o controle fronteiriço intra-Schengen, não demonstraram preocupação com nenhum desses termos, violando assim a Convenção de Genebra. Para o Comitê, a UE deve adotar políticas que sejam mais humanitárias e que visem lidar também com aqueles indivíduos que foram contrabandeados, levando em consideração, portanto, as causas de suas irregularidades (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2015d).

A instituição também faz importantes observações acerca da superestimação do papel desempenhado pelos Estados europeus na conjuntura atual. Nesse contexto, o presidente do Comitê, em seu discurso de boas vindas ao comissário da Comissão, Dimitris Avramopoulos, em maio de 2015 afirmou: “O que está em jogo hoje é a solidariedade: para os migrantes, entre os Estados membros, mas também com países terceiros. Não vamos esquecer que alguns países do Mediterrâneo acolhem mais refugiados do que os Estados membros da Europa já fizeram” (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2015b, *tradução nossa*)

¹⁴⁷ The current situation requires a fair distribution of refugees in Europe. [...] Without the help of civil society, the situation of many refugees would be much worse. Asylum seekers with the prospect of making a successful application must be integrated quickly (Comunicado de imprensa sobre a crise dos refugiados e de migração – 17 de dezembro de 2015).

¹⁴⁸. Desse modo, a instituição enfatiza a solidariedade também com os requerentes de asilo, ressaltando a necessidade de apoiá-los e de respeitar os seus direitos nos Estados membros europeus.

Entretanto, o Comitê compartilha um ponto comum de preocupação com as demais instituições europeias referentes à ascensão de grupos extremistas xenofóbicos e racistas.

Precisamos mudar a narrativa e disseminar as muitas boas histórias como um antídoto para os medos e preocupações espalhados por populistas de direita [...] a Convenção de Genebra foi estabelecida com as pessoas que fugiam da Europa Oriental comunista e, por isso, é inaceitável que alguns desses países, em particular, agora se recusem a aceitar refugiados. [...] Com as crescentes disparidades nas sociedades da UE e situações de vida precárias, os receios e as preocupações com a migração estão aumentando. O fanatismo e a xenofobia, a intimidação e as mentiras são "armas" para vencer eleições (EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, 2017, *tradução nossa*).¹⁴⁹

Dessa maneira, pode-se dizer que as narrativas do Comitê são, em certa medida, parecidas com as do Parlamento Europeu. Embora apresentem alguns pontos em comuns com a Comissão e o Conselho, como a defesa de um sistema de resposta europeu e a preocupação do ressurgimento de retóricas xenofóbicas e racistas, a abordagem adotada por esta instituição vai de encontro a uma solidariedade aos requerentes de asilo e refugiados, ao invés de pregar somente solidariedade entre os Estados membros. Ela apresenta um modelo que envolve a sociedade civil, enfatizando a importância do desenvolvimento social e de políticas de integração. Assim, não há a presença dos elementos securitizadores nos discursos desta instituição. Contudo, o Comitê parece possuir pouca voz dentro da UE, uma vez que seus discursos e pareceres são muito reduzidos, quando comparados com as demais instituições, demonstrando pouca força vinculante entre os Estados membros.

¹⁴⁸ What's at stake today is solidarity: towards migrants, between Member States but also with third countries. Let's not forget that some countries in the Mediterranean host more refugees than European Member States have ever done.

¹⁴⁹ We need to change the narrative and disseminate the many good stories as an antidote to the fears and worries spread by right-wing populists. [...] Geneva Convention had been established with the people fleeing from Communist Eastern Europe in mind, and it was therefore "unacceptable that some of those countries in particular were now refusing to take in refugees. [...] With growing disparities in EU societies and precarious life situations, fears and concerns about migration are rising. Bigotry and xenophobia, intimidation and lies are "weaponized" for winning elections (Comunicado de imprensa acerca de uma abordagem europeia para a migração baseada no princípio da solidariedade – 08 de março de 2016).

Quadro 6. Posicionamento do Comitê Econômico e Social Europeu em relação aos migrantes e refugiados na UE

Ator Securizador	Elementos Securizadores		Objeto Referencial
Comitê Econômico e Social Europeu	Ameaça Existencial	Ausência de elementos que designam ameaça existencial.	Ausência de objetos referenciais
	Situação de Emergência	Crise	
	Situação de Exceção	Ausência de elementos que designam quebra de regras ou exceção.	

Fonte: Criado pela autora a partir da análise realizada.

4.2 Securização dos Refugiados e Imigrantes Irregulares na UE?

Após a análise dos discursos das 04 instituições da UE responsáveis pelas políticas migratórias e de asilo na região, o questionamento se está havendo ou não o movimento securizador por parte da organização pode ser respondido. A Comissão, o Conselho, o Parlamento e em menor medida o Comitê Econômico e Social Europeu trabalham em conjunto e suas decisões afetam o contexto no qual a UE está atualmente inserida. As práticas discursivas e sociais dessas instituições constituem e são constituídas por esse contexto, permitindo-nos chamá-lo de “Fortaleza Europeia”, local onde as dicotomias existentes entre àqueles que pertencem à União e aos que não pertencem são cada vez mais reverberadas (GUSTAVSSON, 2006).

No entanto, essa discussão no continente europeu não se originou agora, com a “crise dos refugiados”. O recrudescimento de fronteiras tem sido uma questão central da política europeia desde os anos 1970, quando os direitos econômicos dos cidadãos da comunidade foram determinados¹⁵⁰. Na sequência do Ato Único Europeu, os Estados membros vincularam rapidamente a formação de um mercado único com a proteção das fronteiras externas. Para além disso, a lógica ideológica da “Fortaleza Europeia” estava pronta para ser estabelecida quando anunciada a implementação do acordo de Schengen em 1995, abrindo as fronteiras internas do continente europeu em detrimento do controle das fronteiras externas. A liberdade

¹⁵⁰ No Regulamento 1612/68, o Conselho adotou a concessão da livre circulação aos trabalhadores dos Estados membros, implicando o reconhecimento da prioridade de todos os nacionais dos Estados membros no acesso ao emprego (JORNAL OFICIAL, 1968).

de circulação interna, frequentemente celebrada como um dos atributos mais positivos da UE, foi acompanhada pelo endurecimento da fronteira externa contra a entrada de migrantes advindos de fora do continente (CETTI, 2015; GUSTAVSSON, 2006).

Dessa maneira, pode-se dizer que a década de 1990 já testemunhava a elaboração de uma agenda europeia comum mais restritiva em relação às políticas e práticas de imigração. Conforme observado por Cetti (2015), essa agenda europeia de exclusão perpetuou no tempo. Se atualmente a cooperação é um dos principais pontos de discórdia nas políticas europeias, nesta época “os Estados membros demonstraram um grau de colaboração sem precedentes neste empreendimento - um nível de cooperação que carece em quase todos os outros domínios políticos da UE” (CETTI, 2015, p. 05).

