

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

LEONARDO MARMONTEL BRAGA

**A POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA DIANTE DA SUPOSTA CRISE
MIGRATÓRIA**

**PORTO ALEGRE
2020**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS

LEONARDO MARMONTEL BRAGA

A POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA DIANTE DA SUPOSTA CRISE
MIGRATÓRIA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Sílvia Regina Ferabolli.

PORTO ALEGRE
2020

CIP - Catalogação na Publicação

Braga, Leonardo Marmontel
A política da União Europeia diante da suposta
crise migratória / Leonardo Marmontel Braga. -- 2020.
341 f.
Orientadora: Sílvia Regina Ferabolli.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Crise Migratória. 2. União Europeia. 3. Política
Migratória. 4. Análise de Discurso. 5. Criminalização
das Migrações e de Atores Humanitários. I. Ferabolli,
Sílvia Regina, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LEONARDO MARMONTEL BRAGA

**A POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA DIANTE DA SUPOSTA CRISE
MIGRATÓRIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 27 de agosto de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Sílvia Regina Feraboli – Orientadora

UFRGS

Profa. Dra. Veronica Korber Gonçalves

UFRGS

Profa. Dra. Karine de Souza Silva

UFSC

Profa. Dra. Andrea Ribeiro Hoffmann

PUC-RIO

Para a minha mãe, Vera Lúcia, o verdadeiro
porto seguro da minha existência.

AGRADECIMENTOS

Difícilmente uma tese é feita sozinho, pois muitas pessoas contribuem, direta ou indiretamente, durante esse árduo e longo processo. Por isso, tento externalizar aqui um pouco da minha eterna gratidão a cada uma dessas pessoas que colaborou para este momento.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Sílvia R. Ferabolli, pela belíssima parceria que construímos desde que nos conhecemos. Pelos inúmeros aprendizados diários das orientações, das conversas nos corredores da UFRGS, dos cafés compartilhados. Por ter acreditado em mim também durante alguns momentos difíceis. Agradeço, sinceramente, por todos os ensinamentos, pelas oportunidades criadas, as experiências, os momentos de franqueza e de objetividade, sua autoconfiança e tranquilidade transmitidas, as críticas sempre construtivas durante as correções, pela atenção, mesmo à distância, enquanto estive em processo de doutorado-sanduíche, e não diferentemente durante a triste pandemia que acometeu a todos nós nos últimos meses. Tudo isso e muito mais, absolutamente, fez a diferença no meu processo de crescimento intelectual e pessoal dos pouco mais de dois anos da nossa trajetória. Gostaria que todos tivessem a mesma sorte que tive através do teu estilo de orientação. Muito obrigado, mesmo, Sílvia!

Agradeço igualmente ao professor Andrea Rea, que me orientou enquanto estive na Universidade Livre de Bruxelas (ULB). Sua sensibilidade, responsabilidade, com a questão migratória, certamente, é cativante, e foi determinante para o pleno desenvolvimento do meu período da pesquisa de campo, sobretudo, das entrevistas que realizei. Levarei comigo todos os ensinamentos dos nossos encontros.

Agradeço a todas as pessoas que me concederam entrevistas nas instituições da União Europeia, assim como seus respectivos assistentes, extremamente atenciosos desde o primeiro contato. Agradeço também aos profissionais que entrevistei na Caritas Europa, no CNCD-11.11.11, na *Médecins du Monde* e no *Red Cross EU Office*. Todos os seus relatos foram enriquecedores e imprescindíveis para o desenvolvimento deste estudo.

Da mesma forma, sou muito grato aos brilhantes cientistas sociais do *Group of Ethnic Relations, Migration and Equality* (GERME) da ULB. Vocês me acolheram muito bem durante o período que privei das suas companhias. Cada café, almoço, “saída para tomar um ar” foi uma oportunidade de aprendizado com as suas experiências multifacetadas na matéria migratória. Agradeço especialmente também cada comentário, sugestão, crítica do(a)s pesquisadore(a)s Chiara Giordano, Julia Van Dessel, Chloë Angé, Valentine Duhant, Géraldine Courtois e Fariha Ali do *Migration au-delà des préjugés*, Andrew Crosby, Carla

Mascia, Alejandra Alarcón, Matteo Gagliolo, Julie Minders, Corinne Torrekens, Dirk Jacobs, Federica Infantino, Anissa Maâ, Muriel Sacco, e às queridas Mariam e Syrine, com as quais tive o prazer de dividir a sala de pesquisadores visitantes durante alguns meses. A vocês todos o meu muito obrigado!

Há também pessoas que são ou se tornaram queridos amigos, verdadeiros incentivadores da minha trajetória ao longo desses anos. Susana Soares, Alexandra, Josiane e Éric Germain, Fela Armando Pereira, Adriana Pilar Albanus, Vincent Waymel, Teuta Hadri, Linda Burger, Roberta Magdalena, Manon Palomo, Carolina Fernández, Sylvie Verheugue, Daphné de le Vigne, Julia Hertault, Diego Victor, Giulia e Bruno, Agnieszka, Oltja Memajdne, Vanessa Félix, Giselle Pereira, Luciana Magnusson, Carolina Carneiro, Letícia Maia e Marta Moussa; espero que cada um de vocês saiba da sua importância e do quão sou grato pelo carinho e pelas nossas amizades, mensagens, telefonemas perguntando “como vai a tese”, “falta muito?”, “tudo bem contigo?” e muito mais. Desculpo-me aqui com vocês pelas reiteradas vezes (dias, semanas ou até meses) que precisei “desaparecer” e, ao mesmo tempo, pela paciência e compreensão diante disso, não desistindo do vosso amigo.

Agradeço também aos colegas da turma com a qual ingressei em 2016 no PPGEEI, em especial ao André Viana, à Jéssika Tessaro, à Carla Holland e ao José Urbano, e aqueles que conheci durante e ao final desse processo, como a Gabriela Silva, a Bruna Reisdorfer e a Camille Amorim, fruto de boas parcerias. Muito obrigado igualmente a todos os professores com os quais tive aula, à Secretaria e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Meu eterno agradecimento também aos meus pais, Vera Lúcia e Miguel, que tiveram uma tremenda paciência, principalmente nos meses finais da tese, transmitindo sempre muito amor, cada um à sua maneira, muito apoio de todos os tipos para poder seguir em frente, mesmo diante das dificuldades. Às minhas queridas: *vó* Thereza (*in memoriam*), tia Marisa (*in memoriam*) e Tia Leda (*in memoriam*), pessoas iluminadas que sempre acreditaram também em mim, sendo fundamentais na minha formação pessoal, e que se orgulhavam pelo meu doutoramento muito antes de eu acreditar que isso seria possível, assim como à Denise Bernardes, aquela mãe-tia-amiga que sempre vibra, aconselha, reza e torce a cada conquista.

Agradeço da mesma forma à CAPES que financiou a realização dos quatro anos de doutorado e do período de estudos no exterior, fundamentais para os resultados e os frutos deste estudo. Sem isso, nada disso teria sido possível. E, por fim, à profa. Sônia Maria Ranincheski (*in memoriam*), que representou o início da minha caminhada no PPGEEI e de alguns ensinamentos, de todos os tipos, para a vida.

“It is now well understood also that in a world characterized by widely varying conditions, international borders serve to maintain global inequality.” (ZOLBERG, 1989, p. 406).

“It is impossible to wish away population movements in the name of sovereignty.” (HELTON, 2002, documento não paginado).

“The borders of EU states that make migration visible also constitute significant borders of inequality.” (GEDDES, 2008, p. 24).

“[...] celles et ceux qui se cachent derrière des entités déresponsabilisantes qui nous font oublier que les boat people ne meurent pas d’un destin fatal mais sont tués par des politiques reconduites et renforcées depuis des décennies. [...] Les expériences des migrants et des migrantes sont celles de multiples périls, individuels et politiques, dont le caractère tragique peut être pétrifiant. En réprimant les ‘délinquants de la solidarité’, les politiques migratoires cherchent à paralyser le sentiment d’humanité.” (MIGREUROPE, 2017, p. 9–11).

“Aliás, se nós repararmos, em termos de identidade, nós só conseguimos saber aquilo que somos em função do outro que é diferente de mim. [...] Eu sozinha não sou nada. E só sou o que sou, porque há alguém que é diferente de mim. Caso contrário, nem eu teria identidade. Precisamente, isso [...] que nos vale, é que se fôssemos todos iguais o mundo seria um mundo morto. [...] mas, a Europa tem que ser reeducada. E tem que ser reeducada para as *fake news*! Tem que ser reeducada para não ter medo de ninguém! [...] Quem não é capaz de acolher o outro, de facto [*sic*], não é digno... de ser considerado um verdadeiro ser humano!” (ENTREVISTA 4, 2019) Liliana Rodrigues, ex-eurodeputada portuguesa e Doutora em Filosofia.

“Venir en aide aux personnes fuyant la guerre et les persécutions relève non seulement d’obligations juridiques internationales et européennes mais avant tout d’un devoir moral, de notre devoir d’humanité et de solidarité. [...]. Ne pas prendre notre part de responsabilité serait faire preuve d’un égoïsme indigne de nos valeurs humanistes. [...] La crise migratoire a révélé [...] les failles de la politique européenne d’asile, notamment l’absence de solidarité entre les États membres [...]” (ENTREVISTA 7, 2019), ex-eurodeputado anônimo.

RESUMO

Por que a União Europeia (UE) construiu o discurso político de crise migratória em 2015? Esta construção permitiu justificar a adoção de uma política migratória comum mais restritiva e securitária. O fenômeno do aumento exponencial de fluxos migratórios forçados (refugiados e ditos migrantes econômicos em situação irregular) ocorrido a partir de 2014 nas fronteiras externas da UE foi construído pelo discurso europeu como uma crise migratória em 2015. Nesse sentido, o controle e o fortalecimento das suas fronteiras foram priorizados com medidas inseridas em um projeto europeu de prevenção e combate à migração irregular no bloco político, projeto anterior ao período definido como uma crise, o qual foi aprofundado também pelo mesmo fenômeno migratório. Esta tese buscou analisar a construção desse discurso político de “crise migratória” no território da UE entre 2014 e 2018, bem como as narrativas desenvolvidas influenciaram a política migratória e de refúgio comuns, as práticas dos Estados-membros, impactando as vidas de migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados em situação irregular oriundos do Oriente Médio e do Norte da África, e prejudicando o trabalho de ONGs humanitárias no Mar Mediterrâneo que passaram a ser criminalizadas desde então. Este estudo interpretativo realizou 25 entrevistas semiestruturadas com perguntas de tipo aberto com oficiais da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, membros e assistentes do Parlamento Europeu e também representantes da sociedade civil internacional do campo humanitário (Caritas Europa, CNCD-11.11.11, *Médecins du Monde*, *Red Cross EU Office*) entre janeiro e abril de 2019, em Bruxelas. As entrevistas foram trianguladas com os demais dados encontrados na literatura especializada, documentos oficiais da UE (relatórios, legislação) e reportagens da imprensa internacional, material submetido a uma análise de discurso de tipo foucaultiano, considerando também as premissas construtivistas críticas de Nicholas G. Onuf. Este estudo concluiu que o crescimento desses fluxos migratórios foi utilizado para legitimar o discurso político migratório mais restritivo através das principais instituições da UE, das práticas dos Chefes de Estado e de Governo de seus Estados-membros e das novas diretrizes da Agenda Europeia de Migração. Da mesma forma, verificou-se que parte da academia e da imprensa colaboraram na reprodução desse fenômeno ao narrá-lo também como uma conjuntura de crise.

Palavras-chave: Crise migratória. União Europeia. Discurso político. Política migratória. Análise de discurso. Criminalização das migrações e de atores humanitários.

ABSTRACT

Why European Union (EU) has built the political discourse of migration crisis in 2015? This construction made it possible to justify the adoption of a more restrictive and security-based common migration policy. The phenomenon of exponential increase of forced migration flows (refugees and the so-called economic migrants in irregular status) that has occurred since 2014 at EU foreign borders was built by the European discourse as a migration crisis in 2015. In this sense, migration controls and the reinforcement of its borders were prioritised with measures inserted in a European project of prevention and combating of irregular migration, originated before the period defined as a crisis, that was as well deepened by the same migration phenomenon. This dissertation aimed to analyse the construction of this political discourse of “migration crisis” in the EU territory between 2014 and 2018, as well as the developed narratives that have influenced the common migration and refugee policies, Member States practices, impacting the lives of migrants, asylum seekers and refugees in irregular situation from Middle East and North Africa, and undermining the work of humanitarian NGOs in the Mediterranean Sea that have been criminalized since then. This interpretative study conducted 25 semi-structured interviews with open-ended questions with EU officials from the European Commission, the European Council and the Council of Ministers, European Asylum Support Office, MEPs and parliamentary assistants from the Parliament and also practitioners from the international civil society in the humanitarian field (Caritas Europa, CNCD-11.11.11, *Médecins du Monde* and Red Cross EU Office), between January and April 2019 in Brussels. The answer from interviews were triangulated with further data found in the specialized literature, EU official documents (reports and legislation) and the international press, data undergone to a Foucauldian discourse analysis considering, as well the Critical Constructivist premises from Nicholas G. Onuf. This study has concluded that the increasing of such migration flows was used to legitimize a more restrictive migration political discourse through the main EU institutions, the practices of the Heads of State or Government of the Member States, and the new guidelines of the European Agenda on Migration. Similarly, it was found that part of the academia and international press have collaborated in the reproduction of this phenomenon by also narrating it as a crisis conjuncture.

Keywords: Migration crisis. European Union. Political discourse. Migration policy. Discourse analysis. Criminalisation of migration and humanitarian actors.

RÉSUMÉ

Pourquoi l'Union Européenne (UE) a-t-elle construit le discours politique de la crise migratoire dans 2015 ? Cette construction a permis de justifier l'adoption de politiques migratoires sécuritaires et plus restrictives. Le phénomène de la croissance exponentielle des flux migratoires forcés (réfugiés et soi-disant migrants économiques en situation irrégulière) qui ont eu lieu depuis 2014 aux frontières de l'UE a été construit par le discours européen comme une crise migratoire dans 2015. En ce sens, le contrôle migratoire et le renforcement de ses frontières ont été priorisés par des mesures qui s'inscrivent dans un projet européen de prévention et de lutte contre la migration irrégulière, projet antérieur à la période définie comme crise, et qui a été également approfondi par le même phénomène migratoire. Cette thèse vise à analyser la construction de ce discours politique de la « crise migratoire » sur le territoire de l'UE entre 2014 et 2018, ainsi que la production des narrativités qui ont influencé les politiques migratoires et d'asile communes, les pratiques des États membres, impactant d'une part les vies des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés en situation irrégulière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, et compromettant, d'autre part le travail des ONGs sur le terrain humanitaire en Mer Méditerranée, lesquelles ont été criminalisées depuis cette date. Cette étude interprétative est constituée par 25 entretiens semi-structurés en questions ouvertes, conduits avec des représentants officiels de l'UE, plus précisément de la Commission Européenne, du Conseil Européen et du Conseil des Ministres, du Bureau Européen d'Appui en Matière d'Asile, des eurodéputés et des assistants parlementaires du Parlement Européen mais aussi avec des spécialistes de la société civile internationale du champ humanitaire (Caritas Europa, CNCN-11.11.11, Médecins du Monde et *Red Cross EU Office*), entre janvier et avril 2019, à Bruxelles. Les entretiens ont été triangulés avec d'autres données issues de la littérature spécialisée, de documents officiels de l'UE (des rapports et des normes) et de la presse internationale, en les confrontant à une analyse de discours foucauldienne considérant également les principes du Constructivisme Critique de Nicholas G. Onuf. Cette étude a conclu que la hausse de tels flux migratoires a été utilisée pour légitimer un discours politique migratoire plus restrictif à travers les principales institutions de l'UE, les pratiques des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et les nouvelles directives de l'Agenda Européen en Matière de Migration. De même, il a été vérifié que le monde académique et la presse ont contribué, en partie, à la reproduction de ce phénomène en le narratif aussi comme une conjoncture de crise.

Mots-clés: Crise migratoire. Union Européenne. Discours politique. Politique migratoire. Analyse de discours. Criminalisation de la migration et des acteurs humanitaires.

RESÚMEN

¿Por qué la Unión Europea (UE) construyó el discurso político de crisis migratoria en 2015? Esta construcción ha permitido justificar la adopción de una política migratoria común más restrictiva y securitaria. El fenómeno del crecimiento exponencial de los flujos de migración forzada (refugiados y supuestos migrantes económicos en situación irregular) que ha tenido lugar desde 2014 en las fronteras de la UE ha sido construido por el discurso europeo como una crisis migratoria en 2015. En ese sentido, el control migratorio y el fortalecimiento de sus fronteras han sido priorizados con medidas que son parte de un proyecto europeo de prevención y combate a la migración irregular, proyecto anterior al periodo definido como una crisis, cuyo ha sido profundizado igualmente por el mismo fenómeno migratorio. Esta tesis tuvo como objetivo analizar la construcción de este discurso político de la “crisis migratoria” en el territorio de la UE entre 2014 y 2018, así como las narrativas desarrolladas que han influido en las políticas comunes de migración y asilo, las prácticas de los Estados miembros, impactando la vida de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados del Medio Oriente y África del Norte en situación irregular, y perjudicando el trabajo de las ONG humanitarias en el Mar Mediterráneo, que han sido criminalizadas desde entonces. Este estudio interpretativo llevó a cabo 25 entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas con representantes oficiales de la UE en la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Eurodiputados y asistentes parlamentarios del Parlamento Europeo y también especialistas de la sociedad civil internacional en el ámbito humanitario (Caritas Europa, CNCD-11.11.11, *Médecins du Monde* y *Red Cross EU Office*), entre enero y abril de 2019, en Bruselas. Las entrevistas han sido trianguladas con otros datos encontrados en la literatura especializada, documentos oficiales de la UE (informes y legislación) y la prensa internacional, y han sido sometidas a un análisis del discurso foucaultiano, considerando también los principios del Constructivismo Crítico de Nicholas G. Onuf. Este estudio concluyó que el aumento de tales flujos migratorios fue utilizado para legitimar el discurso político migratorio más restrictivo a través de las principales instituciones europeas, de las prácticas de los jefes de estado y de gobierno de los estados miembros, y de las nuevas directivas de la Agenda Europea de Migración. De la misma forma, se ha verificado que parte de la academia y de la prensa han colaborado en la reproducción de ese fenómeno al narrarlo también como una conjuntura de crisis.

Palabras-clave: “Crisis migratoria”. Unión Europea. Discurso político. Política migratoria. Análisis del discurso. Criminalización de la migración y de los actores humanitarios.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Critérios característicos de padrões migratórios nas políticas migratórias.....	36
Quadro 2 – As Instituições entrevistadas	89
Quadro 3 – Variáveis da política migratória e de refúgio comuns e do discurso europeu de “combate à migração irregular” (1985-1999).....	165
Figura 1 – Eurobarômetro: Percepção sobre o Espaço Schengen	167
Quadro 4 – Variáveis da política migratória e de refúgio comuns e do discurso europeu de “combate à migração irregular” (2000-2014).....	176
Figura 2 – Plataformas regionais de desembarque em países terceiros.....	235

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AFET	<i>Commission des affaires étrangères</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Conselho Europeu
CEAS	<i>Common European Asylum System</i>
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA/ Euratom	Comunidade Económica de Energia Atômica
CJEU	<i>Court of Justice of the European Union</i>
CNCD-11.11.11.	<i>Centre National de Coopération au Développement-11.11.11</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CONARE	<i>Comité Nacional para Refugiados</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DG HOME	<i>Directorate-General for Migration and Home Affairs</i>
DG JHA	<i>Directorate-General for Justice and Home Affairs</i>
DG JUST	<i>Directorate-General for Justice and Consumers</i>
DG NEAR	<i>Directorate-General for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations</i>
DROI	<i>Sous-commission Droits de l'homme</i>
DMAG	<i>Délégation pour les relations avec les pays du Maghreb et l'Union du Maghreb arabe</i>
DMED	<i>Délégation à l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée</i>
EASO	<i>European Asylum Support Office</i>
EEAS	Serviço Europeu de Ação Externa
EMN	<i>European Migration Network</i>
Fedasil	<i>Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile</i>
Frontex	<i>European Border and Coast Guard Agency</i>
GERME	<i>Group of Ethnic Relations, Migration and Equality</i>
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal

JHA	<i>Justice and Home Affairs Council</i>
LIBE	<i>Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures</i>
MPE	Membro do Parlamento Europeu
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAOM	Norte da África e Oriente Médio
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Económico
OI(s)	Organização(ões) Governamentais(is)
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG(s)	Organização(ões) Não-Governamental(is)
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAEP	Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo
ORIE	Organização Regional de Integração Económica
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDI	Pessoas Deslocadas Internamente
PDSC	Política de Segurança e Defesa Comum
PDSE	Programa de Doutoramento Sanduíche no Exterior
RI	Relações Internacionais
SAR	<i>Safe and Rescue Operations</i>
SI	Sistema Internacional
SEDE	<i>Sous-commission "Sécurité et Défense"</i>
TFEU	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UNDESA	<i>United Nations Department for Economic and Social Affairs</i>
UE	União Europeia
ULB	Universidade Livre de Bruxelas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA FACE À ‘CRISE MIGRATÓRIA’	30
2.1	COMO FUNCIONA UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA, PARA O QUÊ E A QUEM SE DESTINA.....	32
2.2	A DEFINIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DE SUA POLÍTICA MIGRATÓRIA COMUM.....	48
2.3	A SECURITIZAÇÃO E A CRIMINALIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS.....	58
2.4	DO CONCEITO DE CRISE AO DE CRISE MIGRATÓRIA.....	65
2.5	A METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA POLÍTICA E DO DISCURSO MIGRATÓRIO EUROPEU	75
2.5.1	A entrevista como método.....	76
2.5.2	A decisão da escolha dos entrevistados.....	77
2.5.3	O desenho dos questionários.....	81
2.5.4	A prospecção e a execução das entrevistas e as fontes	82
2.5.5	A etapa de análise das entrevistas	91
2.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
3	“EMERGÊNCIA HUMANITÁRIA”, “CRISE DE REFUGIADOS” OU “CRISE MIGRATÓRIA”?	97
3.1	O QUE ACONTECEU ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E SUA VIZINHANÇA MEDITERRÂNEA?	100
3.1.1	Fenômenos migratórios semelhantes, respostas diferentes.....	100
3.1.2	As principais características dos fluxos migratórios recentes: outras narrativas.....	109
3.2	CRISES PARA TODOS OS GOSTOS	115
3.2.1	Houve uma crise de tipo migratório no território europeu?	116
3.2.2	A cronologia da(s) “crise(s)”: fatores e versões importantes.....	122
3.2.3	Esse fenômeno migratório pode ser considerado uma crise?	130
3.2.4	Vistos humanitários para aqueles que precisam.....	138
3.2.5	O papel da Primavera Árabe na narrativa da “crise migratória” na Europa....	141

3.2.6	Uma crise político-institucional latente	145
3.3	AS CRISES NO MEDITERRÂNEO E DE ACOLHIMENTO NA UE	146
3.3.1	A crise no grande Mediterrâneo.....	150
3.3.2	Falemos mais da crise de acolhimento	155
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
4	A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO FRENTE À “CRISE”	159
4.1	ANTECEDENTES DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM CONSTRUÇÃO....	164
4.1.1	Do Acordo de Schengen ao Conselho de Tampere	165
4.1.2	Desencontros entre a política dos Estados-membros e a da União	172
4.1.3	Do EURODAC à Operação Triton	176
4.2	UMA NOVA AGENDA EUROPEIA EM MATÉRIA MIGRATÓRIA E VELHOS COMPORTAMENTOS.....	186
4.2.1	Os discursos na solenidade de comunicação da Agenda Europeia	190
4.2.2	As novas orientações políticas propostas pela Agenda.....	193
4.2.3	A fronteira do Mediterrâneo Oriental, o Conselho Europeu de junho, e o sistema de realocização obrigatório	197
4.2.4	A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Plano de Ação Conjunta UE-Turquia, a Cúpula de Valeta e o Acordo UE-Turquia.....	203
4.3	EXISTEM POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DIFERENTES NO INTERIOR DA UE?208	
4.3.1	Se elas existem, o que explicaria isso?.....	208
4.3.2	Outras possíveis justificativas.....	211
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
5	AS IMPLICAÇÕES DA ATUAL POLÍTICA MIGRATÓRIA COMUM	224
5.1	RESPOSTAS, IMPASSES E O PAPEL DAS SUAS INSTITUIÇÕES	227
5.1.1	Quais foram as principais soluções propostas e implementadas?.....	227
5.1.2	O que dificultou o debate migratório e as consequentes negociações?	237
5.1.3	Como Comissão, Conselho e Parlamento atuaram nesse período?	242
5.2	AS RESPOSTAS ADOTADAS PELA UNIÃO E SEUS ESTADOS-MEMBROS..	246
5.2.1	Sistema de realocização de refugiados, impacto da polarização dos Estados- membros, externalização da política migratória e Frontex	247
5.2.2	A Europa Fortaleza contra-ataca na vizinhança mediterrânea?	252
5.2.3	A ajuda humanitária na região do Mediterrâneo está em xeque?	256

5.3	COMO A UNIÃO EUROPEIA DEVE AGIR NOS PRÓXIMOS ANOS?	261
5.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	266
6	CONCLUSÃO	270
	REFERÊNCIAS.....	282
	APÊNDICE A – MODELOS DOS QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS.	312
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE CONSENTIMENTO	316
	APÊNDICE C – COMO CADA INSTITUIÇÃO DEFINIU O FENÔMENO MIGRATÓRIO?.....	318
	APÊNDICE D – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 5	319
	APÊNDICE E – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 7	321
	APÊNDICE F – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 6.....	323
	APÊNDICE G – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 8.....	325
	APÊNDICE H – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 9.....	327
	APÊNDICE I – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 12	329
	APÊNDICE J – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 10.....	331
	APÊNDICE K – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 11.....	333
	APÊNDICE L – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 13	335
	APÊNDICE M – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 14	338
	ANEXO A – EXEMPLO DE E-MAIL-CONVITE PARA COLABORAÇÃO COM A PESQUISA.....	342
	ANEXO B – DECLARAÇÃO SINDICAL CONTRÁRIA À CRIMINALIZAÇÃO DO SALVAMENTO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO MEDITERRÂNEO	343

1 INTRODUÇÃO

A partir de 2014, as fronteiras externas da União Europeia (UE) voltaram a presenciar um aumento exponencial de fluxos migratórios forçados, de refugiados e de migrantes “econômicos” em situação irregular oriundos do Norte da África e do Oriente Médio (NAOM). Nos meses seguintes, o volume desse fenômeno migratório tomou proporções inéditas, até então, para a política europeia no período recente, favorecendo o desenvolvimento de diferentes narrativas políticas sobre a migração. Motivados pelo aprofundamento dessa conjuntura, os Chefes de Estado ou Governo dos Estados-membros e instituições da UE, como Comissão Europeia, Conselho Europeu (CE), Conselho de Ministros e alguns membros do Parlamento Europeu passaram da narrativa da *emergência humanitária* à da *crise de refugiados* até, definitivamente, denominarem esses fluxos migratórios como uma *crise migratória* em setembro de 2015, através das palavras da Presidência do CE, órgão que define as orientações políticas da agenda da União (COUNCIL OF THE EU, 2015a).

Face ao exposto, então, por que a União Europeia construiu esse discurso político de *crise migratória* em 2015? Esse é o questionamento que permeou todas as etapas da pesquisa que resultou nesta tese. Ao longo do presente estudo apresentarei evidências sobre o fenômeno do aumento exponencial de fluxos migratórios forçados (refugiados e ditos migrantes econômicos em situação irregular) ocorrido a partir de 2014 nas fronteiras externas da UE, demonstrando como foi construído pelo discurso europeu, como uma suposta crise migratória em 2015, e que isso foi o que justificou uma política migratória comum mais restritiva e securitária, priorizando o controle e o fortalecimento das suas fronteiras, com medidas inseridas em um projeto europeu de prevenção e combate à migração irregular no bloco político, originado antes do período de crise, mas igualmente aprofundado pelo mesmo fenômeno migratório.

Logo, o principal objetivo da tese é analisar a construção desse discurso político de crise no território da UE entre 2014 e 2018. Ademais, analisarei igualmente as narrativas diferentes desenvolvidas nesse período que influenciaram a política migratória (e de refúgio) comuns, as práticas dos seus Estados-membros que impactaram as vidas de milhares de migrantes, de solicitantes de refúgio e de refugiados em situação irregular oriundos da região do NAOM, e que, ainda, prejudicaram o trabalho de organizações não-governamentais (ONGs) humanitárias no Mar Mediterrâneo, as quais passaram a ser criminalizadas desde então.

A maior parte dos diversos estudos já realizados sobre a política migratória europeia desse período define esse fenômeno migratório como uma ou várias crises. De um lado,

Carrera *et al.* (2015), Colombo e Huber (2016), Ferreira (2016a), Geddes e Scholten (2016), OECD (2015) e Trauner (2016) descrevem a existência, sobretudo, de uma crise de refugiados. Por outro lado, Banulescu-Bogdan e Fratzke (2015), Buonanno (2017), Estevens (2018), Ferreira (2016b), Miller (2016), Völkel (2017), entre outros autores, retratam-no como uma crise migratória, a qual envolveu refugiados e migrantes em situação irregular, justamente, como a União descreve tais fluxos migratórios.

Contudo, há um grupo de membros da academia que elucidam que essa classificação de crise é problemática. Eles explicam que o que ocorreu na UE a partir do ano de 2014 não constituiu precisamente uma crise de refugiados ou outra de tipo migratório amplo. O Migreurop (2017), composto por diversos cientistas sociais especialistas na questão migratória, defende que a suposta crise migratória na Europa teria sido efeito da crise de suas próprias políticas de migração e de refúgio. Essa é uma crise com a qual concordo, sendo discutida nos capítulos 4 e 5.

Dines, Montagna e Vacchelli (2018) apontam uma outra crítica importante ao conceito de *crise migratória na Europa*. Eles argumentam que esse é um debate que foi banalizado, sendo impossível discuti-lo sem considerá-lo em relação a outros lugares, contextos sociais. Por que, então, parece que a comunidade internacional e a opinião pública se sensibilizaram mais incisivamente com a dita crise de refugiados ou a crise migratória no continente europeu do que com a crise de refugiados desenvolvida na Turquia, no Líbano, ou no Paquistão, ou em Uganda? Por que a UE passou anos discutindo a solução da suposta crise em seu território, enquanto muito pouco, de concreto e objetivo, foi feito para resolver a crise dos refugiados no Sul Global? No capítulo 3 retomarei esse tópico ao comparar o caso europeu com outros países terceiros.

Zolberg (1989), Harrell-Bond (1995), Loescher (2003), entre muitos outros têm tentado chamar a atenção da mesma comunidade internacional para o fato de que são os países em desenvolvimento, economicamente pobres em sua maioria, do Sul Global, aqueles que realmente recebem e acolhem a maior parcela dos fluxos de refugiados e outros migrantes forçados que necessitam de proteção internacional. O próprio Alto Comissariado para Refugiados da Organização das Nações Unidas (ACNUR), a maior agência multilateral dedicada a esse grupo de pessoas destituídas de sua cidadania e da garantia de seus direitos humanos, chegou a afirmar, por exemplo, que o ano de 2011 tinha concentrado diferentes grandes crises de refugiados, localizadas nos países do Sul Global (UNHCR, 2012). Anos mais tarde, essa situação não mudou, pois são os países do Sul Global que têm continuado a assegurar a proteção internacional dessas populações de migrantes forçados (UNHCR, 2019).

Logo, são os países em desenvolvimento ou a União Europeia que realmente têm que lidar com uma crise de tipo migratório? Blanchard e Rodier (2016) elucidam que no caso europeu não existiu uma crise migratória, sugerindo que isso foi produto de uma narrativa construída pela imprensa e pela política da UE a partir do verão de 2015, no hemisfério norte.

Nesse sentido, o argumento desta tese busca se inserir nesse terceiro grupo de autores ao criticar a narrativa de crise no caso europeu. Principalmente, porque existe uma lacuna de estudos que retratem esse período como efeito de uma construção discursiva, como efeito de diferentes narrativas dentro da União, ou que discutam a construção institucional desse discurso. Por isso, faz-se necessário estudar esse período dessa forma para avaliar os atores inseridos nesse processo, as etapas da construção do discurso europeu sobre a crise migratória e a política migratória mais restritiva desenvolvidas, suas origens, seus antecedentes, as suas consequências e o público-alvo impactado por tal discurso.

Essas narrativas visaram preservar as suas fronteiras externas, para assim promover a integridade do projeto europeu, da União Europeia como um todo, ao contrário de priorizar a proteção de vidas de “migrantes econômicos em situação irregular”. Diante do contexto mencionado anteriormente, será mesmo que essas pessoas ainda devem ser categorizadas dessa maneira por atores internacionais, como a União Europeia, que defendem criteriosamente a preservação dos direitos fundamentais da pessoa em toda a comunidade de Estados? Que costumam criticar e até sancionar aqueles que descumprem tais direitos? E, mais, que condenam as atrocidades cometidas em outros países contra migrantes e refugiados? Não seria um contrassenso restringir mais quando esses migrantes forçados chegam nas suas fronteiras?

A situação supracitada dos países em desenvolvimento não é somente resultado da proliferação de conflitos civis no mundo nos últimos anos no Sul Global. A bem da verdade, ela é reflexo também de uma maior desigualdade socioeconômica em escala global. Tamanha desigualdade tem obrigado um número cada vez maior de pessoas a ter que deixar seus países, por uma questão de sobrevivência (BETTS; KAYTAZ, 2009), como consequência de muitas inseguranças e das incapacidades de seus governantes de promoverem o mínimo de estabilidade a seus nacionais, circunstâncias que podem coincidir (ou não) em conflitos civis. Estou me referindo às crises de insegurança alimentar, crises econômicas, climáticas (induzidas ou não pelo homem) e políticas que levam essas pessoas a ter que sair de suas

casas e, uma parcela menor delas, mais muito substancial, acaba fugindo do país de origem¹. Em muitos desses casos, as conjunturas domésticas desses países não são reconhecidas internacionalmente como conflitos civis, fazendo com que seus nacionais que emigram, por exemplo, pela fome ou pela pobreza endêmica, entre outras causas, acabem sendo considerados, simplesmente, como *migrantes econômicos* pelos governos das sociedades de destino, ou *aqueles que desejam uma vida melhor* (TUSK, 2015a), ou *usufruir de benefícios sociais na Europa* como muitos governantes europeus gostam de enunciar.

Ou, ainda, como *migrantes ‘econômicos’ que entram no território pelas mãos das redes criminosas de contrabando de migrantes*. Esse último fato – do contrabando de migrantes e do tráfico de seres humanos – é uma famigerada e triste realidade que cresce a cada ano na UE. Mas será que essas pessoas arriscam mesmo suas vidas nas mãos de criminosos apenas para ganhar mais dinheiro? Ou isso acontece por que talvez essa seja realmente a maneira possível de acessar o território europeu para poder solicitar diretamente a proteção internacional de que necessitam?

Conforme discutirei no capítulo 3, em 2001, o Conselho da União Europeia, também conhecido como Conselho de Ministros², instituiu uma medida jurídica que determinou, desde então, que pessoas sem um Visto Schengen válido não pudessem embarcar em um voo comercial para entrar no território europeu (CONSELHO DA UE, 2001; VÖLKEL, 2017). Isso parece algo coerente sob a lógica do Estado-nação que precisa defender e proteger a integridade de suas fronteiras, permitindo apenas a entrada de pessoas que comprovaram os requisitos técnicos mínimos solicitados no ato da concessão do visto de entrada.

Entretanto, no caso de refugiados e outras categorias de migrantes forçados que necessitam de proteção internacional essa lógica dificulta ainda mais a vida dessas pessoas, porque elas não têm como migrar (fugir) de maneira legal, segura e imediata para a União. A não ser que estejam em um campo de refugiados e que solicitem a participação no Programa de Reassentamento do ACNUR para a UE, ou que consigam chegar na fronteira dos chamados Estados-membros da primeira linha, como a Grécia ou a Itália, e, assim, de acordo com o direito europeu, possam solicitar o refúgio, tendo seus requerimentos analisados pelas

¹ Em 2018, das 70,8 milhões de pessoas forçadas a se deslocarem no mundo, pelo menos, 41,3 milhões eram deslocadas internas e 25,9 milhões eram refugiadas. Ou seja, o número de pessoas deslocadas internamente é quase duas vezes superior ao de refugiados (UNHCR, 2019).

² É assim conhecido porque reúne Ministros de Estado de diferentes áreas temáticas dos países-membros da União. Entre as dez formações temáticas, existe a Direção-Geral de Justiça e Questões Internas (DG JHA), por exemplo, na qual Ministros da Justiça e do Interior deliberam sobre questões de migração e segurança das fronteiras de seus governos nacionais.

autoridades responsáveis. Acresce-se a isso a circunstância de que essas pessoas não podem solicitar um visto de tipo humanitário nas representações diplomáticas da União e de seus Estados-membros (HANKE; WIERUSZEWSKI; PANIZZON, 2019) nos seus países de origem. Logo, esses migrantes forçados acabam sendo impedidos de fazê-lo por vias legais, vendo-se obrigados, mais uma vez, a ter que recorrer a meios escusos dessas redes criminosas por uma questão de sobrevivência humana. De forma alguma, defendo a ação de contrabandistas de migrantes e de traficantes de seres humanos, mas diante da perseguição, das atrocidades de uma guerra civil, da sua insegurança enquanto ser humano, da necessidade de sobreviver essas pessoas se veem sem outra escolha porque a sua terra já não é mais segura.

Enquanto isso, a União e suas instituições costumam sustentar a narrativa de que *quanto mais pessoas são salvas em alto-mar mais as redes criminosas lucram com isso, porque continuam a enviar migrantes e refugiados em embarcações precárias rumo às nossas fronteiras*. Esse é o tal *efeito de chamada* ou de atração, que muitos governantes europeus gostam de evocar ao justificarem medidas migratórias mais restritivas e iniciativas securitárias, como, por exemplo, o fortalecimento de fronteiras, a construção de cercas com arames farpados em alguns dos seus Estados. Segundo o Migreurop (2017), apenas alguns exemplos emblemáticos disso são a fronteira entre a França com a Inglaterra, a Hungria com a Sérvia, a Espanha com Marrocos. Seria isso um retrato da União Europeia que recebeu um Prêmio Nobel da Paz em 2012 (UNIÃO EUROPEIA, 2012a)? Daquela que concede, através do seu Parlamento, o Prêmio Sakharov para a Liberdade de Pensamento há mais de trinta anos à ativistas de direitos humanos (PARLAMENTO EUROPEU, 2018)? Ou, essas novas barreiras, muros físicos ou virtuais representam sua fortificação contra algum possível “inimigo externo”? Elas não nos lembram mais uma “Europa Fortaleza” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014; BACZYNSKA, 2018; DAUVERGNE, 2008; HARRELL-BOND, 1995; JÜNEMANN; FROMM; SCHERER, 2017; LUCASSEN; LUCASSEN, 2013; OECD, 2011; TASSINARI; LUCHT, 2015; ZETTER, 2015) que fica apenas olhando para a vizinhança do Mediterrâneo? Voltando ao início desse parágrafo, certamente as redes criminosas de contrabando de pessoas lucram cada vez mais, mas a União ao não proteger realmente os refugiados e outras migrantes forçados favorece esse círculo vicioso e violento.

Um outro exemplo influenciado pelas narrativas de crise desse período foi a Agenda Europeia de Migração (*European Agenda on Migration*). Em 2015, a Comissão apresentou as diretrizes dessa Agenda, determinando novos rumos para a política migratória comum. Desde então, dentre o conjunto de estratégias que a União e os seus Estados-membros passaram a

seguir estava a formalização de parcerias com governos de países terceiros para *lutar contra as redes criminosas de contrabando* e o fortalecimento da Agência Frontex, responsável pela segurança das fronteiras externas do bloco (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

Considerando-se o primeiro ponto, isso significava que a União passaria a realizar parcerias com outros países terceiros para aperfeiçoar o controle migratório em direção às suas fronteiras, incluindo nisso também acordos de *readmissão* (deportação) de pessoas em situação irregular, dentre outras questões. Poucos meses mais tarde, naquele mesmo ano, a Turquia e União Europeia iniciariam as negociações de cooperação para o fechamento da fronteira do Mediterrâneo Oriental, por onde muitos migrantes “econômicos” e refugiados estavam entrando desde então. No capítulo 5 aprofundarei essa questão ao discutir os processos conhecidos como *externalização* do controle migratório europeu.

Quanto ao fortalecimento da Frontex, isso é mais uma evidência da preocupação com a segurança do bloco e a preservação de suas fronteiras externas. Porque naquela época, muitas lideranças políticas populistas e da extrema-direita, mas também representantes do *mainstream* discutiam o fato de que a União havia perdido o controle de suas fronteiras. Em setembro de 2015, o próprio Presidente do Conselho Europeu fez isso (ROBINSON; WAGSTYL; FOY, 2015). A preservação dessas fronteiras é algo muito caro para essa região desde a metade dos anos 1980, quando se iniciaram as discussões sobre a livre circulação entre os Estados fundadores do que viria a ser a União Europeia a partir do Tratado de Maastricht em 1992. Dentro dessa perspectiva, as vidas humanas que chegam nelas clamando por proteção devem ficar em segundo plano.

Poderia se argumentar que a UE não pode ser culpabilizada por isso sozinha. Akbari e Macdonald (2014), por exemplo, afirmam que isso é uma tendência entre as nações anfitriãs do Norte Global, que progressivamente adotam políticas migratórias seletivas e restritivas. Ou seja, está cada vez mais difícil imigrar legalmente e requerer o refúgio sob a Convenção de Genebra nessas regiões, já que medidas e critérios mais rígidos estão sendo desenvolvidos, novamente, sob a justificativa de evitar entradas desautorizadas em seus países.

Enfatizo, ainda, que não é todo mundo que tenta buscar refúgio na Europa. Este continente não está sendo invadido como muitos governantes europeus ousaram profanar durante o período da suposta crise migratória, conjuntura que colaborou para o que Bauman (2017) denominou como um pânico moral internacional, decorrente de uma grande sensação de insegurança existencial. Sentimento muito comum em situações em que as lideranças políticas das sociedades de destino se deparam com afluxos migratórios de grandes proporções em um curto espaço de tempo, como ocorrido entre 2014, 2015 e durante algum

tempo em 2016 na União. Nesse sentido, Akbari e Macdonald (2014) explicam também que, atualmente, a maior parte da imigração é proveniente de países não ocidentais e isso tem provocado um grande debate político e gerado muita controvérsia nas políticas de imigração de alguns países.

Conforme Vasconcelos e Botega (2015), a globalização favorece o aprofundamento da desigualdade global impactando os fluxos migratórios internacionais. Para tais autoras, enquanto as migrações continuam sendo estimuladas pela globalização, devido a difusão de notícias e informações sobre padrões de vida em sociedade, oportunidades de trabalho, ou mesmo experiências exitosas de migrantes, em países considerados altamente industrializados, não se percebe o aumento de oportunidades para todos os grupos de migrantes. Pelo contrário, o que ocorre é que as fronteiras nacionais cada vez mais restringem os fluxos migratórios, segregando e excluindo pessoas identificadas como estando fora do perfil desejado pelas sociedades de destino; pessoas ditas indesejadas por um grupo de decisores políticos desses países, como certos tipos de migrantes oriundos de países do Sul Global que são categorizados política e simplesmente como extremamente pobres; ou como refugiados que são instrumentalizados como bodes expiatórios, como supostos perigos para servir de resposta política a determinados problemas de ordem interna. A União Europeia é uma instituição internacional importante nesse processo de restrição e de securitização das migrações.

Nesse sentido, em 2014, Jean-Claude Juncker, então candidato à Presidência da Comissão Europeia, em alocução perante o Parlamento Europeu, para explicar sua estratégia para governar a Comissão, afirmou que a imigração legal, em sua política migratória a ser elaborada, se aproximaria daquela praticada pelos Estados Unidos, Canadá e Austrália, logo depois disse que era preciso proteger cada vez mais as fronteiras da União (JUNCKER, 2014). Embora ele mencionasse o modelo de imigração legal desses três países, não é coincidência que eles também sejam aqueles que mais restringem a migração no Norte Global.

Ainda que esse não seja o enfoque central desta tese, a racialização das políticas migratórias é também uma questão fundamental por detrás de processos de securitização migratória, que precisa ser discutida em relação ao caso europeu. Como o racismo é um fenômeno estrutural³ (ALMEIDA, 2019), regras e políticas migratórias têm sido

³ De acordo com Almeida (2019), o racismo é um fenômeno estrutural, institucional, porque é um sistema que permeia toda a organização econômica e política das sociedades nacionais, assim como influencia a

desenvolvidas historicamente sob lógicas e instituições racistas⁴ (SILVA, 2019), fazendo com que exemplos de políticas migratórias racializadas sejam encontrados tanto em países do Norte quanto do Sul Global⁵. Segundo Garner (2007), a política migratória e de refúgio securitizada da União Europeia é também racializada. Todas as medidas desenvolvidas desde o final dos anos 1980 passaram a utilizar métodos classificatórios entre o que o autor denominou como corpos problemáticos (não europeus) e não problemáticos (europeus) que visam acessar os territórios nacionais dos Estados-membros desse bloco político.

Imigrantes problemáticos não são vistos como tais porque eles são pardos ou têm particularidades fenotípicas específicas não compartilhadas pela maioria dos europeus brancos, mas porque as culturas às quais se supõe que estejam inscritos são vistas como incapazes de assimilação às normas liberais europeias, democráticas, individualistas, judaico-cristãs. Essa suposta incompatibilidade cultural permite que a presença de determinados grupos de imigrantes não apenas se torne problemática, mas também seja culpabilizada em períodos de mudanças econômicas e sociais graves, caracterizadas como “racismo de crise” por Etienne Balibar. (GARNER, 2007, p. 63, tradução nossa).

construção de narrativas antagônicas sobre diferentes grupos sociais desde o século XVI. Corresponde à estratificação de seres humanos ao construir categorias de raças de ditos “seres superiores” e “seres inferiores”, embasadas em diferenças físicas (fenotípicas) e culturais. Por isso, esse é um regime opressor (SILVA, 2019). Consequentemente, “[...] a história da raça ou das raças é a história da constituição política e econômica das sociedades contemporâneas [...]”, na qual existe a divisão entre aqueles que têm (mais) poder e direitos e aqueles que estão destituídos disso, ou que possuem menos direitos (ALMEIDA, 2019, documento não paginado).

- ⁴ Silva (2019) aborda a ambivalência do Direito enquanto instituição. Através da experiência brasileira, essa pesquisadora examina que, de um lado, o Direito é um instrumento garantidor de prerrogativas e de garantias do conjunto de pessoas que a literatura especializada retrata como branquitude, favorecendo a soberania de populações semelhantes nos Estados-nação do Norte Global (os ex-colonizadores). Por outro lado, o Direito serve para regulamentar regras e deveres para populações nacionais e estrangeiras não-brancas (negras, pardas, amarelas, etc.), construídas socialmente como inferiores em relação ao primeiro grupo. Silva enfatiza ainda que o Direito pode tanto servir para sedimentar, dar continuidade a um discurso social racista, quanto para romper com tamanho círculo vicioso em determinada sociedade.
- ⁵ Alguns exemplos disso são encontrados na análise de Pellegrino (1995) sobre o perfil demográfico da América Latina no pós-independência, através da noção generalizada das elites locais dominantes e dos seus governos nacionais de que precisava-se incentivar a imigração de europeus para supostamente melhorar suas sociedades nacionais. Silva (2019) argumenta também que o Brasil desenvolveu leis migratórias semelhantes que revelam essa lógica, privilegiando o imigrante branco e europeu e impedindo ou dificultando a entrada de estrangeiros não brancos nesse território. Satzewich (1988) discute essa questão através de imigrantes laborais da região do Caribe que, até a metade dos anos 1960, eram impedidos pelo governo canadense de venderem sua força de trabalho no Canadá; apesar de a política migratória canadense ter mudado há muitas décadas, Satzewich (2015) afirma que até pouco tempo existiam suspeitas e críticas de que o atual programa de imigração canadense reunisse características racializadas. Dunn, Klocker e Salabay (2007) debatem o sentimento anti-islâmico contemporâneo contra australianos muçulmanos, imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados muçulmanos nesse território, demonstrando que a racialização migratória ocorre também através de características culturais, como manifestações religiosas, não sendo motivada somente por fenótipos na Austrália. Por fim, Handmaker e Parsley (2001) examinam também a racialização da política migratória e de refúgio da África do Sul pós-apartheid, através de episódios racistas contra migrantes moçambicanos no início dos anos 2000.

A racialização de medidas migratórias no caso europeu evidencia que o discurso racista perpassa o processo de formulação de sua política migratória e de suas instituições. A “[...] migração é um tema atravessado pela raça [...]”, e o racismo estrutural está na essência da comunidade internacional (SILVA, 2019, p. 31). Ele é um processo ideológico, do qual as políticas da UE não são imunes (GARNER, 2007). Ao longo da tese serão apresentados exemplos disso, apontados na literatura especializada, em reportagens consultadas e/ou em relatos de entrevistados.

Essas e outras questões afins serão abordadas neste estudo através de uma epistemologia interpretativa. Os dados empíricos reunidos para compreender os diferentes fatores que puderam colaborar para a construção desse discurso político europeu foram obtidos através do método de entrevistas.

Devido a uma bolsa de estudos concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior tive a oportunidade de realizar um período-sanduíche no exterior, na Universidade Livre de Bruxelas. Lá fui recebido como pesquisador visitante no Grupo de Pesquisa sobre Relações Étnicas, Migrações e Igualdade (GERME), na Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, sob a orientação do Doutor Andrea Rea, um sociólogo experiente na questão migratória no continente europeu. Durante esse período realizei uma pesquisa de campo, que me permitiu fazer investigações quase antropológicas *in loco*, conhecer melhor a filosofia da União Europeia e de suas principais instituições que tratam direta ou lidam indiretamente com decisões sobre a matéria migratória. Com isso, fiz uma série de entrevistas, principalmente, com um grupo de oficiais da UE (*EU officials*), mas também com algumas ONGs humanitárias que têm sede em Bruxelas.

O conjunto dessas entrevistas foi dividido em dois grupos de *funcionários*. O primeiro foi composto por membros de algumas das principais instituições europeias que tratam, direta ou indiretamente, com a questão da política migratória do bloco, mais precisamente, com o seu processo decisório ou que influenciam o mesmo.

No segundo grupo de entrevistados estiveram representantes da sociedade civil internacional do campo humanitário, isto é, oficiais de ONGs que prestam apoio material e imaterial a migrantes e refugiados no território europeu, sobretudo, nas fronteiras externas dos Estados-membros da primeira linha, que funcionam como uma porta de entrada dos fluxos migratórios oriundos de países do Mediterrâneo para o território europeu.