Diante disso, torna-se possível afirmar que a ideia de controle de fronteiras externas foi essencial para a construção ideológica da identidade europeia. Esse “mito supranacionalista” como afirma Cetti (2015) é frágil, pois se baseia na negação de que a maioria das nações europeias possui histórias longas e complexas, influenciadas por diferentes culturas (CETTI, 2015). Tal asserção pode ser o motivo pelo qual a atual conjuntura de migrantes e refugiados se apresentou de forma extremamente complexa na região. A tentativa de securitizar a questão atualmente depende não só da instituição analisada, como também do tipo de mobilidade apresentada. Nesse caso, é possível afirmar que para os migrantes considerados irregulares, todas as instituições possuem o mesmo posicionamento: o retorno dessas pessoas para seus países de origem. A migração irregular não é aceita na instituição, e embora nem sempre seja acompanhada de uma retórica de ameaça existencial, é sempre tratada como um problema a ser refreado.

No entanto, quando se trata de refugiados e requerentes de proteção internacional, apenas duas instituições tentam securitizá-los. Essa securitização, que se faz presente na Comissão Europeia e no Conselho Europeu, é percebida pela retórica de ameaça existencial atribuída aos refugiados e imigrantes irregulares, especialmente quando se trata de justificar as medidas excepcionais na aplicação contínua dos controles fronteiriços internos ao espaço Schengen. Essa ameaça é reflexo do medo que a região enfrenta do retorno ao seu passado, marcado por guerras e conflitos. Segundo Arendt, citada por Cetti (2015), ela serve como um lembrete do passado europeu do século XX, em que milhões de deslocados pela Segunda Guerra Mundial vagavam em busca de refúgio. Para a autora, esta situação retratava a perda de uma Europa disposta e capaz de garantir qualquer tipo de direito a estas pessoas. A ideia, décadas depois, ainda permanece no continente (CETTI, 2015).

Quanto mais os líderes dos seus Estados membros utilizam a UE como arena para as suas batalhas políticas internas e quanto mais potentes são as suas retóricas nacionalistas, mais a UE como um todo procura aderir a ideia da exclusão de um "inimigo" comum. Isso começou a desempenhar um papel ainda mais crucial com o início da crise financeira de 2008, que trouxe com ela a ameaça de uma fratura da zona do euro e a tentativa de impor medidas de austeridade em todo o continente. Isto foi acompanhado pelo surgimento da extrema-direita, cuja agenda racista está dirigindo as políticas anti-imigrantes dos principais políticos da Europa. A UE viola rotineiramente os direitos humanos dos migrantes precisamente porque o projeto europeu exige uma harmonia interna que se baseia, em primeiro lugar, na exclusão (CETTI, 2015, p.02, *tradução nossa*).¹⁵¹

Assim, pode-se dizer que o avanço do populismo nos Estados europeus, que se nutre de efeitos gerados pela crise econômica e pelos atentados terroristas na região, é reforçado por uma retórica xenofóbica e anti-imigração. Eles aproveitam da atual conjuntura para disseminar uma ideia antieuropeia, que é cada vez mais observada pela falta de cooperação e consenso entre a União e seus Estados membros com relação à política de asilo e migração. Essas divergências ameaçam o projeto de integração do continente. É por essa razão que a Comissão e o Conselho, apesar de reconhecerem o direito de proteção dos refugiados, decidem não respeitá-lo, de forma a não contrariar seus Estados membros.

Dessa maneira, pode-se inferir que a construção da migração e do asilo em termos restritivos é necessária para manter a unidade da UE. Conforme apontado por Huysmans (2000), politizar a migração não é viável para a região, uma vez que isso dá margens para a ascensão de movimentos nacionalistas e eurocéticos que não enxergam vantagens na União. Dessa forma, considerando que um dos principais objetivos da criação da comunidade europeia foi o receio de uma possível volta ao seu passado, século XIX e início do século XX, a apresentação de refugiados e migrantes irregulares como a personificação da insegurança, que por este motivo, requer medidas emergenciais e excepcionais, tornou-se o principal foco do regime europeu comum de imigração e asilo (HUYSMANS, 2000).

Ademais, somente a afirmação de uma identidade comum europeia foi incapaz de refrear as retóricas nacionalistas de seus Estados membros. A prática dos controles nas fronteiras externas da UE ajudou, conforme mencionado, a criar uma identidade coletiva europeia menos questionada. A criação do espaço Schengen desencadeou uma série de

¹⁵¹ The more the leaders of its member states use the EU as an arena for their domestic political battles and the more vociferous their nationalist rhetoric, the more the EU as a whole seeks to cohere around the idea of the exclusion of a common "enemy". This began to play an even more pivotal role with the onset of the 2008 financial crisis, which brought with it the threat of a fracturing eurozone and the attempt to impose austerity measures across the continent. This was coupled with the rise of the far-right, whose racist agenda is driving the anti-immigrant policies of Europe's mainstream politicians. The EU routinely violates the human rights of migrants precisely because the European project demands an internal harmony that is premised first and foremost on exclusion.

sistemas de vigilância para acompanhar, monitorar e controlar os considerados "ilegais" ou "irregulares", incluindo o desenvolvimento de uma base de dados europeia, o Sistema de Informação Schengen II. Posteriormente, o Acordo de Dublin (2004) introduziu o Eurodac, um sistema de registro de impressões digitais de todos os requerentes de asilo nas fronteiras dos Estados membros (CETTI, 2015).

Segundo Cetti (2015), a aplicação do Acordo de Dublin desempenhou um papel importante no prolongamento da conjuntura mediterrânea. Isso porque os requerentes de asilo são muitas vezes detidos em países como Malta e Grécia, cujos procedimentos de asilo são notoriamente deficientes para se identificarem e realizarem seus pedidos de asilo no primeiro Estado membro europeu em que chegam. Por conta disso, não é raro encontrar pessoas que, em um ato de desespero, danificam as pontas de seus dedos numa tentativa de evitar a identificação e o registro, pois uma vez identificados em um Estado membro, eles correm o risco de serem deportados caso mais de um pedido de asilo seja localizado nos demais Estados europeus (CETTI, 2015; EUROPEAN COMMISSION, 2015g).

Assim, pode-se dizer que as políticas da UE para a migração e o asilo vão além dos setores políticos e societários apresentados por Buzan, Waeber e Wilde (1998). Elas englobam também o setor militar, transformando-se num amontoado de programas tecnologicamente sofisticados e de medidas preventivas, que incluem além de uma rede de operações de vigilância, mobilizando policiais e agentes de fronteira, a prática do regresso de migrantes ou o encarceramento destes nos centros de detenção (CETTI, 2015). No entanto, as estatísticas que comprovam o elevado número de deslocados mundialmente revelam a ineficácia de tais medidas, com um montante de relocação muito abaixo do que o esperado. Numa política vergonhosa que celebra mais o número de retornados do que o de reassentados e integrados, a Comissão e o Conselho realizam atualmente a violação do princípio da não devolução estabelecido na Convenção de Genebra de 1951.