Obviamente, essas ONGs e seus funcionários não têm a capacidade jurídica de determinar os rumos da política migratória da União. Contudo, a decisão de entrevistá-las, junto dos *EU officials*, ocorreu devido ao fato de que esses atores não-estatais têm a

capacidade de influenciar, informar, comunicar a tomada de decisões pelos Estadistas e burocratas europeus. Comumente, instituições europeias como a Comissão e o Parlamento promovem conferências internacionais que contam com a presença e a participação desses *practitioners* (profissionais) humanitários, mas também de seus integrantes da academia. Ademais, como visto acima, essas ONGs colaboram com a União na assistência e na proteção de migrantes e refugiados. Por essas razões, compreendi que seria muito importante tentar ouvi-las para saber o que elas pensavam sobre o discurso político de crise migratória, suas implicações e quem tinha sido afetado pelas práticas derivadas dessa narrativa, além delas mesmas que passaram a ser criminalizadas durante operações de salvamento e resgate no Mediterrâneo. Outro objetivo disso foi tentar confrontar visões que acreditava de antemão que seriam antagônicas, de modo a conseguir compilar dados empíricos mais dinâmicos, diversificados, menos enviesados. Assim, ciente das possíveis limitações (quantitativas, por exemplo) deste estudo, essas entrevistas são também consideradas como um outro diferencial importante, ao darem espaço de fala a pelo menos dois lados desse processo, já que entrevistar migrantes e refugiados não foi possível.

Logo, entre janeiro e abril de 2019, 25 entrevistas semiestruturadas, com perguntas de tipo aberto, foram feitas pessoalmente⁶. Encontrei-me e conversei com oficiais da Comissão Europeia, do Conselho Europeu, do Conselho de Ministros, do Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo⁷ (EASO), parlamentares e suas assistentes no Parlamento Europeu, e também com representantes da sociedade civil internacional do campo humanitário através de renomados e importantes atores não-estatais como a Caritas Europa, o C.N.C.D-11.11.11, a *Médecins du Monde* e o *Red Cross EU Office*.

Todas as respostas das entrevistas foram trianguladas com os demais dados encontrados na literatura especializada, em documentos oficiais de diversas instituições que constituem a União Europeia e em reportagens da imprensa internacional. Esse vasto material foi examinado qualitativamente e submetido a uma Análise de Discurso de tipo foucaultiano. Através dessa análise, além daquilo que havia sido dito, que estava explícito ou que era

⁶ Apenas uma dessas entrevistas foi respondida por e-mail.

⁷ O termo *asilo* na língua portuguesa falada em Portugal é o sinônimo para *refúgio* no Brasil e em outros países. Da mesma forma, em outros idiomas, ao se referir aos solicitantes de refúgio emprega-se usualmente a palavra *asilo*, como ocorre no francês (*demandeurs d'asile*) e no inglês (*asylum seekers*). Entretanto, “Na América Latina, desenvolveu-se o conceito de asilo, originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideú, de 1889, que dedicou um capítulo ao tema. [...] O asilo diplomático, assim, é instituto característico da América Latina. Em outros lugares do mundo, a expressão que se utiliza é refúgio. É certo, contudo, que outros países aplicam o asilo diplomático esporadicamente, não o reconhecendo, todavia, como instituto de Direito Internacional.” (BARRETO, 2010, p. 13). Por essas razões, justifica-se a preferência pelo uso do termo refúgio ao longo desta redação.

exposto, entre outras coisas, procurei identificar *aquilo que não havia sido dito*, que estava implícito ou havia sido silenciado. Conforme afirma Foucault (2007), nem tudo é sempre dito em discursos, na comunicação de políticas e em outros signos inteligíveis que compõem determinadas narrativas, sendo então esse *algo a mais* que o investigador precisa ter ciência e, assim, demonstrar através do exercício acadêmico. Foi isso que busquei evidenciar ao longo desta tese, através do discurso político da UE e seus Estados-membros, da política migratória comum mais restritiva e securitária. A análise de todos os dados se apropriou também de algumas das premissas do Construtivismo Crítico de Nicholas G. Onuf, como o papel da agência (pessoas, sociedade, Estado), a co-constituição de fenômenos internacionais, as regras na construção de realidades sociais e a centralidade da linguagem em todos esses processos descritos (ONUF, 1989, 2015) que influenciam a construção de discursos.

Aquilo que denominarei ao longo da tese como *discurso de crise migratória* consiste na soma das políticas desenvolvidas no âmbito supranacional da União Europeia, (como sua política migratória modificada a partir de 2015), e, no âmbito individual, as práticas de seus Estados-membros. Esses elementos constituem todo esse grande discurso europeu. Porque são também sistemas de significados construídos socialmente (JØRGENSEN; PHILLIPS, 2002) entre diferentes atores estatais e que fazem parte da burocracia dos seus Estados nacionais e da própria instituição da UE como um todo. Nesse sentido, o discurso de crise migratória na Europa é também um discurso essencialmente político, ideológico, frente à questão migratória, como esclarecem Jeandesboz e Pallister-Wilkins (2016).

Além da presente introdução deste estudo, a estrutura da tese foi dividida em outras cinco partes. No capítulo 2 – *Abordagem Teórico-Methodológica Para Análise da Política Migratória Europeia Face à “Crise Migratória”* – analiso os diferentes conceitos que embasaram a tese. O primeiro deles é a política migratória, seu funcionamento, para quem e para quem serve. Defino igualmente o que significa a União Europeia e sua política migratória comum. Ademais, abordo o conceito de securitização e criminalização das migrações, bem como o conceito de crise e crise migratória. Ao final, descrevo todos os aspectos teórico-metodológicos da pesquisa.

No capítulo 3 – *“Emergência Humanitária”, “Crise de Refugiados” ou “Crise Migratória”?* – realizo essencialmente uma análise descritiva do fenômeno migratório que começou a se desenvolver com mais intensidade nas fronteiras externas da União no final de 2014. Ou seja, um dos objetivos traçados para esta parte foi compreender no que isso consistiu. Para tanto, utilizo as respostas das entrevistas feitas durante a pesquisa de campo, triangulando-as com a literatura especializada, dados encontrados em relatórios oficiais de

instituições da União Europeia, conclusões de reuniões do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, documentos da Comissão e do Parlamento, e reportagens da imprensa internacional sobre esse período. Defino esses como alguns dos diferentes elementos que colaboraram para a construção do discurso político europeu mais restritivo, os quais serão aprofundados no decorrer também dos capítulos seguintes. Além disso, discuto o desenvolvimento de outras ditas crises subsequentes à de tipo de migratório no bloco político europeu durante o mesmo período.

Ao longo do capítulo 4 – *A Política Migratória da União frente à “Crise”* – apresento o estágio atual da política migratória comum da UE, elencando seus antecedentes (normas e elementos jurídicos, desalinhos entre as esferas supranacional e individual) que colaboraram para a sua reformulação durante mais de vinte anos, evidenciando as diferentes etapas análogas da construção do discurso político mais restritivo e da narrativa de *combate à imigração irregular e às redes criminosas de contrabando de migrantes*. Posteriormente, descrevo os principais eixos da Agenda Europeia de Migração (*European Agenda on Migration*) contando também com a percepção dos entrevistados, da literatura especializada e demais fontes.

No capítulo 5 – *As Implicações da Atual Política Migratória Comum* – abordo essa política sob o aspecto das principais consequências resultantes disso, como e quem foi atingido por isso. Desse modo, elenco quais foram as respostas e impasses centrais, assim como a Comissão, o Conselho e o Parlamento têm atuado desde então nas negociações e debates que tangenciam a matéria migratória. Em outro momento, amplio a discussão enfocando especificamente na análise do sistema de realocização, sobre a real polarização entre os Estados-membros, o processo conhecido como externalização de parte da política migratória e o papel da Frontex. Dando continuidade a isso, examino o conceito de Europa Fortaleza em relação à vizinhança mediterrânea e sobre a criminalização da atuação da ajuda humanitária prestada por atores não-estatais como as ONGs, nessa região. Finalizo esse capítulo com a opinião dos entrevistados sobre como a União Europeia deve agir nos próximos anos, considerando-se que uma *pressão migratória* tende a continuar ocorrendo em direção às suas fronteiras externas.

Nas penúltimas páginas retomo parte da análise desenvolvida ao longo de todo estudo, através das conclusões (capítulo 6) tecidas. Dentre essas, está o fato de que realmente existe um discurso europeu que securitiza o migrante ou a própria migração, resultado de normas, práticas e discursos progressivamente restritivos e seletivos. A partir do crescimento do fluxos migratórios de migrantes e refugiados em situação irregular oriundos de países do Norte da

África e do Oriente Médio esse discurso político foi reforçado pelas instituições europeias, suas lideranças políticas, como os Chefes de Estado e de Governo de seus Estados-membros, mas também seus Ministros da Justiça e do Interior, assim como favoreceram o desenvolvimento de novas diretrizes migratórias, como a Agenda Europeia de Migração. Além disso, esse cenário de uma suposta crise migratória acabou sendo corroborado igualmente por parte da academia e da imprensa ao retratarem, ao reproduzirem esse fenômeno também como uma crise diante da opinião pública das sociedades desse continente e do restante do mundo. As páginas subsequentes são seguidas pela lista de todas as referências utilizadas, os apêndices e alguns anexos reunidos.

2 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPEIA FACE À ‘CRISE MIGRATÓRIA’

“[...] international migration is a constant, not an aberration, in human history. [...] People as well as governments shape international migration.”
(CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2014, p. 317).

Em maio de 2015, a política migratória da União Europeia (UE) mudou formalmente. O bloco europeu passou a adotar as diretrizes da Agenda Europeia sobre Migração (*European Agenda on Migration*) e de outras iniciativas propostas pela Comissão Europeia. Como abordarei nesta tese, esse foi o momento do desenvolvimento de supostas novas medidas, como o polêmico mecanismo de realocização de refugiados, e da reafirmação de velhos compromissos, como o combate às redes criminosas de contrabando de migrantes e de tráfico de pessoas. Essa mudança de estratégia foi influenciada pela chegada de afluxos migratórios mistos (solicitantes de refúgio e migrantes econômicos) em situação irregular, conformando um fenômeno migratório nas fronteiras europeias, objeto de análise do capítulo seguinte, bem como a construção de um discurso político europeu com implicações ainda hoje presentes para a UE e a região do Mediterrâneo.

Naquele mesmo ano, tal fenômeno migratório foi também denominado de diferentes formas por pesquisadores da temática migratória, pela própria UE e até pela imprensa internacional. Existiu quem defendesse a existência de uma suposta crise migratória, composta por migrantes (econômicos) e refugiados, no território da União (BBC, 2019; COUNCIL OF THE EU, 2015b; ESTEVENS, 2018; METCALFE-HOUGH, 2015). Outros retrataram-no como uma “crise de refugiados” (GEDDES; SCHOLTEN, 2016; NIENABER, 2015). Há ainda aqueles que descreveram o que aconteceu na Europa nos últimos anos como parte de uma crise de refugiados existente em escala global (BETTS; COLLIER, 2017). Mas, para certos autores, o que ocorreu foi algo muito mais amplo, logo enquadrar isso sob o alicerce de uma crise seria inadequado (BAUMAN, 2017; CHOULIARAKI; STOLIC, 2017; CHOULIARAKI; ZABOROWSKI, 2017; JEANDESBOZ; PALLISTER-WILKINS, 2016; MIGREUROP, 2017).

Desde os anos 1990, o debate sobre migrações internacionais se tornou uma pauta prioritária na agenda da comunidade internacional (DAUVERGNE, 2008; GUIRAUDON, 2003; HUYSMANS, 2000; MÁRMORA, 2004). As migrações internacionais, isto é, a mobilidade humana entre dois ou mais territórios nacionais diferentes (IOM, 2004), estando “[...] normalmente reservada às políticas internas dos Estados passou para o nível das relações

bilaterais, localizando-se finalmente no núcleo dos problemas globais da humanidade.” (MÁRMORA, 2004, p. 29, tradução nossa).

No caso da UE a politização dessa questão não foi diferente. Esta politização se torna tangível quando se observa, por exemplo, a evolução da política migratória comum e dos fluxos migratórios na região do Mar Mediterrâneo (BABELS, 2017, 2018a). Contudo, como discutido no decorrer desta tese, a migração adquiriu, definitivamente, centralidade no debate político europeu nos últimos anos, sobretudo, a partir do final de 2014 e o ano de 2015.

Este capítulo tem como objetivo central apresentar, explorar e compreender o quadro teórico-conceitual e metodológico proposto para analisar a política migratória vigente na UE desde os desdobramentos do fenômeno migratório supramencionado, bem como sobre o discurso político europeu que engendrou uma conjuntura de crise no espaço da União no período destacado. A primeira seção propõe discutir no que consiste, como se dá a formulação e quais as características centrais de uma política migratória, que é um instrumento, uma estratégia estatal fundamental, a qual permite, por exemplo, definir e distinguir um não nacional (um estrangeiro) do restante da população nacional de determinado país, ou quais são seus direitos e deveres para com a sociedade de destino ou residência, entre outras medidas. Nesse sentido, descrevem-se, igualmente, algumas abordagens teóricas de pesquisadores das áreas de Estudos Migratórios, Sociologia, Geografia Humana, Ciência Política e Relações Internacionais ao longo do capítulo.

Na seção seguinte, ampliarei essa discussão para o caso da UE, explicando no que consiste, como se dá o seu funcionamento interno e de suas principais instituições, de modo a esclarecer que ela não é um bloco monolítico, sendo essa característica fundamental para compreender a sua política migratória. Em um terceiro momento, ponderarei sobre a relação entre o conceito de migrante irregular e o fenômeno da criminalização das migrações, assim como suas origens e reais implicações. Na quarta seção abordarei a definição dos termos crise e crise migratória, relacionando-os ao fenômeno migratório analisado por este estudo.

Na última seção, as escolhas metodológicas adotadas, durante o desenvolvimento da tese, serão devidamente apresentadas. Com isso, relatarei a metodologia selecionada, as fontes, a etapa de coleta de dados empíricos, o período da pesquisa de campo, a análise dos dados encontrados, bem como as abordagens teóricas envolvidas nesse processo, entre outras questões afins.

2.1 COMO FUNCIONA UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA, PARA O QUÊ E A QUEM SE DESTINA

A política migratória é uma ferramenta vital ao desenvolvimento e a manutenção do Estado (MÁRMORA, 2004). Esta é uma política pública que disciplina sobre tudo o que diz respeito à matéria migratória internacional dentro do território nacional. Ela é um instrumento político fundamental porque expressa a visão estatal sobre as migrações internacionais de acordo com os valores do Estado, de seu governo e de sua sociedade.

Essa política é dividida em duas partes, com funções e objetivos diferentes e complementares. De acordo com Hammar (1985) e Meyers (2000), a primeira parte é denominada como *Política de controle de imigrante* ou a *Regulação de imigrante* (*Immigrant control policy* e *Immigrant regulation*, respectivamente). Esta define as normas e os procedimentos que determinam as condições de entrada e de seleção dos fluxos de todos os cidadãos estrangeiros, tais como imigrantes/ residentes permanentes, trabalhadores imigrantes com visto temporário e/ou refugiados e solicitantes de refúgio⁸.

Hammar (1985) e Meyers (2000) definem a segunda parte de uma política migratória como a *Política de Imigrante* (*Immigrant policy*). Esta visa estabelecer direitos e deveres, além de parâmetros para todos os imigrantes residentes. Ela disciplina sobre condições de trabalho, de moradia, oportunidades de educação e de aprendizagem do idioma oficial local, benefícios e serviços sociais, questões culturais, possibilidade (ou não) de participar de sindicatos, associações voluntárias, da vida política, etc.

Por isso, a política migratória é ainda uma prerrogativa do Estado soberano. Esse ator é quem elabora e estipula o seu conteúdo. Logo, essa política delimita a sua percepção sobre a migração, balizando sua compreensão acerca do tema. E, então, estabelece qual é a ênfase ou

⁸ Dentre o grupo de migrantes forçados internacionais, o refugiado é a principal categoria migratória reconhecida histórica e internacionalmente. O atual regime transnacional de refúgio reúne um conjunto de leis e tratados internacionais que começou a ser construído em 28 de julho de 1951, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), através da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, também reconhecida como Convenção de Genebra (UNHCR, 2010). Esse dispositivo legal definiu o refugiado no seu Artigo 1º como um indivíduo que temesse ser ou estivesse sendo perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (UNHCR, 2010). Embora deslocados internos e refugiados sejam originados pelas mesmas causas, como uma guerra civil, por exemplo, é justamente a fronteira física, que limita a ação do direito internacional em prol dos deslocados internos. “Porque as pessoas deslocadas internamente permanecem dentro de seu próprio país e não atravessam fronteiras internacionais, elas não podem ser protegidas como refugiados.” (LOESCHER; LOESCHER, 1994, p. 3, tradução nossa). Definidos internacionalmente pela primeira vez em 1998 (UNITED NATIONS, 2004), os deslocados internos representam um fenômeno de extrema relevância, que precisa ser revisto pela comunidade internacional, já que essas pessoas necessitam tanto de proteção e amparo quanto os solicitantes de refúgio ou refugiados considerados *tradicionais*.

o traço característico adotado pela sua política. Isto é, será esta uma política *protecionista*, ou seja, que restringirá a entrada de determinadas categorias migratórias ou certas nacionalidades de migrantes, selecionando, separando quem será aceito daquele que será barrado? Ou, será esta uma política mais liberal, de *portas abertas*, visando a acumulação interna de capital humano e as necessidades econômicas da sociedade de destino? (MÁRMORA, 2004; MASSEY *et al.*, 1993). Ou, mesmo, será ela um híbrido desses dois tipos de políticas? Dadas razões supramencionadas justificam a imprescindibilidade da análise da política migratória de dado Estado-nação, ou de organismos intergovernamentais, como a União. Por isso, a atual política migratória comum é o objeto de escrutínio desta tese.

O vínculo entre a política migratória e o Estado está igualmente relacionado a tudo aquilo que esse ator representa. Segundo Sayad, a migração é um tema que corresponde ao “[...] limite do que é o Estado nacional, limite que permite ver o que é, intrinsecamente, sua verdade fundamental.” (1999, p. 396, tradução nossa). Diante dessa reflexão, “[...] pensar a imigração, é pensar o Estado e que é ‘o Estado que pensa ele mesmo pensando a imigração.’” (SAYAD, 1999, p. 396, tradução nossa). Isso significa dizer também que a migração é inerente ao próprio passado dos Estados, tendo influenciado a formação e a evolução desses atores da comunidade internacional, assim como é no seu presente e será no futuro, devido ao atual estágio de interdependência econômica da globalização e inevitabilidade das migrações internacionais. “A maioria dos países desenvolvidos do mundo tornaram-se sociedades multiétnicas, diversas e aquelas que não alcançaram esse estágio estão encaminhando-se decisivamente nessa direção.” (MASSEY *et al.*, 1993, p. 431, tradução nossa).

Ademais, ainda que a continuidade das migrações internacionais faça o Estado ter que se adaptar à nova conjuntura, reitero, esse ator é ainda essencial no debate migratório. “O Estado deve continuar central para a nossa análise, já que ele continua a ser o foco das expectativas relacionadas à entrega da segurança, da justiça e da prosperidade – mesmo se essa responsabilidade é difícil (alguns diriam impossível) de atender.” (BOSWELL, 2007, p. 88, tradução nossa). Isso facilita também a compreensão sobre como se definem suas escolhas, quais são suas limitações quanto à formulação de sua política migratória (BOSWELL, 2007).

A título de exemplo, durante a segunda metade do século XIX, a política migratória influenciou a formação dos novos Estados da América do Sul. Após a fase das independências nessa região, os novos países austrais, como a Argentina, o sul do Brasil e o Uruguai, adotaram políticas de *branqueamento* de suas sociedades, via regulamentos migratórios que visavam a atração de imigrantes europeus (FISCHER-BOLLIN, 2009). Os governos sul-

americanos acreditavam que esses imigrantes seriam mais competentes para alavancar o progresso e ajudar no repovoamento, na reconstrução e no desenvolvimento nacional. Da mesma forma, eles contavam com o apoio das suas elites nacionais, as quais defendiam, igualmente, que os imigrantes europeus poderiam ‘melhorar’ as suas sociedades em relação à população de mestiços e de negros, empoderados, de certa forma, pela sua participação nas lutas nacionais independentistas (PELLEGRINO, 1995). Esse breve exemplo das primeiras políticas migratórias sul-americanas demonstra como a questão das migrações sempre esteve permeada por questões de raça (de etnia) e de construção de identidade nacional, interferindo na formação societária de seus países. Em outras palavras, a “[...] migração é um tema atravessado pela raça [...]” (SILVA, 2019, p. 31). Por isso, acabou engendrando comportamentos racistas⁹ nessas sociedades contra determinadas nacionalidades de estrangeiros em momentos distintos.

Surpreendentemente, esse comportamento racista, nocivo, de superioridade diante de um grupo étnico-religioso não nacional diferente, ainda hoje, em pleno século XXI, pode ser verificado em sociedades econômica e industrialmente mais desenvolvidas. Castles, De Haas e Miller (2014) explicam, por exemplo, que governos asiáticos e sua opinião pública tendem a compreender a imigração como uma ameaça aos seus modelos de Estado-nação, ou que a opinião pública em geral, principalmente, nos Estados Unidos, é preconceituosa quanto ao Islã e muçulmanos. Desde 2015, debate de teor semelhante foi intensificado e retomado por alguns Estados-membros da União, como os integrantes do chamado Grupo do Visegrado, mas também por países da Europa Ocidental, como a Itália, entre outros países. Estes contrários à recepção de solicitantes de refúgio e migrantes oriundos do Oriente Médio, dentre os quais estavam pessoas de confissão religiosa muçulmana, diante de uma conjuntura definida pelos mesmos atores estatais como uma crise migratória. Nos próximos capítulos, outros exemplos serão discutidos, como aquele de um parlamentar europeu que afirmou em entrevista que seu país poderia receber solicitantes de refúgio, mas esses deveriam ser cristãos, demonstrando uma das narrativas políticas importantes presentes no grande discurso europeu que influenciou a política migratória do bloco, bem como aquela individual de seus Estados-membros e o comportamento de alguns membros de suas respectivas sociedades.

⁹ Em sua análise sobre o histórico de leis migratórias no Brasil, Silva (2019) avalia que, desde o Império, imigrantes brancos do Norte da Europa foram beneficiados por medidas migratórias que lhes garantiram privilégios em solo brasileiro, ao passo que outras leis desenvolvidas regulamentaram o controle ou o impedimento da entrada de imigrantes não brancos (negros da África, indígenas da Ásia). Isso pode favorecer comportamento sociais racistas, e não xenófobos. Aversão em questão é contra uma etnia específica e não contra qualquer grupo de estrangeiros, por exemplo.

É nesse sentido que a sociedade possui também um papel importante em meio ao grande debate do desenvolvimento da política migratória. O grupo formado por cidadãos nacionais, membros da sociedade civil organizada (ONGs - Organizações não governamentais nacionais de proteção e defesa dos direitos de migrantes), e até associações contrárias à recepção de migrantes, pode tentar pressionar e, assim, conseguir influenciar o governo em questão, durante o processo de desenvolvimento de dada política migratória. Ou, isso pode acontecer também posteriormente para tentar modificá-la. Ou, ainda, a sociedade pode pressionar seus candidatos políticos, nessa questão, de modo a influir sobre o resultado de suas campanhas eleitorais.

Com isso, a percepção, e mais do que isso, a compreensão dos membros de uma sociedade sobre as migrações internacionais é um fator relevante. Enquanto estratégia política, uma sociedade poderá ser fracionada entre grupos a favor da entrada de migrantes econômicos (ou da acolhida de solicitantes de refúgio e refugiados reassentados), e grupos diametralmente opostos à política de atração de estrangeiros (MÁRMORA, 2004). Contudo, esse é um debate polarizado muito mais nuançado extremamente sensível e nem sempre binário. Porque pode envolver ainda outros polos com objetivos e interesses diferentes em jogo. Nos capítulos 4 e 5, isso será melhor abordado através da percepção de alguns funcionários de instituições da União Europeia entrevistados para esta tese, contrários a uma dita política migratória de portas abertas. Por exemplo, ainda que algumas dessas pessoas reconhecessem a situação complexa e periclitante de migrantes na região do Mar Mediterrâneo e as questões morais envolvidas no salvamento e resgate, afirmando, assim, que migrantes deveriam ser salvos, esses mesmos funcionários foram contundentes ao dizer que isso deveria ser feito na origem de tais fluxos (pelos governos da África mediterrânea) e que isso não seria uma responsabilidade da União. Logo, isso revela um certo dualismo e, como afirmaram outros entrevistados, uma hipocrisia no discurso europeu quanto à migração no período de 2014 a 2018.

Mármora (2004), Castles, De Haas e Miller (2014) revelam que a polarização social sobre a temática migratória não é uma novidade, muito menos sua influência sobre a percepção nacional na construção de uma política migratória. Conforme esses autores, isso tem se repetido ao longo da história da civilização humana, porque o imaginário sobre as migrações é modificado de acordo com: a) fatores conjunturais, compartilhados dentro de cada sociedade ou difundidos entre o conjunto dessas – uma crise econômico-financeira, por exemplo, como ocorrido nos países pertencentes à zona do euro a partir de 2008; b) pela atuação dos atores sociais – dos decisores políticos, que podem utilizá-la como moeda de

barganha política; e c) pela relação entre a opinião pública sobre a temática e a sua interpretação e difusão pelos meios de comunicação. Sendo assim, a percepção sobre a temática migratória evolui ou retrocede em cada momento histórico, seguindo determinantes estruturais domésticos e internacionais.

Por isso vemos que as migrações foram, em diferentes situações, sinônimo de progresso, de ameaça competitiva no mundo do trabalho, de invasão territorial, de destruição cultural ou da construção de novas nações. À medida que o país muda sua percepção sobre a migração, adéqua sua política migratória para a nova realidade [...]. A percepção da sociedade receptora é alimentada por diferentes formas, que vão desde a análise objetiva até o juízo espontâneo, sendo este último, muitas vezes, gerador de preconceitos frente ao migrante. As imagens que se formam na sociedade vão estar tanto dirigidas para a emigração como para a imigração. [...] As imagens preconceituosas podem levar a posições *xenófobas* nas quais o imigrante é tomado facilmente como a causa dos males de uma sociedade em situação de crise [...]. (MÁRMORA, 2004, p. 54–55, grifo do autor, tradução nossa).

As políticas migratórias podem, igualmente, ser pensadas e definidas em torno de padrões migratórios. “As propostas das políticas migratórias são voltadas a produzir efeitos em ‘padrões migratórios’ existentes ou para desenvolvê-los intencionalmente.” (MÁRMORA, 2004, p. 88, tradução nossa). Mármora (2004) argumenta ainda que tais padrões são instrumentalizados através de cinco critérios ou características, tais como direcionalidade, temporalidade, seletividade, voluntariedade e composição dos migrantes (Quadro 1). Logo, conhecer o padrão migratório auxilia na identificação dos objetivos de dada política migratória, permitindo compreender como serão construídos seus instrumentos legais, programas estatais e iniciativas desenvolvidas para os migrantes. Isso também ajuda a caracterizar a política migratória que o Estado busca desenvolver, bem como sua percepção sobre as próprias migrações como um todo.

Quadro 1 – Critérios característicos de padrões migratórios nas políticas migratórias

Critério	Definição
Direcionalidade	Corresponde à direção do fluxo migratório desejado, estabelecendo se essa será uma política de imigração ou de emigração.
Temporalidade	Corresponde ao tempo de duração da estadia do estrangeiro, determinando se essa é uma política de imigração temporária ou de residência permanente.
Seletividade	Corresponde ao volume e ao perfil dos afluxos migratórios, elencando quem deve (ou não) acessar o território nacional.
Voluntariedade	Corresponde à motivação do fluxo migratório explicitando o seu caráter forçado ou voluntário.
Composição dos migrantes	Corresponde à composição social, política ou origem (étnico-religiosa) do fluxo migratório.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mármora (2004).

Mármora (2004) esclarece que o critério da **Direcionalidade** determina o sentido no qual a política migratória se fundamenta. Isso significa saber se essa será uma política de imigração, para prospectar imigrantes qualificados que desejem trabalhar em outro país; ou de trabalhadores para certos setores da indústria que não consigam recrutar nacionais, como no sistema de trabalhadores convidados (*guestworkers*), adotado para preencher a escassez de mão de obra de vários países europeus no pós-guerra, como discutido na seção seguinte. Ou, ainda, se esta será uma política de emigração, ou mesmo de retorno (de repatriação) de nacionais que deixam o país natal em direção ao exterior.

A Argentina ilustra muito bem essa política de emigração. Durante o famigerado *Proceso de Reorganización Nacional*, sua última ditadura civil-militar (1976-1983), o Estado argentino organizou a saída de parte de seus cidadãos, considerados dissidentes do regime político, através de um instrumento conhecido como a Opção (*Opción*), no qual o argentino tinha que escolher entre permanecer na cadeia ou deixar o país imediatamente (BRAGA, 2012). Anos mais tarde, em 2003, os governos de Néstor e Cristina Kirchner instituíram o *Programa R.a.í.c.e.s (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior)*, incentivando o retorno e a repatriação de profissionais altamente qualificados residentes no exterior (ESTEBAN, 2019) fruto das diferentes ondas de fuga de cérebros¹⁰ argentinos¹¹.

O segundo critério apresentado por Mármora (2004) que define o padrão migratório é a **Temporalidade**. Este caracteriza a política quanto ao tempo de permanência conveniente e permitido ao migrante no país de destino. Isso define se o imigrante será considerado um residente permanente, ou alguém com necessidade de um visto de longa estadia; ou, se esse

¹⁰ Tradicionalmente, os profissionais altamente qualificados são aqueles que concluíram com êxito sua educação de nível superior na Ciência e Tecnologia (C&T), obtendo ao final um diploma universitário. Esses profissionais são também assim considerados quando não possuem a qualificação do primeiro grupo, porém estão empregados na área de C&T, em algum cargo no qual normalmente se requerem estudos terciários específicos (GUERRERO, 2007). Eles são o capital humano, recurso essencial e estratégico de um país, muitas vezes, resultante de longas e onerosas políticas públicas de educação que beneficiam profissionais especialmente da C&T, mas igualmente de outras áreas do conhecimento. Geralmente, esse capital humano valioso emigra devido aos fatores de atração (*push*), como diferenças salariais, oportunidades profissionais, falta de perspectiva de mudança no país de origem, relevância do treinamento/ da capacitação no exterior, falta de políticas reais de mão de obra, diferença tecnológica entre ambos os destinos, insatisfação com a vida no país de origem, entre outros; resultando no fenômeno internacionalmente conhecido *fuga de cérebros (brain drain)* (ADAMS, 1968).

¹¹ Essa fuga de cérebros ocorreu em diferentes momentos da história contemporânea argentina: ao longo das diferentes etapas da ditadura nesse país, com o agravamento das crises financeiras que afetavam a economia nacional a partir dos anos 1980, sendo também motivada pelo próprio descaso político e sucateamento da ciência argentina e/ou pela busca de melhores oportunidades laborais nas áreas das Ciências, em países mais desenvolvidos nessa área.

mesmo terá um visto de residência temporária (de curta duração¹²), estabelecendo um período específico de permissão para sua permanência no território de destino. “Dentro das estratégias políticas prevalentes na atualidade, muitos países procuram evitar a imigração ou emigração permanente, preferindo os movimentos por lapsos determinados de tempo.” (MÁRMORA, 2004, p. 90–91, tradução nossa).

Por sua vez, o critério da **Seletividade** está relacionado diretamente ao volume das migrações. Seu enfoque está na preponderância de características de migrantes, como a “[...] origem, a religião, o sexo, a idade, a educação, o estado civil ou o nível socioeconômico [...]” (MÁRMORA, 2004, p. 91, tradução nossa) em afluxos migratórios. Logo, migrações seletivas podem ser adotadas pelos governos para “[...] responder tanto ao objetivo de uma política para promover certo tipo de migrantes de acordo com suas necessidades, ou para evitar a entrada de população considerada não conveniente [...]” (MÁRMORA, 2004, p. 91–92, tradução nossa).

Por essa razão, geralmente, fluxos migratórios chamados popular e pejorativamente de massivos, isto é, com um volume de migrantes considerado muito grande, em um curto espaço de tempo, ocasionam preocupação entre os governantes dos países de destino. No capítulo seguinte, isso será abordado através da discussão sobre o tipo de fenômeno migratório identificado, a partir de 2015, na União, quando pouco mais de 1,3 milhão de solicitantes de refúgio (EUROSTAT, 2019a), de várias nacionalidades, sobretudo de sírios, afegãos e iraquianos, cruzaram as fronteiras externas em situação irregular. Esse é o tipo de fenômeno migratório que pode influenciar a mudança da política migratória do país de destino, tornando-a ainda mais seletiva do que antes, como esta tese propõe discutir através do caso europeu. Sendo assim, “[...] o fato de que as migrações sejam massivas pode gerar atitudes de defesa ou recusa por outra parte da sociedade que as recebe, ou dos grupos de poder da mesma, incidindo, portanto, na definição das políticas.” (MÁRMORA, 2004, p. 92, tradução nossa).

A **Voluntariedade** é o quarto critério característico de um padrão migratório apresentado por Mármora (2004). Isso auxilia a distinguir se o fluxo migratório visado em dada política é voluntário ou forçado. Tal discussão implica analisar a *volição* no ato de migrar, relacionada ao custo-benefício de fazê-lo até o país de destino e das oportunidades que lá podem estar à espera do(a) migrante, em relação ao ponto de origem.

¹² O que, comumente, corresponde a uma estadia de mais de três meses, com prazo inferior a um ano. Ao contrário da migração permanente, que envolve estadia de mais de doze meses (KRALER; REICHEL, 2011).

Consoante a Organização Internacional para as Migrações (OIM), os fluxos migratórios chamados de voluntários são originados de forma espontânea (voluntariamente), por diferentes razões consideradas como sendo de *conveniência pessoal*, devido ao objetivo principal de melhorar a condição social e material do migrante e/ou de sua respectiva família¹³ (IOM, 2004). São exemplos disso a migração para buscar emprego no mercado laboral de outro país, para assumir um contrato de trabalho em uma empresa estrangeira, realizar um intercâmbio científico-acadêmico, fazer turismo tradicional, turismo de saúde, etc. (IOM, 2004). Por conseguinte, é muito comum que esses migrantes sejam também caracterizados, genericamente, como migrantes econômicos.

Diferentemente dos fluxos voluntários, as migrações internacionais reconhecidas como forçadas são, geralmente, ocasionadas por fatores de ordem política. O deslocamento forçado pode ter inúmeras causas principais (*root causes*), mas geralmente essas ocorrem pela multiplicação de conflitos civis, por perseguições político-ideológicas, culturais e religiosas a determinado grupo nacional, pelos efeitos da mudança ambiental (causada ou não pelo homem), entre outros fatores. São, enfim, resultado de uma grande falta de segurança humana em países da comunidade internacional (IOM, 2017). Hoje, essas migrações tendem a ter “[...] maior aceitação e, em alguns casos, a única por parte dos países desenvolvidos receptores de migrantes.” (MÁRMORA, 2004, p. 96, tradução nossa). No caso da UE, essa última afirmação é bastante questionável, quando observa-se o impasse político produzido pelo mecanismo europeu de realocização de refugiados, implementado pela Comissão em 2015, que consiste no compartilhamento obrigatório entre seus Estados-membros do volume de refugiados chegados nos chamados Estados de primeira linha (Grécia, Itália, Malta, por exemplo), entre seus Estados-membros, como aprofundarei nos dois últimos capítulos.

Embora a definição teórica internacional entre um migrante considerado voluntário e outro forçado pareça muito clara, o limite prático e real entre ambas categorias migratórias é bastante tênue e frágil, principalmente, no começo do século XXI. Porque, cada vez mais, os

¹³ O migrante internacional colabora com sua família no país de origem, geralmente, através do envio de quantias financeiras (as remessas internacionais) auferidas com o seu trabalho no país de destino. Muitas vezes, essa é a única, ou a principal, fonte de renda para essas famílias, sobretudo, em países em desenvolvimento. Os valores em remessas acabam ultrapassando até o total da ajuda internacional recebida, em muitos dos casos, sendo assim um dos fluxos econômicos mais rentáveis e benéficos para o Produto Interno Bruto desses países, que possuem economias pequenas e grandes diásporas populacionais (DESILVER, 2018). As remessas são também um dos pontos positivos das migrações internacionais contemporâneas para as comunidades de origem, segundo, já apontava em 1997, o relatório da primeira Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo (NACIONES UNIDAS, 1995). Essa é a situação também de refugiados que possuem permissão para trabalhar no país de refúgio, conseguindo, assim, conseguem aliviar a pressão econômica vivida no país de origem através dessas remessas (LOESCHER, 1993; LOESCHER; LOESCHER, 1994).

determinantes (os *drivers*) da migração forçada são mistos e difusos. Muitas pessoas emigram em direção à países industrializados do Norte Global, fugindo de regiões subdesenvolvidas, como o norte da África e do Oriente Médio, onde convivem com situações adversas e extremas que não são, ou não ocasionaram ainda, conflitos civis reconhecidos internacionalmente. Essas situações revelam uma extrema insegurança humana e resultam de impactos nocivos de choques econômico-financeiros, de dificuldades crônicas em seus países de origem, como insegurança alimentar, instituições políticas frágeis, pobreza estrutural, etc. (IOM, 2019). Logo, o não reconhecimento de situações como essas por atores centrais da comunidade internacional, como os Estados-nação, dificulta ou impossibilita enquadrar sob o estatuto internacional de refúgio as pessoas que fogem desses contextos não considerados como conflitos civis ou perseguições políticas, religiosas, culturais. Sendo assim, elas acabam sendo discursivamente categorizadas como migrantes econômicos que emigram *em busca de uma qualidade de vida melhor*¹⁴. Sendo assim, o critério da voluntariedade de um fluxo migratório, sob o espectro de uma política migratória, deve ser exaustiva e cautelosamente analisado a fim de determinar as causas reais de cada migrante, não recaindo em generalizações e amálgamas políticos, como destacado por alguns Estadistas europeus em determinados momentos, desde 2015, afirmando que as pessoas que solicitavam refúgio naquele momento na Europa não eram refugiadas, mas sim *apenas migrantes econômicos*, como apresentarei nos próximos capítulos.

Finalmente, Mármora (2004) elucida a **Composição dos migrantes** como o quinto e último critério que caracteriza uma política migratória. Através disso debatem-se diferentes características de determinado fluxo migratório e de sua população alvo, como o nível social

¹⁴ Nesse sentido, outras conceptualizações mais recentes consideram o *fator de sobrevivência* do migrante no somatório da sua decisão de migrar e jogam luz ao critério da voluntariedade em uma política migratória. O primeiro exemplo é o da *Migração laboral de sobrevivência*, que ocorre quando migrantes laborais deixam um país, “[...] porque sua *sobrevivência cotidiana em termos econômicos, já não é possível no lugar de origem [...]*”, ou, porque “[...] sua qualidade de vida ou expectativas de realização pessoal estão fortemente limitadas ou reduzidas pela situação econômico-social em que se encontra.” (MÁRMORA, 2004, p. 95, grifo do autor, tradução nossa). Outro exemplo é o da *Migração por Sobrevivência (Survival migration)*, através da qual Betts e Kaytaz (2009) debatem se os migrantes seriam realmente apenas econômicos, ou se corresponderiam a um grupo maior de refúgio, ampliando esse debate de migrações forçadas, ao incluir igualmente outras situações de fuga para sobrevivência dessas pessoas, além do refúgio histórico e característico. Ambos os conceitos supramencionados são importantes porque oxigenam esse debate migratório. De um lado, eles questionam a ideia da própria voluntariedade do ato migratório. Ou seja, o migrante econômico realmente migra por sua própria vontade? Ou, ele ou ela o faz diante de uma conjuntura adversa também? (MÁRMORA, 2004). Por outro lado, a ampla aceitação de conceitos como esses representaria uma mudança no direito internacional de refúgio e no próprio direito humanitário e, conseqüentemente, no número de pessoas que teriam a prerrogativa de solicitar legalmente o refúgio ou situação semelhante nos Estados de destino. E, por sua vez, isso poderia aumentar o número de migrantes considerados como forçados e, logo, o compartilhamento da responsabilidade estatal nessa matéria. O que, cada vez mais muitos procuram evitar, por isso esse é um debate ainda inconclusivo.

daqueles que partem do país de origem. Migrantes considerados como recursos humanos qualificados ou potenciais investidores são, geralmente, preferíveis em termos de retorno ao país de destino, seja no curto ou longo prazo, do que migrantes com um nível socioeconômico menor inferior, ou com baixa instrução educacional, porque esses últimos acabam sendo vistos como um fardo social que pode vir a onerar a sociedade de destino. A composição política, no caso de dissidentes políticos de um regime não democrático, por exemplo, e sua origem étnico-religiosa são outros determinantes relevantes para dada política migratória. Todavia, é fundamental observar que a percepção, seja ela positiva, seja ela negativa, sobre essa composição migratória dependerá também de outros fatores, como os interesses desse Estado, de seus grupos sociais e de sua conjuntura sociopolítica.

Por isso, as transformações e revisões de políticas migratórias em cada país são reflexos de aspectos e impactos, sobretudo, econômicos, sociais e legais inerentes à cada período histórico. Nas últimas décadas, a dinamicidade e a interação das forças da globalização econômica influenciaram a mudança de leis migratórias. “As leis de migração estão agora imbuídas de mais regras de caráter legal. A velocidade dessa mudança, acontecendo quase exclusivamente desde o começo dos anos 1990, é instrutiva, considerando a globalização contemporânea.” (DAUVERGNE, 2008, p. 8, tradução nossa).

Nesse sentido, a incidência de crises socioeconômicas e financeiras globais é um fator explicativo que favorece o endurecimento das políticas migratórias nacionais. Conforme Koser, “As cinco maiores crises financeiras do século XX todas tiveram consequências para os migrantes, a migração e a política migratória.” (2009, p. 7, tradução nossa)¹⁵. Mas, isso é apenas um dos efeitos decorrentes dessas crises, podendo haver outros, como o retorno de migrantes econômicos para seus países de origem devido ao desemprego nos países de destino; diminuição de remessas financeiras para os países de origem; recesso econômico nos países de origem dependentes dessas remessas; aumento da hostilidade, da xenofobia ou até de racismo (podendo incluir casos de violência) de cidadãos nacionais contra migrantes estrangeiros, entre outros impactos. Estas crises são difíceis de serem previstas, dada as suas especificidades e a conjuntura internacional (CASTLES, 2009; KOSER, 2009). Contudo, é patente que elas transformam o padrão migratório a nível global. Porque “[...] quando países ricos experimentam uma má conjuntura, a situação é provavelmente muito pior nos países periféricos que normalmente fornecem-lhes mão de obra importada” e os “[...] incentivos para

¹⁵ Além de crises financeiras, crises sanitárias, como pandemias, aceleram ou influenciam também a transformação de políticas migratórias.

se mover continuam na realidade ou se tornam talvez ainda mais severos do que antes.” (ZOLBERG, 1989, p. 409, tradução nossa).

No caso europeu, a crise do final dos anos 2000, e suas implicações para o mercado de trabalho e aos índices de desemprego na zona do euro, como afirmaram parlamentares europeus entrevistados durante a pesquisa de campo, somadas ao crescimento da atuação de redes (*quase* invisíveis) de tráfico de seres humanos e de migrantes, colaboraram para a construção de discursos e de iniciativas estatais que visaram a criminalização das migrações. No último capítulo, esse tema será abordado, especificamente, através do processo de criminalização da atuação de ONGs humanitárias no Mar Mediterrâneo por Estados-membros, como a Itália e Hungria, mas também através da retórica de decisores políticos de países como a Bélgica. Consequentemente, esse discurso e seus efeitos práticos na transformação de leis e medidas migratórias, de acordo com Dauvergne (2008), funcionam como moedas de barganha no xadrez político, tanto no plano doméstico quanto no internacional, e podem influenciar o comportamento estatal individual ou de uma coletividade de Estados. Isso fica igualmente claro, por exemplo, quando se observa a declaração assinada em 2016, entre a UE e o governo turco, para o fechamento da fronteira externa do Mediterrâneo oriental, utilizada por muitos solicitantes de refúgio, entre 2014 e 2015, para acessar irregularmente o espaço europeu. No final de 2019, o mesmo governo turco ameaçou a UE a reabrir essa fronteira caso não recebesse o apoio político desejado naquele momento.

Atualmente, políticas migratórias restritivas são uma estratégia de controle migratório cada vez mais adotada pelos Estados nacionais. Basicamente, elas “[...] têm como objetivo o impedimento da entrada em um território determinado. Funcionam através de diferentes ações de controle que podem resultar em outras, como o castigo ao emigrante não autorizado ou a expulsão do imigrante legal.” (MÁRMORA, 2004, p. 284, tradução nossa). Além da adoção de um rigoroso controle fronteiriço, políticas de controle de residência no território também podem ser implementadas, visando descobrir imigrantes irregulares, isto é, indocumentados ou com o visto de residência expirado, por exemplo. Esse conjunto de medidas aparece “[...] sempre como a primeira resposta que os Estados articulam no momento de visualizar a uma imigração como problema.” (MÁRMORA, 2004, p. 284, tradução nossa). Além disso, tais políticas restritivas

[...] apresentam mais agudamente as possíveis contradições entre o direito dos Estados para determinar quem entra, sai ou permanece em seu território, e o direito dos indivíduos e/ou coletividades para deslocar-se e trabalhar de acordo com sua vontade. Constituem a contraface das políticas de promoção ou abertura, em relação

a seus fundamentos, e das políticas de retenção, enquanto estratégias. (MÁRMORA, 2004, p. 285, tradução nossa).

No entanto, políticas migratórias restritivas não são uma novidade e sim uma estratégia recorrente na história humana. Conforme Zolberg (1989), a União Soviética, após a sua formação em 1922, implementou uma política que proibia a saída de sua população, concedendo permissão apenas às autoridades políticas, ou em casos de expulsão de minorias nacionais ou étnicas indesejadas. A flexibilização de tal política ocorreu somente na metade dos anos 1980, graças a *Glasnost*, a nova política soviética de abertura e transparência.

Essa tendência restritiva no campo migratório mantém-se em algumas regiões do mundo, mesmo diante dos efeitos da globalização, de uma maior interdependência econômica da comunidade internacional, da redução de barreiras que contribuíram para o incremento da mobilidade internacional. O protecionismo estatal persiste no debate migratório, forjado sob a narrativa da existência de um suposto descontrole dos fluxos migratórios em países desenvolvidos, dado o aumento do número de migrantes irregulares (os *ilegais*). No caso da União Europeia, a dissolução de barreiras impostas à circulação de pessoas e de mercadorias entre seus Estados-membros se tornou uma condição necessária ao processo de desenvolvimento econômico desse bloco político nas últimas décadas. Na América do Sul, assim como em outras regiões, através do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) a livre circulação interna de cidadãos residentes de seus países-membros e de mercadorias ocorre também. “Paradoxalmente, a habilidade para controlar a migração diminuiu enquanto o desejo para fazê-lo cresceu.” (BHAGWATI, 2003, p. 97, tradução nossa). Vivencia-se, então, um período em que governos nacionais se preocupam cada vez mais com o controle migratório, ao invés de reconhecer os efeitos benéficos das migrações internacionais.

Logo, políticas migratórias mais restritivas visam coibir a entrada de migrantes irregulares. Segundo a definição da OIM (2004), a migração irregular acontece com a entrada ilegal ou a tentativa de entrar ilegalmente em um país, que não seja o seu de origem. Em outras palavras, isto ocorre quando uma pessoa, ou um grupo de pessoas, entra sem o visto de entrada, a devida autorização legal concedida pelo governo nacional do país de destino. O migrante que está em outro país, ao qual solicitou qualquer tipo de visto de entrada, pode tornar-se irregular a partir do momento em que sua documentação expira. Geralmente, verifica-se esse último caso quando alguém, residindo ou em viagem no exterior, permanece nesse destino após o vencimento do prazo do seu visto de residência, ou de permanência temporária. Por isso, esse migrante é “[...] também chamado de migrante clandestino/ ilegal/ indocumentado ou migrante em situação irregular [...]” (IOM, 2004, p. 34, tradução nossa).

O relatório final do projeto europeu *CLANDESTINO*¹⁶ acrescenta uma variedade de outros adjetivos utilizados, corriqueira e pejorativamente, para se referir a essa população. Por exemplo, migrantes *não autorizados* (*unauthorized migrants*), ou nacionais estrangeiros (*aliens or foreign nationals*), ou *sem papéis* (*sans papiers*), ou ainda *pessoas nas sombras* (*shadow persons*) (JANDL; VOGEL; IGLICKA, 2008). Essa migração irregular pode ser facilitada também através da atuação de contrabandistas de pessoas¹⁷ (*people-smugglers*¹⁸) e das redes transnacionais de grupos criminosos de contrabando de pessoas.

O termo migrante irregular varia de Estado para Estado, conforme sua política migratória. Por essa razão, “a maneira mais simples de definir a migração ilegal é pela referência à lei de migração do Estado que está fazendo a contagem. Sob esse método, quem está no momento em contravenção da lei tem um status ‘ilegal’ ”. (DAUVERGNE, 2008, p. 11, tradução nossa). Com isso, o migrante ilegal é aquilo que cada Estado e a sua coletividade faz dele¹⁹, sendo resultado de uma construção política. Como discutido anteriormente, essa construção depende da percepção do Estado sobre a migração, sobre quem ele deseja criminalizar e como fará isso, estipulando medidas administrativas ou punições mais severas como a deportação desse migrante.

De acordo com Torpey (2000), tal construção política foi possível a partir do advento do moderno sistema de passaportes, sinalizando uma nova era no controle da circulação de

¹⁶ Entre 2007 e 2009, o projeto *CLANDESTINO: Undocumented migration: Counting the uncountable. data and trends across Europe*, financiado pela Comissão Europeia, buscou estimar o tamanho da população de migrantes irregulares no território de 12 membros da União Europeia. Tal iniciativa, preencheu uma lacuna metodológica, embora reconhecesse as dificuldades de tamanha tarefa e quantificação (JANDL; VOGEL; IGLICKA, 2008). Para mais, cf.: <http://clandestino.eliamep.gr/>. Acesso em: 14 fev. 2018. O Clandestino estimou que em 2008 existiam entre 1,9 e 3,8 milhões de estrangeiros residentes em situação irregular no território dos 27 Estados-membros (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

¹⁷ Conhecidos pela literatura como *coiotes*, *middle-men* ou atravessadores.

¹⁸ O contrabando de pessoas (*people-smuggling*) é sinônimo de contrabando de migrantes (*smuggling of migrants*). Observa-se isso, por exemplo, no Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional, assinado em 12 de dezembro de 2000, e que traz a definição desse fenômeno migratório no seu artigo 3º. Na maior parte da redação desse protocolo o termo *smuggling of migrants* é o utilizado. Contudo, na página 61, o artigo 14º se refere às pessoas contrabandeadas (*smuggled persons*). A íntegra desse documento está disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018. Ademais, outros organismos internacionais adotam ambos os termos de forma análoga. Na página do ACNUR, *People Smuggling* é o título da seção referente ao contrabando de pessoas, mas ao longo da redação sobre isso essa agência empregou *smuggling of migrants* na maioria das vezes, bem como *smuggled persons*. Para mais, consulte: <https://www.unhcr.org/smuggling-of-migrants-and-refugees.html>. Acesso em: 10 ago. 2017. Assim como o ACNUR, a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), retrata o contrabando de pessoas como a “travessia ilegal de migrantes” (*the illegal passage of migrants*), estando essa referência disponível em: <https://www.interpol.int/en/Crimes/People-smuggling>. Acesso em: 10 ago. 2017. Face ao exposto, esta tese utilizará ambas as terminologias ao se referir a tal fenômeno transnacional.

¹⁹ Uma breve analogia com a célebre frase de Alexander Wendt (1992): *A anarquia é o que os Estados fazem disso*.

pessoas pelo Estado-nação, dentro e fora do seu território²⁰. Isso possibilitou o período da monopolização estatal dos meios de circulação legítimos e estabeleceu também a separação entre cidadãos nacionais – os nativos, aqueles *que pertencem* – e não cidadãos – os estrangeiros, aqueles *que não pertencem* – ao país. Logo, o Estado moderno

[...] expropriou de indivíduos e entidades privadas os “meios de circulação” legítimos, particularmente embora de modo algum ultrapassem exclusivamente as fronteiras internacionais. O resultado desse processo foi privar as pessoas da liberdade de atravessar certos espaços, torná-las dependentes dos Estados e do sistema estatal para a autorização para fazer isso. (TORPEY, 2000, p. 4, tradução nossa).

Essa monopolização dos meios de circulação pelo Estado é o que determina, exclusiva e principalmente, quem é o migrante *ilegal*. Isso pode variar de uma época para outra também. Como afirmei anteriormente, o migrante dito *ilegal* é aquilo que o próprio Estado faz dele, já que isso está relacionado também à percepção, à imagem, que esse Estado, sua elite, sociedade como um todo e sociedade civil têm do migrante internacional em certa conjuntura. Quanto a isso, Torpey conclui que:

O ponto aqui obviamente não é que não exista migração (internacional) não autorizada, mas sim que tal movimento é especificamente “ilegal”; isto é, nós falamos de migração “ilegal” (frequentemente, de fato, de ‘indocumentada’) como um resultado da monopolização dos Estados dos meios legítimos de circulação. (2000, p. 9, tradução nossa).

A proliferação de políticas migratórias restritivas é decorrente de uma visão deturpada da migração internacional, interpretada como uma *ameaça* à coesão de determinada sociedade. Embora os países mais industrializados ainda necessitem de mão de obra estrangeira para certos setores do mercado de trabalho interno, como o agropecuário, existem mais iniciativas de controlar e restringir os fluxos migratórios internacionais em direção a tais territórios. Segundo a OCDE, o resultado disso é que “A falta de cooperação entre os países de origem, de trânsito e de destino aumenta o desafio de regular os fluxos migratórios [...]. Diferente dos fluxos de capital e de comércio, as políticas migratórias tendem na verdade a ser unilaterais e restritivas [...]” (OECD, 2011, p. 12, tradução nossa). Isso é devido,

²⁰ Essa não é uma realidade tão recente ou exclusiva do século XX e do início do XXI. Na França do século XVII, os franceses haviam sido impedidos de deixar o Reino de Luís XIV através de decreto monárquico. Somente aqueles que tivessem um documento (passaporte) estariam autorizados a sair do país. Já no período da França pós-revolução, os plebeus franceses que desejassem migrar tinham de comprovar a posse ou de um passaporte, que tivesse sido emitido pela prefeitura do vilarejo natal, ou do *aveu*, um atestado emitido por uma autoridade religiosa local. O Estado francês visava com essas restrições controlar e assim evitar migrações percebidas como indesejadas para cidades francesas (TORPEY, 2000).

primeiramente, ao protecionismo migratório cada vez mais difundido na comunidade internacional contemporânea, prejudicial não somente aos países emissores dos migrantes, mas também aos de destino. A crise econômico-financeira global (2008) seria um dos motivos que tornaram as populações mais hostis e preconceituosas em relação às migrações internacionais contemporâneas, devido à equivocada retórica de que *mais migrantes ameaçam seus empregos* e, logo, a coesão social das sociedades de destino (OECD, 2011). Isso acabou influenciando o recrudescimento de muitas políticas migratórias nos últimos anos. Por isso, não é surpresa que isso tenha ocorrido também no caso da política migratória da UE e das leis nacionais de seus Estados-membros, como será discutido no quarto capítulo.

Em segundo lugar, de acordo com Helton (2003), Bhagwati (2003) e OECD (2011), a inexistência de um organismo internacional migratório regulador é um outro elemento explicativo para o fenômeno atual da multiplicação de políticas migratórias mais restritivas no mundo. Isto é, falta uma *Organização Mundial das Migrações* que formule normas e regras vinculativas para seus Estados-membros, protegendo, efetivamente, as migrações internacionais e os migrantes, como fazem outras agências internacionais quanto aos fluxos de capital como o FMI, ou quanto ao comércio através da OMC, etc. A OIM – Organização Internacional para as Migrações – é o principal órgão internacional para questões migratórias, que tem como missão²¹:

- a) *auxiliar* os Estados na governabilidade das migrações internacionais;
- b) *conscientizá-los* sobre a compreensão dos problemas migratórios;
- c) *incentivar* o desenvolvimento socioeconômico através da migração; e
- d) *defender* a dignidade humana e o bem-estar dos migrantes.

No entanto, não existe qualquer referência, explícita, sobre a missão de regular os fluxos migratórios ou, por exemplo, controlar e acompanhar o desenvolvimento de políticas migratórias.

Cabe ainda discutir a relação vital entre as fronteiras e a política migratória. As fronteiras são estas linhas divisórias discursivamente construídas e imaginadas, entre dois ou mais países, consideradas como a *epiderme* do Estado-nação. É realmente aquilo que estabelece os limites entre os direitos da população nacional e os de migrantes estrangeiros que desejam entrar em determinado território. O limite entre sociedades com maior desenvolvimento socioeconômico e aquelas mais subdesenvolvidas, nas quais seus cidadãos

²¹ Esse texto foi adaptado do sítio institucional. Para mais, confronte: <https://www.iom.int/mission>. Acesso em: 25 jan. 2019.

buscam reunir condições mínimas para migrar em direção ao primeiro. Ou seja, isso representa uma mudança de jurisdição nacional, que envolve direitos e deveres civis e de pertença (*membership*), de identidade de um cidadão. Quando países para os quais as pessoas gostariam ou precisam migrar restringem a entrada, são as políticas de potenciais Estados receptores que determinam onde esse movimento poderá continuar ou ocorrerá, assim como quais categorias migratórias serão beneficiadas (ZOLBERG, 1989).

Se considerarmos a desigualdade global como a força motriz chave da migração internacional, então é nas fronteiras dos Estados que podemos identificar esses processos que dão sentido a migração internacional como um processo social e político distinto da migração interna. (GEDDES, 2008, p. 24, tradução nossa).

Mais do que isso, segundo Infantino (2019), as fronteiras são importantes para os Estados porque elas *filtram*, selecionam, a entrada de migrantes *desejáveis* e permitem bloquear a entrada de migrantes *indesejáveis*. Por isso, elas são um elemento essencial para as políticas migratórias e conseqüentemente para o fluxo das migrações internacionais, enquanto balizadoras do processo sociopolítico que ocorre entre o interno e o externo de dado território. Então, analisar o papel do controle migratório nas fronteiras é necessário à lógica de uma política migratória. Pois, “[...] é precisamente o controle que os Estados exercem sobre as fronteiras que define a migração internacional como um processo social distinto.” (ZOLBERG, 1989, p. 405, tradução nossa).

Nesta subseção, à luz da visão de pesquisadores de diferentes áreas das ciências sociais, foram apresentados os principais elementos constitutivos de uma política migratória, seus objetivos, sua importância para o funcionamento do Estado-nação, a quem se destina, entre outras questões. A política migratória é uma política pública, uma estratégia estatal fundamental e um dos objetos centrais da análise traçada por esta tese. Nas seções e capítulos seguintes exemplifica-se isso através da política migratória comum da UE e sobre como essa se transformou a partir da evolução e das implicações do fenômeno migratório chegado às suas fronteiras externas, a partir do final de 2014 e o ano de 2015.

2.2 A DEFINIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E DE SUA POLÍTICA MIGRATÓRIA COMUM

Até aqui, a política migratória foi discutida no âmbito dos Estados-nação, porém a União Europeia torna essa discussão ainda mais relevante devido à sua especificidade. Este ator não é um país nos moldes tradicionais, e sim um conjunto de 27 Estados-nação²². Com uma população que soma mais de 510 milhões de cidadãos, esta é uma organização social, política e econômica entre diferentes governos nacionais europeus que possui seu primeiro embrião no projeto econômico europeu, decorrente do período pós Segunda Guerra Mundial, conhecido como a Comunidade Econômica Europeia do Aço e do Carvão (CECA), em 1952. Hoje, nenhuma outra OI “[...] tem sido tão visível, tão forte nem tão imitada quanto a União Europeia.” (MINGST, 2009, p. 171). Isso é devido à diversidade de temas que abrangem suas políticas comuns, sua governança supranacional, ou seja, com efeito acima da soberania de seus países-membros em determinadas questões. Entretanto, nos capítulos seguintes exemplifica-se que a política migratória comum do bloco segue sendo ainda um dos temas mais sensíveis e caros à política europeia, já que os governos dos seus Estados-membros dificultam a concessão de uma maior autonomia ao bloco europeu sobre a gestão de certos aspectos migratórios, alegando sua soberania nessa matéria.

A UE autodefine-se como uma “[...] união econômica e política de características únicas, constituída por 27 países europeus que, em conjunto abarcam grande parte do continente europeu [...]” (UNIÃO EUROPEIA, 2020, documento online). Primeiro com a CECA, depois com a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1958, a cooperação econômica sempre foi o principal fio condutor nas relações dos países fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), que, em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, resultaram na União Europeia. A evolução do seu processo de integração passou a incorporar novos temas, atores, pilares (valores) para além da economia, como a dignidade dos seres humanos (considerada como inviolável), a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e os direitos humanos, favorecendo, conseqüentemente, o reforço à coesão socioeconômica e territorial e, sobretudo, a solidariedade entre os países do bloco, um dos seus principais objetivos institucionais

²² Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido, então vigésimo-oitavo estado-membro, deixou oficialmente a União. Desde o segundo semestre de 2016, esse país estava em processo de saída, conhecido popularmente pelo acrônimo BREXIT (resultante da junção entre os termos *BRitish* + *EXIT*), após a população britânica ter decidido em referendo sobre sua permanência ou saída do bloco europeu.

(UNIÃO EUROPEIA, 2020). Por isso, “O que começou por ser uma união meramente económica [sic] evoluiu para uma organização com uma vasta gama de domínios de intervenção, desde o clima, o ambiente e a saúde até às relações externas e a segurança, passando pela justiça e a migração.” (UNIÃO EUROPEIA, 2020, documento online).

De um lado, alguns autores corroboram a autodefinição da UE, enfatizando o seu carácter como organização internacional sem precedentes na história contemporânea. Até 2005, Telò percebia a União como uma “[...] entidade regional e global de sucesso, com mais de 50 anos de experiência na promoção da cooperação, democracia, prosperidade e paz entre um número crescente de Estados-membros.” (2006, p. xxxiii, tradução nossa). Esse argumento vai ao encontro de Seitenfus (2008, p. 310) que sublinha que a “[...] União Europeia constitui um modelo *sui generis* de organização internacional a abrigar características, objetivos, fundamentos institucionais e jurídicos que a diferem das demais.”. Face ao exposto, consoante Jørgensen (2009), é normal considerar a UE como uma organização internacional, pois essa é a primeira impressão ou a imagem tradicional, como ele afirma, que se tem sobre a mesma. Esse autor considera ainda que ela tem “[...] uma identidade dividida, sendo uma União, mas também um grupo de países pequenos ou médios [...]” (JØRGENSEN, 2009, p. 5, tradução nossa), aumentando ainda mais a sua especificidade enquanto ator de relações internacionais.

Por outro lado, Schmidt (2006) amplia o debate em torno da descrição da UE ao analisá-la como uma nova forma de Estado regional. O bloco europeu representaria um grande Estado que permitiria o compartilhamento da soberania de seus Estados-membros. Suas fronteiras seriam variáveis e mutáveis, a identidade seria composta e a democracia fragmentada, exercida através de Bruxelas, sua capital política e sede das suas principais instituições: o Conselho Europeu (destarte CE) e o Conselho da UE (destarte *Conselho* de Ministros), a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Logo, a UE poderia ser compreendida “[...] como uma união regional de Estados-nação na qual a diferenciação nacional persiste ao lado da integração regional.” (SCHMIDT, 2006, p. 4, tradução nossa). Dentro de sua lógica, “Os interesses nacionais tornaram-se enredados em um processo de formulação da política da UE o qual envolve uma vasta gama de atores em um conjunto altamente complexo de interações com múltiplos pontos de entrada.” (SCHMIDT, 2006, p. 2, tradução nossa). Essas particularidades também foram apontadas por Gamble e Lane (2009), os quais afirmam que “A União Europeia é uma forma de Estado para a qual não existe precedente real.” (p. 1, tradução nossa).

No entanto, outros autores discordam sobre a UE representar um novo tipo de Estado-nação. Para Eckes e Wessel (2017), a União não representa um Estado. Contudo, ambos reconhecem que ela é um sujeito com prerrogativas reconhecidas pelo direito internacional:

A União é, por exemplo, o único ator não estatal que participa de certos regimes funcionais internacionais em pé de igualdade com os Estados. [...] Segundo o direito internacional, a narrativa diz que apenas os Estados são investidos de ‘direitos originais’ e, portanto, são ‘sujeitos primários’ do direito internacional. E mesmo que outros atores internacionais aceitem que a União adota às vezes uma posição semelhante ao Estado, “a UE é, sob o direito internacional, impedida por sua própria natureza de ser considerada um Estado” e classificada como uma organização internacional. (ECKES; WESSEL, 2017, p. 3 tradução nossa).

Considerando o exposto, a União Europeia pode ser também reconhecida, formal e juridicamente, como uma Organização Regional de Integração Econômica (ORIE). Porém, entendo que “[...] a UE é [...] mais do que simplesmente uma sofisticada oficina de integração regional.” (TELÒ, 2006, p. 198, tradução nossa).

A União Europeia não é um Estado e poucos argumentariam que deveria aspirar a se tornar um (super) Estado. Segundo o direito internacional, a UE é considerada uma organização internacional com privilégios especiais. Está em alguns regimes funcionais classificada como ORIE. Outros a classificam como organização de integração, ao invés de organização de cooperação. (ECKES; WESSEL, 2017, p. 29–30, tradução nossa).

Buzan, Waever e De Wilde (1998) interpretam a UE de uma maneira diferente dos demais autores até aqui apresentados. Ao discorrerem sobre as teorias de segurança internacional, explicando os cinco níveis de análise mais recorrentes nas relações internacionais, esses autores apresentam o bloco europeu como um subsistema da comunidade internacional. Isto é, um grupo de unidades de atores estatais da comunidade internacional, e não precisamente como um grande Estado-nação regional, como propõe Schmidt (2006), ou um Estado sem precedentes (GAMBLE; LANE, 2009). Nesse sentido, no campo político, esse outro tipo de ator internacional, um referente supranacional, “[...] pode ser existencialmente ameaçado por eventos que podem desfazer seu processo de integração [...]” (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p. 22, tradução nossa), já que, conforme esses autores, no campo político as ameaças existenciais são geralmente definidas em termos de princípios constitutivos (como a soberania ou pela ideologia do Estado).

Como será discutido ao longo desta tese, principalmente nos capítulos finais, isso colabora para a compreensão do motivo pelo qual a supranacionalização – no sentido total – da temática migratória, através de uma política migratória realmente comum no âmbito

européu, é um processo extremamente complicado e delicado. Porque, de certa forma, ela questiona a soberania de seus Estados-membros que, desde a fundação de cada um desses, foram os únicos responsáveis pela matéria em seus territórios nacionais. E, a partir da União, pelo bem do processo de integração, esses tiveram que ceder cada vez mais sobre essa matéria, assim como as demais sobretudo em momentos de crises de tipo migratório, como aquela apresentada discursivamente a partir de 2015. E, assim, como aborda-se também nos capítulos seguintes, isso esclarece por que Estados-membros geralmente têm dificuldade em aceitar medidas comuns como a obrigatoriedade em distribuir e realocar cotas de refugiados dentro do território europeu, entre outras questões definidas em Bruxelas, pela Comissão. Para Ugur, isso ocorre porque uma política de imigração integrada, eficaz e, como ele argumenta, *não xenofóbica* da UE depende de dois elementos, os quais já indicava nos anos 90: “[...] 1) do reconhecimento da natureza subótima do clube exclusivo implicado pela nacionalidade e 2) do alívio da não divisibilidade e não transparência da questão da imigração.” (1995, p. 964, tradução nossa).

As definições supramencionadas (1 – a autodefinição institucional da UE; 2 – uma organização internacional *sui generis*; 3 – uma nova forma de Estado (regional); 4 – uma organização intergovernamental regional e 5 – um subsistema no âmbito da segurança internacional) são apropriadas por esta tese, de modo a auxiliar na compreensão sobre o que consiste a União. Porque quando se analisa o funcionamento de suas instituições fica claro que esse ator não é um bloco monolítico e/ou uniforme. Esta não é uma organização intergovernamental com um funcionamento interno linear, mas sim muitas esferas institucionais com atribuições e *modus operandi* diferentes, que divergem entre si, constantemente, a exemplo da Comissão, do CE e do Conselho de Ministros e do Parlamento. Isso ficou claro durante a pesquisa e, principalmente, com as entrevistas feitas, cujas respostas serão apresentadas ao longo desta tese. Alguns dos parlamentares com os quais conversei fizeram questão de aclarar isso, distinguindo as ações realizadas pelo Parlamento, daquelas feitas pela Comissão, assim como as decisões tomadas pelo CE e Conselho de Ministros²³. Assim, quando se fala em UE deve-se ter em mente que, certamente, existe uma política comum (em construção) para várias áreas específicas, contudo seu processo decisório e orgânico é bastante complicado, já que às vezes uma ou duas instituições fazem os seus interesses prevalecerem sobre as demais. Isso é também evidenciado na relação com seus

²³ Outro exemplo ocorreu quando se questionou a percepção de cada um dos entrevistados sobre qual teria sido o papel de cada uma dessas três instituições quanto ao fenômeno migratório observado (a análise dessa pergunta será discutida no capítulo 5).

Estados-membros que divergem muito sobre as decisões supranacionais, as quais são muitas vezes conflitantes com os seus interesses nacionais, sobretudo em momentos de fenômenos migratórios, como o que acometeu as fronteiras externas no final de 2014.

Por essas razões, o começo da definição de uma política migratória comum e/ou essa ideia está, intrinsicamente, relacionada à intensificação do processo de integração entre os países-membros da Europa Ocidental, iniciado a partir do pós-guerra (GEDDES, 2008; GUIRAUDON, 2003; HUYSMANS, 2000). Para Lucassen e Lucassen (2013) o senso comum evidencia que a migração (laboral) em direção à Europa se tornou muito significativa após a Segunda Guerra Mundial (II-GM), já que, nessa época, a maioria dos Estados europeus necessitava de mão de obra para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e a reconstrução de seus países. Com isso, esses governos nacionais acabaram instituindo sistemas de contratação de migrantes (de várias categorias) com visto de trabalho temporário, os chamados trabalhadores convidados²⁴ (*guestworkers*) (CASTLES, 1986). Primeiramente, porque os governos europeus haviam compreendido as vantagens da imigração (mesmo sendo controlada em muitos dos casos) como ferramenta de crescimento econômico para suas nações²⁵. E, em segundo lugar, porque “Havia [...] uma suposição de que a migração de mão de obra era temporária e os migrantes retornariam aos seus países de origem quando as condições econômicas mudassem. Essa suposição foi equivocada: os convidados ficaram.” (GEDDES; SCHOLTEN, 2016, p. 8, tradução nossa). Assim, entre 1945 e 1974, a temática migratória no continente europeu era percebida como uma necessidade ao próprio processo de reconstrução e desenvolvimento socioeconômico do pós-guerra, colaborando para políticas *permissivas de recrutamento* e fazendo com que muitos países europeus se beneficiassem do

²⁴ Chamada também de *migração de trabalhador convidado ou imigrante*, esse tipo de migração ocorre com a contratação de um migrante para que ela ou ele trabalhe no país de destino através de um contrato temporário (IOM, 2019). Geralmente, migrantes estrangeiros são contratados para trabalhar na colheita de produtos agrícolas, entre outros exemplos.

²⁵ Segundo Boswell (2007), isso pode ser explicado porque parte da política migratória pode também servir como estratégia para viabilizar a acumulação de riqueza do Estado, fundamentando a migração laboral (principalmente aquela de mão de obra altamente qualificada). A acumulação de riqueza é, para essa autora, apenas um dos elementos que podem permear a orientação da construção de uma política migratória, de modo a garantir a legitimidade estatal, conforme sua Teoria sobre os Imperativos Funcionais do Estado na era da migração (*Theory of functional imperatives of the state*). Esta teoria auxilia na compreensão do que sustenta a legitimidade de Estados liberais de bem-estar social (como os países-membros da UE), acostumados a promover a segurança física de seus cidadãos, a integridade do território nacional e as condições de bem-estar socioeconômico através da sua acumulação de capital. Outros três critérios que essa autora apresenta que podem auxiliar na avaliação dessa legitimidade aos olhos de sua população, através da política migratória, são a segurança (*security*), a equidade (*fairness*) e a legitimidade institucional (*institutional legitimacy*).

trabalho de milhões de migrantes nesse período²⁶ (CASTLES, 1986; UGUR, 1995), porque essa era uma mão de obra extra barata, flexível, oportuna e, principalmente, temporária para a maioria desses países.

O caso da Bélgica é um bom exemplo disso. Como Martiniello e Rea (2012) apontam, com o fim da II-GM, uma grande demanda por mão de obra no setor carbonífero, devido à dificuldade de recrutamento de nacionais para trabalhar nessa área²⁷, fez com que o Estado belga recorresse à assinatura de acordos bilaterais com países considerados, naquele momento, como *exportadores de mão de obra* estrangeira. Logo, o Governo belga assinou acordos com Itália (1946), Espanha (1956), Grécia (1957), Marrocos e Turquia (1964), Argélia e Iugoslávia (1970).

De acordo com Castles (1986), entre 1945 e 1951, o Reino Unido fez algo semelhante através do programa *European Voluntary Worker*²⁸. Essa iniciativa conseguiu recrutar aproximadamente 90 mil trabalhadores de campos de refugiados e cidadãos italianos também. Com o encerramento desse programa, o Estado britânico continuou utilizando a mão de obra de trabalhadores irlandeses e, a partir dos anos 50, aquela proveniente do fluxo de trabalhadores negros originários dos domínios do Império britânico, que estavam em processo de descolonização. Da mesma forma que os britânicos, outros países europeus adotaram esse tipo de política migratória, como os Países Baixos, a Suíça, a França e a então República Federal Alemã. Nesse período, a imigração de trabalhadores temporários era interpretada como algo positivo no sentido amplo e necessário do interesse nacional. “Sob os regulamentos vigentes, os países europeus não recebiam ‘imigrantes’ no sentido americano, mas pessoas cuja admissão e residência eram dependentes do desempenho econômico.” (ZOLBERG, 1989, p. 407, tradução nossa).

Entretanto, entre o pós-1945 e o início dos anos 1970, a temática migratória, embora fosse considerada próspera ao crescimento econômico individual, não tinha ainda a total capacidade de mobilizar intensa cooperação multilateral para o desenvolvimento de uma

²⁶ Ugur (1995) exemplifica que dados da Comissão apontam que entre o final dos anos 1960 e o início dos 1970, existiam mais de 6 milhões de estrangeiros vivendo nos seis países das Comunidades Europeias (ou “UE-6” conforme sua denominação), dos quais quase 5 milhões dessa população (ou 70%) eram nacionais de países terceiros, de fora da UE.

²⁷ Essa demanda ocorreu devido à diminuição no contingente de operários. Se em 1940 existiam mais 136 mil trabalhadores nesse setor, após a guerra não restavam mais do que 87 mil mineradores, pois muitos haviam sido assassinados no conflito. Ademais, o governo belga se deparava com a dificuldade de recrutar mais cidadãos belgas, que não queriam voltar a trabalhar sob condições perigosas, mesmo sob a oferta de melhores condições de trabalho e de remuneração. Por isso, a Bélgica decidiu retomar sua política praticada antes da Segunda Guerra, recrutando trabalhadores estrangeiros (MARTINIELLO; REA, 2012).

²⁸ Os homens e mulheres recrutados deveriam ser solteiros, teriam um contrato de três anos para um trabalho definido pelo Ministério do Trabalho, e seus direitos civis eram severamente restringidos (CASTLES, 1986).

política comum entre os membros da CECA, da CEE e da CEEA/ Euratom (Comunidade Econômica de Energia Atômica – 1957). Porque a “[...] política migratória não era uma questão importante para as Comunidades Europeias [...]” (HUYSMANS, 2000, p. 754, tradução nossa). Do final dos anos 1960 até a primeira metade dos 1970, valores como a *livre circulação de pessoas* não tinham prioridade no desenvolvimento do mercado interno, bem como a *livre circulação de trabalhadores de países terceiros*²⁹ era igualmente uma questão secundária (HUYSMANS, 2000).

Apesar do alto número de fluxos de trabalhadores estrangeiros e o considerado número de não nacionais da UE vivendo na União no início dos anos 1970, não houve tentativa por parte da Comissão ou do Conselho para desenvolver uma política de imigração ampla da UE. O interesse na matéria estava limitado a alguns membros do Parlamento Europeu [...]. (UGUR, 1995, p. 980, tradução nossa).

No entanto, Ugur (1995) apresenta algumas iniciativas do Conselho de Ministros nos anos 60, que sugerem o embrião de uma suposta política migratória comum (no âmbito da CEE), voltada à liberdade de movimento e à eliminação de medidas de discriminação baseadas na nacionalidade de trabalhadores dos Estados-membros. Considerando a ampla interpretação desse último termo, primeiramente, o Regulamento nº 15/61 do Conselho procurou esclarecer essa interpretação, definindo implicitamente em seu texto que o trabalhador comunitário deveria ser um nacional de um Estado-membro. Em 1964, o Conselho determinou através do Regulamento nº 38/64 que os nacionais de um Estado-membro teriam o direito a trabalhar no território de outro membro da CEE, estando sujeitos a algumas restrições. Porém, foi em 1968, com o Regulamento 1612/68, que ficou instituído que nacionais de um Estado-membro, independentemente de seu local de residência, teriam o direito de trabalhar e assumir tal atividade no território de outro Estado-membro. Isso acabou representando o que esse autor denominou como final do processo de criação de *pessoas pertencentes à CEE/ nacionais do bloco (os insiders)* e *pessoas de fora da CEE/ estrangeiros (os outsiders)* na matéria da migração laboral. Ugur (1995) avalia também que o Regulamento 1612 é o responsável pelo desenvolvimento da ideia de uma *Europa Fortaleza*, que basicamente consiste em um espaço europeu com medidas migratórias mais restritivas para nacionais de países de fora do bloco. No capítulo final esse conceito será aprofundado ao discutir a situação atual da política migratória comum.

²⁹ O chamado país terceiro é aquele Estado ou território que não é um membro da UE. Nesse sentido, os cidadãos de países terceiros são pessoas que não possuem o direito europeu à livre circulação sem um visto válido, conforme definição do Artigo 2º, § 5º da Regulação 2016/399 da UE, ou Código de Fronteira Schengen, de 2016 (EUROPEAN COMMISSION, 2018d).

A “Europa Fortaleza” tem estado conosco desde 1968 quando a liberdade de movimento dentro da UE foi estabelecida pelo Regulamento 1612/68. O recente surgimento de políticas excludentes deve ser visto no contexto de uma interação contínua entre a tendência das elites políticas europeias de recorrerem a evasão de culpas frente ao aumento do desemprego e a um Estado de bem-estar vacilante, assim como a crescente assertividade constituinte, reivindicando os privilégios associados à nacionalidade. (UGUR, 1995, p. 974, tradução nossa).

Nesse sentido, com a recessão mundial no início dos anos 1970, a Europa e o restante do mundo do lado capitalista e das democracias representativas, mudaram suas políticas migratórias, restringindo a migração, sobretudo a migração laboral. A partir da chamada Crise Energética (ou Petroleira) de 1973-1974³⁰ muitos Estados desenvolvidos do Norte Global iniciaram uma fase de maior controle imigratório e de políticas migratórias mais restritivas (ANDERSSON, 2016; BHAGWATI, 1984; BOSWELL, 2007; CASTLES, 2009; KOSER, 2009; LUCASSEN; LUCASSEN, 2013; MÁRMORA, 2010; ZOLBERG, 1989). Essa crise foi um verdadeiro divisor de águas nos padrões migratórios do período e nas políticas migratórias subsequentes (CASTLES, 2009; KOSER, 2009). Bélgica, França, Países Baixos e Suíça, por exemplo, interromperam a migração laboral no pós-1973, quando ficou clara a eminência de uma recessão mundial (CASTLES, 1986; GEDDES; SCHOLTEN, 2016).

A migração internacional para Estados altamente desenvolvidos entrou em uma nova fase durante a recessão econômica global do início dos anos 1970. Para prevenir a migração indesejada, democracias pós-industriais, tais como a França, Alemanha e os Estados Unidos embarcaram naquilo que pode ser denominado como uma ‘busca pelo controle’ sobre os movimentos transfronteiriços. Esta busca envolveu esforços contínuos para impedir a migração não autorizada e o abuso ou o contorno de políticas e regulamentos de imigração. (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2014, p. 215, tradução nossa).

Para Castles (2009), Geddes e Scholten (2016) a crise de 1973-74 foi também importante porque influenciou o fim da migração de trabalhadores convidados no caso europeu. Dessa forma, a migração com fins de reagrupamento ou reunificação familiar (isto é, o direito do imigrante de trazer membros de sua família para viverem no país de sua residência) intensificou os processos de solicitação de residência permanente desses trabalhadores nos países europeus. Com isso, entre 1974 e 1991, esse tipo de migração se

³⁰ Segundo Koser (2009), a crise do petróleo teve início em 15 de outubro de 1973, porque os Estados-membros da então Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), juntos dos governos nacionais do Egito e da Síria, declararam um embargo aos Estados Unidos, que haviam decidido reabastecer as Forças Armadas israelenses em meio à Guerra do Yom Kippur. Ainda assim, esse é apenas um dos fatores que explicam o desenvolvimento dessa crise energética que, conforme esse autor, é também resultante de uma profunda recessão econômica em escala global.

tornou o principal meio de entrada na UE e um dos maiores desafios migratórios no nível europeu, considerando-se questões como a preservação dos direitos humanos dessas pessoas (MARTINIELLO; REA, 2012), a integração desses migrantes nas sociedades europeias e a própria noção da migração como um direito humano que é. Estados europeus como França, Países Baixos e Reino Unido, que haviam se beneficiado da mão de obra de trabalhadores de suas colônias e de *guestworkers* até o início dos anos 70, assistiram suas sociedades se tornarem cada vez mais multiétnicas (CASTLES, 1986) a partir da descolonização dos seus territórios dependentes, entre 1950 e 1960. E isso reverberou o debate doméstico sobre imigração e nacionalidade, sobretudo, face às novas políticas de reagrupamento familiar desenvolvidas (GEDDES; SCHOLTEN, 2016).

Esses são alguns dos efeitos provocados pelas guerras ou crises do capitalismo no debate migratório e na vida de migrantes internacionais. De acordo com Koser (2009), o fim da migração de trabalhadores convidados na Europa, junto da implementação de políticas migratórias europeias mais restritivas entre os anos 1980-1990, favoreceu o desenvolvimento do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas³¹. Logo, isso permitiu o florescimento de um mercado rentável à migração irregular.

Na metade dos anos 1980, a imigração na Europa começou a ser politizada através do refúgio, ou, consoante Huysmans (2000), através do amálgama entre imigração e refúgio. Para esse autor, o refúgio começou a ser debatido e apresentado politicamente como uma rota alternativa para a imigração econômica na UE, ilustrando por que, desde aquela época, já se associava discursiva e politicamente solicitantes de refúgio ou refugiados com imigrantes irregulares ou não documentados. Uma narrativa também muito presente no debate europeu fortalecido a partir do final de 2014.

Da mesma forma, na segunda metade dos anos 1980, a política migratória dentro da UE foi intensificada. O exemplo mais emblemático foi a assinatura do primeiro Acordo Schengen, em junho de 1985, estabelecendo um novo caminho em matéria migratória ao formalizar a abolição gradual do controle nas fronteiras internas dos seus países-membros. Esse documento definiu, então, o início do Espaço Schengen de livre de circulação de pessoas

³¹ As Nações Unidas (UNODC, 2000, 2016) apontam diferenças e limites entre o tráfico de pessoas (*people-trafficking*) e o contrabando humano ou de pessoas (*people-smuggling*). Por exemplo, quanto ao caráter volitivo que existe no contrabando de migrantes, diferente do que acontece no tráfico de pessoas que acabam sendo ludibriadas e conseqüentemente forçadas a trabalhar quando chegam no país de destino. Mas, tais redes criminosas e lucrativas que dão vida a esse tipo de migração irregular e comércio ilegal humano não são diferentes. Ambos os fenômenos migratórios devem ser vistos como inter-relacionados, sobretudo, em cenários de crises humanitárias, quando seus intermediários se aproveitam para cooptar potenciais clientes ou trabalhadores forçados, respectivamente (GOŹDZIAK; WALTER, 2014).

(EUROPEAN COMMISSION, 2015b; GUIRAUDON, 2003). Segundo Castles, De Haas e Miller (2014, p. 202, tradução nossa), “A assinatura de 1985 do Acordo Schengen pode ser vista como a data de nascimento de uma política europeia sobre migração e segurança [...]”, o que, obviamente, representou o aumento da relevância da matéria migratória no debate político europeu e as bases para o desenvolvimento de uma política migratória comum, como aprofundarei no capítulo 4.

Contudo, a constituição de uma política realmente comum a todos os governos do bloco, isto é, supranacional, em matéria de migração e refúgio, é um fenômeno mais recente. Segundo Rhein (2007, p. 71, tradução nossa), “Para a UE, a migração é uma nova área política. Antes dos anos 1990, a migração de países terceiros dificilmente era um problema para qualquer Estado-membro.” A própria Comissão Europeia afirma que a política migratória da UE possui pouco mais de duas décadas de existência, estando composta por diferentes acordos assinados entre seus governos nacionais, e/ou com países terceiros, desde a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, o qual fundou o bloco europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Assim, toda vez que esta tese se referir ao termo política migratória comum (ou europeia) far-se-á alusão à estrutura legal desenvolvida desde os anos 90.

Finalmente, a atual política migratória é representada nesta tese pela Agenda Europeia de Migração (*European Migration Agenda*) e as medidas derivadas desse período. Em treze de maio de 2015, a Comissão comunicou às principais instituições europeias sobre as disposições dessa Agenda. Em resposta aos sucessivos naufrágios e consequentes mortes de migrantes indocumentados na travessia pelo Mar Mediterrâneo em direção às fronteiras europeias, entre o final de 2014 e o primeiro semestre de 2015, a Comissão desenvolveu esta agenda propondo as bases da nova política migratória europeia que deveria fazer face a tal fenômeno migratório e, então, supostamente, evitar uma tragédia humanitária ainda maior na região. Essas iniciativas deveriam ser seguidas imediatamente e durante os próximos anos pela UE e seus Estados-membros, permitindo “[...] construir uma abordagem abrangente e coerente para colher os benefícios e responder aos desafios derivados da migração” (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 2, tradução nossa). Tal política migratória será examinada, sobretudo, nos capítulos 4 e 5. Cabe ainda mencionar que, atualmente, a política migratória busca gerir fluxos migratórios legais e aquilo que denomina como os outros fluxos migratórios (CONSEIL EUROPÉEN, 2019). O conjunto de migrações legais é composto pelas categorias migratórias de solicitantes de refúgio, trabalhadores qualificados, estudantes e pesquisadores, trabalhadores sazonais e pela reunificação familiar, estando regulamentado por diferentes normas comuns desenvolvidas nas duas últimas décadas do processo de

integração. O segundo grupo de fluxos migratórios é regulamentado por novas diretrizes comuns, decorrentes da Agenda de maio de 2015, sobre o tratamento de solicitações de refúgio e acordos de readmissão e retorno com os países de origem de migrantes irregulares (CONSEIL EUROPÉEN, 2019).

2.3 A SECURITIZAÇÃO E A CRIMINALIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

De acordo com Buzan (1997), até os anos 1980, a agenda de segurança internacional dedicava-se, quase exclusiva e tradicionalmente, às questões militares e ao uso da força estatal para a preservação de sua segurança nacional. Essa orientação foi revista no início dos anos 1990, com o desfecho da Guerra Fria que resultou na transformação dos estudos sobre segurança internacional e da própria política internacional. Logo, isso permitiu a inclusão de temas não militares de segurança para as relações internacionais, como questões ambientais e econômicas, pobreza estrutural e insegurança alimentar, terrorismo transnacional e migrações internacionais, que se tornaram centrais também à segurança dos indivíduos, à segurança humana, dentro dos Estados.

O pós-Guerra Fria foi igualmente determinante para a securitização das migrações internacionais. “A securitização pode [...] ser vista como uma versão mais extrema da politização [...]” de determinado tema apto ao debate público (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p. 23, tradução nossa). Securitizar um fenômeno como a migração significa apresentá-lo “[...] como uma ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político.” (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p. 24, tradução nossa). No caso europeu, desde o final dos anos 1980, o refúgio tem sido securitizado e *confundido* com a migração irregular (HUYSMANS, 2000). Da mesma forma, Geddes e Scholten explicam que na Europa “Uma ‘terceira onda’ de migração se desenvolveu após o fim da Guerra Fria, em 1989–90, com um aumento particularmente notável na migração e na migração de pessoas em busca de refúgio, definidas pelas políticas estatais como ‘ilegais’ ou ‘irregulares’.” (2016, p. 9, tradução nossa). Como apresentado na seção anterior, a crise financeira dos anos 1970 e o fortalecimento de medidas migratórias mais restritivas no espaço europeu colaboraram também para o consequente aumento da migração irregular e, por sua vez, da securitização das migrações como um todo.

Esse círculo vicioso de securitização migratória acaba sendo transferido para as políticas migratórias. Como a migração irregular é identificada ou construída como um

referencial de ameaça ao Estado, a segurança nacional é uma das funções estatais menos questionadas no debate migratório, permitindo que outros problemas de segurança como o terrorismo internacional sejam facilmente associados às migrações (BOSWELL, 2007; HUYSMANS; SQUIRE, 2010). Os decisores políticos preocupam-se “[...] porque isso desafia a habilidade dos Estados de controlar suas fronteiras, tradicionalmente vistas como um atributo fundamental da soberania [...]” e porque criam-se “[...] custos financeiros, sociais, morais e de relações internacionais ao fazer isso.” (HEISLER; LAYTON-HENRY, 1993, p. 149, tradução nossa). Assim, isso tende a *fundamentar* a utilização do reforço do controle migratório pelo Estado. Processo análogo ocorreu na UE com novas medidas de controle migratório, principalmente, a partir de 2015, devido à entrada irregular de uma quantidade considerável de migrantes (e refugiados) de países terceiros, em um curto espaço de tempo, gerando a polarização das sociedades nacionais europeias, e produzindo um discurso político de crise migratória, objeto desta tese.

Bauman explica que tais efeitos são resultantes de um “sentido generalizado de insegurança existencial [...] uma genuína desgraça de nossa sociedade, que se orgulha, pela boca de seus líderes políticos [...]” (2017, p. 32–33). Essa insegurança existencial é o que motiva decisores políticos a amalgamarem a migração com o terrorismo internacional. “A frase lacônica e muito capciosa do primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, ao afirmar que ‘todos os terroristas são migrantes’, fornece a procurada chave para a efetiva luta do governo pela sobrevivência [...]” (BAUMAN, 2017, p. 34–35).

O amálgama entre migração, refúgio e terrorismo na UE colabora para a consequente securitização das migrações no seu território, e é decorrente da própria intensificação do terrorismo internacional no mundo, sobretudo, a partir dos atentados de onze de setembro de 2001. Castles, De Haas e Miller (2014) argumentam que a guerra ao terrorismo, cunhada e deflagrada pelo governo americano no pós-11 de setembro de 2001, significou uma simplificação enganosa, um cálculo exagerado e um erro ao ter associado muçulmanos radicais como uma ameaça potencial, em um época na qual o apoio geral aos objetivos do Islamismo fundamentalista, utilizando-se da violência política e dos principais movimentos islâmicos, tinha diminuído substancialmente. Isso favoreceu a politização, a securitização e a associação discursiva pejorativa (e racista) entre muçulmanos, combatentes terroristas e, consequentemente, migrantes e refugiados (principalmente de confissão muçulmana).

Desde então, a União não esteve imune aos efeitos desse fenômeno. De 2001 a 2018, inúmeros ataques classificados como *terrorismo de inspiração religiosa*, *terrorismo islâmico*, ou mesmo *extremismo islâmico* no território europeu, corroboraram essa ideia de ameaça, de

grande insegurança pelas autoridades locais (DEUTSCHE WELLE, 2017; EUROPEAN PARLIAMENT, 2019). Entre os muitos exemplos, os atentados de Madri (2004) e Londres (2005) são os mais emblemáticos porque chamaram a atenção pública à necessidade de reavaliar o processo de integração³² de cidadãos europeus (filhos de imigrantes) aquém de suas sociedades, facilmente cooptáveis por organizações terroristas radicais.

Os ataques do 11 de setembro, bem como os de Madri e Londres, transformaram a questão de décadas, de fato, de séculos, da integração de migrantes nos países ocidentais em um grave problema de segurança, não apenas na Europa, mas também na América do Norte e na Austrália. Nos últimos anos, muito tem sido escrito sobre a suscetibilidade de muçulmanos imigrantes para mobilização em movimentos terroristas. Na maioria das vezes, tais artigos e livros parecem inadequadamente baseados em ideias científicas sociais sobre a integração de migrantes. Percepções extremamente exageradas da ameaça representada por imigrantes muçulmanos no Ocidente tornaram-se comuns. (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2014, p. 205, tradução nossa).

Em 2013, a própria Europol³³ reconheceu em relatório anual sobre tendências terroristas na UE que atividades de *terrorismo de inspiração religiosa*, frequentes no resto do mundo, tinham ocorrido também “[...] especialmente [...] em 2012, com um número crescente de cidadãos da UE radicalizados que viajam para regiões de conflito para se envolver em atividades terroristas.” (EUROPOL, 2013, p. 6, tradução nossa). Isso demonstra que não se estava falando de *migrantes terroristas*, mas sim de cidadãos europeus radicalizados. Circunstância igualmente evidente quando esse mesmo documento afirmou que naquele ano:

[...] houve um claro aumento no número de cidadãos da UE viajando para a Síria, em um número de casos lutando ao lado de grupos associados com o terrorismo [...]. Atualmente, as implicações plenas de uma maior participação dos cidadãos da UE não são claras, mas podem ter um impacto na futura situação de segurança na UE.” (EUROPOL, 2013, p. 7, tradução nossa).

Após os ataques terroristas, como aquele ocorrido em novembro de 2015, em Paris, políticos europeus tenderam a construir uma retórica do *migrante terrorista*. Como discutido anteriormente, o Primeiro-Ministro húngaro fez isso ao declarar que “todos os terroristas são

³² Conforme Rea e Tripiet (2008), o processo de integração é influenciado por medidas tomadas pelo governo do país de destino através de sua política migratória. Já a assimilação é um estágio mais profundo no processo de integração do(a) imigrante. Esta etapa é atingida geralmente de forma inconsciente e, por essa razão, isso independe de uma medida política proposta pelo país no qual estabeleceu residência permanente. “Ela emerge de uma multidão de interações pelas quais o indivíduo, de um lado, se identifica aos outros membros de seu grupo e às suas instituições e, do outro, entra em conflito com o mundo exterior no grupo [...]”. (REA; TRIPIET, 2008, p. 9–10, tradução nossa).

³³ Agência responsável por garantir o cumprimento da lei no território europeu. Para mais cf. seu sítio institucional: <https://www.europol.europa.eu/>. Acesso em: 23 set. 2019.

basicamente migrantes” e que “muçulmanos vivendo em certos países europeus viviam em sociedades paralelas” (MORTIMER, 2015, documento online, tradução nossa). Logo, esse processo político colabora também para a associação do refúgio com o terrorismo. “O refúgio é cada vez mais visto como um veículo através do qual terroristas e outros indesejáveis possam entrar nos Estados do Ocidente.” (GIBNEY, 2002, p. 40, tradução nossa)³⁴. Conseqüentemente, isso embasa o crescimento de políticas migratórias cada vez mais restritivas, dificultando tanto a entrada de outros tipos de migrantes quanto de refugiados que possuem um estatuto legal histórico reconhecido.

[...] os Estados no Norte e no Sul Global adotaram uma série de políticas de refúgio cada vez mais restritivas que visavam manter os problemas dos refugiados à distância dos braços, assim frustrando os esforços para encontrar soluções para situações de refúgio de longa data. O advento da ‘guerra ao terror’ seguindo os ataques aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 exacerbaram as preocupações de segurança dos Estados e inauguraram uma nova era de restrições contra refugiados e novos desafios para o ACNUR e seu mandato. (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 47–48, tradução nossa).

Em 2015, outro exemplo desse processo discursivo ocorreu também após o atentado terrorista à revista satírica francesa Charlie Hebdo. Em onze de janeiro, diversos Ministros do Interior e da Justiça dos Estados-membros, o Presidente pró tempore³⁵ do Conselho de Ministros da UE, o Comissário Europeu para Questões Migratórias e Assuntos Internos e igualmente a Vice-Ministra do Interior dos Estados Unidos e o Ministro da Segurança do Canadá, reuniram-se em Paris, condenando tal ato criminoso através de declaração conjunta (DECLARATION CONJOINTE, 2015). No documento afirmaram diversas medidas que deveriam ser colocadas em prática para evitar que algo semelhante, ou ainda pior, viesse a ocorrer. Na última página consta um trecho que, ao primeiro olhar, pode não ser percebido como uma medida de securitização da migração:

Enfim, a dimensão internacional desse fenômeno deve nos conduzir a promover todas as iniciativas visando reforçar a cooperação com nossos parceiros, Estados de origem e de trânsito e, se possível, com os Estados de destino dos combatentes estrangeiros terroristas na continuidade da nossa política interna. (DECLARATION CONJOINTE, 2015, p. 3, tradução nossa).

³⁴ Gibney (2002) afirma também que, embora tal processo tenha sido aprofundado nos últimos anos, existem dois fatores anteriores ao 11/09/2001 que permitiram a transformação do refúgio em um problema de segurança. O primeiro seria o próprio fim da Guerra Fria, contribuindo para tornar esse tema um novo tipo de ameaça aos Estados-nação. Em segundo lugar, existe a falta de confiança nas relações com os estrangeiros “[...] simplesmente exacerbada quando uma história de hipóteses racistas é deixada para preencher o vazio entre o que fazemos e não sabemos sobre grupos particulares de pessoas.” (GIBNEY, 2002, p. 41, tradução nossa).

³⁵ A Presidência do Conselho de Ministros é rotativa, mudando a cada seis meses.

Contudo, na verdade, uma declaração formal sobre combate ao terrorismo, que envolve tanto decisores políticos europeus quanto norte-americanos, como a supramencionada, ao referenciar os terroristas como combatentes *estrangeiros* terroristas (*combattants étrangers terroristes*) acaba combinando, pejorativa e implicitamente, a figura do estrangeiro (do migrante) com a do terrorista (de um criminoso). O que, por sua vez, contribui para a profusão de outros discursos políticos que associam criminosa e automaticamente o migrante ao terrorista, tornando-os a mesma coisa. Dessa forma, sob a prerrogativa da preservação da segurança nacional, isso cria uma justificativa legal para a contenção dos ditos estrangeiros terroristas e acaba manipulando parte da opinião pública dessas sociedades nacionais, influenciando, assim, uma percepção negativa da temática migratória.

Bauman (2017) argumenta que essa percepção negativa sobre a migração contemporânea, em parte do continente europeu, ocasiona um certo pânico moral internacional, amparado em discursos políticos que sustentam a existência de uma suposta crise de refúgio e/ou de migrantes em direção às fronteiras nacionais, como ocorreu no caso da União a partir de 2015. Logo, dada conjuntura acaba por fortalecer um outro sentimento, ao menos, por parte da população local: reações xenofóbicas e racistas, islamofóbicas e divide suas sociedades, historicamente, tão beneficiadas pelas migrações históricas (BETTS, 2015).

A securitização das migrações acaba conformando igualmente um cenário quase generalizado de criminalização migratória, através da figura do migrante irregular. Consoante Dauvergne (2008), o *migrante ilegal* é geralmente encontrado na fala de políticos e de autoridades de Estado, quando desejam retratar a dimensão do fenômeno migratório mundial e dos fluxos em seus territórios nacionais. Os decisores políticos ao empregarem esse termo têm como objetivo atrair a atenção de parte da opinião pública, de modo que isso justifique o processo de criminalização desses migrantes, como uma estratégia e uma moeda política de sobrevivência (DAUVERGNE, 2008). Isso designa uma das classificações mais depreciativas para representar a travessia extralegal de uma fronteira, principalmente, quando se concebe a migração como um direito humano. Quando representantes do Estado se apropriam disso, automaticamente, eles criminalizam o migrante e dificultam a possibilidade de justificativa das suas motivações para o ato, tornando invisíveis as causas que levaram essas pessoas em situação de vulnerabilidade a fazê-lo (DAUVERGNE, 2008). Ao longo desta tese apresentarei exemplos relacionados à conjuntura da suposta crise migratória europeia, através da fala de entrevistados durante a pesquisa de campo, de reportagens e da literatura especializada.

O resultado disso é a criminalização das migrações como um todo. Quando analisada, literalmente, essa definição pode acabar envolvendo outras categorias migratórias, como o grupo de solicitantes de refúgio e/ou refugiados, os quais são protegidos, historicamente, por leis internacionais.

Isso incluirá pessoas que entram no país violando a lei e aquelas que ficam além do tempo da sua permissão para permanecer. Mais ambigualmente, isso pode incluir aqueles que pretendem fazer uma solicitação de refúgio, mas que ainda não fizeram uma. Como os refugiados não devem ser punidos pela entrada extralegal, tal solicitação geralmente os remove das estatísticas de entrada ilegal, mas se a solicitação for rejeitada a avaliação estatística pode mudar novamente. (DAUVERGNE, 2008, p. 11, tradução nossa).

Existe um significado ainda mais restrito na definição do migrante irregular. Para Jandl, Vogel e Iglicka (2008) a migração ilegal “[...] designa o ato de entrar em um país em contravenção à lei e limita-se à travessia ilegal de fronteira (mas não excedendo-se os termos de vistos ou residência), referindo-se apenas ao *fluxo* e não ao estoque³⁶ de pessoas.” (p. 6–7, grifo do autor, tradução nossa). Porém, estimar tamanho fluxo migratório não é uma tarefa fácil.

A definição da população irregular e dos fluxos migratórios é discutivelmente mais difícil, não apenas porque existem diferentes tipos de fluxos para dentro e para fora de um status irregular [...], mas também devido à disjunção temporal entre eventos de fluxo individual e mudança atual para uma condição irregular, onde é difícil definir que ponto constitui exatamente o fluxo dentro e fora da irregularidade. (KRALER; REICHEL, 2011, p. 100, tradução nossa).