Apesar disso, não podemos deixar de considerar que duas instituições europeias realizam duras críticas à região em relação ao modo como a política de asilo vem sendo conduzida. O Parlamento Europeu e o Comitê Econômico e Social Europeu possuem posicionamentos similares ao afirmarem que o fluxo de pessoas não é uma ameaça para a União e que, portanto, medidas excepcionais não são justificadas para lidar com a questão. Ao contrário, devem-se priorizar medidas humanitárias, que estejam em conformidade com os acordos internacionais que regem o sistema internacional e a própria UE.

Contudo, o papel de tais instituições parece ser pouco proeminente nessa questão. O Comitê, que representa um importante vínculo da região com a sociedade civil praticamente

não é mencionado nas demais instituições. Além disso, o escopo de seus pronunciamentos é mínimo, se comparado aos discursos da Comissão e do Conselho Europeu. Dessa maneira, ressalta-se a hipótese de que os pronunciamentos de segurança não se fazem presentes nesta instituição pelo fato de nem todos os atores securitizadores possuírem o mesmo poder para elevar um tema a este patamar. Conforme Buzan, Waever e Wilde (1998) postulam, a construção de questões como ameaça de segurança é dependente da posição que este ator ocupa. Essa pode ser, portanto, a explicação dos motivos pelo qual não há a tentativa de securitizar a questão nesta organização (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Por outro lado, o Parlamento, apesar de possuir uma função importante na UE e de fazer ressalvas quanto às políticas adotadas, não parece estar exercendo com totalidade o seu papel, principalmente no que tange às medidas excepcionais implementadas na região. A explicação para isso pode estar centrada no fato de que, a conduta política, em situações de exceção, exige flexibilidade e capacidade de reações rápidas, uma vez que se lida com ameaças existenciais. Dessa forma, o envolvimento parlamentar pode causar atrasos, devido ao processo legislativo que se deve cumprir, dificultando a tomada de decisões (RAUNIO, 2014). Assim, supõe-se que, diante de ameaças existenciais, envolvendo uma situação de exceção, os poderes do órgão executivo devem crescer. Isso explica o grande papel exercido pela Comissão Europeia nesta conjuntura, permitindo-nos, portanto, afirmar a existência de uma tentativa de securitização parcial na União.

5. CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi verificar a existência de uma tentativa de securitização, por parte da UE, em relação aos imigrantes irregulares e refugiados que se encontram em seu território. Tal estudo abrangeu o período de 2015 a outubro de 2017, que conforme já salientado, foi escolhido por representar o pico de entradas massivas e repentinas de pessoas na região, motivadas por uma das maiores crises humanitárias do mundo. Para tal, a abordagem teórica escolhida foi a teoria da securitização, da Escola de Copenhague. Por essa razão, optou-se pela metodologia de análise de discurso das quatro instituições europeias que tratam da temática: Comissão Europeia, Conselho Europeu, Parlamento Europeu e Comitê Econômico e Social Europeu.

Dessa maneira, a análise realizada nos mostrou o quão difícil é para a União manter um posicionamento comum sobre a questão migratória e de asilo na região, uma vez que há divergências de opiniões dentro das próprias instituições do bloco. Podemos dizer que o enquadramento da migração e do asilo em uma perspectiva de segurança é um processo confuso e complexo na região que depende não só da instituição analisada, como também do tipo de mobilidade a ser considerada.

Nesse sentido, quando tratamos de migrações irregulares, podemos dizer que todas as instituições possuem o mesmo posicionamento: o retorno dessas pessoas para seus países de origem. Aqui, entende-se migrante irregular como pessoas que, em sua maioria, estão em busca de uma vida melhor na região, mas que, para isso, entram em território europeu utilizando-se de rotas consideradas não convencionais. Por esse motivo, ainda que nem sempre seja acompanhada por uma retórica de ameaça existencial, que requer a adoção de medidas fora do ordenamento jurídico, a migração irregular é apontada como um desafio para os Estados europeus, que deve ser refreado.

Entretanto, para os refugiados e requerentes de proteção internacional a situação é bem mais complexa. Isso acontece porque as instituições possuem posicionamentos distintos que merecem ser analisados separadamente. A começar pela Comissão Europeia, pode-se dizer que seus discursos são bastante multifacetados e repletos de contradições. Embora demonstrem uma tentativa de cumprir com suas obrigações humanitárias, encontram muitas dificuldades em convencer seus Estados membros a compartilharem de tal posição. Por esse motivo, a instituição acaba por preservar o posicionamento de seus Estados membros no que diz respeito às medidas adotadas, para evitar que conflitos internos culminem no desmantelamento da União.

A divisão realizada pelo órgão entre “refugiados genuínos” e “migrantes irregulares” serviu para selecionar aqueles que, segundo a Comissão, necessitariam verdadeiramente de proteção. O problema aqui é a maneira como essa distinção foi realizada, ao não considerar as causas da “irregularidade” dessas pessoas. Em estudos anteriores, pôde-se constatar que a política migratória na região já se apresentava de forma restritiva desde a década de 1970. Nessa época, percebia-se a confusão entre asilo e imigração, apresentando o primeiro como uma rota alternativa para a imigração econômica no bloco. Isso explica, em parte, porque a questão do asilo é tão complexa atualmente.

Dessa forma, devido ao elevado número de indivíduos atravessando as fronteiras do continente europeu, a Comissão adotou uma série de medidas que priorizam a vigilância e a contenção de pessoas. Tais medidas são justificadas como forma de fazer frente ao estado de exceção que se instaurou na região, uma vez que o fluxo de pessoas foi considerado uma ameaça ao projeto integracionista europeu, dado que movimentos de extrema direita, com discursos racistas, xenofóbicos e eurocéticos começaram a surgir em diversos Estados membros. Dessa maneira, como a UE é considerada, segundo a Comissão, a representação do que é ser europeu, a ascensão de grupos eurocéticos culminaria na quebra dessa identidade europeia.

Este tema é particularmente importante na região, uma vez que o desenvolvimento de uma política comum de migração e asilo é apresentado como um instrumento para lidar com o aumento de práticas nacionalistas, racistas e xenofóbicas na Europa. Dessa maneira, pode-se dizer que a politização de uma política de migração e asilo na UE articularia um medo específico de um possível renascimento do passado europeu. Assim, o desenvolvimento de discursos de segurança interna é muitas vezes apresentado como respostas políticas que são inevitáveis para os desafios que envolvem a ordem pública e a estabilidade doméstica.