Esse é o caso de um solicitante de refúgio que entrou de forma irregular, sem um visto válido, em um país. Enquanto seu pedido de refúgio seguir em análise ele não pode e não deve ser considerado como migrante irregular. Contudo, após o prazo de processamento – que pode levar meses, ou até anos – se sua solicitação for negada, não tiver nenhuma outra razão humanitária que justifique permanecer no país de destino, o mesmo será considerado irregular por não possuir a documentação legal para continuar naquele território nacional. Consequentemente, ele será contabilizado estatisticamente no estoque de migrantes irregulares do país no qual solicitou o refúgio (KRALER; REICHEL, 2011).

Na *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias* a repressão internacional contra a migração irregular

³⁶ O termo estoque (*stock*) corresponde ao número total de migrantes residentes em um país, diferente daquele de sua origem, durante um determinado período (IOM, 2004).

foi sancionada. Em vigor desde julho de 2003, essa Convenção teve como objetivo fundamental instituir direitos e obrigações para com a proteção dos migrantes trabalhadores em situação legal. Contudo, reconheceu também em seu preâmbulo o fenômeno da migração irregular e dos movimentos clandestinos no mundo como uma problemática transnacional. No Artigo 68 determinou-se que “Os Estados-Partes, incluindo Estados de trânsito, devem colaborar com vistas a prevenir e eliminar movimentos ilegais ou clandestinos e emprego de trabalhadores migrantes em uma situação irregular.” (UNITED NATIONS, 1990, p. 20, tradução nossa). A questão que deve ser avaliada hoje é *como* esses Estados estão fazendo isso e quem está sofrendo as consequências diretas e indiretas desse processo.

A literatura acadêmica prefere utilizar o adjetivo *irregular* em detrimento de *ilegal*. Porque o irregular refere-se aquilo que não está de acordo com a lei, enquanto evita o uso do ilegal/ migrante ilegal, justamente, devido à possibilidade de associá-lo ao princípio jurídico de criminalizar aquilo que está fora da lei, que tem caráter de ou comportamento ilícito (JANDL; VOGEL; IGLICKA, 2008). Essa é a terminologia que esta tese adota ao se referir a essa categoria migratória, assim como migrante não documentado.

Conforme a tendência da criminalização das migrações internacionais³⁷ em discursos políticos e em veículos de comunicação europeus, geralmente, emprega-se o termo *ilegal* para evidenciar o que está por detrás da estratégia dessa construção discursiva. Para Dauvergne (2008), a ilegalidade migratória envolve diretamente a lei e o Direito e, conseqüentemente, a responsabilidade dessa área e de seus praticantes em construir e determinar aquilo em que consiste a irregularidade ou quem é ilegal para cada Estado³⁸. Ainda sob uma perspectiva jurídica, essa criminalização acontece através do “[...] uso substancial do direito penal para regular a migração [...], mas também abrangerá mais geralmente o uso de ferramentas do direito penal incluindo a vigilância e a detenção para lidar com migrantes.” (MITSILEGAS, 2015, p. 2, tradução nossa). Isto é, tal criminalização consiste essencialmente no encontro do direito penal com o controle imigratório³⁹ (CARVALHO, 2019). Logo, isso pode influenciar o imaginário popular e parte da opinião pública na construção da narrativa sobre quem é o migrante irregular em sua sociedade.

³⁷ O fenômeno da criminalização das migrações no contexto europeu, como será discutido nos capítulos seguintes, está inserido em um processo internacional análogo nos últimos anos. Segundo Mitsilegas, isso foi possível devido à “[...] proliferação de práticas de fiscalização do Estado no controle da imigração em ambos os lados do Atlântico.” (2015, p. 1, tradução nossa).

³⁸ Nesse sentido, Silva (2019) destaca a ambivalência do Direito, enquanto uma instituição a serviço do Estado na regulamentação migratória.

³⁹ E isso caracteriza o que muitos juristas definem como crimigração (*crimmigration*) (CARVALHO, 2019; MITSILEGAS, 2015).

Finalmente, a crescente preocupação com a segurança do território europeu e a consequente criminalização da migração pode ser também analisada através da securitização dessa temática. Percebe-se isso quando através dos intensos esforços e das medidas legais para o fortalecimento do controle e da segurança nas fronteiras europeias (CARVALHO, 2019; MITSILEGAS, 2007, 2015). Ou, por exemplo, através da tentativa de criminalização do trabalho das ONGs humanitárias na região do Mediterrâneo por meio de Chefes de Estado ou de Governo ou de autoridades governamentais representativas de alguns Estados-membros, como demonstrarei no capítulo 5.

2.4 DO CONCEITO DE CRISE AO DE CRISE MIGRATÓRIA

A atual política migratória comum está embasada nas orientações da Agenda Europeia sobre Migração, proposta pela Comissão. Seu desenvolvimento coincidiu com um fenômeno migratório que chegou às suas fronteiras externas a partir de 2014, referido pela União, suas instituições e lideranças políticas (Chefes de Estado ou de Governo, entre outros), e por parte da imprensa europeia e da academia, definitivamente como uma crise. Em 2015, a própria UE caracterizou a suposta crise de diferentes formas, como uma de tipo humanitário, ou uma crise de refugiados, ou uma crise política, até retratá-la finalmente como uma crise migratória no sentido amplo, envolvendo migrantes em situação irregular e refugiados. Nos capítulos 3 e 4, apresentarei essas diferentes representações através de estudos de diferentes áreas da academia, de documentos e alocuções oficiais de lideranças políticas europeias, de estudos específicos de Comunicação e reportagens sobre a imprensa internacional, e das declarações dos entrevistados para esta tese. Porém, o que seria exatamente uma crise? Como se desenvolve? Pode ser construída discursivamente? O que realmente representa? Procurarei responder a tais questionamentos nesta parte e ao longo de toda a redação.

De acordo com Lindley (2014) e Boin (2004), o conceito de crise é muito amplo e pode significar muitas coisas. Geralmente, tomadores de decisão utilizam a *crise* em si basicamente para descrever fenômenos que são percebidos por eles como perigos ou ameaças às vidas dos seus cidadãos. “Algumas crises são emergências humanitárias, sobrecarregando a capacidade das pessoas em lidar com isso sem assistência externa. Outras são de natureza mais política e podem ou não se traduzir em grandes sofrimentos entre a população.” (LINDLEY, 2014, p. 3, tradução nossa). Ou seja, existem tanto fenômenos da natureza que podem se tornar crises quanto outros que podem ser construídos politicamente por burocratas da administração

pública, pelos decisores políticos e por outros agentes do Estado, de modo a qualificá-los como uma conjuntura crítica.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmam também que existem crises que podem ser internacionais ou transnacionais, quando são constituídas por dois ou mais atores estatais envolvidos. Esse é justamente o caso das chamadas crises modernas que, conforme Boin (2004), não respeitam fronteiras nacionais, muito menos se restringem a uma única área. Crises internacionais em um determinado campo, como o da saúde, por exemplo, podem ter consequências na política, ou na economia, e ainda em outros âmbitos dos Estados onde ocorrem. A partir do capítulo 3 aprofundarei um pouco mais essa questão ao discutir a dita crise migratória (2014-2015) na UE e as suas repercussões políticas, bem como outras possíveis crises originadas no mesmo período.

As crises são conjunturas que sempre existiram ao longo da história humana e que são verificadas em diferentes momentos e contextos sociais. “Em todas as sociedades, como de costume, a vida é pontuada, de tempos em tempos, por episódios críticos marcados por um senso de ameaça e incerteza que destrói a compreensão das pessoas sobre o mundo ao seu redor.” (BOIN; MCCONNELL; 'T HART, 2008, p. 3, tradução nossa). E, “Um dos principais desafios na administração pública contemporânea diz respeito à capacidade do governo em lidar com eventos extraordinários e calamidades de diversos tipos.” (ROSENTHAL; 'T HART; KOUZMIN, 1991, p. 211, tradução nossa). Por isso, essa palavra é facilmente adaptada (instrumentalizada) para muitas circunstâncias, contextos e objetivos diferentes.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 303) definem o termo crise também como uma transformação ou ruptura em determinado sistema, que resulta de “[...] uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame.”. Para Boin, McConnell e 't Hart (2008) esta é caracterizada ainda por momentos sérios de interrupção na ou de perigo para a ordem social, requerendo a mobilização das autoridades políticas para respondê-la. Rosenthal e 't Hart (1991) afirmam que esse momento de interrupção da ordem pode conter elementos de uma ameaça severa e um alto grau de incerteza para determinada sociedade.

Lindley (2014) sublinha que essa percepção negativa, ou de descontinuidade marcada, é a descrição recorrente ao falar de situações de crise, fazendo com que sejam interpretadas como anormais e nocivas nos locais onde ocorrem. Elas suscitam a noção de que “[...] a identidade e a sobrevivência da ‘sociedade como a conhecemos’ estão sob ameaça.” (LINDLEY, 2014, p. 2, tradução nossa). Essa última consideração é aquilo que justificaria,

por exemplo, determinadas medidas e soluções políticas desenvolvidas por tomadores de decisão para tentar responder a dada crise.

Contudo, Lindley (2014, p. 5) alerta igualmente que essa suposta ruptura provocada e proposta pela definição de uma crise “[...] pode ocultar continuidades significativas ou o surgimento de novas normalidades e rotinas para as pessoas no local.”. Conforme discutirei nos capítulos 4 e 5, a política migratória adotada pela União a partir de 2015 para fazer face à conjuntura que ela mesma narrou como uma crise migratória possui traços em relação à migração muito mais antigos do que os últimos anos. Em outro momento analisarei se essa política se tornou o que poderia ser compreendido como uma nova normalidade ou uma continuidade no padrão do trato da questão migratória no território europeu.

Outro aspecto comum de qualquer crise é a sua imprevisibilidade na forma como se manifesta no interior de cada sistema em análise. A literatura especializada em crise explica que é difícil prever o seu início ou quando será o seu fim. Algumas crises podem perdurar pouco tempo, enquanto outras podem persistir por longos períodos, entretanto, independentemente do seu tipo, a crise normalmente tende a ter uma duração limitada (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998; LINDLEY, 2014).

Boin (2004) aponta a imprevisibilidade também como uma especificidade das crises no século XXI. Para esse autor as novas formas de crises podem decorrer do ciberterrorismo, da engenharia genética, do medo relacionado à saúde (ameaças à saúde pública como vírus, bactérias, vacinas, síndromes respiratórias graves, etc.), da proliferação de armas de destruição em massa, de desabamentos de infraestrutura, ou até mesmo das mudanças nos padrões climáticos. À vista disso, “A crise moderna não se encaixa em datas definidas que marcam um começo e um fim claros; é uma vulnerabilidade incorporada que surge, desaparece, sofre mutações e ataca novamente.” (BOIN, 2004, p. 166, tradução nossa).

O fenômeno migratório, caracterizado pela União Europeia como uma crise migratória, analisado por esta tese se desenvolveu especialmente entre 2014 e 2015. Mas, quando questionados sobre a duração do caso europeu, alguns dos representantes entrevistados das instituições europeias e das ONGs do campo humanitário afirmaram que a crise teria terminado em 2017, por exemplo. Ou seja, alguns anos depois. Outros comentaram que os números de solicitações de refúgio, os quais aparentemente teriam evocado o desenvolvimento de uma suposta crise de refugiados, teriam começado a diminuir já no ano de 2016. No entanto, tenha sido esse fenômeno migratório uma crise de refugiados ou uma crise migratória, findada ou não, observa-se que suas implicações são ainda hoje ressentidas pela política europeia como, por exemplo, uma crise político-institucional descrita pelos

mesmos entrevistados, pela literatura especializada e pela imprensa internacional, discussão que será retomada no capítulo seguinte.

Embora fenômenos políticos, econômicos, ambientais ou de outro tipo retratados como uma crise sejam teoricamente imprevisíveis, existem evidências ou sinais que sugerem que estão a caminho de acontecer. A probabilidade de um fenômeno migratório vultoso – teoricamente sem precedentes recentes – acometer as sociedades do bloco europeu foi sendo de certa forma antecipada, alertada por membros da academia, pelas organizações internacionais e ONGs, entre outros atores da cena internacional ao longo dos anos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014; WFP, 2015; ENTREVISTA 14, 2019). O próprio Conselho Europeu, órgão que define a agenda política da União, sabia o que estava acontecendo nos outros extremos da vasta região do Mediterrâneo, por exemplo (CONSEIL EUROPÉEN, 2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2013c; EUROPEAN COUNCIL, 2012). No próximo capítulo examinarei as conclusões de conferências ministeriais dessa instituição europeia, desde o começo da Primavera Árabe⁴⁰ e as suas implicações para os fluxos migratórios forçados anos mais tarde. Logo, mesmo que as crises possam ser consideradas como imprevisíveis, medidas legais, recursos financeiros, projetos institucionais podem ser desenvolvidos e investidos para tentar antecipar ou mitigar os efeitos de problemas latentes, ou de questões que precisam ser remediadas no curto e no longo prazo.

Lindley (2014) avalia que decisores políticos podem também negar, minimizar ou não estabelecer um discurso de crise sobre determinadas situações. Isso permite compreender o motivo pelo qual as autoridades políticas europeias não definiram assertivamente os fluxos migratórios e as mortes de migrantes e refugiados em alto mar, entre a região do Mediterrâneo e as fronteiras externas europeias, como uma *crise sem precedentes* antes de 2014-2015. “Muitas vezes é difícil discernir até que ponto os políticos estão seguindo ou tentando moldar a opinião pública ao falar sobre crise, particularmente em relação às referências políticas para uma ‘crise de imigração’.” (LINDLEY, 2014, p. 6, tradução nossa).

Boin, McConnell e ‘t Hart (2008) argumentam que as causas de uma conjuntura de crise podem ser múltiplas, afetando sociedades inteiras em um país ou apenas um determinado grupo social. Ainda que suas causas sejam diversas, esses autores elencam três tipos prováveis de motivações para o desenvolvimento de uma crise. A primeira categoria compreende forças naturais ou fatores produzidos pela natureza, dentre os quais encontram-se terremotos,

⁴⁰ Durante os meses finais de 2010 e o ano de 2011, esse fenômeno se tornou uma realidade na maioria dos Estados árabes das regiões do Norte da África e do Oriente Médio, através de manifestações das suas populações nacionais, que clamavam pela queda de regimes totalitários há vários anos no poder.

furacões, tsunamis, chuvas torrenciais, erupções vulcânicas, podendo coincidir em crises de diferentes proporções.

Em segundo lugar, Boin, McConnell e 't Hart (2008) especificam que uma crise pode decorrer de falhas ou de negligências da administração pública, na governança de um ou mais países. Isto é, quando ocorrem problemas de infraestrutura, acidentes industriais, colapsos políticos, econômicos, etc. Rosenthal, 't Hart e Kouzmin (1991) ilustram isso com as catástrofes industriais de Bophal (Índia, 1984), de Chernobyl (Ucrânia, 1986), de Sandoz (Suíça, 1986), entre tantas outras⁴¹. No âmbito de colapsos políticos e econômicos, por exemplo, destacam-se respectivamente a crise que levou ao fim da União Soviética no final dos anos 1980 e as crises do petróleo (no início dos anos 1970) e a econômico-financeira global, no final da primeira década dos anos 2000.

A terceira e última categoria é representada por fenômenos produzidos pelo ser humano (BOIN; MCCONNELL; 'T HART, 2008). Esses autores se referem a atos cometidos deliberadamente por *outras* pessoas, consideradas como inimigas políticas, dentro ou fora de dado território nacional. Com isso, eventos como guerras, conflitos internacionais, ataques terroristas, revoluções, ameaças nucleares podem originar ou resultar em crises também.

Essas *outras pessoas* (o inimigo), descritas na terceira categoria de Boin, McConnell e 't Hart (2008), podem acabar sendo igualmente enquadradas politicamente por burocratas, tomadores de decisão de dado governo nacional, entre outros atores do Estado e da sociedade para justificar a origem de dado contexto de crise. Isso pode ocorrer para fundamentar medidas políticas e legais entendidas como necessárias pelas autoridades locais para responder a tal suposto contexto. Essas outras pessoas são os chamados bodes expiatórios utilizados como aparente solução, como estratégia política para ignorar ou desfocar a atenção das causas reais (mais profundas) de problemas sociais, políticos, econômicos, ou de segurança narrados como uma crise.

Para mais, a compreensão e a análise de uma crise requerem assimilar o seu processo de desenvolvimento e quais são suas motivações. Seriam essas domésticas ou internacionais? Como isso poderá influenciar sua duração? Ou seja, faz-se necessário identificar o:

[...] início e [...] causas do acontecimento que deu origem à Crise e, em particular, se se trata de acontecimento interno ou externo ao sistema, recente ou longínquo no tempo; a disponibilidade de tempo para a resposta à situação de Crise e, em

⁴¹ Outros exemplos de catástrofes industriais emblemáticas mais recentes são o vazamento de óleo no Golfo do México (México, 2010) ou o rompimento de uma barragem de resíduos de mineração em Mariana (Brasil, 2015).

particular, se limitada, média ou ampla; e a importância relativa da colocação em jogo para os atores políticos e para os membros do sistema. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 303).

Quanto à sua resolução, é importante que a resposta promovida pelos decisores políticos, burocratas e outros agentes do Estado seja célere e mantenha uma qualidade mínima garantindo a proteção de todos os atores prejudicados ou influenciados por essa crise em suas sociedades. O problema é como essa proteção é compreendida pelas autoridades e quais atores elas acabam priorizando em detrimento dos demais. Em crises internacionais, da mesma forma, é preciso desenvolver “[...] respostas rápidas que tendem a reportar o sistema no seu módulo de funcionamento anterior ou a institucionalizar um novo módulo [...]” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 305).

A palavra crise tem igualmente como efeito a mobilização das autoridades políticas em torno de uma ou mais respostas. Quando Donald Tusk, então Presidente do Conselho Europeu, afirmou em setembro de 2015 que o aumento do fenômeno migratório nas fronteiras externas europeias seria uma crise de tipo migratório, constituída por refugiados e migrantes em situação irregular, ele acabou determinando discursiva e oficialmente uma conjuntura de crise no cenário europeu. Essa crise precisaria ser contida, enquanto os países da primeira linha (Grécia, Itália, etc.) exigiam maior solidariedade dos seus pares para administrar tais circunstâncias. O resultado disso foi o desenvolvimento de uma maior mobilização política para conter, restringir os fluxos migratórios nas fronteiras externas com as regiões centrais, do leste e do sul do Mediterrâneo. Conseqüentemente, viu-se o aprofundamento da securitização da temática migratória na Europa, como será abordado ao longo dos próximos capítulos.

No entanto, a conjuntura de crise possui também outros efeitos. Distintos tipos de mobilizações de atores sociais estatais e não estatais podem surgir desse processo. Della Porta (2018) argumenta que protestos podem ser resultados de uma sensação de ameaça presente na sociedade, ou quando essa última reduz a sua tolerância, tornando-se mais restritiva tanto para as vítimas (os alvos) desse contexto quanto para aqueles que se sentem ameaçados pela crise. Isso aconteceu também no fenômeno migratório retratado entre 2014-2015 por membros da academia, decisores políticos e a mídia como uma crise de refugiados na Europa.

Diferentes formas de protestos aconteceram em ambos os lados do debate migratório nas sociedades europeias a partir de 2014. Segundo Babels (2018b), Della Porta (2018) e Migregroup (2017), redes de solidariedade pró migrantes e pró refugiados, movimentos de acolhimento, de hospitalidade, nacionais ou locais, representados tanto por ONGs tradicionais na assistência a refugiados quanto por cidadãos europeus individuais, gestores públicos (como

prefeitos), coletivos sociais, ou inclusive pelos próprios migrantes e refugiados, se manifestaram e se fizeram presentes em várias partes do território dos Estados-membros. Essas redes prestaram apoio material e imaterial aos solicitantes de refúgio que chegaram entre o inverno de 2014 e o verão de 2015.

Ainda nesse sentido, essa dita conjuntura de crise permitiu também o desenvolvimento de movimentos ou coletivos de profissionais que se opuseram às medidas legais e práticas impostas pela União e os Chefes de Estado e de governo. Um exemplo disso ocorreu com a manifestação contrária à narrativa de criminalização do salvamento de pessoas migrantes e refugiadas em alto mar. No Anexo B apresento uma declaração formal feita por diferentes associações sindicais europeias, repudiando tal narrativa oficial europeia reforçada a partir do aumento dos fluxos migratórios nas suas fronteiras externas.

Ademais, do outro lado desse debate, protestos contrários (anti-refugiados e anti-migrantes) foram também consequência da narrativa de crise na Europa. Porque “[...] outros atores políticos e contra movimentos apareceram na crise para explorar politicamente o que muitas vezes foi retratado publicamente como um cerco incontrolável nas fronteiras europeias.” (DELLA PORTA, 2018, p. 31, tradução nossa).

Nesse sentido, Gattinara (2018) destaca que o sentimento de ansiedade ou de pânico moral quanto à imigração em 2015 pode ser explicado, ao menos parcialmente, pela retórica populista anti-imigração e a ascensão de partidos e lideranças políticas da extrema-direita na UE e em seus Estados-membros. Tais atores alimentaram isso através da narrativa do medo de possíveis ataques terroristas, de que migrantes e refugiados poderiam corromper supostos valores culturais europeus, entre outras falácias. Esse autor avalia que os fluxos migratórios em 2015 teriam contribuído para fazer com que o debate anti-imigratório:

- a) ultrapassasse o território da extrema-direita, alcançando assim o *mainstream*, a política tradicional europeia; e
- b) favorecesse o que ele denominou como política de rua anti-imigratória e de extrema-direita.

Isto é, um ativismo contra os refugiados, colaborando para o crescimento de um movimento europeu anti-imigração maior, conforme ele analisou também através das experiências da Itália e da França.

Há ainda outros autores que relacionam o conceito de crise ao de conflito violento. Para Lasswell e Kaplan (1950), “A crise é uma situação de conflito de intensidade extrema ([com] altas expectativas de violência).” (p. 242, tradução nossa). Essa definição identifica os tipos de crises internacionais mais comuns para a área de estudos de segurança, como guerras civis

ou internacionais, revoluções ou distúrbios sociopolíticos, fenômenos com implicações transnacionais como os conflitos civis deflagrados na maioria dos países da região do Norte da África e do Oriente Médio, influenciados pelos desdobramentos da Primavera Árabe, assim como as guerras na Síria (de 2011) e no Iêmen (de 2015).

Em outras palavras, historicamente guerras civis ou mundiais desencadeiam crises de refúgio. A deflagração desse tipo de conflito força parcelas de populações nacionais a migrar. Há aqueles que são obrigados a se deslocar dentro do próprio país, como estratégia de sobrevivência, enquanto outros reúnem as condições mínimas para tentar fugir das atrocidades e da violência política, cruzando uma fronteira nacional. Essa última opção, tem causado a dispersão de grandes parcelas de cidadãos de países pelo mundo e, por sua vez, favorecido a criação de várias crises simultâneas de refúgio. Por isso, esse último tipo de crise pode derivar de

[...] emergências complexas, combinando instabilidade política, tensões étnicas, conflito armado, colapso econômico, e a desintegração da sociedade civil. Os movimentos de refúgio frequentemente extrapolam fronteiras e agravam problemas existentes, tais como dano ambiental ou escassez severa de alimento. Ao invés de estarem confinadas a países únicos, as emergências de refúgio frequentemente afetam regiões inteiras. (LOESCHER; LOESCHER, 1994, p. 7, tradução nossa).

Por sua vez, essas crises podem ser entendidas também como uma migração de crise (*crisis migration*) (MCADAM, 2014). Isto é, elas são decorrentes da soma de pontos críticos ou de circunstâncias negativas que variam em cada conjuntura, que possuem a capacidade de forçar os migrantes a se deslocar internamente, ou a se exilar no exterior. Por isso as seguintes reflexões devem ser observadas: “Quando o impacto cumulativo de estressores – sejam socioeconômicos, ambientais, políticos ou psicológicos – leva alguém a ultrapassar o limite? Quando afastar-se é preferível a ficar parado?” (MCADAM, 2014, p. 10, tradução nossa). Ao alcançarem-se tais pontos críticos, ou a soma de fatores nocivos à integridade física e psicológica desses cidadãos, eles são induzidos à fuga seja dentro, seja fora do seu país. Desse modo, a crise precisa ser interpretada também “[...] como um momento crucial ou momento decisivo – uma situação de emergência [...]” (MCADAM, 2014, p. 11, tradução nossa) para essas vidas humanas.

A noção de ‘migração de crise’ abarca situações de desastre clássico e de conflito, mas também amplia o foco para o exterior. Ela foi utilizada, por exemplo, para descrever o êxodo de albaneses nos anos 1990, onde cerca de 20% da população emigrou na sequência dos desafios da transição pós-comunista, da pobreza e da instabilidade econômica, criminalidade crescente [...]. (LINDLEY, 2014, p. 12–13, tradução nossa).

Por essas razões, crises migratórias ou crises de refugiados requerem propostas, projetos, respostas, ações e medidas eficazes, prementes e concretas que primem pela sua resolução imediata, de modo a evitar a ampliação da conjuntura de privações de direitos humanos e do estabelecimento de uma verdadeira diáspora de populações inteiras. Com isso, as capacidades de recursos disponíveis dos atores estatais tradicionais, e dos próprios migrantes, desempenham um papel fundamental na duração e na solução de crises de tipo migratório. “O que constitui uma ‘crise’ e induz a migração dependerá dos recursos e da capacidade daqueles que se movem, bem como da habilidade do Estado dentro ou no interior do qual eles se movem em responder a sua difícil situação.” (MCADAM, 2014, p. 10, tradução nossa).

Nota-se que uma crise internacional pode também ser determinada pela subsequente incidência de fluxos migratórios mistos, transformando-se em uma crise migratória no seu sentido amplo. A OIM argumenta que esse tipo de crise é constituído por “[...] fluxos migratórios frequentemente de grande escala e complexos e padrões de mobilidade causados por uma crise, a qual envolve tipicamente vulnerabilidades significativas para indivíduos e comunidades afetadas [...]”. (IOM, 2012a, p. 1–2, tradução nossa). Seus desafios impostos são de longo prazo, já que “Uma crise migratória pode ser repentina ou lenta no início, pode ter causas naturais ou causadas pelo homem e pode ocorrer internamente ou através das fronteiras.” (IOM, 2012a, p. 2, tradução nossa). Essa definição auxilia na compreensão e na análise da suposta crise migratória assim definida pela UE, muitas vezes também retratada exclusivamente como uma crise de refúgio no território europeu.

Contudo, a retórica do bloco europeu sobre a existência de uma crise de refúgio ou de uma crise migratória em suas fronteiras externas possui um aspecto diferente daqueles até então abordados. O enfoque dessa concepção é como tais crises teriam afetado esse bloco político e não o enfoque tradicional humanitário, sobre o que acontece com essa categoria de migrantes forçados. Isso remete a uma falsa ideia de que a crise seria maior na União Europeia do que em outros lugares do mundo. Para a UE essas supostas crises foram resultantes ou do volume percebido como sendo massivo de solicitações de refúgio, ou de migrantes e refugiados em situação irregular, respectivamente, em um curto espaço de tempo no território dos seus Estados-membros de primeira linha (Grécia, Itália, Malta, etc.). Esse discurso político suscitou uma noção de descontrole na gestão migratória do fenômeno, corroborando a narrativa de que isso poderia colapsar o sistema europeu comum de refúgio, como afirmaram muitos dos entrevistados durante a pesquisa de campo; e que isso poderia

prejudicar as sociedades europeias. Por isso, medidas como a Declaração UE-Turquia foram tomadas em 2016 para reverter esse quadro (EUROPEAN COMMISSION, 2016a). Essas questões serão aprofundadas nos capítulos 3 e 4.

Nesse sentido, Lindley (2014) explica que a construção de situações de migração como crises é uma prática comum de governos nacionais quando tentam responder ao descontentamento de parte de seus cidadãos nacionais, de seu eleitorado, de suas elites no poder. Em razão disso, eles constroem também discursivamente novos inimigos, ou aprofundam estereótipos e amálgamas popularmente antigos, securitizando migrantes e refugiados.

Outro fator interessante desse processo de construção política da crise de tipo migratório são as analogias e metáforas utilizadas tanto por atores estatais quanto não estatais. Elas são “[...] analogias despolitizantes de trauma médico ou psicológicos, implicando a necessidade de uma resposta terapêutica para prevenir reações patológicas, ao invés da ação política.” (LINDLEY, 2014, p. 6, tradução nossa). Por exemplo, quando lideranças políticas ou tomadores de decisão empregam termos relacionados à migração forçada, como êxodo, junto de sintoma (SCHETYNA, 2015). Sintomas indicam doenças ou mudanças no curso de distúrbios, que precisam ser combatidas ou remediadas. “Outra analogia comum é o evento climático extremo [...] que desvia a atenção da realidade política [...]” (LINDLEY, 2014, p. 6, tradução nossa). Políticos europeus fizeram isso ao se referirem a uma inundação ou enchente (*flood*) para representar ditos fluxos migratórios sem precedentes em suas declarações oficiais e/ou em entrevistas à imprensa (KARNITSCHNIG, 2015). Além disso, alguns jornais se apropriam também de termos semânticos análogos como onda (*wave*) seja no plural, seja no singular (CALABRESE; MISTIAEN, 2019), colaborando na reprodução dessa narrativa⁴² política.

Isso significa que tanto o conceito de crise de refugiados quanto o de crise migratória podem ser visualizados e instrumentalizados também no sentido contrário pela sociedade de destino que recebe volumes maiores de fluxos migratórios forçados e/ou em situação irregular em um curto espaço de tempo. Seu objetivo é favorecer, esclarecer ou fundamentar medidas governamentais restritivas, que ao securitizar a migração, visam controlá-la e restringi-la em direção ao seu território. Essa prática não visa proteger ou assistir direta e primordialmente a população de refugiados. Pelo contrário, a ideia é supostamente preservar a integridade das

⁴² Para outros exemplos semânticos e a frequência de sua utilização pelos jornais *Le Monde* e *Le Figaro* em 2015, cf. Calabrese e Mistiaen (2019). No capítulo seguinte farei um sobrevoo geral sobre a cobertura da imprensa europeia acerca da conjuntura de crise migratória na União Europeia no mesmo período.

fronteiras do território nacional individual ou de um conjunto de Estados. Pois, tais fronteiras são percebidas por lideranças políticas e parcelas de sua sociedade nacional (seu eleitorado político) como estando descontroladas (invadidas, ameaçadas) pela chegada de ditas ondas de refugiados e de ditos migrantes econômicos que poderiam supostamente desestabilizar seus países. No âmbito da União Europeia isso ocorreu ao longo de 2015, como discutirei ao longo desta tese. Esse processo foi levado a cabo por diferentes atores estatais e não estatais que manipularam o sentido desse conceito, reconstruindo-o a seu favor. Logo, os tomadores de decisão da União, os Chefes de Estado ou Governo de seus Estados-membros, um grupo de integrantes da mídia tradicional e da academia retrataram, reproduziram e definiram discursivamente o aumento desses fluxos migratórios irregulares muitas vezes como uma crise de refúgio e definitivamente como uma crise migratória a partir do segundo semestre de 2015 nas fronteiras externas do bloco europeu. Retomarei essa discussão no capítulo seguinte.

Portanto, a diferenciação entre a construção de uma crise migratória ou de uma crise de refúgio e acontecimentos que podem ser considerados como resultado de uma conjuntura sistêmica de migração forçada mais ampla é fundamental. De acordo com Jeandesboz e Pallister-Wilkins (2016), “Questionar essa articulação envolve [...] compreender o papel performativo da crise na transformação e na ordenação da política. É nesse sentido que a crise é fundamentalmente política [...], [porque a] [...] crise é coextensiva do meio político mais amplo a que produz.” (p. 2, tradução nossa). E porque “Os atores políticos podem ser muito ativos na construção de uma crise, tipicamente porque isso serve para justificar, ou reorientar a agenda política dominante das formas que eles julgam desejáveis.” (LINDLEY, 2014, p. 6, tradução nossa). Assim, a crise não deve ser interpretada, descrita como um mero efeito colateral de um processo, sendo ingênuo analisá-la como um fenômeno apolítico ou não ideológico como tem ocorrido nos últimos anos (GARNER, 2007; JEANDESBOZ; PALLISTER-WILKINS, 2016; SATZEWICH, 1988). Porque, no contexto europeu, ao não questionar esse processo dá-se continuidade à naturalização e a sedimentação de uma narrativa de crise migratória que precisa ser revista por não corresponder à realidade.

2.5 A METODOLOGIA PARA ANÁLISE DA POLÍTICA E DO DISCURSO MIGRATÓRIO EUROPEU

Nesta penúltima seção apresentarei questões teórico-metodológicas relacionadas ao processo de desenvolvimento da pesquisa e de interpretação dos dados identificados. Para tanto, nas três primeiras subseções abordarei respectivamente questões como o método de

entrevista selecionado, a decisão na escolha dos respondentes e a construção do questionário utilizado. Em outro momento, tecerei considerações sobre a prospecção e a execução das entrevistas. E, por fim, farei outras observações acerca das escolhas teórico-metodológicas para análise dos dados encontrados.

2.5.1 A entrevista como método

Esta tese consiste em um estudo interpretativo sobre a construção do discurso de uma suposta crise migratória na UE a partir do segundo semestre de 2014 e de sua política para esta questão, desenvolvida durante tal período. Hollis e Smith (1992) afirmam que a epistemologia interpretativa se dedica a compreender o objeto analisado, o que também significa explicá-lo. Ademais, a epistemologia interpretativa reconhece as implicações políticas e éticas do exercício acadêmico, da responsabilidade do pesquisador, com as quais concordo.

A entrevista foi o método escolhido para a coleta de dados empíricos que pudessem ajudar a identificar as causas, os fatores que contribuíram para a ocorrência de ambos os fenômenos (o acontecimento de um fato migratório narrado como crise, sua construção política e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma política migratória como resposta para isso). Nesse sentido, Mosley (2013) argumenta que as entrevistas são ferramentas muito importantes tanto para localizar e reunir evidências empíricas quanto para explicar fenômenos políticos.

Por isso, decidi realizar entrevistas de tipo semiestruturado. Para Leech (2002a, p. 668, tradução nossa), “Entrevistas semiestruturadas permitem aos entrevistados a oportunidade de serem os especialistas e de informar a pesquisa.”. Entendi que essa seria a forma mais adequada para entrevistar o conjunto de indivíduos selecionados para este estudo. Essas entrevistas foram conduzidas durante a minha pesquisa de campo feita na Bélgica, graças ao processo de intercâmbio acadêmico⁴³ na Universidade Livre de Bruxelas (ULB), entre setembro de 2018 e maio de 2019⁴⁴. O objetivo traçado com essas entrevistas não foi

⁴³ Após aprovação do plano de estudos em processo seletivo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para o recebimento de bolsa de estudos do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) 2017-2018. A seleção ocorreu através do edital n. 47/2017 do PDSE, disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/11-12-2017-Edital-n-47-2017-Doutorado-Sanduiche-2017-2018.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴⁴ Permaneci na ULB na condição de pesquisador visitante, vinculado ao Grupo de Pesquisa sobre Relações Étnicas, Migrações e Igualdade (GERME) da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais. A escolha dessa instituição de ensino superior ocorreu porque ela é uma das mais antigas da Europa e pela sua localização

quantificar ambos os fenômenos supramencionados, dada a dinamicidade e a velocidade das migrações internacionais e a própria existência de outros estudos com essa devida vocação, contudo os dados empíricos reunidos serviram para a sustentação e a corroboração do argumento desta tese.

2.5.2 A decisão da escolha dos entrevistados

Para ajudar a compreender as razões que explicam a construção do discurso político da UE frente à suposta crise migratória em seu território a partir de 2014, decidi entrevistar funcionários envolvidos com a política migratória nas principais instituições desse bloco político e funcionários de organismos privados do campo humanitário que lidam com a questão migratória. Logo, o conjunto de entrevistados foi dividido em dois grupos. O primeiro foi composto pelos oficiais das instituições da UE (*EU officials*) e outros representantes da sua política, como parlamentares, etc. No segundo grupo, os respondentes foram constituídos pelos oficiais, diretores ou funcionários de ONGs internacionais do campo humanitário. Leech (2002a) explica também que o estilo de entrevistas semiestruturadas é frequentemente utilizado em pesquisas com elites, como entendo o público-alvo das pessoas que entrevistei. De acordo com Leech (2002b), distanciando-os do conceito socioeconômico associado a esse termo, considero-os como elite, porque são burocratas de alto nível ou membros parlamentares, ou porque são ambos profissionais altamente qualificados envolvidos, direta ou indiretamente, no processo decisório da política migratória europeia; porque possuem papéis de liderança em seus exercícios profissionais, porque são atores que lutam pelos direitos fundamentais de migrantes e de refugiados diante de organizações governamentais como a própria UE e outros atores da comunidade internacional, ou, ainda, porque são especialistas em suas áreas de atuação. Ao longo da tese, os integrantes de ambos os grupos de entrevistados serão retratados como funcionários da União Europeia e funcionários de ONGs do campo humanitário, identificando-se separadamente as respectivas instituições às quais pertencem.

estratégica, na cidade de Bruxelas, coração político da UE e sede das três principais instituições europeias analisadas pela tese. Ademais, através do GERME e do Dr. Andrea Rea, professor colaborador que supervisionou o período do estágio sanduíche, aprendi e aprofundi conhecimentos sobre as migrações internacionais na Europa e sobre a própria política da União. Tal vínculo institucional foi fundamental para a etapa posterior da busca por potenciais entrevistados, bem como para o aceite deles em participar da pesquisa.

Alguns questionamentos permearam o processo de construção dos dois modelos de questionário, a etapa de análise crítica dos dados e a própria redação, a saber: Por que eu deveria entrevistar justamente essas pessoas? Como e por que a fala delas poderia colaborar para a investigação sobre a política migratória para aquilo que passou a ser construído como uma crise a partir de 2014 pelo discurso europeu resultante? Por que dar tanta importância para a sua fala na redação dos capítulos da tese? Quanto ao grupo 1, os *EU officials* e os parlamentares entrevistados, resguardadas as diferenças entre suas funções, são profissionais especialistas diretamente envolvidos com a discussão, formulação e decisão sobre a política migratória (imigratória e de refúgio) da UE e dos Estados-membros e/ou são profissionais com amplo conhecimento empírico do processo decisório dessa(s) política(s) pública(s). Beyers *et al.* (2014, p. 174, tradução nossa) argumentam que “As entrevistas com grupos de interesse e especialistas em políticas são importantes ferramentas de coleta de dados no estudo de estratégias, influência e envolvimento de grupos de interesse na formulação de políticas públicas.”. Entendo que esse primeiro grupo de funcionários poderia colaborar para a compreensão e a identificação de evidências e de fatos que ajudaram na construção do discurso político da UE frente à suposta crise migratória em seu território a partir de 2014, que não são enfatizados pela literatura especializada, por exemplo. Até porque, seja indireta, seja diretamente, dos escritórios ao *lobby* nos corredores e em sessões parlamentares, essas pessoas ajudam as autoridades europeias diariamente a desenvolverem o seu discurso e as narrativas que o compõem sobre a migração também.

Quanto ao grupo 2 de entrevistados, como os demais atores não estatais, as ONGs do campo humanitário possuem limitações para ação de suas atividades porque, conforme elucidada Brauman (2004) elas não possuem soberania jurídica (*sovereignty free*)⁴⁵ perante a comunidade internacional. Ainda assim, entendo que as ONGs têm um papel político fundamental frente aos atores governamentais como a União Europeia. No caso da temática migratória elas podem tentar alertar, influenciar, informar, comunicar as instituições governamentais envolvidas no processo de desenvolvimento ou de revisão de determinada política migratória sobre o que está acontecendo no terreno da migração. Porque elas possuem tanto o conhecimento empírico quanto teórico das implicações dessas políticas para a população de migrantes. Tendo participado de conferências e de seminários internacionais organizados pela Comissão ou pelo Parlamento europeus em Bruxelas, eu percebi *in loco*

⁴⁵ Brauman (2004) explica que essa terminologia na verdade é resultante da definição original de James Rosenau (*sovereignty-free actors*).

esses atores no processo de discussão de questões e de desafios migratórios, junto de membros da academia e de outros *practitioners* (profissionais) humanitários. Obviamente, cabe sempre à UE ou outros atores governamentais a decisão final sobre a construção de suas narrativas políticas acerca da migração como um todo. Embora as ONGs humanitárias não componham o discurso político da UE, a utilização de relatos e percepções desses atores nesta tese serviu para exemplificar o outro lado do discurso migratório, o lado de quem assiste migrantes e refugiados de países terceiros, o lado de atores institucionais não estatais que acabam sendo afetados também por políticas migratórias mais restritivas como a instrumentalizada no território europeu nos últimos anos e, sobretudo, pelo discurso europeu de criminalização das migrações e desses atores. Como apresentarei ao longo da tese, principalmente no capítulo 5, nesse sentido, as ONGs foram alvo de governos nacionais europeus diversas vezes, desde o início da suposta crise migratória.

Ciente dessas circunstâncias, escolhi permear grande parte da tese utilizando os relatos dessas pessoas, de ambos os grupos de funcionários, por entender que suas visões são dados empíricos importantes e atualizados sobre a situação atual da política migratória comum da UE, sobre as narrativas políticas vigentes que representam o grande discurso europeu, aquele referente às supostas crises de tipo migratório e outros tipos de crise em andamento nesse continente. Logo, nos capítulos seguintes, apresentarei posições que se complementam e deixam o debate proposto menos enviesado, e mais enriquecido, já que abordo múltiplas percepções de atores internos da União e percepções do outro lado do espectro, representadas pelas ONGs. Por isso decidi dar voz às suas avaliações, comentários e sugestões sobre a temática em discussão.

Ao mesmo tempo, procurei triangular todas essas informações. De acordo com Arts e Verschuren, “A triangulação é um princípio metodológico, que originalmente deriva da geometria, e o qual foi introduzido na ciência social qualitativa [...]” (1999, p. 416, tradução nossa). Outros autores descrevem a triangulação como uma “metodologia ou validação convergente”, ou como uma “metáfora metodológica”⁴⁶ para as Ciências Sociais, geralmente utilizada para caracterizar o uso de múltiplos métodos no exame de um construto específico (JICK, 1979; MASSEY, 1999). A triangulação consiste, essencialmente, na adoção de várias fontes “[...] por meio de diferentes métodos, tanto para verificar a validade de cada método

⁴⁶ Segundo Jick (1979), essa metáfora metodológica da triangulação decorre da estratégia militar e da navegação, utilizando múltiplos pontos de referência para localizar a posição exata de um objeto. Por isso, existe a noção de que tais múltiplos pontos de vista permitem localizar algo com uma maior precisão e rigor desejados.

pelo confronto mútuo ou para compensar as deficiências de cada método.” (ARTS; VERSCHUREN, 1999, p. 422, tradução nossa).

Entretanto, considerando-se que pode ter significados e aplicações diferentes para muitas pessoas, sendo percebida como problemática ou até enganosa para alguns (BLAIKIE, 1991; JICK, 1979), decidi explicar exatamente qual foi o tipo de triangulação adotado nesta tese. Após ter realizado as entrevistas com os funcionários das instituições da UE e das ONGs internacionais do campo humanitário no primeiro semestre de 2019, entendi que precisava verificar e complementar as informações reunidas com outros tipos de fontes, de modo a dar maior sustentação, robustez aos argumentos encontrados. Porque, conforme elucida Checkel (2008, p. 119, tradução nossa) “[...] nunca se deve simplesmente confiar no que as pessoas dizem [...]”. Ou seja, assim como propõe esse autor, optei por verificar com outras fontes os fatos relatados pelo grupo de entrevistados. Portanto, a triangulação nesta tese consistiu na utilização de autores da literatura especializada, documentos oficiais tanto de instituições europeias quanto de outros organismos intergovernamentais, relatórios de organismos não governamentais, e reportagens de agências de notícias estrangeiras, justamente para analisar as respostas obtidas na etapa das entrevistas. Desse modo, isso me permitiria ter condições para “[...] reunir conhecimento aprofundado de todos os aspectos, detalhes e dimensões [...]” (ARTS; VERSCHUREN, 1999, p. 416, tradução nossa), ou de um número substancial e vasto de dados relacionados ao objeto da tese.

O enfoque na utilização das respostas das entrevistas trianguladas serviu para esclarecer possíveis limitações das fontes consultadas. Isto é, questões em aberto na literatura especializada, ou informações não totalmente claras, ou relatadas por documentos oficiais (relatórios, legislações), ou mesmo percepções e narrativas apresentadas pelas reportagens da imprensa internacional. Nesse sentido, “Os limites dos dados observacionais significam que as entrevistas são um complemento necessário, às vezes até crucial, à análise de fontes publicamente disponíveis para pesquisas sobre mobilização política, estratégias e influência.” (BEYERS *et al.*, 2014, p. 175, tradução nossa). Dessa forma, os meandros, as táticas da formulação da política migratória europeia ou do discurso europeu desse período, foram apresentados tanto pela *expertise* dos entrevistados quanto pela pluralidade de fontes empregadas.

2.5.3 O desenho dos questionários

Elaborei duas versões de questionários padronizados, contendo perguntas (simples e compostas⁴⁷) de tipo aberto, divididas em três partes⁴⁸. Isto é, um modelo de questionário para o primeiro grupo de entrevistados e outro para o segundo grupo (Apêndice A)⁴⁹. Na primeira parte dos questionários, as perguntas visavam descobrir como o futuro entrevistado caracterizaria o fenômeno migratório com o qual a Europa estava sendo confrontada. Por exemplo, na pergunta nº 2: “O que é uma crise para você? O que temos na Europa nos últimos anos: uma crise humanitária, uma crise de refugiados ou uma crise migratória? Desde quando esse fenômeno existe, ou quando começou? Quando terá um fim?”; seu objetivo era interrogar esse funcionário sobre a sua percepção referente ao fenômeno migratório ocorrido na UE a partir de 2014, de modo a constatar como ele(a) o/a tipificaria, e/ou se o interpretaria realmente como uma crise.

Na segunda parte, as perguntas tiveram como finalidade a descrição e a localização de características inerentes da política migratória europeia vigente, como, por exemplo, na pergunta nº 5: “Como os Estados-membros reagiram e/ou trataram este fenômeno até o momento? Quanto às reações dos países do Visegrado/V4 sobre fechar suas fronteiras e, também, sobre não desejar acolher migrantes que cheguem na Europa, poderíamos dizer que existem diferentes políticas migratórias no interior da UE? Por que os Estados-membros europeus não seguem a mesma política migratória da UE?”.

E, por fim, com o terceiro conjunto de perguntas buscava encontrar dados sobre a política migratória europeia para os seus Estados vizinhos no Mar Mediterrâneo, bem como a avaliação final do entrevistado(a), sua visão normativa, sobre o que deveria ainda ser feito quanto ao presente e ao futuro das migrações internacionais em direção às fronteiras externas do bloco. A última pergunta nº 14 (ou nº 10 no segundo questionário): “A pressão dos movimentos migratórios da África e do Oriente Médio não desaparecerá. Qual deveria ser a

⁴⁷ O que denomino como perguntas compostas são perguntas com dois ou mais questionamentos interrelacionados, que se complementam, ou desdobramentos de dúvidas sobre o tópico proposto, com vistas a auxiliar o(a) entrevistado(a) na reflexão de sua resposta sobre o tema solicitado.

⁴⁸ O processo de desenho desses dois questionários (*questionnaire design*) foi árduo, tendo considerado comentários, sugestões e críticas da minha orientadora no Brasil, do professor que me recebeu na ULB e conversas informais com pesquisadores do GERME.

⁴⁹ Com o grupo 1 (funcionários das instituições europeias) utilizei um questionário com quatorze perguntas. Com o grupo 2 (funcionários de ONGs do campo humanitário) adotei quase o mesmo questionário, contendo quatro perguntas a menos, consideradas muito específicas para o primeiro grupo, sobre a política da UE. Ambos questionários foram traduzidos para quatro idiomas: espanhol, francês, inglês e português.

resposta das instituições europeias (Comissão Europeia, Conselho Europeu e Parlamento Europeu)?”.

2.5.4 A prospecção, a execução das entrevistas e as fontes

A prospecção de entrevistados foi a etapa seguinte desse processo. Primeiramente, contatei funcionários de departamentos específicos das principais instituições europeias: a Comissão, o CE, o Conselho de Ministros e o Parlamento. Esses indivíduos representam diretamente uma parcela dos atores que constroem a política europeia⁵⁰. E, por isso eles poderiam contribuir com sua percepção, particular a cada instituição, assim como com sua percepção enquanto cidadão europeu, sobre o fenômeno migratório na Europa, suas implicações práticas e sobre o discurso político de crise migratória. Fiz o mesmo com funcionários das principais ONGs humanitárias com sede na cidade de Bruxelas.

Tanto o grupo 1 quanto o grupo 2 de funcionários entrevistados foi sendo definido, basicamente, através de contatos eletrônicos (*e-mails*) para órgãos internos das instituições onde trabalhavam. Em alguns casos esse conjunto de pessoas acabou sendo originado igualmente através de um processo semelhante ao da amostragem de bola de neve (*snowball sampling*) não probabilística (BROWNE, 2005; HANDCOCK; GILE, 2011; RIVERA; KOZYREVA; SAROVSKII, 2002). Ou seja, um entrevistado foi indicando, voluntariamente, ou porque eu tinha solicitado ao final da entrevista, potenciais referências de outros colegas de setor, conhecidos dentro de sua instituição, ou mesmo nomes de profissionais que achava que deveriam ser entrevistados e que poderiam colaborar com as entrevistas. Houve ainda, um grupo menor de entrevistados que foram localizados graças a referências de pessoas que eu possuía dentro dos órgãos internos da UE e das ONGs humanitárias.

O contato com cada entrevistado foi feito, até o momento do seu aceite, essencialmente, através de mensagens eletrônicas para seus e-mails de trabalho e/ou para os de seus assessores pessoais. As mensagens enviadas foram redigidas em, ao menos, um dos quatro idiomas: espanhol, francês, inglês e português, de acordo com a nacionalidade da pessoa contatada, ou, muitas vezes, preferencialmente, em inglês e/ou francês, os dois idiomas mais recorrentes entre os funcionários dessas instituições (Anexo A – Exemplo de E-mail-convite para colaboração com a pesquisa). Após a troca inicial de e-mails, geralmente, os demais contatos

⁵⁰ Reitero que não tive a pretensão de que tal parcela fosse representativa, já que esse não é um estudo de tipo quantitativo.

ocorreram através de telefonemas e/ou mensagens curtas de celular (SMS) para confirmação de detalhes da data prevista para cada entrevista, do ponto de encontro – habitualmente, o escritório pessoal do(a) entrevistado(a) na sede da instituição europeia ou da ONG –, documentos a serem apresentados para o serviço de segurança de cada prédio visitado, reagendamento diante de conflitos na sua agenda, etc.

Todos os entrevistados foram comunicados, previamente, no mesmo e-mail-convite, com cópia de um formulário de consentimento de participação voluntária para com a pesquisa, explicando sobre a necessidade de gravação das entrevistas e reprodução na íntegra ou parcial das respostas concedidas, além da possibilidade de anonimato caso desejado, assim como outros direitos e deveres durante esse exercício (vide Apêndice B – Formulário de Consentimento). E, eles foram avisados que no dia previsto para a entrevista receberiam duas vias do mesmo documento para serem assinadas (uma para o entrevistador e outra para o entrevistado). Esse formulário foi traduzido também para as línguas espanhola, francesa e inglesa conforme o idioma feito desde a primeira comunicação.