O mesmo pode ser dito do Conselho, para o qual os imigrantes e os requerentes de asilo não são somente uma ameaça ao projeto europeu, ao espaço Schengen, à ordem pública e à segurança interna de seus Estados membros, mas também são os beneficiários ilegítimos de direitos sociais e econômicos, uma vez que em tempos de crises econômicas na Europa, os Estados europeus precisam garantir os direitos de seus cidadãos primeiro. Isso resultou em uma afirmação cada vez mais explícita de chauvinismo, chamando a atenção para o privilégio de cidadãos nacionais na distribuição de bens sociais. Dessa maneira, a análise argumentativa que privilegia explicitamente nacionais dos Estados membros, em contraste aos nacionais de países terceiros, bem como regulamentações restritivas da imigração, asilo e refúgio, sustentam um processo mais amplo de deslegitimação da presença de imigrantes, requerentes

de asilo e refugiados. Aqui, termos como ilegais foram amplamente utilizados, retratando os migrantes e refugiados como pessoas que desejavam apenas abusar do sistema de asilo europeu, burlando as legislações, justificando, por isso, as medidas emergenciais e excepcionais de controle fronteiriço que foram adotadas.

Dessa forma, o Conselho afirma priorizar as necessidades de seus Estados membros, mesmo que para isso eles tenham que abdicar de suas responsabilidades humanitárias. Isso reflete também, como já salientado, a primazia da segurança interna da região em relação a do movimento populacional, uma vez que, para garantir o direito de proteção, o requerente deve primeiro se registrar. Caso contrário, seus direitos, que com base na Convenção de Genebra, são irrefutáveis, não serão garantidos. Essa atitude, que é justificada como uma alternativa de proteção do espaço Schengen, demonstra que o principal objetivo de sua política de asilo e migração é filtrar e devolver as pessoas, e não acolhê-las, com base no Direito Internacional dos Refugiados.

Dessa maneira, torna-se possível afirmar que a tentativa de securitização da imigração, do asilo e do refúgio tem lugar dentro de um jogo político, que integra não apenas a sobrevivência de uma comunidade, mas também a segurança interna, englobando lutas entre agências profissionais - como os policiais e agências de fronteiras – que se misturam e, até mesmo se confunde com a busca da região em fortalecer outras políticas, como as antiterroristas.

Por essa razão, é importante observar que tal processo não pode ser reduzido simplesmente à construção política de uma questão específica de identidade como um único objeto de referência. As perspectivas culturais são, de fato, relevantes, mas isso não significa que tal problemática defina os contextos existenciais em que a migração e o asilo estão inseridos. Conforme apontado no capítulo anterior, a construção da migração como fonte de insegurança decorre de um processo multidimensional em que a imigração e o asilo estão conectados através de uma variedade de debates políticos importantes, que abarcam não só o setor societal, mas também o político e o militar. Como resultado, os desafios existenciais relativos à migração e ao asilo não podem ser explicados em torno de um único objeto referencial.

Por outro lado, no caso do Parlamento Europeu e do Comitê Econômico e Social Europeu podemos dizer que estes são os únicos órgãos que trazem, de fato, uma visão mais humanitária sobre a questão. Eles reforçam a importância do papel da sociedade civil na promoção da integração de migrantes e refugiados, bem como as diversas contribuições, não só econômicas, mas também culturais, que essas pessoas podem levar ao continente.

Conforme salientado, a política de integração é parte do multiculturalismo, que apoia a integração dos imigrantes e refugiados, concedendo-lhes direitos sociais e políticos como bases para se criar uma sociedade verdadeiramente multicultural. Apesar da ênfase na necessidade de integrar os imigrantes e refugiados indiretamente confirmar o desejo nacionalista de uma sociedade culturalmente homogênea, os defensores de uma política de imigração mais integracionista na UE enxergam isso como uma oportunidade para mudar as sociedades.

Nesse sentido, as instituições reconhecem que o fluxo de pessoas desafia a viabilidade de instrumentos tradicionais de integração social e política, principalmente, quando se trata do nacionalismo. Contudo, afirmam que a atual conjuntura deve ser tratada de forma mais humanitária, ao invés de ser vista como uma ameaça que precisa ser suprimida. No entanto, as instituições parecem não possuir muita força vinculante neste quesito na UE. Isso pode ser observado pelo fato de que, nos discursos analisados das demais instituições, nenhuma delas faz menção ao Comitê. Além disso, no montante de documentos analisados, poucos são os encontrados dessa instituição, em comparação com as demais.

Em contrapartida, o Parlamento, apesar de possuir uma função importante na UE e de fazer ressalvas quanto às políticas adotadas, não parece estar exercendo com totalidade o seu papel, especialmente no que concerne às medidas excepcionais implementadas na região. A explicação para isso pode estar centrada no fato de que, como a conduta política em situações de exceção exige flexibilidade e decisões rápidas, os poderes do órgão executivo exercem primazia sobre o legislativo, justificando, dessa forma o destaque da Comissão Europeia no atual contexto.

Por essa razão, pode-se concluir que existe uma tentativa, mesmo que parcial, de securitizar a política de imigração e de asilo na UE. Enquanto a Comissão Europeia e o Conselho Europeu trabalham ativamente nesta ação, de modo a evitar um desmantelamento do projeto integracionista europeu, o Parlamento Europeu e o Comitê Econômico e Social Europeu exercem pouca influência nesta conjuntura.

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Cambridge University Press 1998.

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em:< [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos Internacionais/Protocolo de 1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em: 05. Dez. 2017.

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. 2017.

AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA. **Apulia and Calabria Route**. (2017). Disponível em:< <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/apulia-and-calabria-route/>>. Acesso em: 01. Ago. 2017.

AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. **A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias**. Sequência, n. 66, p. 235-259. Florianópolis, jul. 2013.

ANISTIA INTERNACIONAL. Human Rights: The Rights of Refugees. In: **EDX Courses**. (2016).

ARANGO, Joaquín. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la EU. Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid. **Anuario CIDOB de la Inmigración** 2015/2016. P.30-55.

AUSTIN, John Langshaw. **Quando dizer é fazer**. Palavras e ação. Editora Artes Médicas Sul LTDA. Porto Alegre, 1990.

BALDWIN, David. A. **Security Studies and the End of the Cold War**. World Politics, Vol. 48, No. 1 (Oct., 1995), pp. 117-141. Published by: Cambridge University Press.

BANULESCU-BOGDAN, Natalia; FRATZKE, Susan. Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next? In: **Migration Policy Institute**. 2015. Disponível em:< <https://www.migrationpolicy.org/article/europe%E2%80%99s-migration-crisis-context-why-now-and-what-next>>. Acesso em: 01. Ago. 2017.

BIGO, Didier. Immigration controls and free movement in Europe. In: **International Review of the Red Cross**. Volume 91 Number 875 September 2009.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27 (2002), **Special Issue**, 63-92.

BORDIGNON, Massimo; Simone, MORICONI. The case for a common European refugee policy. **Policy Contribution Issue** n°8. 2017.

BORING, Nicolas (2016). France. In: **Refugee Law and Policy in Selected Countries**. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.** London: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security, A New Framework For Analysis,** London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Security Studies: Past, Present, and Future In **Contemporary Security Studies.** Edited by Alan Collins, 109–125. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies,** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers. **The Structure of International Security.** Cambridge Studies in International Relations, 2003.

CARULLI, Stefano. **Securitization and the construction of security.** From speech acts to the Syrian refugee crisis. Master Programme in International Relations and International Organizations. University of Groningen, 2016.

CASTLES, Stephen. Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. **Revista Internacional de Ciencias Sociales.** Las migraciones internacionales. 2000.

CETTI, Fran. **Fortress Europe: The war against migrants.** in International Socialism. 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Transmission of asylum applications between member states - **DubliNet now operational in Comunicados de imprensa.** (2003). Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1271_en.htm>. Acesso em: 04. Dez. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. Sistema Europeu Comum de Asilo. **Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.** 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. Comissão apresenta o seu relatório sobre a isenção de visto para os cidadãos dos Balcãs Ocidentais. **Comunicados de Imprensa.** (2015a). Bruxelas, 25 de fevereiro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Comissão efetua progressos para definir a agenda europeia em matéria de migração. **Comunicados de Imprensa.** (2015b). Bruxelas, 04 de março de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Crise dos refugiados: Comissão Europeia toma medidas decisivas. **Comunicados de Imprensa.** (2015c). Estrasburgo, 9 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Gerir a crise dos refugiados: medidas operacionais, orçamentais e jurídicas imediatas no quadro da Agenda Europeia da Migração. **Comunicado de Imprensa.** (2015d). Bruxelas, 23 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. **Perguntas e respostas sobre a Agenda Europeia da Migração.** (2015e). Bruxelas, 13 de Maio de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da Europa. **Comunicado de Imprensa** (2015f). Estrasburgo, 15 de dezembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Aplicação da Agenda Europa da Migração: progressos realizados nas ações prioritárias. **Comunicado de Imprensa** (2016a). Bruxelas, 10 de Fevereiro de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Comissão apresenta opções para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e a criação de vias seguras e legais para chegar à Europa. **Comunicado de Imprensa**. Bruxelas, 6 de abril de 2016b.

COMISSÃO EUROPEIA. Comissão discute projeto de relatório de avaliação Schengen relativo à Grécia. **Comunicado de Imprensa**. (2016c). Bruxelas, 27 de janeiro de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Estado da União 2016: Comissão apostada em reforçar as fronteiras externas. **Comunicado de Imprensa**. (2016d). Estrasburgo, 14 de setembro de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Gerir a crise dos refugiados: Comissão apresenta relatório sobre a aplicação da Declaração UE-Turquia. **Comunicado de Imprensa**. (2016e). Bruxelas, 20 de Abril de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Gestão das fronteiras e da migração:** Comissão informa dos progressos realizados no âmbito da Agenda Europeia da Migração. (2016f). Bruxelas, 28 de setembro de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Implementação da Agenda Europeia da Migração: A Comissão apresenta um plano de ação em matéria de integração e reforma o sistema de «Cartão Azul» para os trabalhadores altamente qualificados de fora da UE. **Comunicado de Imprensa**. (2016g). Estrasburgo, 7 de junho de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Relatório intercalar da Comissão: Turquia avança na liberalização do regime de vistos. **Comunicados de Imprensa**. (2016h).

COMISSÃO EUROPEIA. Restabelecer o espaço Schengen: a Comissão propõe um roteiro para o regresso a um funcionamento integral do sistema Schengen. **Comunicado de Imprensa**. (2016i).

COMISSÃO EUROPEIA. **Restabelecer Schengen:** Comissão passa às etapas seguintes para a supressão dos controlos temporários nas fronteiras internas. (2016j).

COMISSÃO EUROPEIA. **Lista da UE de países de origem seguros**. (2017a). Disponível em: < https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pt.pdf>. Acesso em: 01.Nov.2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório de 2017 sobre a cidadania da UE:** A Comissão promove direitos, valores e democracia. (2017b). Bruxelas, 24 de janeiro de 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Restabelecer o espaço Schengen:** A Comissão propõe que o Conselho autorize os Estados-Membros a manterem controlos temporários durante mais três meses. (2017c). Bruxelas, 25 de janeiro de 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Restabelecer Schengen:** a Comissão recomenda a supressão progressiva dos controlos temporários nas fronteiras ao longo dos próximos seis meses. Comunicado de Imprensa. (2017d). Bruxelas, 02 de maio de 2017.

CONSELHO EUROPEU. Declaração UE-Turquia. 18 de março de 2016. **Comunicado de Imprensa.** Disponível em:< <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 01. Ago. 2017.

COUNCIL OF THE EU. Council Conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis. **Press Release** (2015).

COX, Robert. 'Social forces, states and world orders: beyond international relations theory', Millennium: Journal of International Studies, vol. 10, no. 2, 1981, 126–155.

DIÁRIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEIA (2011). **Directiva 51/2011/EU del Parlamento y del Consejo Europeo.** Disponível em< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:132:0001:0004:ES:PDF>>. Acesso em: 07. Dez. 2017.

EMMERS, Ralf. "Securitization." In Contemporary Security Studies. Edited by Alan Collins, 109–125. Oxford: Oxford University Press, 2007.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **Support is our mission.** (2017). Disponível em:< <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do>>. Acesso em: 07. Dez. 2017.

EUROPEAN CIVIL PROTECTION AND HUMANITARIAN AID OPERATIONS. **Migration and Refugee Crisis – Mediterranean Routes.** 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Statement from Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship, Dimitris Avramopoulos, on the occasion of 'International Migrants Day'. Bruxelas, 18 de dezembro de 2014. **Press Release** (2015a).

EUROPEAN COMMISSION. A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility. **Speech.** (2015b). Bruxelas, 14 de Agosto de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Issues Opinion on Temporary Reintroduction of Controls at Internal Borders: Germany and Austria acting in compliance with Schengen Borders Code. (2015c). **Press Release.** Brussels, 23 October 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission opinion on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria pursuant to Article 24(4) of Regulation No 562/2006 (Schengen Borders Code).** (2015d). Bruxelas, 23 de outubro de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Recommendation establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying**

out return related tasks (Only the Bulgarian, Spanish, Czech, German, Estonian, Greek, English, French, Croatian, Italian, Latvian, Lithuanian, Hungarian, Maltese, Dutch, Polish, Portuguese, Romanian, Slovak, Slovenian, Finnish and Swedish texts are authentic). (2015e). Disponível em:< <https://perma.cc/6F4F-5XMW>>. Acesso em: 07.dez.2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission Staff Working Document: Turkey 2015 Report: Accompanying the document. Enlargement Strategy.** (2015f). Bruxelas, 10 de Novembro de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. European Agenda on Security - State of Play. (2015g). **Fact Sheet.** Brussels, 17 November 2015.