No Parlamento Europeu contatei sua Presidência, a Presidência de seis comissões, subcomissões e delegações⁵¹, e individualmente seus eurodeputados (os MPEs – Membros do Parlamento Europeu). Na Presidência geral, apenas um dos vice-presidentes concordou em colaborar com a pesquisa. Nas comissões, subcomissões ou delegações selecionadas que trabalham com questões relacionadas à Liberdade Civil, Justiça e Questões Internas (LIBE); Questões de Política Externa (AFET); Questões de Segurança e Defesa (SEDE); Questões de Direitos Humanos (DROI); e, ainda, Questões Relacionadas às Regiões do Mediterrâneo (DMED) e do Magrebe (DMAG), onze outros MPEs aceitaram o convite. Esses parlamentares eram também membros de quatro dos sete grupos políticos existentes atualmente, sendo eles⁵²: a) Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu/S&D (dos Partidos socialistas português, espanhol e alemão); b) Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde/ GUE-NGL (do Partido Comunista Português); c) Grupo do Partido Popular Europeu/ Cristãos Democratas (da União

⁵¹ Atualmente, existem 20 comissões e 44 delegações parlamentares. As comissões são permanentes, ocorrendo através de sessões plenárias e são dedicadas a temáticas específicas como, por exemplo, a comissão sobre o Orçamento da União (sigla BUDG). Para mais, cf. a página institucional: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html>. Acesso em: 10 jun. 2019. Já as delegações são compostas por parlamentares que mantêm contato com países terceiros (que não fazem parte da União), de modo a representar a UE no exterior, assim como os valores europeus, tais como estado de direito, liberdade e democracia, entre outros (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). Para mais cf. a página institucional: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/home>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵² Os partidos dos entrevistados estão entre parênteses.

Cristã e Democrata/ do Partido Popular Tchecoslovaco); d) Grupo da Aliança dos Liberais e Democratas para a Europa/ALDE⁵³ (do Partido Aliança Cívica Liberal – Croácia; e um membro independente). Além disso, ao contatar tais MPEs, duas assistentes parlamentares, responsáveis por informá-los sobre questões migratórias, manifestaram interesse em participar da pesquisa e por isso foram também entrevistadas.

Com isso, em trinta de janeiro de 2019, as entrevistas se iniciaram a caminho da Rua Wiertz, nº 60, na cidade de Bruxelas, na Bélgica. Nesse endereço está localizada uma das entradas ao prédio Altiero Spinelli, que integra o complexo da sede belga do Parlamento Europeu⁵⁴. Esse é o local onde pesquisadores, jornalistas e demais convidados de parlamentares são aguardados por seus assistentes, que os acompanham do momento da inspeção pela equipe de segurança até o escritório de seu respectivo parlamentar.

O Parlamento é uma das instituições mais importantes da União, sendo responsável pela função legislativa do bloco europeu. Seus setecentos e cinquenta e um deputados são eleitos pelo sufrágio universal direto para representar os vinte e sete Estados-membros, durante um mandato de cinco anos (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). Através dos eurodeputados, o Parlamento atua como um organismo colegislador⁵⁵ de diferentes questões relacionadas às políticas da UE. Conforme Schmidt (2006), este organismo institucional concentra o seu foco de ação, sobretudo, “[...] na política de interesse público, já que os membros do Parlamento Europeu (MPEs) estão mais propensos a se unirem em torno de questões dos ‘cidadãos’, ao invés da política partidária, dadas as dificuldades de organização dos partidos.” (p. 22, tradução nossa). E, também, devido ao fato de que esses MPEs são eleitos pelos próprios cidadãos da UE.

Esse *modus operandi* do Parlamento ficou evidente ao longo da prospecção de possíveis entrevistados. Durante a procura por MPEs dispostos a discutir a construção do discurso político da UE sobre uma suposta crise migratória, bem como a adoção de uma nova política migratória comum face ao fenômeno migratório dos últimos anos nas fronteiras externas,

⁵³ Em junho de 2019, o ALDE transformou-se no Renovar Europa (*Renew Europe Group*), não utilizando mais o termo *liberal* em sua sigla.

⁵⁴ O Parlamento Europeu está dividido entre três sedes em capitais europeias. Em Estrasburgo (França), encontra-se sua sede oficial, na qual ocorrem as sessões plenárias mensais com os 751 parlamentares europeus eleitos pelos cidadãos europeus a cada novo mandato. Em Bruxelas, a casa do Parlamento é destinada à realização de reuniões de comissões parlamentares e de grupos políticos. E, na cidade de Luxemburgo (Luxemburgo), está o seu Secretariado-Geral e demais atividades relacionadas.

⁵⁵ Este avalia o conteúdo e a redação das propostas apresentadas pela Comissão Europeia. E trabalha em parceria com o Conselho – outro organismo vital da UE –, como colegislador no exame da adoção de atos legislativos – sendo este o único momento em que suas atribuições se igualam àquelas do Conselho (codecisão).

mais de duzentas mensagens eletrônicas (*e-mails*) foram enviadas para os eurodeputados, seus assessores parlamentares, às presidências das comissões e delegações parlamentares selecionadas. Desse total de mensagens, apenas as respostas de onze MPEs e de duas assessoras parlamentares foram favoráveis, manifestando seu interesse em participar e, na maioria dos casos, enaltecendo a necessidade de colaborar com estudos sobre migrações no âmbito da UE.

Muitos desses MPEs estavam se candidatando à reeleição para um novo mandato. Um desses parlamentares chegou a responder a um convite de entrevista, dizendo não ter tempo em sua agenda, entre fevereiro e maio de 2019⁵⁶. Contudo, ele afirmou, ainda, que poderia me conceder essa entrevista somente a partir de setembro de 2019, caso se reelegesse e, sob essa condição, me receberia para conversarmos sobre o tema solicitado, antes disso não. Esse fato e conversas privadas e, portanto, confidenciais, que tive com alguns entrevistados levaram-me a compreender que muitos desses parlamentares não quiseram se envolver com declarações referentes à questão migratória. Talvez porque pensaram que isso poderia ser veiculado ou utilizado durante sua campanha para as eleições de maio de 2019, de alguma forma, vindo a prejudicá-lo(a), ainda que tivesse sido explicado que isso se tratava do estágio de uma pesquisa doutoral, que levaria alguns meses para ser divulgada⁵⁷. E, porque sua reeleição era realmente a prioridade naquele momento. Aqueles que foram entrevistados falaram abertamente (além daqueles que solicitaram o anonimato), geralmente, em um tom de crítica ou até de denúncia, por exemplo, sobre o que, de acordo com sua percepção, estaria acontecendo há alguns anos no território da UE, ou sobre aquilo que essa instituição internacional estava fazendo e/ou acerca de como ela deveria agir.

Membros da Comissão Europeia foram também consultados. A Comissão é o órgão executivo da UE, tendo como função desenvolver, apresentar e implementar a estratégia geral do bloco europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2019a). Suas propostas e iniciativas

⁵⁶ A maior parte dos MPEs contatados confirmou não ter espaço em sua agenda, enquanto outros sequer responderam, ou afirmaram poder me receber. Um grupo menor de MPEs manifestou interesse em realizar uma entrevista, exclusivamente, após a finalização do período eleitoral de 2019. Estatisticamente, esses 11 entrevistados são o retorno mais ou menos esperado. Mas, conversando com alguns dos próprios entrevistados e com pesquisadores especialistas em migração (membros do GERME, da ULB), ficou subentendido na maioria das respostas negativas ao pedido de entrevista que a temática migratória é sempre muito sensível para a política, em qualquer lugar da União, sobretudo, naquele momento, em um ano eleitoral, de mudança da gestão do Parlamento.

⁵⁷ O momento eleitoral, logo de conclusão de mandatos parlamentares, e o *lobby* a favor e contrário à migração no debate migratório no interior dos grupos políticos do Parlamento, me permitiram refletir que esses parlamentares que não desejaram se expor o fizeram porque talvez não desejassem se comprometer perante o seu eleitorado, sendo esse um posicionamento bastante acentuado.

permeiam diferentes áreas temáticas, distribuídas ao longo das Direções-Gerais (DGs)⁵⁸ e de agências executivas. A Comissão pode propor leis europeias que serão votadas pelo Parlamento e pelo Conselho de Ministros (EUROPEAN COMMISSION, 2019a). Quanto ao seu funcionamento interno, essa se interessa essencialmente pela “[...] política de interesses organizados, já que os funcionários da Comissão buscam contribuições da ‘sociedade civil’ – isto é, a vasta gama de grupos de interesse que buscam acesso e influência em Bruxelas –, bem como atores governamentais.” (SCHMIDT, 2006, p. 22, tradução nossa).

Dentro da Comissão contatei duas DGs. A primeira foi a DG HOME (Direção-Geral para Migração e Assuntos Internos), departamento que trata especificamente da proposição, do desenvolvimento e da implementação de políticas migratórias e de refúgio comuns, mas também relacionadas à segurança e às fronteiras europeias (EUROPEAN COMMISSION, 2019b). Em segundo lugar, a DG NEAR (Direção-Geral da Política Europeia de Vizinhança e Negociações de Ampliação) responsável pela política externa europeia para a vizinhança do leste e do sul da Europa, as relações com Estados associados ao bloco, entre outros temas. (EUROPEAN COMMISSION, 2019c). Ambas estão mais envolvidas diretamente com o objeto desta tese. No entanto, consegui a colaboração apenas de quatro funcionários da DG HOME.

No perímetro do chamado “Bairro Europeu” (*Quartier européen*), em Bruxelas, encontrei-me com quatro oficiais da Comissão na Rua *du Luxembourg*, nº 46, sede da DG HOME. Internamente, existem seis Direções: A) Estratégias e Assuntos Gerais; B) Fronteiras, Interoperabilidade e Inovação; C) Migração, Proteção e Visto; D) Aplicação da Lei e Segurança; E) Migração e Fundos de Segurança/ Recursos Financeiros; e F) Auditoria Financeira, Gestão de Dados e Avaliação de Riscos (EUROPEAN COMMISSION, 2019d). Logo, especialistas em políticas das Direções “A”, “B” e “E” foram entrevistados.

Funcionários do Conselho Europeu (CE) e do Conselho da União Europeia (Conselho de Ministros) foram igualmente consultados. Conforme a autodefinição do Conselho Europeu (2018), esta instituição (não legislativa) define os rumos e orientações da agenda política da UE, propondo programas de ação a partir das reuniões que ocorrem, ao menos, duas vezes a

⁵⁸ Existem 31 DGs, sendo cada uma delas responsável pela execução de serviços e formulação de políticas para uma determinada área. Algumas outras DGs são, por exemplo, Orçamento (DG BUDG), Vizinhança e Negociações de Alargamento (DG NEAR), Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI), Comércio (DG TRADE), Justiça, Consumidores e Igualdade de Gênero (DG JUST), etc. (EUROPEAN COMMISSION, 2019e).

cada semestre, administradas por um presidente “permanente”⁵⁹ e contando com a presença dos 27 Chefes de Estado ou de Governo, mas também dos Presidentes do Conselho e da Comissão nas reuniões sobre temas considerados prioritários⁶⁰.

Consoante o Conselho da União Europeia (2016), o Conselho de Ministros é uma entidade jurídica única, fundamental à política do bloco, ao representar dez áreas⁶¹ (*as formações*⁶²) específicas da política dos Estados-membros. Nesta instituição as grandes decisões da política europeia são tomadas pelos ministros de cada um dos seus governos nacionais, geralmente através de maioria qualificada, e seus atos podem ser adotados como legislação. O Conselho de Ministros “[...] tende a ser dominado pela política do interesse nacional ou mesmo do interesse europeu, pois espera-se que os ministros nacionais falem pelo seu país ou pela UE como um todo, ao invés de uma política ou coalizão partidária da qual eles são um membro.” (SCHMIDT, 2006, p. 22, tradução nossa). Essa característica foi também evidenciada pelo conjunto de entrevistados.

Do outro lado do *Bairro Europeu*, nos prédios Europa (sede do CE) e *Justus Lipsius* (sede do Conselho de Ministros) ambos na Rua *de la Loi*, nº 175, entrevistei os funcionários das instituições supracitadas. Nesses dois locais conversei com o Vice Chefe do Gabinete da Presidência de Donald Tusk, então Presidente do CE naquele momento e, após ter consultado o Secretariado-Geral do Conselho de Ministros, com o Secretário-Geral da Direção-Geral de Justiça e Assuntos Internos (DG JHA), uma de suas formações, integrada pelos Ministros da Justiça e do Interior de cada Estado-membro, responsáveis pelo debate em torno da gestão de fronteiras, das migrações, da coordenação policial, etc. Em uma terceira ocasião, um *political administrator* do DG JHA, especialista em questões migratórias e relações externas da UE, colaborou com a minha pesquisa.

Além dessas três instituições, uma agência europeia foi também selecionada para as entrevistas. O Escritório Europeu de Apoio em Matéria de Refúgio (*European Asylum Support Office – EASO*) se ocupa especificamente da questão do refúgio entre os 27 Estados-

⁵⁹ Eleito por maioria qualificada, por até o máximo de dois mandatos de dois anos e meio. Esse presidente também representa a UE no exterior.

⁶⁰ Quando a pauta dessas reuniões envolve questões de política externa e/ou de segurança o Alto Comissário para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança da UE também participa dessas cúpulas (CONSELHO EUROPEU, 2018).

⁶¹ Exceto quanto às áreas da política comum de Negócios Estrangeiros e de Segurança, que devem seguir as diretrizes propostas pelo Conselho Europeu (CONSELHO DA UE, 2016).

⁶² A saber: Agricultura e Pesca; Meio Ambiente; Assuntos Econômicos e Financeiros; Assuntos Gerais, Competitividade; Educação, Juventude, Cultura e Esporte; Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; Justiça e Assuntos Internos (que envolve questões entre fronteiras, como a imigração); Negócios Estrangeiros e Transportes, Telecomunicações e Energia.

membros do bloco europeu⁶³, trabalhando em cooperação com a DG HOME. Na EASO consegui a colaboração de um de seus funcionários mais antigos⁶⁴.

Do lado das ONGs humanitárias, aproveitei o fato de que Bruxelas é um campo muito fértil nesse sentido, sendo a sede de muitos organismos internacionais não governamentais. Entrevistar seus funcionários seria a oportunidade de enriquecer a análise em construção com a percepção desses profissionais humanitários, sobre o mesmo fenômeno migratório, pois muitos deles estão ou estiveram em algum momento direta ou indiretamente envolvidos com a formulação de políticas que implicam nesses fluxos migratórios. Logo, isso favoreceria o desenvolvimento de dados empíricos.

Uma pequena fração da sociedade civil internacional que presta apoio humanitário foi igualmente representada por quatro organizações humanitárias. A Caritas Europa foi a primeira a ser entrevistada através de sua funcionária especialista em política e defesa de questões de refúgio e migração. Colaboraram também para esta tese o Centro Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento (CNCD-11.11.11), a Médicos do Mundo (*Médecins du Monde*) e a Cruz Vermelha Europeia (*Red Cross EU Office*)⁶⁵.

Com isso, chegou-se ao total de vinte e cinco entrevistas realizadas entre trinta de janeiro e doze de abril de 2019 (Quadro 2). Quanto à composição dos entrevistados, tanto do lado de parlamentares quanto dos funcionários das outras instituições europeias, da agência EASO e das ONGs do campo humanitário⁶⁶, a maioria foi considerada como recurso humano altamente qualificado por possuir, pelo menos, um diploma de nível superior ou técnico em sua área de atuação. Muitos dos entrevistados possuíam graduação, mestrado e/ou doutorado em Direito, Sociologia, Filosofia, Ciência Política, Economia, etc. Desse total, dezesseis pessoas eram do sexo masculino e nove do sexo feminino. Vinte quatro profissionais europeus foram entrevistados presencialmente: três funcionários do CE e Conselho de

⁶³ Esta agência foi criada pelo Regulamento da UE 439/2010. Em 2011, iniciaram-se as suas atividades de apoio aos Estados-membros na implementação das normas sobre refúgio e cooperação no âmbito do Sistema de Refúgio Europeu Comum (CEAS). Esta agência não lida com a gestão de solicitações de refúgio, visto que sua função é realmente técnica e de apoio aos países-membros do bloco.

⁶⁴ Tentei entrevistar ao menos um funcionário da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (*European Border and Coast Guard Agency – Frontex*), que se dedica às questões de segurança nas fronteiras externas, sendo responsável pelo controle fronteiriço no Espaço Schengen. Mas, devido a conflitos de agenda de trabalho do potencial respondente isso acabou não sendo possível.

⁶⁵ Sítios institucionais da Cáritas <https://www.caritas.eu/>, do CNCD <https://www.cncd.be/>, *Médecins du Monde* <https://www.medecinsdumonde.org/> e do *Red Cross EU Office* <https://redcross.eu/>.

⁶⁶ Fiz contato com um número maior de ONGs, mas muitas recusaram o convite alegando indisponibilidade de tempo em sua agenda, como ocorreu com a Anistia Internacional; ou, outras que se quer responderam aos e-mails encaminhados, ou, também, se quer deram retorno, conforme prometido, após contato telefônico, sendo essa uma das maiores dificuldades encontradas nessa etapa da pesquisa.

Ministros, quatro funcionários da Comissão, onze eurodeputados⁶⁷ e duas assistentes parlamentares do Parlamento, um funcionário da agência EASO e quatro representantes de atores não-estatais do campo humanitário.

Quadro 2 – As Instituições entrevistadas

(continua)

Instituição	Total de funcionários	Unidade principal	Unidade interna
Conselho Europeu (CE) e Conselho da UE	<p style="text-align: center;">3: <i>a)</i> Vice Chefe do Gabinete da Presidência do CE; <i>b)</i> Secretário-geral do DG JHA; e <i>c)</i> especialista em questões de política migratória e relações externas</p>	<p style="text-align: center;">Gabinete da Presidência de Donald Tusk + Secretariado-Geral do Conselho da UE</p>	<p style="text-align: center;">No Conselho da UE: DG JHA (<i>Directorate-General Justice and Home Affairs</i>)</p>

⁶⁷ Um desses eurodeputados enviou sua contribuição por escrito via *e-mail*, devido às atribuições de sua agenda. Como outros eurodeputados, esse entrevistado estava em final de mandato fazendo campanha para sua reeleição nas eleições de 2019 para o Parlamento. Entre vinte e três e vinte e seis de maio, seus mais de 510 milhões de cidadãos escolheram os novos 751 membros que viriam a representá-los durante os próximos cinco anos. Assim como ele, muitos outros parlamentares negaram o convite de participação voluntária neste estudo, alegando possuírem um agenda muito atribulada em meio às suas campanhas, enquanto outros propuseram conceder as entrevistas somente após o resultado dessas eleições, deixando implícito que não desejavam se comprometer com suas declarações sobre a temática migratória antes de maio. Nesse sentido, essa foi uma das primeiras dificuldades encontradas pela pesquisa durante a fase de prospecção de potenciais entrevistados, mesmo considerando-se o fato de que os contatos eram realizados com no mínimo um mês de antecedência cada, salvo aquelas pessoas que foram selecionadas a partir de sugestões dos próprios entrevistados.

(conclusão)

Instituição	Total de funcionários	Unidade principal	Unidade interna
Comissão Europeia	4: especialistas de política das suas unidades internas	DG HOME - <i>Migration and Home Affairs</i>	<i>Directorate A - Strategy and General Affairs (Unit A1 - Inter-institutional Relations and Citizenship)</i> + <i>Directorate B - Legal Migration and Integration (Unit B1 – Immigration and Integration Policy)</i> + <i>Directorate E-Migration and Security Funds; Financial Resources and Monitoring (Unit E1 – Union Actions – Migration and Security Funds; Financial Resources and Monitoring)</i>
Parlamento Europeu	13: 11 MPEs (dos quais um dos vice-presidentes da gestão vigente até abril de 2019) e 2 assistentes parlamentárias	Comitês, subcomitês e delegações	Comitês: LIBE, AFET Subcomitês: SEDE; DROI Delegações: DMED; DMAG
EASO	1: 1 especialista sênior	-	-
Atores humanitários não-estatais	4: um representante de cada	Caritas Europa; CNCD-11.11.11.; <i>Médecins du Monde</i> ; <i>Red Cross EU Office*</i>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

* “O Escritório da Cruz Vermelha da UE é um escritório dos membros que representa as 27 Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha na UE, a Cruz Vermelha Britânica, a Cruz Vermelha Norueguesa e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC).”. Tradução nossa da sua autodefinição, disponível em: <https://redcross.eu/about>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Todas as entrevistas foram transcritas. E, ao longo dos capítulos seguintes, trechos das mesmas serão discutidos e analisados. Outras fontes primárias e secundárias também foram utilizadas. Comunicados, documentos, normas europeias e relatórios produzidos pela Comissão, pelo Parlamento e pelo CE e Conselho de Ministros, da própria Frontex e da

EASO foram consultados, assim como estatísticas sobre a população migratória produzidas pela UE, através da base de dados estatísticos Eurostat. Ademais, os relatórios publicados periodicamente sobre análises migratórias e de refúgio pela OIM, pelo Escritório UNDESA para questões populacionais e a agência para refugiados das Nações Unidas, o ACNUR, entre outras organizações intergovernamentais, também foram examinados. Além disso, a literatura estrangeira sobre migrações internacionais, refúgio e política migratória comum tradicional foi também intensamente utilizada.

Quanto aos estudos utilizados sobre a dita crise migratória na Europa, cabe ainda esclarecer que a maior parte dessas fontes foi composta deliberadamente por autores ocidentais, com o objetivo de demonstrar como uma parcela da academia ocidental retratava esse fenômeno migratório. Porque como Amin (2009) afirma “O eurocentrismo é expresso praticamente em todas as áreas do pensamento social.” (p. 255, tradução nossa). Nesse sentido, ao focar em estudos realizados por pesquisadores ocidentais tive como objetivo verificar se essa literatura mantinha essa perspectiva eurocêntrica, ou não, ao narrar o fenômeno migratório na Europa. Em outras palavras, busquei através disso verificar se a literatura especializada estava enfatizando, endossando, dando continuidade às narrativas da União Europeia e/ou desconstruindo, desmistificando, comparando, relativizando o fenômeno migratório nas fronteiras externas europeias desde o final de 2014 com situações semelhantes em outros territórios. Isso me permitiu encontrar diferentes nuances na descrição e entre as perspectivas de grupos de pesquisadores sobre esse período histórico, revelando que uma visão eurocêntrica sobre a temática persiste, mas não é única entre os autores consultados da academia europeia, como será melhor abordado no capítulo seguinte.

2.5.5 A etapa de análise das entrevistas

Na etapa de análise das entrevistas, o método escolhido para o exame dos dados encontrados foi a Análise de Discurso (AD). AD permite compreender discursos através de diferentes ângulos e das fontes reunidas pelo pesquisador (ANGERMULLER; MAINGUENEAU; WODAK, 2014). Nesse sentido, Carta e Wodak (2015) argumentam também que esse método “[...] pode ser de grande utilidade ao iluminar a maneira na qual as práticas discursivas sociais transmitem significado aos discursos [...]” (p. 3, tradução nossa).

Dentre as escolas e tradições da AD, selecionei aqui as “ferramentas” propostas por Foucault (1996, 2007). Os resultados das entrevistas foram analisados à luz do seu conceito de “Discurso” e, também, da abordagem construtivista de Nicholas Onuf que apresentarei nas

páginas seguintes. Segundo Foucault (1996) o discurso consiste em algo materialmente escrito ou pronunciado, devendo ser compreendido como:

Um bem – finito, limitado, desejável, útil – que tem suas regras de aparecimento e também suas condições de apropriação e de utilização: um bem que coloca, por conseguinte, desde sua existência (e não simplesmente em suas “aplicações práticas”), a questão do poder; um bem que é, por natureza, o objeto de uma luta, e de uma luta política. (FOUCAULT, 2007, p. 136–137).

O trecho acima leva a refletir que falar, fazer ou proferir um discurso não representa apenas o ato de emitir palavras e sentenças alinhadas em folhas de papel. Em todo o discurso existe um objetivo político implícito no mesmo. Existe uma questão, uma relação de poder entre os termos utilizados. Que faz com que o discurso seja também um sistema de significados (JØRGENSEN; PHILLIPS, 2002), que resulta de escolhas e de filosofias que se expressam através de suas palavras empregadas.

Foucault (2007) chama a nossa atenção para conceber o discurso também como resultado do conjunto de discursos. Por exemplo, o discurso da loucura, o da academia, etc. decorreria da soma de práticas e ideais que o “naturalizariam” em dada sociedade, tornando-o uma verdade. Então, sua pluralidade, o conjunto de discursos, dita regras que transformariam em “verdades”, validando o discurso e transformando-o em uma realidade, através de práticas, instituições e técnicas de acordo com sua época, sua conjuntura social, suas especificidades. Isso justifica por que também “[...] para um analista de discurso não pode haver significado ‘verdadeiro’ [...]” (MAINGUENEAU, 2011, p. 114, tradução nossa).

Na análise discursiva, além daquilo que foi dito, ou esteve explícito ou exposto, deve-se procurar pelo que não foi dito explicitamente, pelo que foi silenciado ou esteve implícito. Logo, demonstrar esse silêncio é um dos objetivos da análise discursiva foucaultiana, já que “o discurso manifesto não passaria, afinal de contas, da presença repressiva do que ele diz; e esse não-dito seria um vazio minando, do interior, tudo que se diz.” (FOUCAULT, 2007, p. 28). Até porque “[...] nem *tudo* é sempre dito [...]” (FOUCAULT, 2007, p. 135, grifo do autor). E, “Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. E esse ‘mais’ que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever.” (FOUCAULT, 2007, p. 55, grifo do autor).

É esse “mais” que esta tese buscou demonstrar também na análise do discurso da UE e de seus Estados-membros sobre o fenômeno migratório ocorrido a partir do segundo semestre de 2014 e da sua política migratória. Ao mencionar “discurso europeu” ao longo dos

capítulos, estarei me referindo ao conjunto de informações e de dados encontrados em documentos oficiais do bloco político (normas, relatórios de agências), pronunciamentos oficiais (*speeches*) de seus decisores políticos ao representar suas principais instituições, trechos das alocuções dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros, assim como suas práticas políticas, muitas delas relatadas pelos entrevistados (grupos 1 e 2) e/ou identificadas na literatura especializada e nas reportagens consultadas. No caso do grupo 1 – funcionários da Comissão, CE, Conselho de Ministros, Parlamento e EASO –, considero que suas falas são também expressão de uma fração das diferentes narrativas pertencentes ao conjunto do discurso europeu e por isso serão apresentadas para ilustrar e complementar isso, sem a intenção de fazer generalizações. Esse grande conjunto compõe a totalidade daquilo que compreendo como discurso europeu para esta tese.

Por isso, compreendo também que tanto o discurso de “crise migratória” quanto o da política migratória comum resultante são construções sociais. Estas são sistemas de significados construídos socialmente (JØRGENSEN; PHILLIPS, 2002). Quanto a isso, Foucault (1996, p. 8–9) argumenta “[...] que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório [...]”. Assim, concordo, novamente, quando Jeandesboz e Pallister-Wilkins (2016) afirmam que o discurso de crise é, fundamentalmente, político.

Essa tese se apropriou também da teoria construtivista crítica de Nicholas G. Onuf⁶⁸. Para esse autor “[...] as pessoas sempre constroem, ou constituem, a realidade social [...]” (ONUF, 1989, p. 1, tradução nossa). Dessa forma, a *agência* – representada pelas *pessoas*, ou a sociedade, ou também o Estado –, a ação de um ator, é um fator essencial para essa teoria. Isso fica mais claro quando ele afirma que “[...] *fazemos* do mundo o que isso é, a partir das matérias-primas que a natureza oferece, fazendo o que fazemos um com o outro e dizendo o que dizemos um para o outro [...] dizer é fazer: falar é certamente a forma mais importante de fazer do mundo o que isso é.” (ONUF, 2015, p. 59, grifo do autor, tradução nossa). Nesse sentido, o papel de determinadas autoridades políticas é essencial no avanço ou no retrocesso de ideias, práticas, discursos, políticos; assim como a relevância do discurso proferido por essa pessoa. Por exemplo, a fala do Presidente do CE, ou de um representante do seu Estado-

⁶⁸ Em 1989, o Onuf introduziu o Construtivismo Crítico na área de RI, através do seu livro *World of Our Making* (ONUF, 1989). Esta abordagem propõe uma ontologia e epistemologia alternativas às RI. Esse construtivismo “[...] destaca a inseparabilidade de uma ontologia social e epistemologia social. Ambos aceitam a ‘possibilidade de uma realidade ser construída’.” (FIERKE, 2013, p. 196, tradução nossa).

membro (um Ministro da Justiça ou do Interior, por exemplo), terá sempre um peso maior do que a de um eurodeputado, mas ambas se complementam.

Essa teoria ajuda a compreender como o discurso europeu sobre a crise migratória de 2015 e a própria política migratória decorrente foram desenvolvidas. Porque os fenômenos internacionais são co-constituídos (ONUF, 1989) e “[...] as pessoas e as sociedades constroem, ou constituem, umas às outras.” (ONUF, 1989, p. 36, grifo do autor, tradução nossa).

Onuf postula que, além da agência, as regras também são fundamentais na construção social da realidade. Sejam de tipo legal (normas, tratados internacionais) ou social (práticas, costumes), elas influenciam e explicam as ações e atitudes dos agentes dentro da estrutura. Isto é, as regras acabam determinando os alicerces da conjuntura de discursos como, por exemplo, a existência ou não de uma crise migratória em determinado local e momento. Consequentemente, essas regras estipulam os caminhos a serem seguidos, assim como as medidas a serem tomadas para responder ao problema ou fenômeno em questão.

As regras [...] tornam o processo pelo qual as pessoas e a sociedade se constituem, contínuo e recíproco. Uma regra é uma declaração que diz às pessoas *o que deveríamos* fazer. [...]. As regras dão escolhas aos agentes. [...] fazemos sempre [...] escolhas ao fazer de, e em nome de, construções sociais, seja nós mesmos, outras pessoas ou coletivos de outras pessoas, ou práticas e artefatos. (ONUF, 2015, p. 59–60, grifo do autor, tradução nossa).

Quando não se segue ou quando se quebra uma regra pode-se esperar pelas consequências impostas por uma segunda, ou terceira regra que passará a valer para corrigir o descumprimento da primeira (ONUF, 2015). Logo, entende-se que elas também influenciam o comportamento, a percepção dos agentes durante o processo de co-constituição da realidade social em jogo, assim como a construção de práticas sociais (ONUF, 2015).

Junto do papel da agência e da relevância das regras, o construtivismo “onufiano” dedica grande importância também ao estudo da linguagem (ONUF, 1989). “A linguagem é a ferramenta mais poderosa disponível para nós para a construção social como uma atividade contínua, amplamente não premeditada, na qual todos estão inevitável e perpetuamente comprometidos.” (KUBÁLKOVÁ; ONUF; KOWERT, 2015, p. 19, tradução nossa). Por isso, analisar o discurso europeu sobre a conjuntura de uma suposta crise migratória é indispensável para identificar os fatores por detrás dessa construção social e discursiva, que influenciou a vida em sociedade de europeus e de migrantes e refugiados de países terceiros

na Europa, podendo igualmente influenciar as práticas migratórias em outros países dada a relevância da UE na comunidade internacional.

Onuf compreende o uso da linguagem como uma representação de regras que definem a lógica das ações dos seus agentes (ONUF, 1989). Pois, as “Regras governam a linguagem as quais as pessoas usam, então, para propósitos sociais.” (ONUF, 1989, p. 48, tradução nossa). E “[...] todas as regras em uma realidade construída socialmente estão relacionadas à *prática*.” (ONUF, 1989, p. 52, grifo do autor, tradução nossa). Essas regras podem representar também um ato de fala, um discurso, servindo basicamente para instruir, dirigir e comprometer as ações dos seus agentes (ONUF, 2015).

Por sua vez, a relação entre regras e linguagem no processo de construção social auxilia a elucidar o desenvolvimento de políticas, medidas ou programas governamentais, normas ou tratados bilaterais ou multilaterais, o discurso de segurança e a fabricação de ameaças e problemas securitários no âmbito da UE. Por exemplo, “[...] transformar a migração em um problema de segurança é (parcialmente) o resultado de uma prática de definição; a segurança é o que os agentes fazem disso [...]”, sendo esse um processo e um fenômeno social (HUYSMANS, 2002, p. 42, tradução nossa), não algo “natural”. Essa teoria ajuda a compreender também por que “[...] os países tenderam a responder às crises de migração em massa ao invés de tentar preveni-las.” (SMITH, 2007, p. 630, tradução nossa). Ou, porque “[...] os Estados têm desejado financiar organizações humanitárias ao invés de se comprometer na pacificação ou esforços de pacificação.” (SMITH, 2007, p. 630, tradução nossa).

Finalmente, os pressupostos construtivistas críticos supramencionados auxiliam na compreensão acerca de como a UE e seus Estados-membros identificaram, perceberam e reagiram ao fenômeno migratório em suas fronteiras externas nos últimos anos, bem como sobre as narrativas políticas apresentadas nesse período. Isso permite analisar como esse processo influenciou a constituição da política migratória em resposta a tal fenômeno migratório e o discurso político de crise resultante, entre 2014 e 2018.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo diferentes conceitos utilizados recorrentemente ao longo da tese foram analisados. O primeiro deles foi a política migratória, instrumento estatal que define quem é um estrangeiro (ou um “não nacional”), como, ou quando, o mesmo pode entrar ou sair do país, quais são seus direitos e deveres, quais são as políticas de integração do migrante em

meio à sociedade, bem como estipula um conjunto de outras medidas e programas nessa área. No próximo capítulo, começarei a demonstrar as implicações disso para a vida de migrantes e continuarei a fazê-lo nos capítulos seguintes.

O segundo termo debatido foi a política migratória da União. Esta é resultante da intensificação do processo de integração europeu, desde o início dos anos 1990, com a fundação da União Europeia, em 1992, mas muito antes disso, nos primórdios da cooperação econômica entre os países europeus no pós-Segunda Guerra, iniciativas importantes são também encontradas, as quais colaboram para os primeiros exemplos de políticas e leis migratórias europeias. Desde 2015, a política migratória europeia mudou oficialmente, através da Agenda Europeia sobre Migração, influenciada por um discurso político e pelo aumento exponencial da chegada de migrantes “econômicos” e refugiados em situação irregular, fenômeno que continuarei analisando no capítulo seguinte.

Em um terceiro momento, as consequências do processo de securitização das migrações e a conseqüente criminalização das migrações foram também examinadas. Nesse sentido, buscou-se demonstrar como a teoria avalia ambos processos e como isso será discutido no âmbito da própria política europeia, nos capítulos 4 e 5 principalmente. Tanto a securitização quanto a criminalização das migrações no contexto europeu a partir de 2014 está intrinsecamente relacionado ao debate sobre a existência de uma crise de tipo migratório no território europeu. Nos próximos capítulos identificarei também a(s) motivação(ões) para isso, bem como os atores implicados, entre outras questões.

Por fim, a metodologia adotada nesta tese foi descrita. As entrevistas foram realizadas com o objetivo de encontrar dados empíricos sobre a formação desse discurso político europeu. Por isso, decidi entrevistar funcionários das principais instituições europeias e de alguns organismos não governamentais do campo humanitário para ajudar a compreender os meandros, as intenções por detrás do processo discursivo europeu que resultou e se tornou mais visível a partir de 2014 com o desenvolvimento de uma crise de tipo migratório nas suas fronteiras externas. Sendo assim, esses relatos, suas percepções, fundamentarão grande parte do teor dos próximos capítulos porque ajudam a complementar aquilo que as demais fontes primárias e secundárias silenciam ou não esclarecem, de modo a apresentar uma análise mais completa sobre todos os fenômenos supramencionados e abordados durante toda a tese.

3 “EMERGÊNCIA HUMANITÁRIA”, “CRISE DE REFUGIADOS” OU “CRISE MIGRATÓRIA”?

“The values of a society show themselves in times of crisis. [...] That's when human rights need to be respected more than ever.” (KNIGHT, 2016, documento eletrônico); Paula Honkanen-Schoberth, então Diretora da ONG *German Child Protection Association*, em entrevista ao *Deutsche Welle*.

Desde o final de 2014, o número de migrantes ditos econômicos e de refugiados provenientes de países da região do grande Mediterrâneo cruzando as fronteiras externas em situação irregular voltou a crescer⁶⁹. Meses depois, em 2015, o volume desses fluxos migratórios aumentou, configurando um fenômeno migratório, que foi denominado tanto pela imprensa internacional quanto pelas lideranças políticas europeias e estrangeiras como uma crise. Para alguns jornalistas e profissionais (*practitioners*) este cenário teria configurado uma crise de refugiados na UE (CARRERA *et al.*, 2015; COLOMBO; HUBER, 2016; FERREIRA, 2016a; GEDDES; SCHOLTEN, 2016; NIENABER, 2015; OECD, 2015; TRAUNER, 2016), resultante de um sistema de refúgio internacional adoecido que precisaria se readaptar para dar conta de responder às demandas da nova conjuntura internacional em matéria de refúgio (BETTS; COLLIER, 2017). Para outros, isso teria representado uma crise migratória no sentido amplo, envolvendo tanto refugiados quanto migrantes em situação irregular (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015; BUONANNO, 2017; ESTEVENS, 2018; FERREIRA, 2016b; HAMMOND, 2015; HIGGINS, 2015; IARAN, 2016; METCALFE-HOUGH, 2015; MILLER, 2016; TASSINARI; LUCHT, 2015; VÖLKELE, 2017).

Há, ainda, um terceiro grupo de autores que entendem que aquilo que ocorreu na União a partir de 2014 não foi exatamente uma crise de refugiados, muito menos de tipo de migratório, sendo resultado de uma construção política. Para o Migreurop (2017), a suposta crise migratória seria efeito da crise das próprias políticas de migração e de refúgio da União. Da mesma forma, Dines, Montagna e Vacchelli (2018) sustentam que a ideia de crise migratória na Europa é algo que virou banal, sendo impossível falar disso sem considerar as formas pelas quais foi construída em relação a outros lugares, épocas e pessoas. Blanchard e

⁶⁹ Como discutirei ao longo deste capítulo, desde o final da primeira década dos anos 2000, esses fluxos migratórios estiveram presentes nessa região, certamente, em quantidades menores, mas não menos importantes.

Rodier (2016) discordam também sobre a denominação de crise migratória europeia, argumentando que esse termo ou *crise de migrantes* foi algo imposto pela mídia e pela política da UE a partir do verão europeu de 2015.

Nesse sentido, Fontanari e Ambrosini (2018) argumentam que o início da narrativa de crise migratória, ou de uma crise de refugiados na Europa ocorreu quando a rota do Balcãs se tornou a principal passagem para pessoas fugindo da guerra na Síria, mas isso também acabou sendo retratado como uma *crise do sistema de refúgio* e uma *crise da fronteira europeia*. Jeandesboz e Pallister-Wilkins (2016) questionam também essa ideia de “crise migratória no Mediterrâneo”, uma vez que existe um costume em transformar fenômenos migratórios no Mediterrâneo em crises. Logo, de acordo com Andersson (2016), a “crise migratória da Europa” teria sido um fenômeno recente criado pelo homem. Através desse conjunto de estudos analíticos é possível perceber a centralidade tanto da agência, segundo a perspectiva construtivista onufiana (através da relação entre políticos/ tomadores de decisão, a mídia, entre outros atores envolvidos no debate migratório), quanto da linguagem, como ferramentas essenciais na construção de realidades, mas também na construção de narrativas políticas (FOUCAULT, 1996).

Esta tese busca se inserir nesse último grupo de trabalhos citados, ao compreender que aquilo que foi caracterizado como uma crise nessas fronteiras correspondeu ao aumento substancial dos fluxos migratórios mistos de refugiados/ solicitantes de refúgio e migrantes indocumentados, em um curto espaço de tempo. Isto é, fluxos migratórios de um conjunto de pessoas que teriam, legal e historicamente, o direito de solicitar o refúgio onde desejassem; ou daquelas que já tinham solicitado o refúgio em outro país; e de pessoas que, embora não estivessem convivendo em seus países de origem com uma situação de conflito, reconhecida oficialmente pela comunidade internacional, estavam fugindo de uma conjuntura de crise humanitária, sendo, contudo, caracterizadas como “migrantes econômicos” pelo discurso político⁷⁰. Com isso, a denominação desses fluxos migratórios sob o prisma de uma crise migratória (ou de refugiados) foi produto de um processo de construção discursiva, conduzido essencialmente pelas suas instituições, nomeadamente, o Conselho Europeu (destarte CE), o Conselho de Ministros, a Comissão e o Parlamento. Processo o qual contou também com a colaboração de uma parcela de membros da academia e da imprensa internacional, como discutirei nesta parte.

⁷⁰ Como ocorre tradicionalmente com as migrantes e os migrantes que não são categorizados como pessoas fugindo de uma guerra, sendo perseguidas por uma ou mais implicações de conflitos civis em uma sociedade.

Logo, este capítulo tem como objetivo central descrever e analisar o fenômeno migratório ocorrido na UE, entre 2014 e 2018, triangulando as respostas das entrevistas realizadas para esta tese durante a pesquisa de campo, com a literatura especializada consultada, com aquilo que atestam os documentos oficiais do bloco europeu, e de outros organismos internacionais, assim como as reportagens produzidas pela imprensa internacional no período. Em outras palavras, buscarei compreender no que consistiram os fluxos migratórios internacionais em direção às suas fronteiras externas a partir de 2014, considerados, pela própria União, como expressão de uma crise migratória em seu território. Essa descrição auxiliará a entender os elementos que justificaram a construção de um discurso político de adoção de uma política migratória comum mais restritiva, que priorizou o controle dessas fronteiras externas e a prevenção e combate à migração irregular, suas implicações para migrantes, atores humanitários e a própria União, objetos dos capítulos seguintes.

Este capítulo foi dividido em quatro partes. Na primeira e segunda partes discutem-se as principais características desses movimentos migratórios, de modo a refletir sobre o que esse fenômeno representou: teria isso sido uma crise? Uma crise de refugiados, migratória ou humanitária? Ou, nenhuma das definições anteriores? Quando teve início? Quando teria terminado? Esses são questionamentos que buscarei responder ao longo do capítulo, através da análise das perguntas iniciais do questionário utilizado nas entrevistas⁷¹. Na terceira, analisarei a situação dos desaparecimentos e dos afogamentos na região do Mar Mediterrâneo e sua relação com as medidas implementadas pela UE, bem como, a existência de uma suposta crise de acolhimento alimentada pelos Estados-membros e as razões para sua existência⁷². Na última parte apresentarei as considerações finais.

⁷¹ Isto é, as perguntas nº 1: “Existem diferenças entre os movimentos migratórios (forçados) de 1999 e aqueles desde 2010 em direção à Europa? Na sua opinião, quais são as características principais dos movimentos migratórios atuais em direção à UE?”; e nº 2 “O que é uma crise para você? O que temos na Europa nos últimos anos: uma crise humanitária, uma crise de refugiados ou uma crise migratória? Desde quando esse fenômeno existe, ou quando começou? Quando terá um fim?”.

⁷² Esta análise será embasada também nas respostas às perguntas nº 3: “Segundo os dados do projeto *Missing Migrants*, mantido pela OIM, entre os anos de 2014 e 2018, mais de 17,000 migrantes morreram tentando fazer a travessia do Mediterrâneo Central. Então, quais são os dispositivos postos em prática contra o afogamento? O afogamento é algo que se pode evitar? E, portanto, quais são os dispositivos para serem colocados em prática em caso de urgência?”; e nº 4: “Nos últimos anos, falamos muito de ‘crise de refugiados’ e vimos uma crise de Estados para acolher aos refugiados. Então, por que a União Europeia tem dificuldades para falar em termos de crise de acolhimento de refugiados e solicitantes de refúgio?”.

3.1 O QUE ACONTECEU ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E SUA VIZINHANÇA MEDITERRÂNEA?

A primeira interrogação do questionário buscou saber do(a) entrevistado(a) como ele(a) caracterizaria os fluxos migratórios forçados em direção ao território da União na última década, de modo a saber como ele(a) percebia esse fenômeno migratório. Com o intuito de levar os integrantes do grupo de entrevistados a refletirem ainda mais, antes de responder isso, questionei também se seria possível realizar uma breve comparação entre esse fenômeno migratório a partir de 2010⁷³ (mais tangível desde 2014) e a crise de refugiados vivida em 1999, decorrente da Guerra do Kosovo (1998-1999)⁷⁴. Essa comparação serviria para constatar se o(a) entrevistado(a) estabeleceria paralelos ou diferenças quanto à intensidade, quanto à composição dos fluxos migratórios e quanto ao tratamento dado pela imprensa e política europeias em ambos os momentos.

Esta seção foi subdividida em duas partes. No primeiro momento, discutirei as respostas o trecho inicial da pergunta nº 1, destacando as diferenças no tratamento de refugiados de diferentes origens na Europa entre o final dos anos 1990 e o começo dos anos 2010. Na subseção seguinte, as principais características dos movimentos migratórios a partir de 2014 nessa região serão descritas.

3.1.1 Fenômenos migratórios semelhantes, respostas diferentes

Iniciei todas as entrevistas perguntando o seguinte: “Existem diferenças entre os movimentos migratórios (forçados) de 1999 e aqueles desde 2010 em direção à Europa? Na sua opinião, quais são as características principais dos movimentos migratórios atuais em direção à UE?”. As respostas foram bastante nuançadas. Para a maioria dos entrevistados

⁷³ Durante a etapa das entrevistas, ao invés de estabelecer o início do recorte histórico a partir de 2014, preferi ampliá-lo até o ano de 2010, já que a literatura especializada indicava a influência do fenômeno da Primavera Árabe nos fluxos migratórios recentes, desejando descobrir se o(a) entrevistado(a) mencionaria isso também e qual sua relevância. Isso acabou sendo confirmado na fala de muitos dos entrevistados.

⁷⁴ Segundo o *World Migration Report* de 2000 (IOM; UN, 2000), estima-se que durante 1999 cerca de oitocentos mil refugiados fugiram do Kosovo para a Albânia e a Antiga República Iugoslava da Macedônia (atual Macedônia do Norte). Naquele mesmo ano, cerca de cem mil refugiados foram transferidos para quarenta países, como Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Islândia, Noruega, Polônia, Suíça, ente outros, através do Programa de Evacuação Humanitária (HEP), coordenado pelo ACNUR e a OIM (MSF, 1999; OSCE, 1999). A crise de refugiados do Kosovo contou nessa época com intenso apoio financeiro e material da Comunidade Econômica Europeia, superando as expectativas de graves situações de emergência humanitária. Uma das razões para isso teria sido a proximidade com a Europa ocidental e o fácil acesso a esse território, que fizeram com que essa crise fosse percebida como sendo mais íntima, mais próxima do passado dos europeus (SUHRKE *et al.*, 2000).

(quinze pessoas), houve ao menos algum tipo de diferença entre ambos os fenômenos. Quando compartimentadas, suas respostas circularam em torno de seis tipos diferentes:

- a) houve sim uma diferença (oito pessoas);
- b) houve sim uma diferença quanto ao tratamento da questão (duas pessoas);
- c) houve uma diferença muito grande na forma como o tema da migração passou a ser tratado (uma pessoa);
- d) houve uma grande diferença (quatro pessoas).

Apenas uma pessoa do grupo de entrevistados não viu diferença entre ambos os períodos históricos e outras nove não comentaram sobre isso.

O foco dessa pergunta não era a crise de refugiados dos Bálcãs em 1999. Mas sim utilizá-la como referencial comparativo – já que esse foi um momento ímpar na cooperação e na mobilização das lideranças políticas da então Comunidade Econômica Europeia (SUHRKE *et al.*, 2000) – em prol de uma crise de refugiados no próprio continente. Com isso, o entrevistado teria um parâmetro para auxiliá-lo a descrever o fenômeno migratório mais recente (a partir de 2010). Embora nove pessoas entre os entrevistados não tenham explicado se houve diferença⁷⁵, houve várias respostas que evidenciaram que o tratamento dessa questão foi muito diferente.

Leïla Bodeux, oficial de Política e Defesa de Refúgio e Migração da Caritas Europa, afirmou que a principal diferença entre ambos os momentos históricos foi a falta de solidariedade – sua quase ausência – na política europeia quanto ao fenômeno mais recente. Ela exemplificou isso com o tratamento *negativo* de governos da região dos Bálcãs para com os migrantes que passaram pelos seus territórios nos últimos anos:

[...] em relação à resposta [...] dos países dos Bálcãs [...] ou dos países do leste, que foi muito negativa em relação ao migrante... [...] claramente, aqui existe uma diferença com os anos anteriores, onde alguns fugiram, eles mesmos, da perseguição... [...] e, então, **existia uma certa forma de solidariedade que, agora, é quase ausente, em qualquer caso, nesses países, basicamente.** Eu diria isso. (ENTREVISTA 2, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Alguns dos entrevistados, como o MEP croata⁷⁶, Jozo Radoš (Partido *Civic Liberal Alliance*) foram mais concisos em suas respostas, centralizando sua opinião na diferença

⁷⁵ Fosse por desconhecimento aprofundado do fato histórico mais antigo (como afirmado por alguns), fosse por não ter experiência nesse tema, ou ainda porque realmente não quis comentá-lo, entre outras motivações.

⁷⁶ A nacionalidade dos *EU officials* foi destacada ao longo da redação para tentar reduzir a abstração do termo “oficial europeu”, para assim demonstrar a identidade cultural de cada entrevistado(a) dentro da UE. Essa é uma característica importante, contudo não foi objetivo deste estudo analisar o seu impacto nas respostas dos

quanto à intensidade de ambos os fluxos migratórios. Segundo Radoš, os fluxos migratórios recentes foram mais *massivos*, como reflexo da situação política da vizinhança da UE. Tais fluxos seriam compostos por migrantes. Em momento algum em sua resposta ele se referiu à categoria de refugiados ou de solicitantes de refúgio, mas sim apenas aos *migrantes*:

Eu acho que os novos movimentos migratórios são mais massivos. Isso significa que isso envolve [...] mais migrantes [...] vindo para [...] as fronteiras europeias. A deterioração da situação em parte das áreas vizinhas [...] das quais os migrantes estão vindo para a União Europeia, [...] do Oriente Médio e da África Subsaariana. E devido a isso, [...] **uma grande desordem na União Europeia** ao lidar com a imigração em geral (ENTREVISTA 6, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

A ideia de uma suposta *grande desordem na UE*, mencionada no trecho acima da fala do eurodeputado croata é uma narrativa muito comum no círculo político europeu, cultuada também pela imprensa internacional ao descrever esse período. Higgins (2015), por exemplo, afirma que nessa época as fronteiras externas estavam recebendo um grande influxo migratório de sírios, afegãos e outras nacionalidades, o qual contribuiu para dar forma ao desenvolvimento da percepção de um aparente descontrole da gestão migratória na União. O próprio Jean-Claude Juncker, então Presidente da Comissão, chegou a declarar para jornalistas que “A única maneira de restaurar a ordem é desacelerar os fluxos descontrolados de pessoas.” (HIGGINS, 2015, documento eletrônico, tradução nossa). Donald Tusk, então Presidente do CE, fez o mesmo em setembro de 2015, deixando implícito em documento direcionado aos Chefes de Estado e Governo que o bloco europeu não era mais capaz de controlar os fluxos migratórios em suas fronteiras externas (ROBINSON; WAGSTYL; FOY, 2015; TUSK, 2015a). Abordarei mais sobre isso no capítulo seguinte.