EUROPEAN COMMISSION. European Commission Statement following the temporary reintroduction of border controls by Austria, particularly at the Hungarian-Austrian border. (2015h). **Statement.** Brussels, 15 September 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. **Press Release.** (2015i).Luxemburgo, 20 de Abril de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration. **Press Release.** (2015j). Bruxelas, 13 de Maio de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Opening Remarks of First Vice-President Frans Timmermans and Commissioner Dimitris Avramopoulos at Kos Press Conference.** (2015k).

EUROPEAN COMMISSION. Press Conference: Justice and Home Affairs Council. **Speech.** (2015l). Brussels, 4 December 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a regulation of the european parliament and of the council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC.** (2015m). Disponível em:< <https://perma.cc/YFE4-JWM9>>. Acesso em: 07.dez. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Refugee Crisis: European Commission takes decisive action. **Press Release.** (2015n). Estrasburgo, 09 de setembro de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos following his visit to the European Asylum Support Office. **Speech.** (2015o). Valeta, 26 de março de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos following the Home Affairs Council. **Speech.** (2015p).

EUROPEAN COMMISSION. **Remarks of Commissioner Avramopoulos in Athens to mark the first flight from Greece under the EU Relocation Scheme.** Athens, 4 November. (2015q).

EUROPEAN COMMISSION. Remarks of Commissioner Dimitris Avramopoulos at the Press Conference on the Preparation of the 20 November Justice and Home Affairs Council and the

Firearms Package. Bruxelas, 18 de novembro de 2015. **Speech.** (2015r).

EUROPEAN COMMISSION. Speaking Points of President Juncker – Press Conference on Western Balkans Route Leaders' Meeting. **Speech.** (2015s). Bruxelas, 26 de outubro de 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Speech of First Vice-President Frans Timmermans at 'Prague European Summit' Conference. **Speech.** Brussels, 13 November (2015t).

EUROPEAN COMMISSION. **Statement by First Vice-President Frans Timmermans, High-Representative/Vice-President Federica Mogherini and Migration and Home Affairs Commissioner Dimitris Avramopoulos on the recent incident in the Mediterranean.** (2015u). Brussels, 06 August 2015.

EUROPEAN COMMISSION. Implementation of the European Agenda on Security: Questions & Answers. **Fact Sheet.** (2016a).

EUROPEAN COMMISSION. Joint Statement on the European Day of Remembrance of Victims of Terrorism by First Vice-President Frans Timmermans, High Representative/Vice-President Federica Mogherini, Commissioner Vera Jourova and Commissioner Dimitris Avramopoulos. **Statement.** Brussels, 11 March. (2016b).

EUROPEAN COMMISSION. **Keynote Speech by Commissioner Avramopoulos at the 2016 Harvard European Conference: Europe at the Crossroads of the Migration and Security Crises.** (2016c). Cambridge, 20 de Fevereiro de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Managing the Refugee Crisis: Stepping up return procedures to Turkey. **Press Release.** (2016d).

EUROPEAN COMMISSION. President Juncker appoints EU Coordinator to organise operational implementation in Greece. **Press Release.** (2016e).

EUROPEAN COMMISSION. Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting. (2016f). **Speech.** Bruxelas, 13 de janeiro de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos at the Press Conference after the Informal Meeting of Ministers of Home Affairs. **Speech.** Amsterdam, 25 January (2016g).

EUROPEAN COMMISSION. **Remarks by Commissioner Avramopoulos at the Press Conference following the College Meeting of 28 September.** (2016h). Brussels, 28 September 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos at the press conference on the state of play of progress under the European Agenda on Migration and the presentation of the action plan on travel document security. **Speech.** (2016i).

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos during his visit to Idomeni, Greece. **Speech.** (2016j). Bruxelas, 15 de março de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos following the

Commission's adoption of the Recommendation for prolonging temporary internal border controls. **Speech.** (2016k).

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioners Avramopoulos, Jourová and King at the press conference on terrorism financing, the Schengen Information System and visa reciprocity. **Speech.** Brussels, 21 December (2016l).

EUROPEAN COMMISSION. **Remarks by Commissioner Avramopoulos to the European Parliament Plenary Session.** (2016m). Strasbourg, 2 February 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by commissioner Dimitri Avramopoulos to the European Parliament Plenary Session. **Speech.** (2016n). Estrasburgo, 02 de fevereiro de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos to the LIBE Committee at the European Parliament. **Speech.** Brussels, 14 January. (2016o).

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by First Vice-President Timmermans and Commissioner Avramopoulos at the Readout of the College Meeting of 6 April 2016. **Speech.** Brussels, 6 April (2016p).

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by First Vice-President Timmermans and Commissioner Avramopoulos to the European Parliament Plenary Session. (2016q). **Speech.** Brussels, 12 May 2016

EUROPEAN COMMISSION. Statement by Commissioner Avramopoulos on the occasion of the 31st anniversary of the Schengen Agreement. **Statement.** Brussels, 14 June (2016r).

EUROPEAN COMMISSION. EU Citizenship Report: Promoting EU citizens' rights and freedoms. **Announcement.** (2017a). Bruxelas, 24 de janeiro de 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **May 2017:** The Commission will publish a state of play of the functioning of the Schengen área. (2017b).

EUROPEAN COMMISSION. **Questions & Answers:** Making return and readmission procedures more efficient. (2017c). Bruxelas, 2 de março de 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Questions & Answers: Temporary internal border controls, proportionate police checks and police cooperation in the Schengen area. **Fact Sheet.** Brussels, 2 May (2017d).

EUROPEAN COMMISSION. Remarks by Commissioner Avramopoulos on the migration package adopted by the College ahead of the March European Council. **Speech.** (2017e). Bruxelas, 02 de março de 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Responding To The Security Threats Against Europe, Its Democracies And Its Citizens.** (2017f).

EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS. Convenção Europeia dos Direitos Humanos. 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 01. jul. 2017.

EUROPEAN COUNCIL. **Address by President Donald Tusk at the annual EU Ambassadors' conference.** (2015a).

EUROPEAN COUNCIL. Address by President Donald Tusk to the European Parliament on the informal meeting of heads of state or government of 23 September 2015. **Statements and Remarks.** (2015b).

EUROPEAN COUNCIL. President Donald Tusk calls an extraordinary European Council on migratory pressures in the Mediterranean. **Statements and Remarks.** (2015c).

EUROPEAN COUNCIL. **Remarks by President Donald Tusk after his meeting in Varna with Prime Minister Boyko Borissov.** (2015d).

EUROPEAN COUNCIL. Remarks by President Donald Tusk following his meeting with Stefan Löfven, Prime Minister of Sweden. **Statements and Remarks.** (2015e).

EUROPEAN COUNCIL. Speech by Donald Tusk, President of the European Council to the European Parliament. **Speech.** Strasbourg (2015f).

EUROPEAN COUNCIL. Speech by President Donald Tusk at the Bruegel Annual Dinner. **Speech.** (2015g).

EUROPEAN COUNCIL. European Border Guard: Council ready to negotiate with the Parliament. **Press Release.** (2016a).

EUROPEAN COUNCIL. **European Council Conclusions (paragraphs 1 to 22).** Bruxelles, 28 de junho. (2016b).

EUROPEAN COUNCIL. EU-Turkey statement, 18 March 2016. **Press Release.** (2016c).

EUROPEAN COUNCIL. Remarks by President Donald Tusk after his meeting in Vienna with Chancellor Werner Faymann. **Statements and Remarks.** (2016d).

EUROPEAN COUNCIL. Remarks by President Donald Tusk after his meeting in Zagreb with Prime Minister Tihomir Orešković. **Statements and Remarks.** (2016e).

EUROPEAN COUNCIL. **Remarks by President Donald Tusk after the Bratislava summit.** (2016f).

EUROPEAN COUNCIL. **Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 19 February 2016.** (2016g).

EUROPEAN COUNCIL. Remarks by President Donald Tusk at the UN summit for refugees and migrants. **Speech.** (2016h).

EUROPEAN COUNCIL. Remarks by President Donald Tusk before his meeting with Swedish Prime Minister Stefan Löfven. **Statements and Remarks.** (2016i).

EUROPEAN COUNCIL. Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the outcome of the December European Council. **Statements and Remarks.** (2016j).

EUROPEAN COUNCIL. **Speech by President Donald Tusk at the European Business Summit.** Junho (2016k).

EUROPEAN COUNCIL. **Speech by the President of the Eurogroup, Jeroen Dijsselbloem, at the conference to commemorate the 25-year anniversary of the Maastricht Treaty.** (2016l).

EUROPEAN COUNCIL. Entry-exit system: Council agrees on its negotiating mandate . **Press release.** 2017a.

EUROPEAN COUNCIL. Invitation letter by President Donald Tusk to the members of the European Council. **Press Release.** (2017b).

EUROPEAN COUNCIL. Schengen area: Council recommends prolongation of internal border controls. **Press Release.** (2017c).

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. **Managing the refugee and migration crisis - EESC fact-finding missions begin in Greece from 16-18.** December. (2015a).

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. Migration: European Solidarity Stress Test. **Press Release.** (2015b). 28 de maio de 2015.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. Migration needs both - humanity and clear rules EESC calls for a common European asylum and migration policy. **Press Release.** (2015c). 10 de dezembro de 2015.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. Working together to deal with the refugee and migration crisis. **Press Release.** (2015d).

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. Migration needs fair responsibility sharing based on EU-wide solidarity. **Press Release.** 08 de março de 2017.

EUROPEAN PARLIAMENT. Report on the proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE)). In: **Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.** 2015.

EUROPEAN PARLIAMENT. Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis - proof?. In: **Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.** (2016a).

EUROPEAN PARLIAMENT. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals (COM(2015)0668 – C8-0405/2015 – 2015/0306(COD)). In: **Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.** (2016b). Plenary Sitting. 6.6.2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. Report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI)). In: **Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs** . Plenary Sitting. (2016c).

EUROPEAN PARLIAMENT. Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2015 (2016/2009(INI)). In: **Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs** . Plenary Sitting. (2016d).

EUROPEAN PARLIAMENT. **The European Union's Policies on Counter-Terrorism**. Relevance, Coherence and Effectiveness. 2017.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Coord. trad. rev. técnica e pref . técnica e pref. I. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FARGUES, Philippe. Who are the million migrants who entered Europe without a visa in 2015? In: **Population & Societies**. n. 532. 2016

FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION AND REFUGEE. The stages of the German asylum procedure. **Publications office of the Federal Office for Migration and Refugees**. (2016).

FEIKERT-AHALT, Clare. United Kingdom. In. **Refugee Law and Policy in Selected Countries**. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. (2016).

FERREIRA, Susana de Sousa. Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa? In: **Jornal de Defesa e Relações Internacionais**. 2013. P.01-06.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Edições Loyola, São Paulo, 1996.

FOUCAULT, Michel (1999). **Microfísica do Poder** in Sabotagem. Organização , introdução e Revisão Técnica de Roberto Machado.

FRIZZERA, Guilherme. Análise de discurso como ferramenta fundamental dos estudos de Segurança – Uma abordagem Construtivista. In: **Conjuntura Global**, Curitiba, Vol. 2, n.2, abr./jun 2013, p. 59-63.

GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. **Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships**. 2016. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>>. Acesso em: 01. Jul. 2017.

GABINETE DE ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. **Asylum Quarterly Report**. 2017. Disponível em:< http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics>. Acesso em: 01. Jul. 2017.

GALLI, Francesca. The Legal and Political Implications of the Securitisation of Counter-Terrorism Measures across the Mediterranean. **Euro-Mediterranean Study Commission**, Bruxelas, setembro de 2008. EuroMesco Paper, Nº 71.

GIDDENS, Anthony (1994) 'Living in a post-traditional society', in Ulrich Beck, Anthony Giddens and Scott Lash (eds), **Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order**, Cambridge: Polity Press: 56–109.

GRUPO DE TRABALHO PARA A AGENDA EUROPEIA DA MIGRAÇÃO. **Glossário**.

(2017). Disponível em:< <http://www.refugiados.acm.gov.pt/glossario/>>. Acesso em: 01.Ago.2017.

GUILD, Elspeth. Seguridad, Terrorismo y Asilo en el Espacio Schengen. In: **Anuario CIDOB**. Catedra Jean Monnet p. 58-78.

GUSTAVSSON, Jakob. **Securitization of Immigration and Asylum: A Critical Look at Security Structure in Europe**. Master of European Affairs. Department of Political Science The University of Lund, 2006.

GUZZINI, Stefano. **The Cold War is what we make of it'**: when peace research meets constructivism in International Relations in Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research. London and New York. 2004.

GUZZINI, Stefano; JUNG, Dietrich. Copenhagen peace research in **Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research**. London and New York. 2004.

HANSEN, Lene. **Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. London. Routledge, 2006.

HOFVERBERG, Elin. Sweden. (2016a). In: **Refugee Law and Policy in Selected Countries**. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center.

HOFVERBERG, Elin. Denmark (2016b).. In: **Refugee Law and Policy in Selected Countries**. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center.

HOLBRAAD, Martin; PEDERSEN, Morten A. Revolutionary Securitization: na anthropological extension of securitization theory. **International Theory**, 4(2), pp. 165197, 2012.

HUMANS RIGHTS WATCH. UN Committee against Torture: **Review of Turkey** 2016. Disponível em:< <https://www.hrw.org/news/2016/04/22/un-committee-against-torture-review-turkey>>. Acesso em: 01.Nov.2017.

HUYSMANS, Jef. **Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security**. Alternatives, 27, 2002, pp. 41-62.

HUYSMANS, Jef. **The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU**. New York, 2006.