Segundo o entrevistado nº 20⁷⁷, especialista da DG HOME da Comissão, em 1999, o tema migratório era menos sensível no âmbito do bloco. Não era algo tão politizado e isso se transformou a partir dos fluxos migratórios mais recentes. Não era um assunto que estivesse no centro da agenda política europeia, muito menos a migração era tão apropriada, pejorativamente, pelas lideranças políticas populistas, eurocéticas e eurofóbicas, como havia acontecido nos últimos anos. A percepção sobre a temática migratória foi sendo deturpada e apropriada por integrantes da política europeia notadamente da sua extrema-direita⁷⁸.

seus entrevistados, já que para isso seria necessário entrevistar um grupo maior e mais diversificado de pessoas para conseguir chegar a resultados mais conclusivos e consistentes sobre essa questão.

⁷⁷ Como os seus demais colegas entrevistados na DG HOME (Comissão), esta pessoa solicitou o anonimato.

⁷⁸ Mas, como veremos nos capítulos seguintes, não foi somente a extrema-direita que colaborou para esse processo de construção política e social.

[...] meu sentimento [...] é que o discurso está um pouco endurecido. Isso quer dizer, em 1999, basicamente, o tema da migração não era tão politizado quanto hoje. Eu tenho a impressão que a imigração [...] desses países aqui foi feita de maneira menos polêmica [...], que aquilo que observamos hoje. [...] Isso quer dizer que [...] a Alemanha acolheu muita gente, por exemplo, da ex-Iugoslávia e Kosovo, e tudo isso sem que isso fizesse muito barulho na mídia e [...] sem que tivesse realmente discursos, como o vemos hoje e [...] que o tema seja realmente recuperado pelos populistas, extrema-direita e, de repente, colocado realmente no topo da agenda e das prioridades políticas da União Europeia. De qualquer forma, no nível da União Europeia, nos anos 1999, [...] era um tema menos sensível [...]. Então, eu acho que é um pouco isso a principal diferença. Ou seja, em 1999 não estavam muito na pauta da União Europeia, de fato, essas questões aqui. (ENTREVISTA 20, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Para Pierre Verbeeren, Diretor-geral da ONG humanitária *Médecins du Monde*, existiu um fator étnico-racial muito importante que diferencia ambos os períodos, assim como o rumo do discurso e da política migratória comum. Em 1999, os refugiados do Kosovo eram todos procedentes do continente europeu e, conseqüentemente, isso teria favorecido teoricamente uma mobilização europeia maior quanto aos refugiados kosovares, porque, como destacaram Suhrke *et al.* (2000, p. 7, tradução nossa) “[...] as imagens de refugiados sendo expulsos em trens lembrou os aspectos mais ignorantes da história europeia.” A fala de Verbeeren exemplifica o argumento de Silva (2019), de que a temática migratória é atravessada pela raça também.

Todavia, atitude semelhante, de solidariedade, em relação à população de refugiados dos fluxos migratórios que cresceram a partir do final de 2014 e se estenderam nos meses seguintes de 2015, não durou muito tempo, como será discutido ainda neste capítulo. Embora não tenha sido apontado explicitamente por nenhum dos entrevistados, nota-se que os refugiados kosovares, grande parte deles pertencentes ao grupo étnico de albaneses (MSF, 1999), eram majoritariamente muçulmanos (CNN, 1999; TAYLOR, 2015; THE ECONOMIST, 1999; TOTTEN, 2008). Da mesma forma, os refugiados sírios, afegãos, iraquianos, entre outros que chegaram nas fronteiras europeias em 2015 (EUROSTAT, 2016a) eram provenientes também de países onde o islamismo é a religião predominante. Então, por que os decisores europeus teriam tratado diferentemente a questão dos refugiados kosovares em 1999 e aquela dos refugiados de 2014-2015? O que teria levado a narrativa europeia a mudar de postura política? Por que a União Europeia e governos de seus Estados-membros teriam decidido securitizar ainda mais a migração (e o refúgio) nos últimos anos? As respostas a tais questionamentos serão discutidas neste e nos demais capítulos.

Verbeeren aborda uma primeira possível explicação, enfatizando que a ideia do refúgio é apenas circunstancial. Em suas palavras, “esse seria o menor dos males”. O real problema

estaria na narrativa europeia que, em sua opinião, é “profundamente racista”. Esta é sempre desenvolvida entre aquele que é considerado como inferior (negros, muçulmanos, ciganos/povo roma, etc.) e o europeu de tipo superior. Logo, o debate acalorado em torno do refúgio político – discutirei isso na parte final deste capítulo – seria apenas uma justificativa para não revelar as reações intenções do discurso europeu.

A narrativa europeia é sempre, sempre, sempre construída sob dois polos. É sob a inferioridade dos negros e a inferioridade [...] dos muçulmanos [...] e, então, “como nós devemos fazer face a essas duas populações inferiores”. Ou seja, “os muçulmanos e os negros, não é preciso que eles venham!” E a gente deve poder justificá-lo em termos de direitos humanos, já que nós somos [...] as nações dos direitos humanos! E, então, [...] nós nos escondemos atrás da questão do refúgio político para mostrar que nós fazemos tudo que é preciso. Então, na verdade, [...] o movimento sobre o refúgio político é o movimento mais simples! Mas [...] a causa profunda do discurso europeu sobre as migrações não é o refúgio político. O refúgio político foi sempre utilizado como um tapa-sexo para não falar de outra coisa. (ENTREVISTA 13, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Verbeeren acrescentou em sua resposta que essa *outra coisa* seriam as migrações laborais. Estas permitem o reagrupamento familiar que, conseqüentemente, atrai a vinda de mais estrangeiros para os países europeus. Aqui ele deixou subentendido que a problemática percebida pela UE seria supostamente o desenvolvimento de um círculo vicioso de migrações através do reagrupamento familiar⁷⁹. Tal conjuntura, de acordo com a análise de Verbeeren, remete à ideia de que seria então mais difícil o processo de integração dessas populações estrangeiras diferentes nas sociedades europeias, devido a um discurso europeu extremamente racista, contrário às populações de origem étnica muçulmana, negra ou mesmo cidadãos originários do leste, considerados pobres, logo, inferiores.

[...] o que é fundamental nas políticas migratórias é o reagrupamento familiar. São as migrações laborais [...]! Mas certamente não é o refúgio e [...] a solicitação de refúgio [...], cujos números são dramaticamente baixos e não correspondem a mais do que uma parte menor das questões migratórias europeias! Então, utilizamos sempre o refúgio para mostrar que respeitávamos os direitos humanos, etc. [...], mas o volume das migrações não está relacionado ao refúgio. O volume das migrações está essencialmente ligado ao trabalho e [...] ao... reagrupamento familiar. Então, existem políticas que foram decididas nos anos 50, 60 e 70 sobre... [...] a importação de mão de obra enorme. E tínhamos esquecido que essas pessoas tinham vontade de se casar, ter filhos, ou tinham seus filhos no local, ou que eles tinham pais que envelheceriam e, então, eles deveriam se encarregar deles. E, então, tínhamos esquecido essa questão da reunificação familiar. Foi impensado! [...] E isso gerou um problema, já que na verdade [...] é a integração dessas populações aqui que tornaram a questão migratória complicada! Não é a... a questão do refúgio! [...] Na verdade, a narrativa política [...] está ligada à rejeição dos

⁷⁹ Esse ciclo vicioso funciona a partir da entrada do migrante laboral no país de destino e com o tempo ele(a) atrairia seus familiares para viverem juntos, etc.

muçulmanos que vêm da Turquia e um pouco do Marrocos, e isso está relacionado à rejeição dos europeus que vêm de países pobres [...] ou seja, os italianos na época, aqui na nossa casa [na Bélgica]. E [...], agora, os romenos, os búlgaros e os poloneses [...]. Então, o discurso hoje é um discurso racista! Sobre os inferiores e que [...] são os muçulmanos, são os pobres da União Europeia, [...]! São os negros! Portanto, estamos em [...] um grupo político que se considera superior e que não tem vontade de permitir a entrada dos inferiores no grupo superior! (ENTREVISTA 13, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Nesse sentido, Leïla Bodeux, oficial da Caritas Europa, corroborou a visão de Verbeeren. Ela afirmou que o atual discurso político europeu sobre os fluxos migratórios recentes foca, sobretudo, na questão confessional muçulmana e das populações originárias de países árabes:

Sim [...] Quando se fala das migrações forçadas no nível da União Europeia, ela refere-se principalmente às pessoas que fogem da Síria. Mas também aos afegãos, aos iraquianos. Depois, evidentemente, existem outros países, mas **tenho a impressão que é realmente sobre esses países aqui. Mais do mundo árabe que... o discurso se foca.** E dos países [...] que fogem dos conflitos na África, a gente fala disso, talvez, um pouco menos. [...] com, talvez, a exceção dos eritreus... falamos disso, um pouco mais dos sudaneses, etc. **Mas, o foco é mesmo sobre [...] os países árabes. E eu acho que o discurso negativo está também ligado a isso, por exemplo, a religião.** (ENTREVISTA 2, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Quanto ao tratamento da questão migratória em ambos os períodos históricos, a MEP portuguesa Ana Maria Gomes (Partido Socialista) argumentou que houve sim uma diferença. Baseada no fato de que em 1999 as pessoas que necessitavam de ajuda no território europeu eram os cidadãos do leste europeu, ou seja, pessoas que fugiam da guerra dentro do seu próprio continente. Com isso, o legado deixado pela crise de refugiados kosovares, aliada à evolução do processo de integração europeia permitiu o desenvolvimento de uma noção de maior solidariedade entre os Estados-membros europeus, para saber realmente como reagir em emergências relacionadas à questão do refúgio. Contudo, a partir de 2015, o fenômeno migratório, que ela definiu como tendo sido uma crise, contaminou essa noção de solidariedade e isso acabou sendo apropriado principalmente pela extrema-direita, mas também foi assimilado pela direita e pela esquerda europeias. Segunda a entrevistada, uma retórica comum, denominada como sendo perversa, sobre uma suposta invasão de migrantes e refugiados na Europa se desenvolveu em ambos os lados da sua política, coadunando-se à narrativa de descontrole da gestão migratória como mencionado anteriormente.

Sim. Claro que quando houve o fenômeno [*sic*] dos Balcãs... [...] a União Europeia estava num estágio muito diferente [...] não era sequer União Europeia. Era Comunidade Económica [*sic*] Europeia. E, justamente, **a crise dos Balcãs confrontou os europeus com a necessidade de darem um passo em frente no**

espaço [...] de liberdade e de proteção, também, daqueles que necessitavam que no caso eram outros europeus. Dos Bálcãs, mas europeus! [...] Eu penso que [...] foi, também, um impulso que tivemos da própria política [...] comum externa e de segurança e defesa, porque a crise contribuiu para a União Europeia, para os Estados-membros, [...] nessa altura a se darem conta que tinham que passar a um estágio [*sic*] superior de [...] integração política [...] exatamente, para darem a resposta àquele tipo de situações [...] **essa diversidade rebenta, digamos, com a crise 2015. Quando [...] a União Europeia é confrontada com a necessidade de dar apoio a cerca de 1 milhão de refugiados, sobretudo, vindos da Síria, ao mesmo tempo que havia [...] já, todo um afluxo de migrantes e doutros refugiados [...]** Mas, é em 2015 com, também, um subterfluxo [...] à Grécia e à Itália. E, em boa parte, por causa do conflito na Síria, que de repente se começa a construir a narrativa da “invasão” que a extrema-direita [...], imediatamente, se apropria e que, cavalga e que infelizmente muitos governos [...] *mainstream*, do centro e até de esquerda, acabam por ir atrás... dessa retórica [...] perversa! (ENTREVISTA 22, 2019, grifos nossos).

O entrevistado nº 19, um *political administrator* do Conselho de Ministros⁸⁰, relatou também que, em 1999, o fluxo migratório era composto por europeus que necessitavam de proteção e assistência imediatas. E que essas pessoas seriam majoritariamente beneficiadas pelo estatuto de refúgio da Convenção de Genebra (1951). No entanto, a partir de 2014, a conjuntura em sua opinião foi outra: os fluxos migratórios eram mistos, estando compostos por refugiados sírios, em sua maioria, e migrantes econômicos oriundos principalmente da África Subsaariana, sobre os quais ele afirmou que, legalmente, a Europa “não tinha por que dar assistência”. Em síntese, ele argumentou que no início a resposta europeia foi mais humanista, garantindo o acolhimento e o salvamento dessas pessoas no mar. Mas, em determinado momento, a ênfase e a linguagem passaram a ser: controlar esses fluxos migratórios e conter os contrabandistas (*smugglers*), e trabalhar em cooperação com os países terceiros⁸¹; muito mais do que defender a garantia da proteção internacional dessas pessoas, tendo sido esse o discurso predominante nas reuniões do Conselho de Ministros. No capítulo seguinte abordarei essa discussão ao analisar as conclusões do CE e alguns documentos do Conselho de Ministros, entre 2014 e 2018.

[...] a diferença principal eu diria, [...] que em [...] [19]99 mesmo, enfim, entre [19]92, [19]95, portanto, no período mais complicado [...] nas guerras da Jugoslávia [*sic*] [...] falávamos, sobretudo, de [...] era muito claro o estatuto... direito à proteção internacional. [...] **Em 2014, 2015, estamos a falar de um fenómeno [*sic*] muito mais [...] daquilo que se chama fluxos mistos [...] Em que pessoas que têm [...] a partida [...] alguma expectativa de ter proteção internacional vêm juntamente com pessoas que são, enfim, aqueles que chamamos de imigrantes económicos [*sic*], [...] E que, obviamente, têm que ser tratadas de uma forma diferente,**

⁸⁰ Entre os entrevistados do CE e do Conselho de Ministros, esse foi o único funcionário que solicitou o anonimato.

⁸¹ Isto é, esses são países que não integram o seletor grupo de Estados-membros do bloco europeu, como são assim denominados pela legislação europeia.

embora, muitas vezes, vinham nos mesmos grupos e, portanto, havia aí um desafio para os Estados da primeira linha, [...] fazerem, [...] absorver essa massa de pessoas, [...] E, depois fazer essa divisão entre os que poderiam ter proteção internacional ou não, sendo que quase todos pedem [...] proteção internacional. [...] Há muito mais em 2015 a ideia de que há ‘fluxos incontrolados’, [...] Que... [...] são pessoas que, sobretudo, que vêm à procura de uma vida melhor... [...] e que estão dispostas a arriscar tudo para isso, [...] mas as quais a Europa não tem uma obrigação moral, nem legal – porque as obrigações legais são aquelas que são deferidas pela... [...] Convenção de Genebra –, [...] não tem uma obrigação nem moral, nem legal de dar assistência. [...] E, portanto, o esforço tem que ser concentrado, sobretudo, no controle [sic] dos fluxos. Mais do que, necessariamente, em oferecer... [...] proteção. Obviamente, eu estou a simplificar [sic] [...] mas também se oferece... ofereceu-se e continua-se a oferecer proteção. Mas, se você vir toda a evolução do discurso, se calhar, isso se foi notando, cada vez mais, à medida que o tempo foi passando... Enfim... Ah... talvez em 2014, 2015, havia um discurso, digamos, não sei como é que o poderíamos caracterizar, mas talvez um pouco mais humanista... De salvar vidas, de evitar mortes no mar e de evitar grande... o sofrimento. E, portanto, de alguma forma, providenciar... [...] apoio e proteção àqueles que têm direito. E, agora, à medida que o tempo foi passando, e, se você for lendo as conclusões do Conselho Europeu, que talvez seja, o [...] enfim, pra mim, como funcionário do Conselho, a referência mais interessante pra ver uma evolução do discurso, [...] a linguagem, enfim. Não... não digo que tenha desaparecido completamente essa palavra da parte da proteção, mas é muito, é praticamente, exclusivo de *controlar os fluxos, reduzir as entradas ilegais...* [...] combater o tráfico e o *smuggling*. (ENTREVISTA 19, 2019, grifos nossos).

Na resposta acima desse funcionário sobre a maneira de lidar com migrantes econômicos em situação irregular, que essas pessoas, “[...] obviamente, têm que ser tratadas de uma forma diferente [...]” aparece implicitamente a narrativa do Estado que trata a migração irregular como um crime, um delito, como discutido no capítulo anterior. De acordo com Dauvergne (2008), a fala de representantes políticos, ou mesmo de burocratas do aparelho estatal, a exemplo desse funcionário do Conselho de Ministros, é um importante meio para identificar o processo de transformação ou de determinação de quem é o migrante *ilegal*. Esse processo acaba dificultando ou esvaziando a justificativa do alegado crime migratório (quando ocorre a entrada irregular em um Estado que não seja o seu de origem), podendo vir a prejudicar até mesmo solicitantes de refúgio que não encontraram outra forma de gozar de sua prerrogativa legal, senão atravessar irregularmente a fronteira. Logo, quase passando de forma despercebida, a fala desse entrevistado exemplifica um pouco da narrativa europeia da crimigração, fenômeno que faz “[...] interconexões entre crime e migração no contexto das respostas públicas das autoridades para a migração irregular [...]” (MARIN; SPENA, 2016, p. 147, tradução nossa)⁸² e que serve exatamente para “[...] excluir os

⁸² Marin e Spina (2016) sustentam que esse fenômeno de crimigração foi originado nos Estados Unidos, mas atualmente está estabelecido tanto na Europa quanto na Austrália.

migrantes não desejados.” (MARIN; SPENA, 2016, p. 150, tradução nossa). Esses autores explicam que o aumento das migrações favorece o

[...] uso massivo de detenção (geralmente um instrumento de lei penal) no processo (administrativo) de verificação do direito dos imigrantes de entrar, ou permanecer, no território receptor, assim como no processo (administrativo) de removê-los quando se encontra que eles estão “em uma posição irregular”. No direito da UE, como é bem conhecido, a detenção de imigração é explicitamente permitida tanto pela Diretiva de Retorno quanto pela Diretiva de Condições de Recepção, nomeadamente nas formas de detenção anterior à expulsão e de detenção na espera de uma solicitação de refúgio. (MARIN; SPENA, 2016, p. 148, tradução nossa).

Nesse mesmo trecho da fala do funcionário do Conselho de Ministros, essa narrativa de criminalização da migração revela, igualmente, um certo esvaziamento da responsabilidade moral dos Estados-nação e da União na solução das origens do problema da migração a nível internacional. A UE, seus Estados-membros e toda a comunidade internacional sabem, há muito tempo, das difíceis conjunturas nacionais, dos problemas sócio-políticos-econômico-estruturais de determinados países africanos e/ou do Oriente Médio, que convivem com situações que não são guerras, no sentido formal desse conceito. Contudo, são territorialidades que convivem com situações de extrema insegurança humana, de fome e pobreza estruturais, entre outros problemas, que acabam forçando muitos de seus nacionais a reunirem esforços mínimos, financeiros e psicológicos, para fugirem de sua terra natal e tentar conseguir sobreviver, encontrar novos meios de subsistência em países do Norte Global.

Consoante Orchard (2015) isso é devido ao fato de que as proteções legais internacionais são cada vez mais precárias, justamente, porque a Convenção de Genebra de 1951 não prevê outras causas que atualmente envolvem a fuga induzida por conflitos. Por exemplo, a perseguição por atores não estatais, a violência generalizada e a falha estatal, todos fatores os quais podem ainda ser potencializados por outros catalisadores que motivam a mesma fuga, como transformações ambientais, insegurança alimentar, desastres naturais, etc. Isso acaba não sendo levado em conta pelos Estados-membros europeus, porque prevalece a narrativa de que os países de origem desses fluxos não vivem sob as brumas da guerra e logo são, pois, migrantes econômicos em situação irregular. Segundo Bauman (2017, p. 93–92), geralmente, os países de origem ou de trânsito desses fluxos migratórios acabam sendo “[...] incluídos na preocupação da Europa com a fortificação de fronteiras para deter a migração – mas as referências às causas originais da migração são poucas e esparsas, sendo-lhes atribuída somente uma importância secundária”.

Ao ser questionado sobre o ano de 1999, o único oficial da EASO entrevistado⁸³ comentou que a primeira lembrança que lhe ocorreu foi a Cúpula de Tampere (*Sommet de Tampere*), a qual reuniu os membros do CE na Finlândia, entre os dias quinze e dezesseis de outubro daquele ano. Essa reunião de cúpula decidiu as bases norteadoras do Sistema Europeu Comum de Refúgio (CEAS), buscou padronizar o processamento das solicitações de refúgio e/ou de proteção subsidiária em toda a UE⁸⁴.

[...] Quando eu vejo a data [...] isso me faz pensar muito também na Cúpula de Tampere... um Conselho Europeu importante, porque é aqui que... foram tomados um certo número de [...] medidas, [...] de orientações políticas sobre o modo de implementar o famoso CEAS – *Common European Asylum System*. Então, neste nível, 1999 é uma data realmente importante. (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa).

Voltarei a esse último ponto no capítulo seguinte, quando descrever o desenvolvimento da política migratória europeia.

3.1.2 As principais características dos fluxos migratórios recentes: outras narrativas

Quanto a segunda parte da pergunta nº 1 (“Na sua opinião, quais são as características principais dos movimentos migratórios atuais em direção à UE?”) as respostas variaram bastante. Duas características predominaram na maioria das explicações: a) o volume ou a intensidade dos fluxos migratórios geralmente descritos como *massivos, descontrolados, maiores do que...*, etc; e b) a reprodução da ideia da migração irregular, e do *migrante econômico que busca a Europa porque existe uma melhor qualidade de vida aqui*.

Por exemplo, o entrevistado nº 5, um MEP e advogado espanhol⁸⁵, traçou um paralelo entre os fluxos migratórios de latino-americanos em direção à Espanha no final do século XX e os fluxos migratórios recentes nas fronteiras externas da UE. Sobre o grupo dos latino-americanos, ele afirmou que não houve problema, porque compartilhavam o mesmo idioma, a mesma crença religiosa com os espanhóis, e tinham que ser aceitos porque fugiam, precisavam se exilar das ditaduras latino-americanas, logo, não eram considerados uma migração econômica. Entretanto, quando ele discorreu sobre os fluxos migratórios de africanos subsaarianos e da região do Magrebe, chegados nos últimos anos à Europa, ele

⁸³ O entrevistado nº 14 solicitou também o anonimato.

⁸⁴ O CEAS foi um processo que levou mais de uma década para ser estabelecido (EASO, 2014).

⁸⁵ Este entrevistado solicitou o anonimato, mas pontuou que sua nacionalidade e profissão poderiam ser mencionadas se necessário.

ponderou que esses, *sim*, são considerados como uma migração econômica e que isso caracterizaria uma crise, a qual somada à crise econômica de 2008 na Europa, teria produzido espaço para o auge da extrema-direita e do conservadorismo político no espaço europeu.

Outra coisa é a imigração que vem da África, da África Subsaariana e do Magrebe. Eu creio que aqui [...] em grande parte, [...] existe uma crise. Existem dois temas: **uma crise econômica e gente que pensa que vai encontrar um melhor padrão de vida na Europa e, logo, existe, obviamente, a imigração, vamos chamá-la de ‘política’ por assuntos de guerra no Iraque, vamos ver a Líbia, vamos ver a Síria, certo?** O problema foi, na minha opinião, que houve uma crise econômica importante na Europa. [...] E isso [...] está produzindo agora na Europa este auge, eu diria, da extrema-direita. Porque as pessoas se fecham em si mesmas [...], entre outras coisas, porque têm medo e pensam que a segurança está no conhecido. [...] E [...], não se abrem ao mundo, certo? (ENTREVISTA 5, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Através dos exemplos da fala desse MEP, percebe-se também mais um alicerce da narrativa, apropriada por muitos Estados-membros europeus, sobretudo, a partir de 2015, que declara aceitar o refúgio e condena ou restringe a migração econômica de modo geral. Uma narrativa que enaltece a ideia de que a União Europeia e seus Estados-membros “não podem (não devem) aceitar todo mundo” em seus territórios, principalmente migrantes econômicos teoricamente pobres e originários da África e do Oriente Médio.

Ademais, o mesmo MEP espanhol analisou ainda aquilo que os europeus sentem, em geral, em sua opinião, quando se deparam com muitos imigrantes ao seu redor na Europa: basicamente, uma sensação de medo. Ele descreve isso como um medo descabido que alimenta a rejeição ao estrangeiro (negro e/ou muçulmano), uma rejeição à sua cultura, aos seus costumes diferentes e que, ao longo da tese, será apresentado através de outros exemplos de respostas dos entrevistados, de reportagens e da literatura especializada. Seguindo o seu raciocínio, esse sentimento levaria o europeu a não se sentir mais em *sua própria casa*. Fica claro que para euro parlamentar, tal sentimento seria algo normal e inerente a qualquer país no mundo que passasse por um fenômeno migratório semelhante, quando ele traça uma breve analogia disso com a chegada de europeus na África, no período da colonização, da apropriação, desse continente:

Também, há muito tempo, antes que se produzissem todas essas crises, uma personalidade francesa me disse uma coisa que me fez refletir que **“o problema da imigração é quando tu te sentes estrangeiro em tua própria casa”**. Ou seja, **tu podes admitir na tua casa, onde vives, que venha um negro, dois negros, um árabe, dois árabes, três árabes, mas quando tu estás em minoria na tua própria casa ocorre uma rejeição! Porque existem uns hábitos, muitas vezes, diferentes também. Então, pois “estou na minha casa e por que tenho que aceitar a esses costumes dos outros?” Também acontece o contrário.** [...] Se vão os franceses para a Argélia, e vão poucos, não acontece nada! No momento em que existem

alguns franceses, que os próprios árabes se sentem incômodos na sua casa, existe uma reação contrária. **Esta é uma pouco a base do tema, certo?** Ou seja, difícil! **E é verdade.** E, eu aí [...] representava o Parlamento Europeu e o Conselho de Administração do ELENA (*École Nationale d'Administration*), e tinha que viajar a Paris às vezes. **E quando ia à Gare du Nord, homem, te impressionavas! Só vias negros! Então, é verdade que tens um [...] Não sei [...] te dá como um pouco de medo de [...] coisas, que não acontece nada. Mas, desconforto em dizer de uma certa maneira, certo? E existem bairros de Paris que são totalmente árabes.** Então, é claro, a população local [...] sente em sua casa que [...] já não está confortável. Isso acontece em uma casa. Isso pode acontecer em um bairro, certo? **Então, isso produz uma rejeição.** (ENTREVISTA 5, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Sua fala é um exemplo emblemático de uma narrativa política xenofóbica, mas principalmente racista, defendida na maioria das vezes pela extrema-direita da política europeia. De acordo com Geddes e Scholten (2016) esse tipo de narrativa é sustentado por partidos como a Liga Norte (*Lega Nord*) na Itália, ou o Vox, na Espanha, entre muitos outros pela Europa, utilizando-se de imagens de centenas de imigrantes e de pessoas desesperadas nas fronteiras externas recém socorridas de embarcações precárias no Mediterrâneo, para construir o discurso de que os chamados Estados-membros da primeira linha (Bulgária, Chipre, Espanha, Grécia, Itália, Malta) estão sendo invadidos por essas pessoas e pelas redes de contrabando de migrantes também. Ou seja, prevalece a ideia de uma *invasão migratória* em solo europeu. Tal raciocínio sustenta que esse fenômeno facilita a entrada e a passagem dessas pessoas para o resto da Europa também. Nesse sentido, esse tipo de narrativa desempenha um papel importante na política doméstica de cada Estado-membro e na mobilização de sua opinião pública, e, por sua vez, isso repercute na política da UE como um todo, dificultando, minando a própria ideia ou possibilidade de solidariedade entre os Estados-membros no acolhimento e no tratamento digno a migrantes e refugiados independentemente de suas origens étnico-raciais-religiosas. Para mais, isso favorece o crescimento de partidos xenofóbicos (e racistas) como o próprio Liga Norte, ou mesmo aqueles que defendem outras propostas islamofóbicas como a construção de muros e de cercas de arame farpado pelo território europeu. Toda essa conjuntura impacta o desenvolvimento de políticas imigratórias cada vez mais restritivas e seletivas no discurso e na prática dos Estados-membros, na própria União, nas orientações do CE e nas negociações do Conselho de Ministros, assim como nas medidas apresentadas pela Comissão, como analisarei no capítulo seguinte. “No início do século XXI, a paranoia xenofóbica [e racista] prospera. Muitos estrangeiros são pessoas indesejáveis e cumpridoras da lei em muitos estados ocidentais [que] anseiam por tempos mais simples e excludentes.” (DAUVERGNE, 2008, p. 4, tradução nossa).

Ademais, a fala desse MEP espanhol é também bastante dúbia, como no trecho abaixo. Ora ele apresenta os fatos, sendo taxativo sobre a quantidade de determinadas nacionalidades e grupos étnico-religiosos que querem ir à Europa, ora ele sustenta a ideia de que a Europa precisa da imigração devido ao seu processo de envelhecimento demográfico. Ou, quando ele discute o caso de refugiados sírios, os quais ele afirma não quererem permanecer na Turquia – sem sequer mencionar que esse país já conta com o acolhimento de milhões de sírios sob condições precárias, muitas vezes; ou que esses mesmos sírios não querem solicitar o refúgio em países árabes, porque seus governos são muitos seletivos e, também, porque a União Europeia supostamente oferece benefícios sociais mais atrativos, com isso atraindo mais estrangeiros. Isso remete à falsa ideia de que *todo mundo quer ir para a Europa*. No caso de refugiados, isso não é verdade, já que historicamente são os países de regiões em desenvolvimento que acolhem a maior parte dessa população de migrantes forçados no mundo (LOESCHER, 2003; UNHCR, 2019; UNITED NATIONS, 2016). Está implícito também em sua fala que a União deveria seguir o exemplo dos países árabes, controlando e selecionando mais a entrada de migrantes de “países terceiros” (FATHALLA, 2015). Muitos dos funcionários entrevistados das instituições europeias se manifestaram da mesma forma com frequência.

Por outro lado, eu creio que a imigração é necessária! A população europeia envelhece, muito rapidamente. [...] se tem muito poucos filhos e, se queremos manter o estado de bem-estar e a segurança social que temos, vamos necessitar de uma imigração. O que acontece, é que, claro, possivelmente, esta imigração tinha que ser um pouco seletiva, controlada. [...] Mas também acontece uma coisa muito curiosa. Para entendermos [...] tomemos o caso da Síria. Entendo perfeitamente que as pessoas fogem da Síria porque existe uma guerra. Mas, não querem permanecer na Turquia, nem os admitem em outros países árabes [...]. Querem vir para a Europa! Quer dizer, [...] uma coisa é que [...] fujo da guerra porque existe uma guerra! Mas, nesses países não existe guerra! Também poderia ir além “ai não, esses países não os admitem”, com algumas exceções, [...]? Existem quase 1,000,000 de pessoas em Túnis, originárias [...] da Líbia, certo? Mas, em geral não os admitem! Ou, são muito seletivos. Porque nos países árabes existe muita imigração das Filipinas, existem indianos, e outros, mas para serviço doméstico, para uma série de postos... e, bom, muito controlado e um regime, às vezes, de semiescravidão, em alguns casos. **Então, as pessoas querem vir para a Europa, porque, evidentemente, na Europa, automaticamente, têm uns benefícios sociais determinados. Têm uns privilégios, têm uma série de coisas.** Ou seja, que não fogem só da guerra! Também... E é humano. **Eu me coloco no seu lugar. Todos querem uma vida melhor e uma vida melhor para seus filhos. Mas, claro, também temos que ver, um pouco egoisticamente [...] pois na Europa, até qual quantidade podemos acolher e para quais postos?** (ENTREVISTA 5, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

O entrevistado nº 7⁸⁶, outro MEP, apresentou uma explicação mais diplomática e alinhada à ideia da “União Europeia que tem nos direitos humanos, um dos seus valores fundamentais”. Ele argumentou que a UE recebeu nos últimos anos fluxos mistos de refugiados e de “outros migrantes”, reiterando a relevância de não se confundir refúgio com migração (econômica). Segundo ele, a União e seus Estados-membros devem ajudar “massivamente” as pessoas em necessidade, já que a migração é um direito natural e universal. Ele destacou o fato de que mais de 80% das migrações no mundo ocorrem entre países em desenvolvimento (as chamadas migrações Sul-Sul) e não entre um país em desenvolvimento e um desenvolvido, como sustentam os discursos xenófobos (e racistas) que procuram reforçar o senso comum.

A União conheceu nesses últimos anos um aumento dos movimentos migratórios em direção ao seu território. Isso é devido à intensificação dos conflitos e o aumento da instabilidade na sua vizinhança, mas igualmente à migração dita “econômica”, vinda principalmente da África Subsaariana. A União é, então, confrontada aos fluxos migratórios, mesclando os refugiados que fogem dos conflitos e das perseguições e os outros migrantes. É essencial não se confundir entre o refúgio e especialmente a migração econômica. O que é certo é que a União Europeia, como os Estados-membros, devem ajudar massivamente as pessoas necessitadas. (ENTREVISTA 7, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Já o entrevistado nº 8, funcionário especialista em migrações da DG HOME (Comissão), discordou sobre não ter havido diferença entre a crise de refugiados de 1999 e os fluxos migratórios de 2015. Sua retórica se assemelha àquela do MEP espanhol (ENTREVISTA 5), quando afirmou que a Europa “sofre” com a realidade de uma “pressão migratória” ao seu redor – isto é, de uma vizinhança caótica e economicamente pobre –, devido à proximidade geográfica com sua vizinhança mediterrânea. Ele entende que o bloco europeu acaba sendo uma região muito “atrativa” para migrantes econômicos.

Eu não vejo [...] uma diferença real entre o que aconteceu, já aconteceu antes, a partir de 2010 e [20]15 [...]. Então, a pressão migratória está aumentando e os números de migrantes, particularmente, no ano de 2015 eram maiores do que agora. Mas já antes, ainda no século XX, existia uma pressão migratória. Existiam grupos de migrantes que queriam vir irregularmente para a UE e existiam solicitantes de refúgio [...]. E para as principais características [...] Bem... as características são que somos confrontados com fluxos mistos. Fluxos mistos de genuínos solicitantes de refúgio aos quais será concedido o estatuto de proteção e àqueles que querem simplesmente fazer uma vida melhor na UE. Os migrantes econômicos que tentam vir irregularmente. Então, isso é... fluxos mistos... [...] combinados com a alta atratividade da UE como um país de destino, eu diria. Se comparada a outros países... regiões no mundo, como os Estados Unidos e a Austrália... [...] a mentalidade para a UE é que existem muitas

⁸⁶ Este entrevistado solicitou também o anonimato.

fronteiras terrestres com regiões em crise... com regiões de pobreza e especialmente também a África muito perto. Então, a Austrália nesse contexto é uma ilha, reino protegido, como os Estados Unidos também. **Então, a Europa está especificamente exposta a essa pressão migratória.** (ENTREVISTA 8, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

André Gillissen, então Vice Chefe do Gabinete da Presidência do CE, admitiu o mesmo que os entrevistados nº 5 e 8. Ou seja, ele acredita que a “pressão migratória” acontece devido à prosperidade que a Europa representa, acrescida da sua estabilidade geopolítica. “Eu acho que, na verdade, sempre existiram esses movimentos migratórios, por uma razão muito simples. É que a Europa é um continente estável e próspero. E, então, [...] seja nos Bálcãs, seja no leste da Europa, seja no sul da Europa [...] é natural.” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa).

Contudo, sua interpretação sobre a Europa ser um continente estável é problemática. Primeiramente, quando se observa que a Ucrânia, desde 2014, se encontra em uma situação de conflito armado com a Rússia, após a anexação da região da Crimeia pelo governo russo, sem o consentimento do Estado ucraniano. Essa conjuntura, somente naquele ano, resultou na morte de, pelo menos, mais de quatro mil ucranianos e no deslocamento interno forçado de meio milhão de seus cidadãos (SIPRI, 2015; UNHCR, 2019). Em segundo lugar, a própria história europeia durante o século XX revela que duas grandes guerras mundiais foram deflagradas, através das quais milhões de vidas foram ceifadas, grupos étnico-religiosos, homossexuais e outras minorias foram reprimidas e caçadas e, conseqüentemente, milhares de refugiados derivaram desse período. Em terceiro lugar, o processo europeu de integração econômica que resultou na União Europeia só foi possível a partir do pós-guerra, no início dos anos 1950. Ou seja, a Europa enquanto continente, historicamente, não é um território pacífico e estável como argumentou o entrevistado nº 11. A estabilidade à qual ele se referiu começou a ser fortalecida com o aprofundamento do projeto da integração europeia, sobretudo, a partir da União Europeia, no início dos anos 1990.

Respondendo ao questionamento que intitula esta seção, a saber “O que aconteceu entre a União Europeia e a sua vizinhança mediterrânea?”; a partir do final de 2014, os fluxos migratórios mistos, compostos tanto por solicitantes de refúgio quanto por migrantes considerados como econômicos em situação irregular, indocumentados, começaram a aumentar partindo da vizinhança mediterrânea em direção às fronteiras externas e de seus Estados-membros da primeira linha (principalmente Grécia e Itália). A maioria dos funcionários entrevistados durante a pesquisa de campo viu diferenças entre o fenômeno que se conformou na União Europeia através desses afluxos migratórios – objeto de análise da

seção seguinte – e a crise de refugiados kosovares no final dos anos 1990. Entre essas diferenças apontadas estava o próprio tratamento e a maior receptividade das autoridades europeias em relação aos refugiados kosovares, porque esses advinham do próprio continente europeu, diferentemente dos fluxos migratórios de 2014 que continham essencialmente nacionais de países do Norte da África e do Oriente Médio (NAOM). Ao longo deste e dos demais capítulos, abordarei como esses fluxos migratórios influenciaram a formulação do discurso político de “crise migratória” das principais lideranças europeias e das novas orientações comuns da UE e individuais de seus Estados-membros em matéria migratória, implementadas meses depois, que resultaram em uma política migratória mais restritiva e mais securitária, priorizando e reforçando o controle de suas fronteiras externas.

3.2 CRISES PARA TODOS OS GOSTOS

Ao apresentar a pergunta nº 2 (“O que é uma crise para você? O que temos na Europa nos últimos anos: uma crise humanitária, uma crise de refugiados ou uma crise migratória? Desde quando esse fenômeno existe, ou quando começou? Quando terá um fim?”), em geral, os entrevistados demonstraram surpresa ou ironia (através de sorrisos), antes de falar. Suas respostas complementaram os argumentos da pergunta anterior.

Como fez o entrevistado nº 12, especialista da DG HOME (Comissão): “O.K.! Essa é uma pergunta a qual eu nunca pensei sobre! Eu acho que temos estado falando sobre isso como uma crise de refugiados e migratória em 2015.” (ENTREVISTA 12, 2019, tradução nossa). O objetivo dessa pergunta, na verdade, era induzir o(a) entrevistado(a) a caracterizar esse fenômeno migratório utilizando as três “nomenclaturas” mais recorrentes na literatura especializada, nos documentos elaborados pela UE, pela imprensa e pelos relatórios de organismos internacionais, encorajando-o(a) a selecionar, ao menos, uma dessas três opções ou propor algo totalmente diferente. Por sua vez, o conjunto das respostas buscava auxiliar a identificar como esse grupo de entrevistados definiria tal fenômeno: seria, então, uma crise ou não para eles? Qual seu tipo? Qual(is) sua(s) causa(s)? Qual sua cronologia? Isso permitiria ter subsídios qualitativos para compará-los ou confrontá-los com aquilo que diz a literatura e os documentos da UE sobre o mesmo fenômeno. Essa proposta não teve a intenção, de modo algum, de fazer disso um levantamento representativo ou estabelecer uma generalização. Porque para isso seria necessário um conjunto de entrevistados muito mais representativo.

Novamente, as respostas foram subdivididas. Na primeira subseção abordarei a caracterização das diferentes versões propostas sobre a existência de uma crise no território

européu. Posteriormente, descreverei a cronologia do fenómeno migratório, através dos funcionários, dos documentos da UE e da literatura especializada. Em um terceiro momento, analisarei essas versões sobre a conjuntura de crise identificada por todas essas fontes. Nas duas subseções seguintes, discutirei a importância dos vistos humanitários e o papel da Primavera Árabe nessa conjuntura, respectivamente. E, ao final, tecerei considerações sobre a narrativa do desenvolvimento de uma crise político-institucional no bloco europeu.

3.2.1 Houve uma crise de tipo migratório no território europeu?

A maioria dos representantes entrevistados das instituições europeias e de ONGs humanitárias (vinte e quatro pessoas), com os quais conversei formalmente sobre esse fenómeno migratório, reconheceu a existência de pelo menos um tipo de crise. Mesmo aqueles que negaram a ideia de uma suposta crise migratória. Os oficiais de ONGs humanitárias, por exemplo, que criticaram e desconstruíram a ideia de um discurso de crise migratória, se posicionaram sobre a existência de uma crise, mas de tipo político, estando centralizada nos Estados-membros.

Apenas um dos entrevistados (um oficial anónimo da DG HOME, ENTREVISTA 8) afirmou que esse fenómeno migratório não caracterizou uma crise. Para ele, isso corresponderia a padrões e tendências migratórias que ocorrem em intervalos regulares. Por isso, “[...] aquilo que era chamado de crise dez anos atrás... [...] depois de tê-lo novamente oito anos atrás [...], seis anos atrás, as mesmas coisas vieram à tona novamente. [...] e também o que você caracteriza como uma crise e não é uma crise, isso é muito relativo!” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). E “[...] isso é também estimulado pela mídia, percepção política e afins.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). Em outras palavras, eis aqui uma primeira evidência oferecida por um oficial da Comissão sobre a hipótese de que a ideia da dita crise, independentemente do seu tipo, tenha sido resultado de uma construção político-social, embora ele não tenha afirmado ou sugerido diretamente que isso tenha sido desenvolvido pela própria política europeia.

As demais respostas foram as mais variadas possíveis. Houve quatro entrevistados que interpretaram o fenómeno migratório nas fronteiras da UE, entre 2014 e 2015, como uma *crise migratória*. Foram eles: Tomáš Zdechovský, MEP tcheco (ENTREVISTA 3), um MEP anónimo (ENTREVISTA 7); André Gillissen, Vice Chefe luxemburguês do Gabinete da Presidência do CE (ENTREVISTA 11) e Pavel Telička, MEP tcheco (ENTREVISTA 18).

Pelo menos seis pessoas afirmaram que isso teria sido uma *crise humanitária*. Alguns exemplos são: um assistente parlamentar anônimo (ENTREVISTA 9), um oficial anônimo da EASO (ENTREVISTA 14), João Pimenta Lopes, MEP português (ENTREVISTA 16); e Anaïs Faure Atger, Chefa da unidade Migração e Refúgio do Escritório da UE para a Cruz Vermelha (ENTREVISTA 25). Nazanin Sepehri, assistente parlamentar especializada em questões migratórias (ENTREVISTA 15), enfatizou que essa crise *humanitária* estaria concentrada no Mar Mediterrâneo.

Dois entrevistados caracterizaram isso como uma *crise de refúgio*. Dentre eles, um especialista anônimo em políticas migratórias da DG HOME (ENTREVISTA 20) sublinhou que o termo “crise migratória” seria bastante inapropriado, porque seria um exagero, na sua opinião. O que, de fato, corrobora o argumento de alguns autores (BLANCHARD; RODIER, 2016; DINES; MONTAGNA; VACCHELLI, 2018; MIGREUROP, 2017) que também refutam a hipótese de que tais fluxos migratórios tenham caracterizado uma “crise” migratória ou de refúgio.

Outras pessoas concordaram que existiram, pelo menos, três tipos de crises: *de refúgio*, uma *crise migratória* e uma *crise humanitária*. Para Édouard Martin, MEP francês (ENTREVISTA 1) e um *political administrator* anônimo do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 19), por exemplo, essas três crises ocorreram juntas.

Houve ainda aqueles que sugeriram que essas três crises existiram acompanhadas de ou resultaram em outros tipos de crise. Um primeiro exemplo, teria se desenvolvido no interior da UE: uma *crise político-institucional*, como afirmaram Jozo Radoš, MEP croata (ENTREVISTA 6) e Raoul Ueberecken, Secretário-geral luxemburguês, da *DG Justice and Home Affairs* (DG JHA) do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 24). Nesse grupo ainda, um MEP espanhol anônimo (ENTREVISTA 5) ponderou sobre essas quatro crises, como resultantes também de um quinto tipo: de uma *crise econômica internacional* (2008-2009), que teria reflexos e efeitos ainda hoje para o bloco europeu.

Entre outras respostas, três entrevistados, pelo menos, defenderam contundentemente a existência ainda de uma *crise político-institucional da própria UE* e/ou de *valores europeus*. Foram eles: Pierre Verbeeren, Diretor da ONG *Médecins du Monde* na Bélgica (ENTREVISTA 13), Juan Fernando López Aguilar, MEP espanhol (ENTREVISTA 17) e Ana Maria Gomes, MEP portuguesa (ENTREVISTA 22).

Parte dos autores da literatura especializada que sustenta que o fenômeno migratório manifestado entre 2014 e 2015 na União originou uma crise geralmente faz referência

também a, ao menos, um segundo outro tipo de crise derivada. Ferreira (2016a) menciona, reiteradas vezes, a existência de uma suposta crise migratória na UE como sinônimo da *crise de refugiados*, embora esta última seja seu principal argumento. A OECD (2015), por exemplo, evoca também a ideia de uma *crise humanitária sem precedentes* e de uma *crise migratória humanitária* na União. Hammond (2015) denomina esse mesmo fenômeno migratório na UE como uma *crise de migração irregular no Mediterrâneo*. Por sua vez, Sutherland (2015) descreve o fenômeno como uma crise de refugiados, mas também reconhece a existência de uma *crise no Mediterrâneo*. E, finalmente, Andersson (2016) ao falar de uma crise de refugiados aborda também a ideia de uma *crise de fronteiras*.

Difícilmente, uma crise se desenvolve sozinha, porque acaba tendo implicações para diferentes áreas. Em outras palavras, uma crise migratória, de refugiados ou humanitária acaba repercutindo na política, na economia e na cultura dos países envolvidos. Por isso, esses autores e a maioria dos próprios entrevistados descreveram o fenômeno migratório na União como resultado de mais de um tipo de crise.

Tendo já apresentado como parte da literatura especializada e dos funcionários entrevistados das instituições europeias e de algumas ONGs humanitárias perceberam esse fenômeno migratório a partir do final de 2014, faz-se necessário realizar o mesmo quanto à imprensa internacional, sobretudo a imprensa europeia durante esse período. As mídias tradicionais (jornais impressos, *online* e também telejornais) continuam sendo uma importante fonte de informação considerada segura e confiável por decisores políticos e por demais membros da sociedade (GEORGIU; ZABOROWSKI, 2017), principalmente no processo de formação de valores e de percepções da opinião pública acerca de diferentes temas sociais, políticos e econômicos.

Nesse sentido, junto dos tomadores de decisão europeus, as mídias tradicionais europeias foram também responsáveis pela reprodução, pela construção política da forma de ver essa temática, pela difusão de discursos e de narrativas políticas que visaram apenas controlar os fluxos migratórios no continente europeu (CHOULIARAKI; STOLIC, 2017; CHOULIARAKI; ZABOROWSKI, 2017; MATAR, 2017; MAZZOCCHETTI; YZERBYT, 2019; SZCZEPANIK, 2016). Georgiou e Zaborowski (2017) argumentam igualmente que a imprensa europeia teve um papel fundamental ao narrar o fenômeno migratório da chegada de refugiados e de migrantes ditos econômicos definitivamente como uma crise de proporções

continentais na União Europeia entre 2015 e 2016⁸⁷. Esses autores analisaram mais de 1,200 artigos de jornais de veículos de comunicação de oito países europeus e dois representando a imprensa árabe, constatando que a maioria (66%) desse *corpus* escrito repercutiu a chegada dos refugiados apontando os seus efeitos negativos, e 59% desse material jornalístico não abordou efeito positivo algum disso para o continente⁸⁸. A imprensa de modo geral apresentou os integrantes desses fluxos migratórios “[...] como os indesejáveis, diferentes dos europeus e como intrusos vulneráveis, como os intrusos perigosos.” (GEORGIU; ZABOROWSKI, 2017, p. 3, tradução nossa).

De Cock *et al.* (2018) compararam igualmente a cobertura dessa temática realizada por seis jornais belgas e suecos entre agosto e setembro de 2015⁸⁹. E concluíram que houve diferenças entre ambos países na representação do tema. Os jornalistas valões (da Valônia, sul da Bélgica) teriam sido mais tolerantes em relação aos migrantes e refugiados, assim como seus pares suecos, do que os flamengos (de Flandres, norte belga). Ademais, eles constataram que aos refugiados é raramente permitido falarem por si próprios nessas notícias, estando sua representação geralmente a cargo de autoridades políticas e, ainda, que o termo refugiado normalmente é acompanhado de descritores religiosos (pejorativos) para se referir a eles, como guerra, terrorismo e violência, entre outros.

Chouliaraki e Stolic (2017) acrescentam que as pesquisas já realizadas sobre a cobertura da dita crise de 2015 oscilaram entre respostas empáticas no início dessa narrativa e, após os ataques terroristas em Paris, em novembro de 2015. Em sua análise a imprensa teria colaborado para a reprodução de um sentimento de desconfiança e de hostilidade quanto aos migrantes e refugiados, embora essas autoras apontem que esse é um padrão já conhecido ao retratar o deslocamento humano (forçado). Essas autoras e Chouliaraki e Zaborowski (2017) discordam dessa narrativa de crise, criticando o que denominaram como *formatação dos imaginários coletivos na Europa sobre uma suposta crise de refugiados*, apontando para a

⁸⁷ A análise desses autores se concentrou em notícias produzidas em julho, setembro e novembro de 2015, que foram influenciadas pelo aumento dos fluxos migratórios nas fronteiras externas europeias, como a comunicação do governo húngaro em construir barreiras físicas na fronteira entre a Hungria e a Sérvia para conter a entrada dessas pessoas, ou a ocorrência de outros episódios emblemáticos para a política e segurança locais, como os ataques terroristas em Paris, entre outras situações que já foram ou serão ainda discutidas nesta tese.

⁸⁸ Os jornais da imprensa europeia e árabe consultados por esses autores foram: *Süddeutsche Zeitung* e *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (Alemanha); *Le Monde* e *Le Figaro* (França); *EFSYN* e *Kathimerini* (Grécia); *Magyar Nemzet* e *Népszabadság* (Hungria); *Irish Independent* e *The Irish Times* (Irlanda); *The Guardian*, *The Times*, *The Independent* e *The Daily Telegraph* (Reino Unido); *Pravo e Lidove Noviny* (República Tcheca); *Vecernje Novosti* e *Blic* (Sérvia); e os jornais pan-árabes sediados em Londres foram o *Al-Hayat* (publicado também em Beirute, Nova Iorque e Riade) e o *Al-Araby Al-Jadeed*.