HUYSMANS, Jef; SQUIRE, Vicki. **Migration and Security**. 2009

HUYSMANS, Jef. **The European Union and the Securitization of Migration** in Journal of Commom Market Studies. University of Kent. 2000. Vol 38. N°5. P. 751-777.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Key Migration Terms**. 2017a Disponível em:<<http://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em: 01. Ago.2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migration Flows – Europe**. 2017b. Disponível em:< <http://migration.iom.int/europe/>>. Acesso em: 01. Ago. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Missing Migrants** (2018). Disponível em: < <http://missingmigrants.iom.int/>>. Acesso em: 04. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) nº 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade.** (1968). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31968R1612>>. Acesso em: 20. Nov. 2017.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** (2000). Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 07. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Directive 2011/51/EU of the European Parliament and the Council.** (2011). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0051>>. Acesso em: 01. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) N.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.** 2006.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 115/2008/EU do Parlamento e do Conselho Europeu.** (2008). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>>. Acesso em: 01. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho.** (2011). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>>. Acesso em: 01. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - Tratado da União Europeia (Versão consolidada) - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada) - Protocolos - Anexos - Declarações anexadas à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa assinado em 13 de dezembro de 2007 - Quadros de correspondência.** (2012). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>>. Acesso em: 07. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/33/EU do Parlamento Europeu e do Conselho.** (2013a). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>>. Acesso em: 01. Dez. 2017.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (EU) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.** (2013b). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>>. Acesso em: 07. Dez. 2017.

JUBILUT, Liliana. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** (2007). São Paulo: Método.

KELSTRUP, Morten. **Globalisation and societal insecurity: the securitization of Terrorism and competing strategies for global governance** in Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research. London and New York. 2004.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 1941.

KOŁODZIEJ, E.A. **Security and International Relations**, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOSER, Khalid., 2011. **When is Migration a Security Issue?** Brookings, 31.3. Disponível em: < <http://www.brookings.edu/research/opinions/2011/03/31-libya-migration-koser>>. Acesso em: 17. Ago.2017.

MALIK, Shahin. **Framing a discipline in International Security Studies Theory and practice**. New York. (2015a).

MALIK, Shahin. Challenging orthodoxy Critical Security Studies in **International Security Studies Theory and practice**. New York. (2015b).

MALIK, Shahin. Constructing Security in **International Security Studies Theory and practice**. New York. (2015c).

MARTÍNEZ, Diego Boza; CALLEJO; María Bruquetas; QUINTÁNS, Irene Claro. La política de la EU en Inmigración y Asilo: La Crisis de 2015. (2016). In: **Anuario CIDOB** p. 80-102.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. University of Warwick, UK. *European Journal of International Relations* **SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research**, Vol. 14(4): 563–587 2008.

MONTENEGRO, Carolina. **Estamos cansados de contar corpos**: o drama dos migrantes três anos após o naufrágio de Lampedusa. [S.l]: BBC Brasil, 03 out. 2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37545788>>. Acesso em: 02. Out 2017.

MOTA, Manuel Amaral. A crise migratória na Europa. (2015). In: **Revista Militar** N.º 2567 - Dezembro de 2015, p. 971 - 974.

MUSSALIM, Fernanda. 2006. Análise de discurso. In: MUSSALIM, F.; BENTES, A. C. (orgs.). **Introdução à linguística: domínios e fronteiras**, vol.2. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, pp. 101-142.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul. **International Relations in a Constructed World**. New York: M. E. Sharpe, 1998.

ORCHARD, Cynthia; MILLER, Andrew. Protection in Europe for refugees from Syria. **Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford**. 2014.

PAPADEMETRIOU, Theresa (2016). European Union in **Refugee Law and Policy in Selected Countries**. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center.

PAVEL, Andreea-Denis. **The securitization of the Common European Asylum System Case study: Iraqi refugees**. 78f. Master of Arts Thesis, Euroculture University of Uppsala,

University of Groningen. 2016.

PIÇARRA, Nuno (2016). **A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”**: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo. E-Pública VOL. 3 N° 2.

RATZKOWSKI, Fernanda; PFLUCK, Mariah. Direitos Humanos e o Acordo UE-Turquia para refugiados In: **Educação e Relações Internacionais**. 2016.

RAUNIO, Tapio. **Legislative-Executive Relations in Foreign and Security Policy: A framework for analysis and call for papers**. University of Tampere / Wolfgang Wagner VU University Amsterdam. 2014. Disponível em:<
http://www.uta.fi/jkk/pol/yhteystiedot/raunio/Raunio_Wagner_Call_for_papers_05032014.pdf>. Acesso em: 01 fev 2018.

REFUGIADOS na Europa: a crise em mapas e gráficos. BBC Brasil. 2015. Disponível em:<
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_graficos_imigracao_europa_rm>. Acesso em: 01 fev 2018.

RIBEIRO, Cristiana. **Comitê Econômico e Social Europeu**. “O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão são assistidos por um comitê Económico e Social e por um Comitê das Regiões, que exercem funções consultivas”. Faculdade de Direito Universidade Nova de Lisboa. 2011.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Petrópolis: Vozes, Belo Horizonte. (2009a).

SCHMITT, Carl. **Teología Política**. Editorial Trotta. (2009b).

SMITH, Edward. The traditional routes to security Realism and Liberalism. In: **International Security Studies Theory and practice**. New York, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. **Comissão Europeia**. (2017a). Disponível em:<
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt>. Acesso em: 01 set.2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Conselho Europeu**. (2017b). Disponível em:<
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_pt>. Acesso em: 01 set.2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem** (2017c). Disponível em:< http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 04.Dez.2017

UNIÃO EUROPEIA. **Parlamento Europeu**. (2017d). Disponível em:<
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt>. Acesso em: 01. Set. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratados da UE**. (2017e). Disponível em: <https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt>. Acesso em: 01. Jul. 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: Forced**

Displacement in 2017. (2017).

UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY; UNITED NATIONS POPULATION FUND; WOMEN'S REFUGEE COMMISSION. **Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis.** 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/operations/569f8f419/initial-assessment-report-protection-risks-women-girls-european-refugee.html>>. Acesso em: 01. Jan. 2017.

WAEVER, Ole. 'Securitization and Desecuritization'. In: Lipschutz, R. (ed.), **On Security**, New York: Columbia University Press, 1998.

WAEVER, Ole. "Aberystwyth, Paris, Copenhagen - New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery" **Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association**, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: Barry Buzan, Lene Hansen (ed.), **International Security: Volume III, Widening Security**, pp 6698. Londres: Sage, 2007.

WALTZ, Kenneth. **The Spread of Nuclear Weapons: More May Better**, Adelphi Papers, Number 171 London: International Institute for Strategic Studies, 1981.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Ed. Gradiva: Lisboa, 2002.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, vol. 47, p. 511531, 2003.

WOHLFELD, Monika. **Is Migration a Security Issue?** 2015.