⁸⁹ Eles examinaram 898 artigos dos jornais *Dagen Nyheter* e *Aftonbladet* (Suécia) e *Det Standard*, *Het Laatste Nieuws*, *Le Soir* e *L’Avenir* (Bélgica).

existência de uma crise de responsabilidade política, ao contrário de uma de refugiados. Mazzocchetti e Yzerbyt (2019) argumentam que isso foi uma crise narrada pela mídia, na maioria das vezes, como uma *crise migratória*, tendo colaborado para piorar a percepção pública sobre migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio na Europa desde então.

Entretanto, isso não significa dizer que essa percepção europeia pública negativa frente a migração e ao refúgio é necessariamente decorrente dos eventos iniciados entre 2014-2015, embora tenham colaborado substancialmente para tanto. Como destaca Matar (2017), dados do Eurobarômetro de 2011 já sugeriam uma percepção negativa da população europeia em relação à temática migratória devido a instrumentalização desse debate por políticos populistas anti-imigração e/ou integrantes da extrema-direita em seus países, antes mesmo da narrativa de crise 2015 ser construída. De Cock *et al.* (2018) avaliam que essa percepção negativa persistiu também no último Eurobarômetro de 2016.

Para Matar (2017), as supracitadas crise de refugiados e crise migratória na Europa foram também midiaticizadas seguindo tendências sensacionalistas, xenofóbicas, politicamente conflituais e inapropriadas, assim como teriam sido as medidas políticas desenvolvidas no âmbito do bloco e dos Estados-membros para conter o aumento dos fluxos de pessoas buscando a proteção internacional da União. “As estratégias e as divisões políticas frente ao desafio das chegadas *massivas* de refugiados na Europa – fugindo das guerras, as lutas intestinas e a perseguição – não surpreendem mais ninguém.” (MATAR, 2017, p. 324, grifo nosso, tradução nossa).

Outro traço marcante dessa cobertura jornalística é que ao se referir ao migrante, geralmente utilizava-se erroneamente o termo refugiado e vice-versa, ou se tinha o costume de categorizar de forma binária o conceito de refugiado (MATAR, 2017; SZCZEPANIK, 2016). Matar (2017) explica que os refugiados habitualmente acabam sendo definidos pela imprensa europeia (termos sugeridos pela autora) como:

- a) *peçoas dignas*, aquelas que podem receber a proteção internacional, aquelas que merecem nossa empatia e compaixão; e
- b) *peçoas indignas*, aquelas que não podem receber a proteção internacional, aquelas que tememos ou ignoramos.

Já Szczepanik (2016) examinou aspecto semelhante e recorrente dessa narrativa tanto na imprensa quanto nas mídias sociais sobre o refugiado e a suposta crise de refugiados. Ambas esferas têm o hábito de distinguir entre o que ela chamou de bom (verdadeiro) do mal (falso)

refugiado. Conforme essa autora, comentários de postagens das redes sociais descreveram o dito bom refugiado como aquele que tivesse *smartphones*⁹⁰, ou que viajasse sozinho, ou com membros de sua família, ou ainda fosse representante de uma nacionalidade específica, como os refugiados sírios, enquanto outros (paquistaneses, por exemplo) eram percebidos como maus, pessoas vistas normalmente como aquelas que querem se aproveitar do sistema de bem-estar social europeu. Essa narrativa é problemática, limitada e nociva, porque acaba construindo novos e/ou reforçando estereótipos antigos, amálgamas sociopolíticas sobre quem é ou deveria ser o refugiado, contrariando a própria definição da Convenção de Genebra (SZCZEPANIK, 2016), e favorecendo mais uma vez a instrumentalização política do debate em torno da assistência e proteção a essas pessoas, a favor das autoridades políticas e não o contrário. Em outras palavras, mais uma vez, esse tipo de construção social e política inverte o foco da informação em direção à opinião pública e aos decisores políticos e seus burocratas, assim não discutindo sobre como e quando dever-se-ia concentrar esforços em prol da garantia da proteção legal internacional de refugiados, mas sim polarizando e empobrecendo o debate público. Seja a linguagem, seja o ter dessa discussão, isso acaba permanecendo em torno de quem têm aparentemente direito legal porque possui determinadas características ou preenche requisitos supostamente reconhecidos como legítimos pela maioria e aqueles que não têm direito a isso.

Por essas e outras razões, Szczepanik (2016) entende que esse processo fortaleceu a desumanização dessas pessoas e a sua desistorização no contexto da chamada crise de refugiados do continente europeu, cujo objetivo foi fundamentalmente legitimar esforços para mantê-los longe da Europa. Isto é, quem era considerado um bom refugiado poderia permanecer no território europeu, quem não fosse teria que regressar ao seu país de origem,

⁹⁰ Para Jumbert, Bellanova e Gellert (2018), imagens de refugiados utilizando *smartphones* chegando na costa de Estados-membros europeus em 2015 foram muito utilizadas para ilustrar esse período. Esses autores consideram isso como um outro diferencial desse fenômeno migratório, se comparado com situações migratórias análogas passadas, enfatizando que a utilização desses aparelhos digitais se tornou uma ferramenta de sobrevivência e não uma questão de luxo ou de poder aquisitivo de refugiados. Entretanto, desde então, muitos governos nacionais europeus começaram a rastrear celulares (e *notebooks*) de solicitantes de refúgio, consultando seus perfis em mídias sociais (georastreamento, etc.), por exemplo, tornando tais aparelhos uma ferramenta de segurança, sob a justificativa de poder verificar quem seriam realmente refugiados ou não. Na Bélgica, medida legal semelhante que garante essa prerrogativa às suas autoridades migratórias e policiais foi sugerida por Theo Francken em 2016, então Ministro do Interior, e aprovada em 2017. Outros países europeus tentaram fazer o mesmo, como a Alemanha (entre 2016 e 2018 Thomas de Maizière propôs, sem sucesso, mudança na legislação alemã sobre esse aspecto) (JUMBERT; BELLANOVA; GELLERT, 2018). Além disso, na Dinamarca, Noruega, Suécia e Países Baixos, a partir de 2016, as autoridades locais passaram a analisar regulamente os celulares de refugiados quando esses entravam no seu território nacional sem documentação formal, de modo a auxiliar na confirmação da identidade dessas pessoas (OLTERMANN; HENLEY, 2016).

como se todos os refugiados tivessem que ser iguais, sob circunstâncias semelhantes. Assim, Mazzocchetti e Yzerbyt (2019) concluem que essa foi a forma também encontrada para responder ao suposto medo dos cidadãos europeus diante desse contexto de crise, fechando e militarizando as fronteiras, diminuindo o número das aprovações de pedidos de refúgio. Aprofundarei um pouco mais esse último ponto quando abordar o conceito de *Fortress Europe* no quinto capítulo.

3.2.2 A cronologia da(s) “crise(s)”: fatores e versões importantes

Quanto à cronologia do fenômeno migratório identificada nas respostas individuais, isto é, sobre quando esse fenômeno, narrado de diferentes formas, teve início e/ou foi concluído (correspondente a segunda parte da pergunta nº 2), as explicações foram, mais uma vez, diversas. Dentre os vinte e cinco entrevistados, dez definiram o ano de 2015 como o início de uma suposta crise. Jozo Radoš, MEP croata, comentou que esse fenômeno teria iniciado naquele ano e estaria ainda impactando a UE, embora a situação atual (até abril de 2019) não fosse nada semelhante (em termos quantitativos) aos fluxos migratórios de anos atrás: “Essa é uma situação a qual [...] na [...] União Europeia, [...] foi [...], durante 2015, 2016... uma grande onda migratória. Agora, claro, a União Europeia está exposta à migração, mas não é nada como foi em 2015 e 2016.” (ENTREVISTA 6, 2019, tradução nossa). Ou, mesmo um oficial anônimo, especialista em políticas da DG HOME (Comissão), que, embora tenha reconhecido que antes de 2015 sempre houve momentos considerados como picos migratórios com a chegada de migrantes na UE, referiu-se à primavera daquele ano como o início do que chamou de crise e que isso só teria despertado a atenção da Comissão no momento que em que as tragédias humanas no Mar Mediterrâneo se multiplicaram no mesmo período.

No que diz respeito aos fluxos, acho que sempre existiram picos nas chegadas [...] digamos, antes da crise de 2015. Então, a cada ano, o que lembro a partir de 2008, até talvez 2014, sempre houve uma crise ou emergência [...] no período de verão [...] na Grécia [...] muito frequentemente em Malta. Tivemos isso em [...] Lampedusa, na Itália. **Então, basicamente os países que estão na linha de frente, que possuem fronteiras externas, fronteira marítima, sempre tiveram maiores necessidades para conseguir dinheiro extra, porque eles tiveram o fluxo repentino de pessoas com as quais eles tiveram que lidar [...] dessa forma.** Depois, claro, [...] **quando teve uma mudança bastante significativa foi [...] em 2015, na primavera. Isso começou com as primeiras pessoas ou eventos muito trágicos [...]** Não digo que não existiram eventos trágicos antes, mas [...] existiu [...] uma grande [...] tragédia no número de pessoas que [...] se afogaram enquanto cruzavam o Mediterrâneo em 2015... [...] **o que foi o primeiro [elemento] desencadeador [...] para a Comissão dizer “nós precisamos fazer algo sobre isso! A primeira prioridade é salvar as vidas das pessoas, porque isso não é**

aceitável. Então, isso não pode continuar assim!”. (ENTREVISTA 12, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Quanto aos ditos picos de migração, citados pelo entrevistado nº 12, ou mesmo sobre as tragédias humanas no Mediterrâneo, em especial aquela que pode ter chamado a atenção da Comissão, passarei a elencar alguns exemplos. A tragédia humana da qual se referiu esse entrevistado, embora não a tenha detalhado em sua resposta, provavelmente foi aquela de dezenove de abril de 2015⁹¹.

Conforme RTBF e Belga News (2015), naquele domingo à noite havia sido descoberto o naufrágio no Mediterrâneo de uma traineira (embarcação utilizada na pesca com trainas) que transportava centenas de pessoas que tentavam chegar ao território da UE. Enquanto as autoridades italianas que cuidavam dos resgates anunciavam até então vinte e quatro mortes e vinte e oito sobreviventes, vítimas resgatadas citadas pelo ACNUR relatavam que o número de pessoas a bordo era realmente muito maior, de setecentas pessoas ou mais. Mais tarde, as autoridades italianas interrogaram um dos vinte e oito sobreviventes que revelou a presença de novecentas e cinquenta pessoas a bordo, das quais setecentas eram homens, duzentas eram mulheres e cinquenta eram crianças.

Esse drama humano levou o CE a convocar uma reunião extraordinária em vinte e três de abril de 2015. Na véspera dessa reunião, na carta-convite do evento, Donald Tusk, então Presidente do CE, reconheceu a importância e a gravidade da situação, assim como a complexidade da temática migratória, instando os Estados-membros a agirem de modo a “atacar” as causas profundas desses fluxos migratórios, identificados através dos contrabandistas de seres humanos. “Quinta-feira, nossa prioridade absoluta será garantir que ninguém mais morra no mar.” (CONSEIL EUROPÉEN, 2015a, documento não paginado, tradução nossa). Nesse momento, o discurso de Tusk enfatizava um tom aparentemente humanista, quando se referia a reforçar as possibilidades de busca e resgate no mar, procurando também “desencorajar suas vítimas a colocarem suas vidas em perigo” e, igualmente, “reforçando a solidariedade entre os Estados-membros”. (COUNCIL OF THE EU, 2015c).

No entanto, na tarde de vinte e três de abril, antes do início da reunião, Tusk proferiu um discurso um pouco diferente. Ele reconheceu novamente o naufrágio ocorrido dias atrás,

⁹¹ Embora em treze de abril de 2015, outra tragédia semelhante já tivesse ocorrido: estima-se que aproximadamente quatrocentos migrantes que haviam partido da Líbia teriam se afogado e desaparecido depois que o barco deles naufragou no Mediterrâneo. Nesse triste episódio a guarda costeira italiana conseguiu resgatar cento e quarenta e quatro vidas humanas (GAYLE, 2015).

qualificando-o como um drama naquele momento no Mediterrâneo e que o salvamento de vidas humanas era prioridade para a UE. Mas, ele afirmou também que “[...] salvar vidas não é apenas conduzir operações de resgate no mar. É também lutar contra os traficantes e impedir os fluxos migratórios ilegais.” (CONSEIL EUROPÉEN, 2015b, documento não paginado, tradução nossa). Nesse instante de sua fala ao se referir sobre os chamados fluxos migratórios ilegais, e não como fluxos regulares, Tusk acabou culpabilizando, criminalizando esses migrantes, embora o foco central de seu discurso fosse a erradicação das redes de contrabando de migrantes (COUNCIL OF THE EU, 2015d). Essa ideia predominou nos discursos políticos de muitos governos europeus nos meses posteriores a essa reunião. Tusk acrescentou ainda que “A melhor maneira de evitar os naufrágios no mar é, antes de tudo, impedir as pessoas de irem para o mar.” (CONSEIL EUROPÉEN, 2015b, documento não paginado, tradução nossa).

Esse tipo de narrativa política ao afirmar *fluxos migratórios ilegais*, ou que é preciso *impedir as pessoas de irem para o mar*, esconde um processo de crimigração também. Conforme Marin e Spina (2016), a crimigração ao enquadrar o migrante irregular como um problema criminal, ao contrário de um problema puramente administrativo, revela o uso crescente da lei penal para impor sanções às entradas irregulares desses migrantes. No caso da política migratória comum isso é facilmente explicado pela narrativa de lutar ou de combater a imigração ilegal através de instrumentos penais. Ainda segundo esses autores, cada vez mais isso se torna algo real tanto em instrumentos legais quanto pela manipulação política da opinião pública para caracterizar o migrante irregular como um criminal. Ou mesmo, através de manifestações públicas de decisores políticos europeus, como a de Tusk. Retomarei essa discussão no capítulo seguinte quando analisar a evolução da política migratória europeia.

Retomando a discussão das respostas dos entrevistados sobre a data inicial do fenômeno migratório que a maioria identificou como sendo, ao menos, um tipo de crise, três entrevistados apontaram o ano de 2014 como sua origem cronológica. Alguns desses, responderam implicitamente essa data, como Pavel Telička, MEP tcheco, então Vice-Presidente do Parlamento, que explicou que aquilo que ele relatou ser definitivamente uma crise migratória teria começado há cinco anos atrás: “[...] Olha, é difícil dizer quando a crise começou [...] sempre tivemos um fluxo migratório. [...] Mas [...] Então, diria que cinco anos atrás [...] os números começaram a aumentar.” (ENTREVISTA 18, 2019, tradução nossa).

Outro MEP anônimo definiu o fenômeno existente na UE como uma profunda *crise político-institucional* e uma *crise humanitária*, ambas iniciadas em 2014. Segundo esse entrevistado, isso seria resultante de uma narrativa europeia que securitizou a migração, ao

compreendê-la como algo negativo, como uma ameaça aos cidadãos europeus. “Em geral, eu diria [...] a narrativa na qual o discurso na União Europeia [...] se desenvolveu [...] é: [...] ‘a migração é negativa. A migração é uma ameaça para pessoas comuns. Migrantes são concorrentes em relação aos seus empregos’ [...].” (ENTREVISTA 23, 2019, tradução nossa). E, desde 2014, o crescente movimento migratório colaborou para que a UE atingisse um certo nível de racismo contra migrantes e refugiados e, conseqüentemente, isso permitiu revelar que governos europeus também escondiam lideranças políticas racistas. Ou seja, ele foi mais um entrevistado que levantou a hipótese do fator étnico-racial desses fluxos migratórios e como isso influenciou o processo de construção social por, ao menos, uma parte dos decisores políticos europeus e da imprensa internacional, desse discurso negativo sobre o migrante e o refugiado.

[...] Diria que, a diferença é que agora atingimos com o movimento migratório em 2014 na UE, no nível da qualidade do racismo contra migrantes e refugiados, uma nova qualidade [...]. Por exemplo, que racistas são parte de governos. Por exemplo, Itália, Hungria, Polônia e isso é o que mais preocupávamos, nós políticos [...] democráticos. [...] Isso tem, pra mim, muito a ver com o problema da securitização [...] muitas pessoas comuns estão lidando com o declínio social. E políticos não têm respostas para melhorar as condições sociais de muitas pessoas. E então eles estão buscando por bodes expiatórios! Bodes expiatórios! Para pessoas que estão [...] em situação social precária. E os novos bodes expiatórios são frequentemente migrantes e refugiados. E frequentemente a mídia de massa aderiu a isso. E também o governo e a mídia de massa [...] forçaram o desenvolvimento. As pessoas começaram a pensar que “migrantes são uma ameaça; migrantes são terroristas, migrantes são criminosos”. E, portanto, “precisamos pressioná-los em nome de sua própria segurança”. Mas isso é [...] uma ideologia. Isso não tem nada a ver com fatos! (ENTREVISTA 23, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Arnaud Zacharie, Secretário-Geral da ONG CNCD-11.11.11 (ENTREVISTA 10) suscitou também a importância do terrorismo no processo de construção e da linguagem do discurso político europeu de “crise migratória”. Ele explicou que, a partir do segundo semestre de 2015, o aumento do fluxo de solicitantes de refúgio, a maioria originária do mundo muçulmano, coincidiu com o acontecimento dos atentados terroristas em Paris (13/11/15), meses mais tarde em Bruxelas (22/03/2016) e em outros lugares da União Europeia. Logo, a conjunção de “solicitantes de refúgio fugindo da Síria, do Iraque ou do Afeganistão, mais os atentados terroristas pelos ‘*jihadistas* islamitas’” acabou sendo utilizada pelas forças políticas europeias, nomeadamente nacionais-populistas e extrema-direita, para criar o seguinte amálgama: “refugiado chegado é igual a muçulmano, que, então, é igual a um terrorista”. Zacharie explica que essa “fórmula política” funcionou muito bem sob um contexto de crise econômica e de segurança no território europeu. Isso teria também

colaborado para desviar o foco do verdadeiro debate sobre as políticas migratória e de integração de migrantes, das quais a Europa necessitava rever.

Roy (2016) analisa o perfil de pessoas que cometeram ataques terroristas na França, e em alguns casos também na Bélgica, entre 1994 e 2016, concluindo que durante esse período o perfil desses criminosos dificilmente mudou. Na França, 60% dos indivíduos identificados como terroristas pela pesquisa eram cidadãos franceses muçulmanos da segunda geração, muito bem inseridos na sociedade no início, apresentando um período de pequena delinquência, de radicalização na prisão, estágio necessário para o recrutamento posterior para a execução do atentado, seguido pela sua morte em frente da polícia. Apenas 15% desses cidadãos definidos como terroristas representavam a terceira geração e 25% eram cidadãos da primeira geração convertidos ao Islã. Ou seja, seu estudo é apenas um dos muitos que descontroem essa amálgama politizada e midiaticizada do *terrorista-estrangeiro-muçulmano*, quando está provado que a maioria dos perpetradores são, na verdade, cidadãos europeus⁹².

Mesmo assim, esse amálgama acaba sendo explorado por decisores políticos da extrema direita e também pelos principais partidos europeus, pelo fato de que, consoante Loescher (2003), cada vez mais países industrializados se sentem ameaçados pelo afluxo de refugiados e pelo aumento do número de imigrantes irregulares em direção à Europa Ocidental, através de organizações de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos. Conseqüentemente, “Os refugiados se tornam o bode expiatório de muitos dos males do país de acolhida, e governos e grupos de oposição tendem a usar a presença dos refugiados para incentivar sentimentos nacionalistas e xenófobos.” (LOESCHER, 2003, p. 34, tradução nossa).

De acordo com Betts, Loescher e Milner (2008) e Loescher (2003) deve-se acrescentar a isso dois elementos fundamentais. Primeiramente, o fato de que desde o início da guerra global ao terrorismo, logo após os ataques de 2001 nos Estados Unidos, os fluxos de refugiados passaram a ser percebidos mundialmente como um foco de insegurança (de terrorismo transnacional) e de descontrole das fronteiras nacionais dos Estados do Norte e do Sul Global, assim como grupos de matriz confessional islâmica acabaram sendo especialmente visados. Em segundo lugar, isso favoreceu o desenvolvimento de políticas migratórias cada vez mais restritivas, processo pelo qual a União Europeia não esteve imune. Ou seja, a migração e o refúgio se tornaram cada vez mais securitizados na Europa ocidental (TRAUNER, 2016).

⁹² Nesse sentido, Rea e Tripier (2008, p. 25, tradução nossa) explicam que “[...] a politização crescente e constante da imigração contribuiu para tornar a imigração, os imigrantes e os seus descendentes uma problemática essencial do mundo contemporâneo.”

Isso resultou numa percepção generalizada entre governos ocidentais e seus públicos de que eles perderam controle de suas fronteiras e que refugiados e imigrantes representam uma ameaça à identidade nacional das sociedades anfitriãs. Essa tendência foi exacerbada pela guerra contra o terrorismo desde setembro de 2001. **Em um esforço para endurecer suas leis de imigração para prevenir terroristas de entrarem em seus territórios, os governos da União Europeia e da América do Norte correram atrás de medidas que ameaçaram sacrificar o direito de solicitar o refúgio.** (LOESCHER, 2003, p. 35, grifo nosso, tradução nossa).

Essa é uma das justificativas possíveis para o reforço do discurso político europeu de *luta contra a clandestinidade, de combate à imigração ilegal*, demonstrando o quão esse discurso é antigo e anterior a 2014. Medidas migratórias como a Diretiva 51/2001, do Conselho de Ministros, a qual aprofundarei na subseção seguinte, comprovam essa lógica. Basicamente, esse instrumento impede o uso de voos comerciais por cidadãos de países terceiros que não possuem um visto Schengen válido (CONSELHO DA UE, 2001). Isso acaba delegando às companhias aéreas internacionais o poder de iniciar o controle imigratório antes mesmo de adentrar-se o território da União Europeia (HARRELL-BOND, 1995)⁹³. Outro exemplo, mais recente, aconteceu quando o Ministério do Interior da Itália expulsou nos anos de 2015, 2016, 2017 e até outubro de 2018, respectivamente, sessenta e seis, sessenta e seis, cento e cinco e cento e cinco imigrantes suspeitos de estarem associados ao terrorismo. “Os supostos jihadistas são provenientes sobretudo de nações do Magrebe, do noroeste árabe da África, como Marrocos e Tunísia, mas também há casos de cidadãos do Egito, do Paquistão, do Afeganistão e dos Bálcãs.” (ANSA BRASIL, 2018, documento online). Esses dois exemplos, por sua vez, fundamentam e esclarecem igualmente por que o discurso político de uma dita crise migratória, a partir de 2014, no território da União Europeia foi aprofundado pelas suas principais instituições e lideranças políticas, valendo-se igualmente do amálgama mencionado anteriormente em nome da luta contra o terrorismo.

Entre o total de entrevistados, três funcionários argumentaram também que os fluxos migratórios tiveram início antes das datas de 2014 e 2015. Nazanin Sepehri, assistente parlamentar sueca, foi, de fato, uma das poucas pessoas que ressaltou que esse fenômeno não teria sido uma crise migratória ou de refúgio. Ela explicou contundentemente que os últimos

⁹³ Esse tipo de medida se assemelha à filosofia do famigerado conceito de dissuasão humana (*human deterrence*) surgido na Ásia nos anos 1980, o qual, segundo Harrell-Bond (1995), se tornou um jargão recorrente na política, enviando uma mensagem para todo o mundo, sobre o que poderia acontecer às pessoas que tentassem solicitar o refúgio nos países do Norte Global. Nesse sentido, Harrell-Bond elucida também que nessa época a Europa se utilizava principalmente da detenção de refugiados em prisões ou centros, barcos, enquanto os pedidos de refúgio eram processados. E, além desse método, a exigência de requisitos de visto para entrar em um país europeu se tornou outro instrumento empregado para restringir a entrada de refugiados.

desdobramentos em termos migratórios ocorreram em 2015. Porém, para ela isso começou muito antes dessa data: o ano de 2015 teria sido a data que a própria UE preferiu adotar para justificar e contextualizar o mesmo fenômeno migratório. Ficou implícito que isso teria feito parte de uma estratégia discursiva para atenuar a responsabilidade política europeia sobre o que acontecia naquele momento e sobre projetos de longo prazo, como a própria externalização das fronteiras externas, dificultando, restringindo cada vez mais os procedimentos para entrada por vias legais para cidadãos de países terceiros que não teriam o perfil e/ou requisitos para acessar o território da UE.

Eu não vejo a migração como um problema! [...] E eu acho que a Europa pertence a todos, especialmente dada a maneira pela qual a Europa se construiu e se tornou rica! [...] É o auge da hipocrisia [...] se gabar sobre quão rico você é e então não permitir pessoas virem. E tomar os recursos naturais de todos e depois não permitir que eles lucrem com isso! [...] Dado que [...] eu vejo a migração como uma perspectiva histórica [...] Então, é impossível ver isso como uma crise! Quero dizer, você pode falar sobre crise humanitária porque pessoas estão morrendo aos milhares e milhares no Mediterrâneo e em centros de detenção também e assim por diante. Então, é uma crise humanitária, mas [...] frequentemente política. E em uma forma quando você fala ‘humanitário’ é para dispensar a responsabilidade política. Então, eu não gosto realmente de usar isso, [...] mas o fato é que existe um assassinato em massa no Mediterrâneo. Isso, é claro, é uma crise! [...] Mas isso tem [...] uma responsabilidade política muito clara, a qual é a UE. [...] Eu acho que isso vem acontecendo há [...] muito mais tempo. Então, agora, estou falando apenas sobre os últimos desdobramentos. Mas, claro, eles têm tentado externalizar as fronteiras por [...] 25 anos ou algo parecido [...] Isso é algo que tem durado muito tempo e [...] também as políticas que eles impõem a países terceiros. Isso é também algo que tem durado por muito, muito tempo. [...]. Em sentido algum, acho que isso começou em 2015! [...] Mas, desde agora, é apresentado dessa forma, sim! (ENTREVISTA 15, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Pierre Verbeeren, Diretor da ONG *Médecins du Monde*, concorda também que as origens da problemática atual seriam ainda muito mais antigas do que o senso comum pensa, ou que os demais entrevistados propuseram. Primeiramente, ele visualiza a conjuntura atual da UE como uma crise concomitante à crise política do próprio bloco europeu. Em segundo lugar, ele aprofundou ainda mais a sua análise, defendendo que isso seria decorrente de uma UE que não soube administrar as particularidades locais, gerando assim um vácuo o qual, por sua vez, permitiu a criação de um movimento de reafirmação de valores locais contra a própria UE. Com isso, a questão migratória acabou se tornando uma desculpa aparentemente perfeita, um bode expiatório, para reafirmar esses valores locais, evitando assim não acusá-la diretamente. Por isso, Verbeeren entende que a suposta crise de valores relacionados à migração começou com o distanciamento da tecnoestrutura, da grande burocracia europeia de

sua população, das culturas locais. Esse processo teria começado entre os anos 1980 e o início dos anos 1990, e, hoje, a migração seria apenas uma justificativa para a estratégia utilizada.

Pra mim, é realmente muito, muito concomitante à crise da União Europeia. [...] E, então, progressivamente, o movimento que se cria é um movimento de reafirmação dos valores locais contra a União Europeia [...] e a questão migratória é perfeita para reafirmar os valores locais [...] Já que isso permitia evidentemente não acusar tanto a Europa, da qual a “gente precisa mesmo para pagar a nossa agricultura”, etc. Então, [...] pra mim, [...] a crise de valores sobre a migração começou com o distanciamento da tecnoestrutura europeia das pessoas! Das [...] culturas locais [...]. E, então, na verdade, a gente vê que em todos os países, no final dos anos [19]80 e o início dos anos [19]90, [...] constituem o despertar dos povos que dizem “mas, eu, esta Europa aqui, eu não quero isso!”. **E, então, a gente vai ver a primeira ascensão da extrema-direita no nível europeu [...] que é concomitante a um movimento racista [...]. Mas, que é na verdade um movimento de... medo, pavor face à [...] dissolução das culturas locais!** E, então, data daqui! O início começa no fim dos anos [19]80 e no início dos anos [19]90. (ENTREVISTA 13, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Houve também quem relacionasse esse fenômeno migratório e a atual crise político-institucional da UE aos acontecimentos de 2009. O MEP espanhol anônimo (ENTREVISTA 5) estava se referindo, na verdade, à crise econômico-financeira internacional iniciada na Europa em 2008 e seus desdobramentos. Trauner (2016) desenvolveu um estudo que demonstrou que o grande número de refugiados produzidos por guerras na vizinhança da UE, somado às restrições orçamentárias decorrentes da crise financeira e econômica de 2008 acabou expondo as deficiências da política de refúgio comum, entre outros problemas. Conforme esse autor, desde essa crise, alguns Estados-membros com restrições em seus orçamentos tiveram dificuldades para manter o padrão de funcionamento de seus sistemas de refúgio, fazendo com que houvesse uma maior fragilidade desses sistemas em algumas partes do território europeu, chegando a, por exemplo, violações do princípio de *non-refoulement*, e, assim, dificultando ainda mais a proteção legal dessas pessoas.

Nesse sentido, o mesmo MEP espanhol anônimo relatou que a crise pós-2008 teria colaborado para o cenário de supostas crises de refugiados, migratória e humanitária recentes, como ele descreveu abaixo. Além disso, ele considerou a confluência de outros fatores: conflitos na Líbia, na Síria, seus consequentes refugiados e migrantes ditos econômicos da África Subsaariana.

[...] na minha opinião, existe uma crise política, em parte, [...] isso existe. Mas, que [...] é evidente que existe esta crise econômica. Pensemos também: existem outros fatores. [...] **Então, pra mim, creio que as definições não importam tanto. Ou seja, tenho que dizer-te se é crise... que existe uma humanitária, é certo... que existe uma crise de refugiados também... uma crise migratória, tudo [...] se junta.** [...] É difícil dizer. [...] creio [...] que isso é algo que [...] vem de sempre, não?

O problema é, possivelmente, quando a Europa não pode aceitar isso, essa quantidade, devido a própria crise econômica europeia... que [...], mais ou menos, começa em 2009. Então, a partir desse momento, possivelmente, se tem dinheiro para dividir para todos, pois, menos problemas. Se não tem dinheiro, então, há problemas maiores [...]. E isso, de um lado, a crise econômica europeia, e, do outro, hoje em dia, pois, de acordo com que guerras, pois se falamos da Líbia, falamos da Síria, sobretudo, que isso produziu também outro tipo de [...] imigração, devido aos conflitos bélicos com esses países. Logo, existe evidentemente toda essa imigração subsaariana da África um pouco negra, que creio que, curiosamente, além disso, os que emigram nem são os mais pobres. É muito difícil! (ENTREVISTA 5, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Em síntese, os anos de 2014 e 2015 foram as principais datas apresentadas pelos entrevistados, ao se referirem sobre o início do fenômeno migratório que eles, e parte da literatura, denominaram como uma crise (fosse de refugiados, fosse migratória). Geddes e Scholten (2016) argumentam que a suposta crise de refugiados teria começado em 2014, data também descrita por Banulescu-Bogdan e Fratzke (2015) e Buonanno (2017) que consideram o desenvolvimento de uma *crise migratória* no sentido amplo, envolvendo tanto refugiados quanto migrantes em situação irregular. Já Carrera *et al.* (2015), Colombo e Huber (2016), European Commission (2015c, 2016b), Ferreira (2016a) e Trauner (2016) afirmam, como a maioria dos entrevistados, que a dita crise (de refugiados) teve início em 2015 devido ao aumento do número de solicitações de refúgio nessa época. Nesse sentido, treze pessoas dentre os funcionários consultados estabeleceram o ano de 2015 também, sobretudo o período entre a primavera e o verão europeu, como o auge do fenômeno migratório na União Europeia, demonstrando que foi durante esse período que houve a constatação do maior número de entradas de solicitantes de refúgio e refugiados nas fronteiras europeias. Hess e Kasperek (2015) chamam esse período de “longo verão de migrações” (*long summer of migrations*) ao descreverem a marcha à pé de 170 Km, desde Budapeste, de milhares de refugiados até a fronteira húngaro-austriaca, para tentar chegar à Áustria e à Alemanha que naquele momento mantinham uma política migratória reconhecida como sendo de portas abertas.

3.2.3 Esse fenômeno migratório pode ser considerado uma crise?

As narrativas sobre um cenário de crise de refugiados decorrente do número de solicitações de refúgio recebidas pela União Europeia entre 2015 e 2016, ou sobre uma crise migratória, envolvendo refugiados e migrantes em situação irregular nesse período, são problemáticas. Em ambos os casos, o fator refúgio precisa ser analisado e discutido à luz das estatísticas de pedidos de refúgio, comparando tais dados com o total da população europeia

no mesmo período; e com dados similares de outros países que usualmente têm recebido e acolhido um grande contingente de refugiados no mundo. Esse tipo de informação auxilia a refletir, a observar se o volume de refugiados registrados pelas fronteiras externas europeias teria constituído uma conjuntura de crise ou colaborado como mais um elemento instrumentalizado politicamente na construção de uma narrativa de crise na União.

Em 2015 e 2016, a UE recebeu aproximadamente 1,25 e 1,20 milhão de solicitações de refúgio, das quais aprovou somente 0,33 e 0,71 milhão, respectivamente (Tabela 1). Em outras palavras, isso equivale a pouco mais de 1 milhão de refugiados que tiveram seus pedidos concedidos nesse período. Ambas estatísticas de solicitações de refúgio recebidas nesses dois anos representam números muito elevados e inéditos em um curto espaço de tempo no cenário europeu dos últimos anos. Contudo, o total de decisões positivas para 2015 e 2016 ao ser contrastado com as estatísticas da população europeia de aproximadamente 508 e 510 milhões de pessoas (Tabela 1), respectivamente, demonstra que isso não representou mais do que cerca de 1,67% (2015) e 3,62% (2016) do total da população europeia nessa época. Face ao exposto, concordo com Trilling (2018) quando esse autor explica que essa população de solicitantes de refúgio correspondeu a uma pequena fração em relação à população europeia.

Tabela 1 – Solicitações de refúgio na UE entre 2014-2018 (28 países*)**

Ano	2014	2015	2016	2017	2018
População da UE	507,2 ^a	508,5 ^a	510,1 ^a	511,3 ^a	512,3 ^a
Solicitações de refúgio recebidas, pela primeira vez	0,562 ^{b1}	1,256 ^{b1}	1,206 ^{b1}	0,654 ^{b1}	0,580 ^{b1}
Total de decisões positivas	0,183 ^{c1}	0,333 ^{c2}	0,710 ^{c3}	0,538 ^{c4}	0,333 ^{c5}

Fonte: Elaborado pelo autor.

*Na época, o Reino Unido constava ainda como o 28º Estado-membro europeu. **Valores em milhões.

a: Extraído de Eurostat (2019b); **b1:** Extraído de Eurostat (2019c); **c1:** Extraído de Eurostat (2015); **c2:** Extraído de Eurostat (2016b); **c3:** Extraído de Eurostat (2017); **c4:** Extraído de Eurostat (2018b); **c5:** Extraído de Eurostat (2019d).

Por isso, a hipótese de que pouco mais de 1 milhão de refugiados no território da UE poderiam vir a desestruturar a sociedade europeia soa como um exagero, como defendeu um decisor político europeu em 2015. De acordo com Gotev (2015), horas antes de acontecer a Reunião Especial do CE, de vinte e três de abril daquele ano, sobre os trágicos naufrágios de

embarcações de migrantes no Mediterrâneo, um diplomata sênior europeu, cuja identidade não foi revelada, foi entrevistado pelo sítio cibernético Euractiv.com⁹⁴. Esse diplomata declarou que a reunião ministerial teria o objetivo de enviar quatro mensagens, dentre as quais, uma estava endereçada às redes criminosas de contrabando de migrantes, anunciando que o seu modelo de negócios seria destruído, e a segunda era para os migrantes, os quais a UE tentaria desencorajar suas travessias em direção ao seu território. Então, ele disse: “A Europa tem os seus limites, os Estados-membros individuais, as sociedades individuais têm os seus limites [...] **novas chegadas de migrantes são economicamente instáveis e correm o risco de destruir a UE.**” (GOTEV, 2015, documento online, grifos nossos, tradução nossa). Será que os fluxos de refugiados que chegaram nos meses seguintes a essa data teriam realmente a capacidade de destruir a UE? Estamos falando de um projeto antigo, de décadas, cujo objetivo era desenvolver e fortalecer a integração econômica e política dos Estados-nações desse continente. Estaria essa instituição fadada a ser desfeita por um número de solicitações de refúgio aceitas entre 2015 e 2016 (0,33 e 0,71 milhão, respectivamente – Tabela 1), menor do que o total de refugiados acolhidos por países em desenvolvimento da vizinhança europeia (Tabela 2), sobretudo, considerando-se a relevância histórica, o papel das migrações para a União Europeia? Gotev ainda relatou outras considerações feitas pelo mesmo *decision maker* europeu:

O diplomata explicou que desencorajar migrantes é “extremamente delicado” politicamente, que isto é “um desafio apresentá-lo”, e que em sua essência estava que a Europa não está pronta para receber mais afluentes em massa de refugiados, porque então **todo mundo que quer ter uma vida melhor virá para a Europa. “Isso destruiria a Europa no final”**, ele disse. Ele acrescentou que **aqueles que se qualificarem** devem se beneficiar da política de refúgio da UE, **não deveriam abusar do sistema, e que os possíveis “migrantes econômicos” deveriam manter-se à distância.** (GOTEV, 2015, documento eletrônico, grifos nossos, tradução nossa).

Certamente, as declarações pessoais de um único diplomata, como no exemplo citado acima, dificilmente representam oficialmente toda a União Europeia. Entretanto, o que fica claro é que essa é uma narrativa que existiu (que existe ainda) no bloco europeu. E essa pode ser desconstruída quando são analisadas as estatísticas dos países que mais acolheram

⁹⁴ Formalmente *EURACTIV Media Network*, uma empresa jornalística criada em 1999, com sede em Bruxelas. Conforme sua autodescrição, a Euractiv “[...] reúne organizações midiáticas em mais de doze capitais europeias, cada uma publicando em sua própria língua. No centro desta rede se encontram: - a empresa midiática especializada EURACTIV, centrada na política da União Europeia, dispondo de escritórios em quatro capitais: Bruxelas, Paris, Berlin e Amsterdã [...]” (Tradução nossa). Para mais, consulte: <https://www.euractiv.fr/euractiv-mission/>. Acesso em: 10 dec. 2018.

refugiados no mundo, durante o biênio 2015-2016. São eles: Turquia, Paquistão, Líbano, Irã e Etiópia-Uganda⁹⁵. A soma da população total de refugiados desses países nesse período foi de 6,90 e 7,21 milhões a cada ano (Tabela 2). Esses contingentes populacionais extremamente elevados quando comparados com o número de solicitações de refúgio aceitas pelo bloco europeu para os mesmos anos fiscais (Tabela 1) sugerem que a UE não acolheu tanta gente assim ao ponto de chamar isso de uma crise. Obviamente, um milhão de pessoas entre 2015 e 2016 na UE é um número muito substantivo, mas por que então a comunidade internacional debateu a “crise de refugiados ou migratória da Europa” e não fez o mesmo, nessa proporção, no caso da Turquia? Ou do Paquistão, do Líbano, do Irã, da Etiópia e de Uganda com o mesmo comprometimento e fervor que o fez em relação à União Europeia? Não se deve esquecer que essas são nações em desenvolvimento do Sul Global, portanto, com muito menos recursos econômicos para garantir a proteção legal, os direitos humanos, a dignidade desses migrantes forçados.

Tabela 2 - Os cinco principais países que mais acolheram refugiados no mundo entre 2015-2016 (acumulado arredondado em milhões)

2015			2016		
País (<i>ranking</i>)	Refugiados ^a	População ^b	País (<i>ranking</i>)	Refugiados ^a	População ^b
Turquia (1 ^o)	2,5	78,52	Turquia (1 ^o)	2,9	79,82
Paquistão (2 ^o)	1,6	199,42	Paquistão (2 ^o)	1,4	203,62
Líbano (3 ^o)	1,1	6,53	Líbano (3 ^o)	1	6,71
Irã (4 ^o)	0,97	78,49	Irã (4 ^o)	0,97	79,56
Etiópia (5 ^o)	0,73	100,83	Uganda (5 ^o)	0,94	39,64
Total	6,90	-	Total	7,21	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

a: As estatísticas sobre refugiados acolhidos foram extraídas dos relatórios *Global Trends* do ACNUR (UNHCR, 2016, 2017); **b:** As estatísticas da população nacional desses países foram extraídas da plataforma *World Bank Open Data*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 13 nov. 2019.

⁹⁵ Em 2015, o quinto lugar era ocupado pela Etiópia, enquanto Uganda estava na oitava posição dessa lista. Já em 2016, Uganda se tornou o quinto desse *ranking* (UNHCR, 2015, 2016).

Nesse sentido, o bloco europeu sendo uma das regiões economicamente mais prósperas da comunidade internacional não teria realmente condições de acolher um número maior de refugiados e de outros migrantes forçados necessitando de proteção internacional? Face aos dados até aqui apresentados essa reflexão é importante para a compreensão dos elementos da narrativa de crise de refugiados (e migratória no sentido amplo) construída política e socialmente a partir de 2015 sobretudo pelas autoridades da União, assim como da linguagem e dos termos empregados. Por que a narrativa de uma crise nos países em desenvolvimento supracitados, ou em outros tantos casos pertencentes ao Sul Global, parece não ser debatida, ou disseminada pelo *mainstream* com a mesma intensidade que a imprensa internacional, por exemplo, destacou para o caso europeu entre os anos de 2014 e 2018? Por que tratamos um fenômeno migratório vultoso como uma crise quando esse ocorre em nações ou regiões ricas ou altamente desenvolvidas como os países da Europa ocidental? Por que as lideranças políticas mundiais parecem não enfatizar, ou não dar a devida relevância à(s) crise(s) de refugiados nesses países e em outros tantos do Sul Global? Quais são ou foram os interesses em jogo? Como a União Europeia se beneficiou desse discurso politizado de crise migratória? Ao longo dos capítulos seguintes examinarei isso. Em síntese, esse foi mais um elemento importante da narrativa de crise migratória na União, tendo servido essencialmente para avalizar a nova política migratória comum (a *European Agenda on Migration*), proposta pela Comissão Europeia em maio de 2015, que no conjunto de suas principais estratégias migratórias desenvolveu medidas mais restritivas e securitárias, dificultando a migração para a Europa.

Outro ponto importante é que a comunidade internacional sabe há décadas que são tradicionalmente os Estados do Sul Global os que mais recebem refugiados no mundo e não trata isso como uma crise estrutural ou sistêmica (UNHCR, 2016; ZOLBERG, 1989). Os próprios relatórios do ACNUR sobre tendências globais de migrantes forçados, publicados periodicamente, constataam essa realidade ao demonstrar que, ano após ano, o número de pessoas protegidas por essa OIG⁹⁶ tem crescido exponencialmente. Em 2003, por exemplo, existiam 17,1 milhões de pessoas nessa condição, já em 2018 esse número chegou a 70,8 milhões de pessoas (UNHCR, 2004, 2019). Ou seja, “crises de refugiados” no mundo já eram conhecidas pela comunidade internacional, muito antes de 2015-2016, uma vez que outro relatório do ACNUR chegou a afirmar que “[...] 2011 foi marcado por uma sucessão de

⁹⁶ Isto inclui o total de refugiados, de solicitantes de refúgio, de retornados, de deslocados internos, de apátridas, entre outras categorias sob sua responsabilidade.

grandes crises de refugiados.”⁹⁷ (UNHCR, 2012, p. 5, tradução nossa). Por que somente em 2015 e 2016 a questão migratória (do refúgio) atraiu a atenção da União Europeia, da comunidade internacional, da imprensa estrangeira, tornando-se aparentemente uma questão de alta relevância? As circunstâncias apontam que a provável resposta está no fato de que isso se tornou relevante porque um percentual menor, mas muito substantivo do volume total desses fluxos migratórios mistos (migrantes *econômicos*, solicitantes de refúgio e refugiados indocumentados)⁹⁸, chegou a uma das regiões mais desenvolvidas economicamente no mundo. Ou seja,

Milhares de pessoas de ex-colônias europeias, cujos avós foram tratados como menos que humanos por seus governantes europeus, se afogaram no Mediterrâneo nas duas décadas, contudo isso só se tornou uma “crise” quando a escala do desastre foi impossível para os europeus ignorarem (TRILLING, 2018, documento online, tradução nossa).

Insisto: será que aproximadamente um milhão de refugiados aceitos pelo bloco europeu entre 2015 e 2016 (Tabela 1) teriam a capacidade de *abalar as estruturas* das sociedades europeias? Ou, de *ameaçar a Europa cristã*, ou seus valores sociais e culturais como afirmou o Primeiro-Ministro húngaro? Em dois de setembro de 2015, Viktor Órban escreveu um artigo para o jornal alemão de centro-direita *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, quando então declarou que a “Europa não está sendo pressionada por um ‘problema de refugiados’ ou um ‘uma situação de refúgio’ [...]. Pelo contrário, o continente está sob ameaça de um êxodo moderno em constante crescimento.” (KARNITSCHNIG, 2015, documento eletrônico, tradução nossa). Nessa reportagem outras considerações de Órban ainda se coadunam ao discurso político europeu desenvolvido no mesmo período, de uma União Europeia que precisa reverter o cenário de crise de refugiados (ou migratória), adotando uma política migratória comum mais restritiva, mais securitária que prioriza o controle das suas fronteiras externas. Isso é ilustrado através da noção implícita de descontrole dessas fronteiras, quando o Primeiro-Ministro húngaro utilizou a palavra inundação (*flood*): “A proteção de nossas fronteiras é a primeira e mais importante questão, [...]. “Não faz sentido discutir qualquer

⁹⁷ No início da pesquisa analisei os relatórios *Global Refugee Trends* de 2002 a 2005 e *Global Trends* de 2006 a 2016, e constatei que antes do ano fiscal de 2011 o ACNUR não havia ainda mencionado o termo *crise de refugiado* em suas avaliações, mas depois dessa data, isso começa a aparecer repetidamente. Além disso, muito antes desse período, no final dos anos 1980, Zolberg (1989) já falava na “existência da crise de refugiados do mundo em desenvolvimento”. Por sua vez, isso revela quão antiga é essa problemática e a inércia da comunidade internacional para propor soluções duradouras e eficientes.

⁹⁸ Considerado uma população de *indesejáveis*, ou um *fardo* (*burden*), ou mesmo *pessoas que querem usufruir dos benefícios sociais da Europa*, como geralmente afirmaram alguns dos entrevistados e outros exemplos já discutidos.

outro problema até que a inundação seja interrompida.” (KARNITSCHNIG, 2015, documento online, tradução nossa). Com isso, aqui está mais um exemplo do papel de um importante político europeu (de sua *agência*) e de sua linguagem no processo de construção de narrativas securitárias, xenofóbicas e racistas que permearam o discurso europeu de crise na União nessa época e colaboraram para mobilizar (manipular) a opinião pública europeia em torno dessa temática. Em outras palavras, esses exemplos emblemáticos, assim como outros que elencarei ao longo da tese, ilustram um discurso de uma parcela importante das principais lideranças políticas europeias dessa época, muitas vezes, contando com o apoio da imprensa como no caso do jornal alemão supracitado, colaborando para definitivamente securitizar a temática migratória e de refúgio, e, assim, dificultando cada vez mais o acesso ao território europeu a migrantes forçados e migrantes *econômicos* em situação irregular.

Conforme Conseil Européen (2015d), Donald Tusk, então Presidente do CE, antes da reunião ministerial desse órgão, em vinte e três de abril de 2015, discursou que era necessário impedir as pessoas de chegarem ao mar para evitar novas tragédias no Mediterrâneo, como aquelas que haviam motivado a convocação dessa cúpula especial. Embora sua retórica fosse aparentemente humanista, ela escondia uma decisão migratória antiga e importante que impedia as pessoas de solicitarem o refúgio na UE: a Diretiva 51 do Conselho de Ministros. Como poderiam fazê-lo, por vias legais, se estavam impossibilitados de viajar através do transporte aéreo para a UE sem um visto válido? Em 2001, o Conselho de Ministros instituiu o seguinte:

Artigo 2.º - Os Estados-Membros devem adoptar as disposições necessárias para garantir que a obrigação das transportadoras, de reencaminhamento de nacionais de países terceiros prevista no n.º 1, alínea a), do artigo 26.º da Convenção de Schengen, seja igualmente aplicável em caso de recusa de entrada a um nacional de um país terceiro em trânsito, se: a) A transportadora que o deveria encaminhar para o país de destino se recusar a embarcá-lo, ou b) As autoridades do Estado de destino lhe tiverem recusado a entrada e o tiverem reencaminhado para o Estado-Membro através do qual transitara. (CONSELHO DA UE, 2001, p. 46).

Em outras palavras, esse dispositivo legal obrigava as companhias aéreas a aceitarem somente o embarque de passageiros de países terceiros que tivessem vistos Schengen válidos para entrar no território da UE. Para Völkel (2017), isso impossibilita que refugiados, solicitantes de refúgio e outros migrantes, não tendo obtido o visto de um Estado-membro europeu, consigam acessar o espaço Schengen, sendo, então, excluídos mesmo se eles tiverem uma passagem aérea válida: sem o visto eles não entram. Essa mesma Diretiva europeia explica nas suas considerações iniciais que isso não exime a UE de suas obrigações legais

quanto à Convenção de Genebra de 1951 (Estatuto dos Refugiados), e que o seu objetivo central é “[...] combater eficazmente a imigração clandestina [...]”, ou que isso “[...] insere-se num dispositivo global de controlo [*sic*] dos fluxos migratórios e de luta contra a imigração clandestina.” (CONSELHO DA UE, 2001, p. 45).

Harrell-Bond (1995) explica que, desde os anos 1980, o aumento de restrições com a introdução de requisitos se tornou um método para tentar barrar a entrada de refugiados em determinado território. Solicitantes de refúgio e/ou pessoas que necessitem de proteção humanitária têm o direito de requerê-lo no país de destino de sua preferência e, na maioria dos casos podem fazê-lo na representação diplomática desse país. Contudo, no caso da União Europeia, isso não acontece. Conforme Hanke, Wieruszewski e Panizzon (2019), suas embaixadas e missões no exterior não recebem solicitações de refúgio. Logo, considerando-se que a Diretiva 51 do Conselho de Ministros não permite que cidadãos de países terceiros embarquem sem um visto válido em voos aéreos para entrar no território europeu e tentar solicitar o refúgio, e se suas representações diplomáticas não aceitam isso também, qual é a alternativa que sobra para essas pessoas que decidiram migrar para a Europa? Muitos poderiam responder rapidamente a essa pergunta afirmando que os refúgios sírios deveriam procurar refúgio na sua vizinhança mais próxima. Mas, as condições de sobrevivência e de acolhimento em Estados vizinhos aos seus países de origem, que tradicionalmente recebem os maiores volumes de refugiados, já não são mais suficientes para comportar novos refugiados, seja pela escassez de recursos financeiros que garantam a dignidade (alimentação decente, moradia) dos mesmos, seja pelo elevado total de populações refugiadas que se encontram em seus territórios, como ocorre na Turquia ou no Líbano, por exemplo; ou, porque essas pessoas não desejam permanecer longos períodos fechadas, cerceadas em campos de refugiados construídos pelos governos locais nessas sociedades de destino como iniciativas de curto prazo e que acabam se tornando situações que duram vários anos. Entre outras possíveis razões, existe também as dificuldades burocráticas para acessar países árabes vizinhos à Síria.

De acordo com Fathalla (2015), até setembro de 2015, os refugiados sírios poderiam solicitar oficialmente vistos de turista ou de trabalho para entrar no território de outro Estado árabe. Os únicos países árabes que não exigiam um visto válido eram a Argélia, a Mauritânia, o Sudão e o Iêmen. Porém, no caso dos demais países do Golfo, esse era um processo difícil devido ao fato de que, naquele momento, seus governos estariam impondo restrições (não escritas) para assim conseguir impedir a concessão do visto à população síria. Os sírios que tinham conseguido entrar, o fizeram porque na verdade já estavam no território desses países e haviam obtido uma extensão do prazo de permanência, ou porque possuíam vínculos

familiares. Outro exemplo disso foi denunciado pela Anistia Internacional que verificou que, até dezembro de 2014, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait não haviam oferecido nenhuma vaga de reassentamento para os refugiados sírios em seus territórios (CHHOR, 2015).

Diante dos impedimentos supracitados apresentados, retomo a reflexão anterior quanto ao caso europeu sendo um destino para esses migrantes forçados: Qual é a alternativa que sobra para essas pessoas que decidiram migrar para a Europa? Teoricamente, a União acaba não deixando outra escolha a elas, senão migrar irregularmente, passando pelas mãos de redes criminosas, para poder assim tentar solicitar o refúgio – quando conseguem chegar às fronteiras externas do bloco – após a arriscada travessia do Mediterrâneo, entre outras travessias perigosas que antecedem a viagem até essa região e que acometem os fluxos migratórios de indocumentados como um todo.

3.2.4 Vistos humanitários para aqueles que precisam

Em 2013, considerando a caótica conjuntura da Guerra da Síria (2011), o governo brasileiro instituiu uma importante medida legal para facilitar o processo de solicitação de refúgio no Brasil para cidadãos sírios. Em vinte de setembro daquele ano, com a assinatura da Resolução Normativa (RN) nº 17, do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)⁹⁹, a população de refugiados sírios começou a crescer no território brasileiro (RODRIGUES; SALA; DE SIQUEIRA, 2017). Essa medida, parte integrante da política humanitária e de refúgio nacional, teve como objetivo possibilitar o processo de concessão de visto de turista para sírios em embaixadas e/ou consulados brasileiros fora da Síria, permitindo, através disso, que muitos pudessem viajar até o território brasileiro para assim solicitar o refúgio no país ao comprovar que o conflito havia afetado suas vidas (BRASIL, 2013)¹⁰⁰. Naquele ano, Adrian Edwards, porta-voz do ACNUR chegou a saudar o anúncio desses vistos humanitários

⁹⁹ O CONARE é uma a instituição governamental brasileira, vinculada ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, historicamente responsável pelo trato jurídico-burocrático da condição de refúgio no país.

¹⁰⁰ Rodrigues, Sala e De Siqueira (2017) esclarecem que dados de sírios vivendo em São Paulo sugerem que, embora essa população de refugiados sírios acabe tendo direito a participar do acesso a programas de assistência social tradicionais do governo brasileiro (Bolsa Família, etc.), a principal ajuda que recebem desse Estado, no seu processo de integração, é a documentação para acessar o território nacional e posteriormente regular a sua situação. Logo, questões como inserção no mercado de trabalho, ensino do idioma oficial, moradia e reconhecimento de diplomas ficam à margem na política de refúgio brasileira. Nesse sentido, Braga (2018) demonstra que o processo de integração de refugiados sírios normalmente acaba ficando a cargo de membros da sociedade civil organizada no Brasil, as quais prestam um trabalho voluntário fundamental e geralmente gratuito para essas e outras nacionalidades de refugiados no país.

especiais para sírios, já que, até aquela data, o Brasil era o primeiro país das Américas a adotar essa abordagem em relação à população síria, em resposta ao pedido dessa organização feito à comunidade internacional (UNHCR, 2013)¹⁰¹. De acordo com a Embaixada do Brasil em Beirute (2019), essa medida foi renovada mais três vezes em 2015 (RN nº 20, por dois anos), 2017 (RN nº 25, por dois anos) e 2019 (RN nº 30, por dois meses), mantendo vigente um meio legal e seguro para que esses refugiados preservassem suas vidas ao tentar fugir do conflito sírio, não tendo, por exemplo, que recorrer a serviços escusos de redes criminosas de contrabando de migrantes, como ocorre com quem foge pela rota do Mediterrâneo. Os casos brasileiro e de outros Estados-nação que procederam da mesma forma são bons exemplos à UE sobre como proporcionar meios legais e seguros para que pessoas em situação de extremo risco, como sírios e outras nacionalidades, gozem desse direito.

Atualmente, existem programas de reinstalação de refugiados e de admissão humanitária entre os membros do bloco. Em 2016, levantamento feito pelo *European Migration Network* (EMN), vinculado à Comissão Europeia, identificou que, até aquela data, 17 Estados-membros, mais a Noruega, possuíam programas ou esquemas desses dois tipos em andamento, outros seis países não tinham experiência nisso e a “Admissão Humanitária” não estava definida no contexto da UE (EMN, 2016). Em 2017, a Corte de Justiça da União Europeia (CJEU), após avaliar o caso conhecido como “X e X contra Estado belga”¹⁰² determinou que os Estados-membros sob o direito da UE não concediam vistos humanitários para pessoas que desejassem entrar no seu território para solicitar o refúgio, e que eles tinham liberdade para fazê-lo no âmbito de sua legislação nacional (CJEU, 2017)¹⁰³.

Em onze de dezembro de 2018, o Parlamento Europeu se manifestou quanto à concessão de vistos humanitários para nacionais de países terceiros com temor de perseguição, sinalizando que essa instituição entende que a UE pode fazer algo mais sobre (BACKHAUS; BARSLUND; NANNERINI, 2019). Alegando que 90% das pessoas que receberam a proteção internacional no território europeu o fizeram através de meios irregulares, favorecendo a sua estigmatização antes mesmo da chegada nas fronteiras externas

¹⁰¹ Braga (2018) realizou estudo comparativo sobre o acolhimento de refugiados sírios no continente americano, esclarecendo que os principais países que receberam essa população de migrantes forçados foram, além do Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México e Uruguai.

¹⁰² Sentença da CJEU de 07/03/2017 de “*Judgement in Case C-638/16 PPU: X and X v État belge*”, sobre uma família de refugiados sírios que vivia em Aleppo e que tentou requerer o refúgio em uma embaixada da Bélgica, em Beirute, em 2016.

¹⁰³ Porque “O Direito da UE estabelece apenas procedimentos e condições para a emissão de vistos para trânsito ou permanência prevista no território dos Estados-membros não excedendo 90 dias.” (CJEU, 2017, documento online, tradução nossa).

dos Estados-membros, dois terços de seus parlamentares aprovaram uma resolução, que propunha à Comissão Europeia a apresentação, até março de 2019, de uma proposta concreta para suas representações diplomáticas no exterior poderem emitir vistos humanitários para que sírios e outras nacionalidades pudessem entrar na UE e, assim, solicitar o refúgio (PARLEMENT EUROPÉEN, 2018). No mesmo documento, o Parlamento argumentou também que esse tipo de procedimento poderia ser eficaz na redução da ação de contrabandistas de migrantes, dos custos orçamentários e sociais dedicados à política de segurança nas fronteiras externas, logo, melhorando igualmente a gestão das chegadas e da acolhida desses migrantes forçados. Backhaus, Barslund e Nannerini (2019) afirmam que mesmo os Estados-membros podendo emitir vistos por razões humanitárias, concedendo acesso unicamente ao seu território nacional, isso não resultou em um número substancial desses vistos sendo emitidos desde então. Junto do Parlamento, esses autores defendem que a emissão desse tipo de visto deve continuar sendo uma prerrogativa dos Estados-membros, mas sustentam também que a UE deveria desenvolver um Quadro de Vistos Humanitários da União (*Union Humanitarian Visa Framework*), como um instrumento possível para a proteção mais ampla dessas pessoas. Eles concluíram que a pressão migratória nas fronteiras externas seguirá acontecendo, com ou sem uma estrutura de vistos humanitários.

A UE ao não instituir um visto humanitário ou “Quadro” como proposto pelos autores supracitados também não incentiva seus Estados-membros a fazerem o mesmo individualmente. Não criando-se alternativas legais, como essa possibilidade de solicitar o visto na representação diplomática europeia mais próxima no país de origem (ou de trânsito), pessoas que necessitam de proteção internacional acabam recorrendo à clandestinidade, aos serviços espúrios de traficantes de migrantes (TRILLING, 2018; VÖLKEL, 2017), e nesse caminho mais vidas são perdidas todos os anos. Nesse sentido, Hanke, Wieruszewski e Panizzon (2019, p. 1361–1362, tradução nossa) destacam que “A inegável necessidade de fornecer ajuda urgente e eficaz a milhões de pessoas vulneráveis colide com a obrigação estabelecida no Acordo de Schengen – proteger as fronteiras externas e evitar ‘risco migratório’ por meio [...] da política comum de vistos.” Por isso, o visto humanitário é um instrumento legal que a União precisa desenvolver, como também relataram muitos dos entrevistados, exemplificados aqui através de Anaïs Faure Atger, Chefa da Unidade Migração, do escritório que representa as 27 Cruzes Vermelhas nacionais europeias:

É realmente um drama humanitário isso que está acontecendo [...] no Mediterrâneo! Claramente [...] medidas deveriam ser tomadas para [...] impedir isso, evitar isso! [...] nós, desde 2012, [...] instamos a criação de meios

legais para [...] obter a proteção na União Europeia. [...] E a União Europeia deveria... criar canais legais para chegar até aqui. [...] identificamos toda uma série [...] de medidas que os Estados-membros deveriam implementar. **Então, [...] aumentar os programas de reinstalações, facilitar a reunificação familiar e [...] em terceiro lugar, também os vistos humanitários.** *Voilà!* Então, isso é toda uma série de [...] de meios legais que gostaríamos e que instamos à União Europeia a executar [...] de maneira urgente! **Pra nós, é a melhor maneira de lutar contra os contrabandistas e de diminuir [...] os riscos que os migrantes correm para [...] para obter a proteção.** (ENTREVISTA 25, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Como já discutido, parte da literatura especializada, assim como os documentos europeus consultados e algumas respostas dos entrevistados (Apêndice C) ao descrever o fenômeno migratório na UE apontam para a existência de uma suposta crise de tipo migratório. Se essa crise existe (ou existiu), ela não começou em 2015 no território europeu. Seus antecedentes e principais fatores são muito mais profundos e devem ser remetidos às revoluções nacionais no Norte da África e em alguns países do Oriente Médio no final da primeira década dos anos 2000.

3.2.5 O papel da Primavera Árabe na narrativa da “crise migratória” na Europa

Alguns dos funcionários europeus entrevistados comentaram ao longo de suas respostas a influência dos desdobramentos da Primavera Árabe nos fluxos migratórios na região do Norte da África e do Oriente Médio (NAOM) a partir do início da segunda década dos anos 2000. Os eventos que ocorreram naquele momento foram igualmente indicados como tendo contribuído provavelmente de alguma forma para o aumento daqueles fluxos migratórios que chegaram nas fronteiras externas da União Europeia entre o final de 2014 e o ano de 2015. Por isso é necessário discutir como a Primavera Árabe pode ter impactado o fenômeno migratório observado na União desde então, sendo esse o objetivo desta subseção.

Durante entrevista na DG HOME da Comissão Europeia, ao fazer a pergunta nº 1 discutida no início deste capítulo (acerca da diferença entre os fluxos migratórios de 1999 e pós-2010) para um oficial anônimo (ENTREVISTA 21), ele respondeu que a migração enquanto problema já existia na época da Primavera Árabe, mas que até então era uma problemática cuja intensidade era considerada muito menor pelas lideranças políticas europeias, se comparada com o que teria acontecido em 2014-2015. João Pimenta Lopes, então MEP português (ENTREVISTA 16), respondendo ao mesmo questionamento, aprofundou essa hipótese em sua fala, destacando também a relevância disso, assim como as implicações negativas disso, ainda hoje ressentidas em ambos os lados da região do Mediterrâneo, conforme o trecho abaixo:

A partir de 2010, o que se verifica é que, **de facto** [*sic*], **há um conjunto de transformações em vários países, nomeadamente, relacionados com as chamadas Primaveras Árabes** [...] que de primavera tiveram muito pouco na maior parte desses países. Pelo contrário, até formalizaram a transição para regimes ainda mais autocráticos, ainda mais [...] obscuros do que aqueles que supostamente estavam a libertar [*sic*]. **A própria destruição de países como o Iraque, o Afeganistão, a Líbia mais tarde, que até jogava um papel muito importante nos fluxos migratórios no continente africano** [...] e a guerra na Síria, **inevitavelmente**. E, depois, **eu destaco o Iêmen**, onde, nos dias de hoje, é impossível não falar também no Iêmen. E os fluxos migratórios crescentes que também se começam a abrir [...] desde esses países. **Portanto, não foi por acaso que, em 2015, quando se dá o pico [...] deste fluxo migratório, que [...] não é... não resulta de uma crise de refugiados, ou seja, não são as pessoas que pedem asilo** [*sic*] [...] **ou o estatuto de refugiado, que estão numa situação de crise. O que há é uma crise humanitária que leva que as pessoas saiam dos seus países.** (ENTREVISTA 16, 2019, grifos nossos).

Ambos os entrevistados se referiram a um novo fenômeno social e político que começou a se desenvolver no início de dezembro de 2010 em países de língua árabe do NAOM. Manifestações políticas pacíficas de uma parcela importante da população tunisiana clamavam pela deposição do governo autoritário de Zine El Abidine Ben Ali há décadas no poder. Na primeira quinzena de janeiro de 2011, eles conseguiram sua deposição. O pacifismo dessas demonstrações políticas motivou as populações de outros países árabes a solicitarem maior democracia e mudanças nos regimes autocráticos e corruptos de seus governos (HASEEB, 2011; SPRINGBORG, 2011). Esse fenômeno político transnacional ficou conhecido como Primavera Árabe (*Arab Spring*)¹⁰⁴, isto é, revoluções e revoltas árabes populares¹⁰⁵ com dinâmicas diferentes, pois nem todas conquistaram os seus objetivos políticos ou tiveram os mesmos desdobramentos (FREUDENSTEIN, 2011; HASEEB, 2011; RISHMAWI, 2014). Em alguns dos casos, “Os protestos assumiram amplamente a forma de resistência civil em campanhas contínuas envolvendo greves, manifestações, marchas e comícios, bem como o uso de mídias sociais para organizar, comunicar e aumentar a conscientização [...]” (IOM, 2012b, p. 5, tradução nossa) das populações nacionais sobre reformas radicais; e outros casos resultaram em guerras civis com consequentes deslocamentos populacionais forçados. Esse foi o caso da Líbia e da Síria.

Em fevereiro de 2011, os primeiros protestos pacifistas contra o regime do Coronel Muammar al-Gaddafi eclodiram no país, sendo reprimidos violentamente e matando dezenas de civis em poucos dias (CUTLER, 2011; NATO, 2015). Em vinte e seis de fevereiro, através

¹⁰⁴ Haseeb (2011) chegou, inclusive, a denominá-lo como Primavera Democrática Árabe (*Arab Democratic Spring*).

¹⁰⁵ Para Haseeb (2011) houve uma excessiva e inadequada generalização no uso da palavra *revolução* para se referir aos países onde ocorreu a Primavera Árabe, pois nem todos sofreram mudanças radicais nos seus regimes políticos.

da Resolução 1970 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a comunidade internacional expressou sua grave preocupação quanto à situação e à violência cometida contra os civis, instando seus pares a garantirem a assistência humanitária nesse território (UNSC, 2011a).

O Conselho Europeu (CE), por exemplo, se reuniu extraordinariamente em onze de março de 2011 para avaliar e discutir possíveis soluções à crise humanitária que se instalou no território líbio. Esse CE declarou que “A situação na Líbia continua a suscitar sérias preocupações [...]” (CONSEIL EUROPÉEN, 2011a, p. 2, tradução nossa) e, por isso, passava a acolher as disposições da Resolução 1970 do CSNU, afirmando também que o Cel. Gaddafi deveria deixar o poder imediatamente pois não era mais um interlocutor para a UE. Quanto às implicações migratórias para as fronteiras europeias, o CE mostrou-se preocupado diante dos chamados movimentos migratórios *massivos*¹⁰⁶ e, por essa razão, manifestou apoio à continuidade da Operação Hermes¹⁰⁷ conduzida pela agência Frontex para, oficialmente, se solidarizar com os Estados-membros europeus diretamente afetados por esses movimentos migratórios (CONSEIL EUROPÉEN, 2011a).

Com o deterioramento da situação na Líbia, da escalada na violência contra sua população, o CSNU adotou um novo instrumento legal. Em dezessete de março, a Resolução 1973 condenou as violações sistemáticas de direitos humanos, incluindo prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e execuções sumárias, autorizando os Estados-membros a tomarem medidas necessárias para proteger os civis desse país (NATO, 2015; UNSC, 2011b). Mais uma vez, o CE manifestou formalmente sua satisfação quanto a essa Resolução (CONSEIL EUROPÉEN, 2011b)¹⁰⁸.

A partir da Resolução 1973, a dita intervenção humanitária na Líbia se tornou possível. Com isso, uma coalizão multinacional de Estados-membros das Nações Unidas se reuniu na *Operation Odyssey Dawn*, liderada pelos Estados Unidos, entre dezenove e trinta e um de março de 2011, sob a justificativa de proteger a população civil líbia. Além dessa operação, a OTAN acionou também a *Operation Unified Protector* em vinte e três de março, estando vigente até trinta e um de outubro (NATO, 2015). O assassinato de Gaddaffi ocorreu em vinte

¹⁰⁶ É importante destacar que em momento algum o CE caracterizou esses movimentos como uma crise.

¹⁰⁷ A Operação Hermes foi lançada em vinte de fevereiro de 2011 para auxiliar as autoridades italianas, pelas vias aéreas e navais, a controlarem os denominados fluxos excepcionais de migrantes do Norte da África, que chegavam especialmente à Ilha de Lampedusa pela Tunísia. Além do apoio na triagem de migrantes e daqueles que necessitassem de proteção internacional, a Frontex esteve autorizada a colaborar com as autoridades italianas no monitoramento de fronteira (EUROPEAN COMMISSION, 2011).

¹⁰⁸ Nesse mesmo documento, o CE manifestou igualmente preocupação quanto à situação política na Síria, Iêmen e Bahrein.

de outubro, graças aos resultados dessas intervenções militares¹⁰⁹, alcançando-se assim o objetivo central de mudança do governo e o fim do antigo regime líbio (ZENKO, 2016).

Entretanto, todos esses esforços não pacificaram a Líbia. Pelo contrário, isso a transformou no que parte da literatura considera como um *Estado colapsado*, fragmentado entre milícias locais que disputam ainda o controle total do país, em meio a crescente interferência internacional (LACHER, 2017; WEHREY; HARCHAOUI, 2020). Além disso, desde as intervenções externas de 2011, de acordo com IOM (2012b), a Líbia deixou de ser tradicionalmente um país de destino para 1,8 milhão de trabalhadores estrangeiros do continente africano e de outras regiões do mundo, devido à sua indústria do petróleo, tornando-se um território de trânsito ou um território que expulsa migrantes, onde também redes criminosas de contrabando de migrantes prosperam. Desde fevereiro de 2011, a onda de violência que assolou o território forçou muitos de seus trabalhadores estrangeiros a regressarem para os países de origem. No final daquele fevereiro, um fluxo misto de 800 mil pessoas – trabalhadores migrantes estrangeiros, suas famílias e outros migrantes em trânsito da África subsaariana – atravessou a fronteira para fugir da crescente violência, buscando refúgio em países como Egito e Tunísia (IOM, 2012b; ZETTER, 2015). A Líbia cumpria um importante papel na região no âmbito migratório, antes dessas intervenções militares estrangeiras. Após isso, a disputa interna de poder favoreceu o florescimento, o aprofundamento da atuação de redes criminosas de contrabando de migrantes nesse país e o contínuo desrespeito aos direitos humanos das populações de migrantes que transitam por esse território.

Em março de 2011, a Primavera Árabe repercutiu na Síria. O ciclo de protestos pacifistas conduzido por uma parcela da sociedade síria, em oposição ao governo do Presidente Bashar al-Assad, multiplicou-se por várias cidades no país, opondo-se às décadas do regime Assad¹¹⁰ (HASEEB, 2011). De acordo com Van Veen e Abdo (2014), as Forças Armadas oficiais responderam com violência a tais demonstrações, provocando um alto número de feridos, mortos e prisioneiros políticos e, então, no final daquele ano, os protestos se transformaram em ações de grupos armados locais contra o governo sírio, iniciando uma guerra civil no país. Nos últimos anos, a guerra da Síria se tornou uma guerra por procuração

¹⁰⁹ A partir de dezenove de março, Canadá, França e Reino Unido participaram também diretamente da ofensiva contra o governo líbio em suas operações, respectivamente: *Operation Mobile*, *Operation Ellamy* e *Opération Harmattan*. Essas integraram a coalizão liderada pelos estadunidenses e aquela da OTAN.

¹¹⁰ Esse é o segundo governo dos Assad. Em 2000, Bashar assumiu a Presidência da Síria, após a morte de seu pai, Hafez al-Assad, que comandava o país desde 1971.

(*proxy war*) no Oriente Médio, produzindo o maior fluxo de refugiados e de deslocados internos do mundo na atualidade (COEN, 2015; UNHCR, 2018).

Como previsto por Freudenstein (2011), tanto o caso da Líbia quanto o da Síria demonstram que a União Europeia perdeu a oportunidade, através da Primavera Árabe, de ajudar a disseminar a liberdade e a democracia, ouvindo o clamor das populações locais, para assim conseguir estabilizar a sua vizinhança mediterrânea. Em outras palavras, os desdobramentos negativos desse importante fenômeno político e social na região do Norte da África e do Oriente Médio, em parte também decorrentes da intervenção militar estrangeira comandada por uma coalizão de países do Norte Global, corroboraram para o agravamento dos deslocamentos forçados na região do Mediterrâneo. Logo, observa-se que tamanha conjuntura migratória nessa região, aprofundada a cada ano desde 2011, devido também ao acirramento da Guerra da Síria, das disputas internas pelo controle da Líbia, entre outros fatores como as dificuldades encontradas pelos Estados vizinhos sobrecarregados de refugiados e sob restrições orçamentárias para assistir tais populações¹¹¹; não poderia ter resultado de outra forma, senão no aumento dos fluxos migratórios em direção às fronteiras externas europeias a partir de 2014.

3.2.6 Uma crise político-institucional latente

Duas questões finais precisam ser brevemente discutidas tanto sobre o conceito quanto à narrativa de crise de tipo migratório na UE. Em primeiro lugar, os entrevistados responderam que a suposta crise migratória ou crise de refugiados teria originado também uma crise político-institucional da própria União. Além dessas pessoas, parte da literatura especializada e reportagens evidenciam também essa crise. Hanke, Wieruszewski e Panizzon (2019, p. 1372, tradução nossa) atestam que “A ‘crise dos refugiados’ revelou conflitos entre os países ligados ao sistema Schengen em relação à imigração, levando ao que equivale a uma ‘crise de governo’.” Desde então, as lideranças políticas europeias têm tido dificuldade para propor uma solução definitiva e duradoura para resolver as suas diferenças em torno da questão migratória. Em 2018, Antonio Tajani, então Presidente do Parlamento Europeu (2017-2019) chegou a declarar as possíveis implicações políticas da suposta crise migratória para a UE: “A crise migratória poderia significar o fim do projeto europeu. Nós não podemos e não devemos

¹¹¹ No capítulo 5 abordarei melhor essa questão ao analisar a convocação do Programa Alimentar Mundial no Líbano e na Jordânia à comunidade internacional, em 2015, para aumentar as contribuições financeiras para o orçamento dessa organização (FAO, 2015; WFP, 2015).

esperar enquanto isso acontece. Nós devemos mostrar a coragem, determinação e ambição necessárias para trabalhar em novas abordagens juntos.” (TAJANI, 2018, documento online, tradução nossa). Essa fala revela o entendimento implícito da continuidade dessa crise naquele ano e sobre como o dissenso político entre os Estados-membros em torno da questão migratória prejudicava o presente e o futuro do bloco.

No entanto, a partir de 2017, a União Europeia começou a registrar menos solicitações de refúgio (EUROSTAT, 2019c; TRILLING, 2018). Isto indica que, se estavam diminuindo, a suposta crise migratória (ou mais especificamente a crise de refúgio) teria também acabado devido a todas as medidas migratórias restritivas tomadas pela União e seus Estados-membros nos últimos anos, como explicarei no capítulo seguinte. Geralmente, essas circunstâncias são comemoradas pelas lideranças políticas europeias e, da mesma forma, foram apresentadas como pontos positivos desse período por funcionários entrevistados da Comissão, do CE, do Conselho de Ministros e do Parlamento.

Isso não significa dizer que essas questões percebidas como problemáticas por agentes de Estado estariam totalmente solucionadas. Porque se de um lado parte da UE, e das lideranças de seus Estados-membros procuram demonstrar que a suposta crise migratória realmente acabou, por outro, ambos atores ainda lidam com uma profunda crise político-institucional. Outra declaração de Tajani enfatiza essa dificuldade dos tomadores de decisão dos Estados-membros para encontrarem um denominador comum na questão migratória, utilizada desde 2015 como bode expiatório: “Os Chefes de Estado e de Governo da UE devem deixar de lado o interesse nacional e, finalmente, oferecer as soluções que nossos cidadãos esperam e merecem.” (TAJANI, 2018, documento online, tradução nossa). Isto é, quando o assunto em pauta é a migração a questão do interesse nacional desses Estados-membros se impõe, fazendo prevalecer a securitização desse tema diante do desenvolvimento de uma política migratória comum, literalmente supranacional, um dos maiores entraves à tão discutida solidariedade entre os Estados europeus, até o presente momento.

3.3 AS CRISES NO MEDITERRÂNEO E DE ACOLHIMENTO NA UE

Como visto na seção anterior, uma grande parte dos atuais fluxos migratórios recentes teve início a partir dos desdobramentos da Primavera Árabe, caracterizados pelo Conselho Europeu (CE) de diferentes formas. Em 2011, o CE descreveu o que acontecia a partir da Líbia como uma emergência humanitária, agravada por movimentos migratórios massivos (CONSEIL EUROPÉEN, 2011a). Por que, aparentemente, isso não foi suficiente para

caracterizar, para configurar uma crise migratória no entendimento dos seus membros? O número de vítimas não era suficiente ainda? Ou por que as vítimas não tinham chegado ao continente europeu? Em 2012, essa mesma instituição condenou a situação e a brutalidade da guerra civil na Síria, instando o CSNU a tomar medidas mais eficazes e enérgicas contra o regime Assad e em fevereiro de 2013 manifestou novamente preocupação quanto ao que seguia acontecendo naquele país (CONSEIL EUROPÉEN, 2013a; EUROPEAN COUNCIL, 2012). Isso não foi também suficiente para determinar e enunciar politicamente a existência de uma conjuntura de uma crise nessa região.

Em três outubro de 2013, uma embarcação superlotada de migrantes africanos incendiou enquanto naufragava, próximo da Ilha de Lampedusa. Estima-se que aproximadamente quinhentas pessoas estivessem a bordo, das quais muitas eram crianças. Além disso, cento e onze pessoas morreram, duzentas e cinquenta foram consideradas como desaparecidas e apenas cento e cinquenta sobreviveram a essa catástrofe (YARDLEY; POVOLEDO, 2013).

Entre vinte e quatro e vinte e cinco de outubro, o CE debateu essa tragédia. Essa instituição declarou-se oficialmente consternada por esse drama humano, comprometendo-se a reunir esforços para prevenir que isso voltasse a se repetir no Mediterrâneo. Por isso seria preciso “[...] atacar as causas profundas dos fluxos migratórios reforçando a cooperação com os países de origem e trânsito, nomeadamente através de um apoio apropriado da UE no campo do desenvolvimento e de uma política de retorno eficaz.” (CONSEIL EUROPÉEN, 2013b, p. 18, tradução nossa). O CE recomendou ainda a intensificação da “luta contra o contrabando de seres humanos e o tráfico de migrantes” tanto no território dos Estados-membros europeus quanto nos países de origem e de trânsito; e o reforço das atividades da agência Frontex no Mediterrâneo e nas fronteiras do sudeste da União (CONSEIL EUROPÉEN, 2013b). Essa retórica de sensibilização com os eventos trágicos relatados resultou em medidas migratórias restritivas, que visavam dificultar ainda mais o acesso ao território europeu. E não o contrário, como, por exemplo, recomendações de medidas de desenvolvimento de novas vias legais e seguras que essas pessoas pudessem fazer uso para chegar até a UE, sem que suas vidas corressem novos riscos.

O processo de securitização da temática migratória ficou ainda mais evidente na reunião do CE, entre dezenove e vinte de dezembro de 2013. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (dez.-2009), esta foi a primeira vez que questões como a política de segurança e defesa comum (PDSC) fizeram parte da pauta, como o primeiro tema debatido. Entre os desafios securitários elencados estavam os chamados problemas horizontais como a luta contra a

migração *ilegal*, o terrorismo e o crime organizado que essa PDSC deveria fazer face para auxiliar os Estados-membros a gerir melhor suas fronteiras externas (CONSEIL EUROPÉEN, 2013c).

Quanto às tragédias humanas que tinham acontecido naquele ano no Mediterrâneo, nas fronteiras europeias, o CE reafirmou o seu interesse em evitar que novos exemplos semelhantes fossem reproduzidos. Enfatizou-se que a prioridade era o “[...] reforço da cooperação com os países terceiros para evitar que os migrantes façam viagens perigosas para a UE”, junto de campanhas de conscientização, programas regionais de proteção, parcerias de mobilidade e uma política eficiente de retorno (CONSEIL EUROPÉEN, 2013c, p. 21, tradução nossa). E recomendou-se, novamente, o fortalecimento das operações da Frontex de monitoramento das fronteiras europeias, de modo a lutar contra o contrabando de pessoas e o tráfico de migrantes para colaborar com os Estados-membros sob uma “forte pressão migratória” (CONSEIL EUROPÉEN, 2013c). Todo esse discurso político restritivo, de fronteiras que precisam ser fortalecidas, mais seletivas, foi sendo reiterado, publicamente, ao longo dos anos que se seguiram, sendo chancelado com a Agenda Europeia sobre Migração, em 2015, conforme aprofundarei no capítulo seguinte.

Embora o CE tenha se comprometido a reduzir esses afogamentos, e a própria Comissão tenha proposto medidas nesse sentido (CONSEIL EUROPÉEN, 2013c), com o passar dos meses, dos anos, novos naufrágios continuaram acontecendo na região mediterrânea pelos mesmos motivos. Muitos migrantes e refugiados conseguiram fazer essa travessia perigosa chegando à UE sob condições extremamente precárias, mas muitos outros morreram ou desapareceram tentando. Isto é, uma tragédia humana se desenvolveu no Mar Mediterrâneo¹¹².

Nos últimos anos, tanto essas mortes por afogamento e desaparecimentos de migrantes quanto a política de realocização de refugiados dentro do território da UE foram alvo de intenso debate pela política europeia. Isso acabou gerando constante desacordo entre as partes, já que são os Estados-membros da fronteira externa do sul europeu (Grécia, Itália,

¹¹² Contudo, destaca-se que essa não é a única região do mundo onde ocorrem tragédias desse tipo. Muito menos é objetivo desta tese chamar a atenção da comunidade internacional apenas para o Mediterrâneo. O que acontece nessa região é, *apenas*, mais uma das terríveis situações pelas quais passam os migrantes em todo o mundo, conforme destacou Pierre Verbeeren durante sua entrevista. Como ele afirmou, “o mundo é um cemitério para os migrantes”, porque o percurso é extremamente violento, sobretudo, para mulheres, as quais em sua maioria podem acabar sendo violentadas. Nesse sentido, Verbeeren e a *Médecins du Monde* defendem que é necessário falar em violência contra o migrante, ao contrário de vulnerabilidade, porque as pessoas que conseguem seguir suas travessias, apesar de todos os riscos cotidianos, não são vulneráveis, pelo contrário, elas são extremamente fortes e determinadas a sobreviver (ENTREVISTA 20, 2019).

Malta, etc.) que, historicamente, recebem e concentram o maior número de solicitantes de refúgio e migrantes que entram irregularmente na UE¹¹³. Logo, em diferentes momentos, isso resultou na divisão interna nos debates realizados.

Note-se o equívoco do foco dessas discussões. Ao invés de centralizá-las essencialmente no acolhimento e na assistência dessas pessoas, ou seja, uma resposta humanitária, a UE e seus Estados-membros desenvolveram uma resposta securitária. Sob a justificativa de erradicar as redes criminosas que lucram com a “migração ilegal”, com a “migração clandestina” – entre outras justificativas recorrentes e semelhantes (CONSEIL EUROPÉEN, 2013b, 2013c), construíram-se medidas que dificultaram ainda mais o acesso ao território europeu. Por isso, “Quanto aos Estados europeus [...] eles parecem se dirigir para um consenso em torno de uma posição **sempre mais dissuasiva e repressiva sobre a questão migratória.**” (BABELS, 2018a, p. 133, grifos nossos, tradução nossa). Isso acabou tendo o efeito contrário ao esperado: as pessoas não deixaram de tentar entrar, de forma irregular, submetendo-se às travessias arriscadas, estando nas mãos de criminosos. E, mesmo assim, a UE manteve esse discurso para diminuir o número de migrantes “clandestinos”, como explica-se abaixo:

[...] o discurso humanitário que envolve as vítimas da migração permite justificar os reforços securitários e repressivos em relação aos migrantes. [...] Isso é então para uma mensagem firme aos “contrabandistas” e às redes da imigração irregular que a gente justifica a luta contra os “clandestinos”. (BABELS, 2017, p. 29–30, tradução nossa).

Este penúltimo subcapítulo foi também dividido em duas partes. Primeiramente, algumas das respostas à pergunta nº 3 sobre as mortes e desaparecimentos de migrantes Mar Mediterrâneo serão discutidas. E, ao final, a crise de acolhimento de refugiados na UE será analisada.

¹¹³ No ano de 2015, a agência Frontex contabilizou que pouco mais de 1,8 milhão de pessoas havia cruzado irregularmente as fronteiras externas europeias. Naquela época, o Mediterrâneo Oriental e os Bálcãs Ocidentais (da Turquia às ilhas gregas no leste do Mar Ageu) representavam a rota que tinha tido o maior volume dessa migração, com mais de 885 mil pessoas. A rota do Mediterrâneo Central (do Egito, da Líbia, da Tunísia às ilhas italianas, à Malta) tinha acumulado o fluxo de 154 mil chegadas irregulares. Já o Mediterrâneo Central (do Marrocos à Espanha) tinha mantido níveis mais baixos (FRONTEX, 2016).

3.3.1 A crise no grande Mediterrâneo

A pergunta nº 3 questionou o seguinte: “Segundo os dados do projeto *Missing Migrants*, mantido pela OIM, entre os anos de 2014 e 2018, mais de 17,000¹¹⁴ migrantes morreram tentando fazer a travessia do Mediterrâneo Central. Então, quais são os dispositivos postos em prática contra o afogamento? O afogamento é algo inevitável? E, portanto, quais são os dispositivos para serem colocados em prática em caso de urgência?”. Seu objetivo foi incentivar os entrevistados a comentarem o tema dos afogamentos e desaparecimentos de migrantes no Mar Mediterrâneo, de modo a identificar o que eles(as) percebiam que a União estava adotando (ou não) em termos de medidas pragmáticas, de dispositivos legais para solucionar essa problemática humanitária. Devido ao intervalo de tempo menor disponibilizado para a realização da entrevista principalmente no caso de alguns membros do Parlamento, essa pergunta não foi priorizada entre as demais, já que às vezes esses parlamentares comentavam essa problemática enquanto respondiam outras perguntas, como fizeram sete entrevistados.

Novamente, as respostas obtidas foram bastante heterogêneas. Não surpreendentemente, a maioria dos entrevistados afirmou que os afogamentos podem e devem ser evitados, mas, nesse sentido, as respostas variaram um pouco. Nove pessoas concordaram que os afogamentos “podem e devem ser evitados”. Apenas uma pessoa argumentou similarmente, enfatizando que maiores medidas em termos de salvamentos¹¹⁵ não aconteceriam porque isso seria uma estratégia política da UE. Nazanin Sepehri, assistente parlamentar sueca, reconheceu a existência da legislação do direito marítimo, que garante o salvamento como um direito internacional, contudo isso estaria sendo desrespeitado pela UE:

¹¹⁴ Conforme dados consultados em 07/01/2019 no sítio online do projeto, disponível em <http://missingmigrants.iom.int/>. O número total exato era 17,589 migrantes, resultante do levantamento estatístico aproximativo dessas mortes a partir de 2014, já que esses são números muito difíceis de serem contabilizados. Acredita-se que essa estatística possa ser ainda muito maior, sobretudo, se dados de antes de 2014 forem também considerados.

¹¹⁵ Nomeadamente, as operações de busca e salvamento (*Safe and rescue – SAR operations*).

[...] existe direito [...] internacional... dizendo que você tem uma obrigação para com [...] o resgate. [...] esse instrumento legal existe¹¹⁶ [...], isso tem que ser aplicado mesmo quando eles não querem [...]. [...] **Claro que o afogamento não é inevitável!** [...] **Quero dizer, [...] o afogamento é uma ferramenta! Eles querem que pessoas se afoguem** e [...] Estou certa que eu posso localizar documentos oficiais onde a Comissão diz que “salvar pessoas é um fator de atração” [...] sim! E eles dizem [...] talvez não oficialmente em papeis, mas eles realmente dizem que “se as pessoas se afogam é como o total oposto de... um fator de atração”. [...] **Assim, fazer as pessoas se afogarem tornou-se na verdade uma ferramenta política.** [...] **Então, sim, obviamente, isso não é inevitável,** quero dizer! (ENTREVISTA 15, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Em 2015, a UE desenvolveu operações de segurança, como a Operação Sofia (EUNAVFOR MED). Entre 2015 e 2017, esta operação resgatou cerca de quarenta mil pessoas (COUNCIL OF THE EU, 2017). Contudo, o seu objetivo central não é o salvamento de vidas humanas, e sim dismantelar as redes criminosas de contrabandistas de seres humanos e capacitar as guardas costeiras de países terceiros, como a Líbia e o Marrocos. Voltarei nessa questão no capítulo 5.

Quanto à afirmação da entrevistada nº 15 (“para a UE, salvar pessoas no mar seria considerado um fator de atração de mais indivíduos para o território europeu”), dois funcionários (um do CE e outro do Conselho de Ministros) confirmaram o que ela disse (ENTREVISTAS 11 e 24). Para esses dois oficiais, os salvamentos podem ser evitados, pois, moralmente, isso está correto.

Mas, isso acaba criando um certo *efeito de chamada*, de atração de mais pessoas. Embora não se possa generalizar suas respostas como sendo a linha de pensamento dominante no CE ou no Conselho de Ministros – devido às limitações deste estudo –, percebe-se um certo equilíbrio nas duas falas e que esse tipo de narrativa existe em ambos os órgãos. Ambos relataram também que aquilo que deve ser feito é criar meios legais para evitar que as pessoas tenham que recorrer à travessia *ilegal*, como aparece nos documentos dessa instituição. É importante observar a ênfase na palavra *ilegal* (e não *irregular* ou *indocumentado*), que subentende a criminalização desse migrante, transformando uma questão administrativa em um crime.

¹¹⁶ Provavelmente, ela se referia à Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo de vinte e sete de abril de 1979, que estabeleceu padrões mínimos internacionais para operações de busca e salvamento em acidentes marítimos (IMO, 1979). Este documento entrou em vigor apenas em 1985. Além disso, as buscas e salvamentos fazem parte da política de monitoramento de fronteira desde 2005, através da *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, antiga versão da atual Frontex ou *European Border and Coast Guard Agency* (EBCGA), conforme o Regulamento nº 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UE, 2014). E foram consagradas na Regulação 2016/1624 da Frontex, em 2016, conforme o seu sítio institucional: <https://frontex.europa.eu/operations/search-rescue/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

André Gillissen, então Vice Chefe da Presidência do CE, explicou sobre a primeira vez que esse órgão debateu tal questão, junto do plano voluntário de realocação¹¹⁷, em abril de 2015. A resposta foi reforçar as operações marítimas da UE no Mediterrâneo, de proteção de fronteira e luta contra traficantes de pessoas. Em relação às operações SAR, ele afirmou: “quanto maior o seu número, maior é o efeito de atração” (*appel d’air*). Isto é, a lógica do discurso europeu é que quanto mais pessoas a UE resgatasse em alto-mar, mais migrantes *ilegais* – suas palavras – seriam embarcados pelos contrabandistas de migrantes para o mar e isso impactaria também no sistema de realocação nos Estados-membros europeus. Ele avaliou isso como sendo uma política contraproducente. Quanto mais pessoas tentassem atravessar, mais pessoas morreriam. Por isso, o CE teria tomado a decisão de impedir as travessias teoricamente com o objetivo de convencer as pessoas a virem à Europa pelas vias legais, para lutar contra os traficantes de seres humanos e para encorajar os países vizinhos (como a Turquia) a impedirem que todos passassem. Logo, o foco realmente seria erradicar a migração irregular de vez.

Existem várias maneiras de responder, mas... A gente pode voltar ao início aqui, a primeira vez que o Conselho Europeu teve essa discussão, que depois nós tivemos a cada Conselho Europeu. Foi no mês de abril de 2015. Porque alguns dias antes uma embarcação próxima da Itália, que trazia refugiados [...] tinha passado. E eu creio que tinha algo como 700 ou 800 mortos. E, então, [...] a reação, além do debate de realocação, a reação foi de reforçar as operações marítimas da União Europeia no Mediterrâneo, que é uma operação de proteção da fronteira, que é uma operação de luta contra os traficantes [...] de pessoas [...]. Então, moralmente, está muito bem. Mas, o fato é [...] isso tem um efeito de chamada. Logo, quanto mais barcos a gente envia, mas as redes mafiosas podem dizer aos migrantes “a gente não tem problemas. A gente te coloca em um pequeno barco, a gente te empurra [...] tu fazes uma chamada telefônica e, depois, temos europeus que vêm com seus barcos [...] te procurar”. E, é a mesma coisa com a realocação! A mensagem que a gente enviava era [...] “estamos aqui por vocês e basta que você pague 100 mil dólares aos traficantes e basta que você arrisque sua vida e aquela de suas crianças, mas você será apoiado!”. E, então, em um sentido, era uma política um pouco contraproducente. E eu diria que quanto mais pessoas tentam atravessar, mais pessoas morrem (ENVREVISTA 11, 2019, tradução nossa).

Nesse mesmo sentido, Raoul Ueberecken, então Secretário-Geral da DG JHA do Conselho de Ministros, afirmou o mesmo que Gillissen. Os afogamentos podem ser evitados, devem ser evitados. Porém, ele argumentou que essa é uma questão muito complexa, que pode evocar respostas diferentes:

¹¹⁷ A realocação (ou recolocação) é uma estratégia que consiste na transferência de um solicitante de refúgio do território de um Estado-membro da UE (que é o responsável pela análise do seu pedido de refúgio) para o território de um segundo Estado-membro (CONSELHO DA UE, 2015).

Espero que não seja inevitável! [...] Espero! Depois, [...] a questão, ela é [...] muito complexa [...] Isso pode evocar respostas muito, muito diferentes [...] e que são [...] evidentemente, politicamente, muito diferentes! [...] Se o objetivo primeiro [...] que está acima de todos os outros, de qualquer maneira, é evitar o afogamento [...] uma das respostas isto é dizer “[...] é preciso [...] que [...] capacidades de busca e salvamento no mar [...] sejam implantadas no mais próximo dos pontos de partida dos migrantes. Para poder intervir [...] a qualquer momento, assim que houver o menor risco de afogamento!” Isso é uma resposta. E essa é uma resposta que alguns defendem... (ENVREVISTA 24, 2019, tradução nossa).

E, Ueberecken continuou em seguida detalhando a política da União. Isto é, ele explicou como ela busca frear a imigração irregular:

[...] Esta não é nem a resposta, nem a política da União Europeia [...] para chegar a essa conclusão isso teve todo um raciocínio, especialmente, na mente das mulheres e dos homens políticos para perceber que “se fizermos isso, fazemos o jogo dos traficantes. Nós organizamos [...] a migração irregular [...] e [...] mais próximo da costa [...] dos vizinhos [...] corremos o risco de incentivar... [...] de contribuir para o aumento dos afogamentos”. [...] **Então, [...] a percepção foi que [...] para evitar [...] ao máximo os afogamentos, e também para conseguir manter o controle da imigração regular [...] e para derrotar o máximo que podemos [...] os traficantes, temos que cooperar com os países de partida, [...] os vizinhos ao redor do Mediterrâneo [...] desenvolver a capacidade deles para controlar a sua costa e evitar as partidas. [...] é essa a política da União Europeia, é, ainda, evitar a imigração irregular. Só há uma coisa a fazer: cooperar [...] com seu vizinho!** (ENVREVISTA 24, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Diante dessa conjuntura, a temática migratória foi adquirindo maior importância também nos debates do Conselho de Ministros. Até abril de 2015, esse Conselho se referia aos fluxos migratórios mistos e suas consequências (assim como as tragédias que só aumentavam no Mediterrâneo), como uma pressão migratória (CONSEIL DE L’UE, 2015a), porque a migração não era ainda considerada ainda uma das grandes prioridades da agenda política.

Na reunião de cúpula do CE, entre os Chefes de Estado ou de Governo, realizada entre os dias vinte e cinco e vinte e seis de junho, a migração se tornou o primeiro item da pauta prevista, pela primeira vez. Na ocasião, reiteraram-se as medidas tomadas recentemente – como a operação militar EUNAVFOR MED (de vinte e dois de junho), mais tarde rebatizada como Operação Sofia – para lutar contra as redes criminosas de contrabando de pessoas, conter os “fluxos crescentes de migração ilegal” e, assim, “evitar” mais perdas humanas (CONSEIL EUROPÉEN, 2015).

Nessa reunião, o CE declarou também que sua abordagem para as migrações se concentraria em três eixos. A realocização/ reinstalação temporária e excepcional, da Grécia e da Itália para os demais Estados-membros (de 60 mil refugiados); o retorno/ readmissão/ reintegração de nacionais de países terceiros que não preenchessem os requisitos para

proteção internacional; e a cooperação com os países de origem e de trânsito para conter os fluxos de migração irregular para assim diminuir a migração “ilegal” e dismantelar as redes criminosas que se beneficiam disso (CONSEIL EUROPÉEN, 2015).

Quanto ao primeiro eixo – plano de realocização/ reinstalação (voluntária) – cotas com a quantidade de refugiados que cada Estado-membro deveria receber foram alvo de debate também entre os Ministros do Interior e Justiça no DG JHA em vinte de julho de 2015 (CONSEIL DE L’UE, 2015b). Mas, em vinte e dois de setembro, o total de pessoas que deveriam ser realocizadas havia duplicado, isto é, aumentado para 120 mil refugiados (CONSELHO DA UE, 2015), sendo motivo de novo debate pelo Conselho de Ministros, já que alguns desses se recusaram a receber refugiados, e logo esse foi o estopim para uma divisão interna entre os governos europeus, como apresentarei nas respostas à pergunta nº 4.

À vista desse cenário migratório e político, em vinte e três de setembro de 2015, pela primeira vez, o Presidente do CE definiu isso como uma crise entre os Estados-membros e uma crise migratória, antes do início da Reunião Informal entre os Chefes de Estado ou Governo¹¹⁸. “Durante muitos dias tentei moderar discussões entre os Estados-membros, mas alcançamos agora um ponto crítico no qual necessitamos encerrar o ciclo de recriminações mútuas e desentendimentos.” (COUNCIL OF THE EU, 2015, documento online, tradução nossa). Sob um tom alarmista, Donald Tusk afirmou ainda que a Europa poderia ser confrontada com milhões de potenciais refugiados que estavam tentando chegar até às suas fronteiras. E, logo após, ele alegou que o desafio em jogo era como a UE iria recuperar o controle de suas fronteiras. Com essa afirmação, o Presidente do CE disseminou as bases para as narrativas securitárias e xenófobas (e por vezes racistas) que defendiam a ideia de uma invasão, de uma hipotética onda migratória no território europeu. Tusk finalizou o seu discurso anunciando que isso era uma crise, ao mesmo tempo que utilizou a palavra caos para as disputas internas entre os Estados-membros: “Essas medidas não encerrarão a crise [...] mas são todas passos necessários na direção correta.” (COUNCIL OF THE EU, 2015, documento online, tradução nossa).

¹¹⁸ Essa foi realmente a primeira vez que Tusk utilizou os termos “crise, sem precedentes, de migrantes e de refugiados” e, ao final, mencionou “crise migratória” (COUNCIL OF THE EU, 2015b). Porque na carta de 18/09/2015, convidando os membros do CE para esse evento, ele utilizou a palavra crise três vezes em alusão ao fenômeno migratório nas fronteiras externas europeias. Essa “bruta realidade” era decorrente do “[...] desespero de vítimas fugindo da guerra e da perseguição, da determinação deles na busca por uma vida melhor, do cinismo dos contrabandistas, e também frequentemente, do destino trágico de refugiados e migrantes.” (TUSK, 2015, documento não paginado, tradução nossa).

3.3.2 Falemos mais da crise de acolhimento

Na pergunta nº 4 afirmei o seguinte: “Nos últimos anos, falamos muito de ‘crise de refugiados’ e vimos uma crise de Estados para acolher aos refugiados. Então, por que a União Europeia tem dificuldades para falar em termos de crise de acolhimento de refugiados e solicitantes de refúgio? Por que não discutimos isso?”. Seu objetivo era fazer os entrevistados refletirem, comentando sobre a crise de acolhimento diagnosticada a partir do momento em que certos Estados-membros europeus passaram a fechar suas fronteiras e/ou a reforçá-las, por exemplo, com arames farpados, ou mesmo a se recusaram a adotar as quotas (por país) propostas pela Comissão para realocar refugiados que tiveram suas solicitações deferidas. A pesquisa realizada permitiu compreender que o debate em torno disso parecia não ter sido suficiente, enquanto a ênfase era o discurso de uma suposta crise de refugiados ou migratória, veiculada, preferencialmente, pela mídia e pela política europeia.

Não surpreendentemente, mais uma vez, as respostas foram bastante diferentes. Entre as respostas positivas, doze entrevistados concordaram que existiu ou existe uma crise de acolhimento e dificuldades em falar sobre isso. Ao passo que seis entrevistados discordaram, afirmando que esse debate existiu ou segue existindo, ou, que a UE não foi hostil e continua acolhendo refugiados, etc. Mais uma vez, devido ao intervalo de tempo menor disponibilizado para realização de determinadas entrevistas, sobretudo, entre alguns eurodeputados, essa pergunta também não foi priorizada entre as demais. Assim, sete entrevistados não a responderam diretamente.

Entre as respostas que concordaram com a afirmação apresentada, geralmente o motivo destacado para isso foi o comportamento dos Estados-membros. Um dos funcionários da DG HOME (ENTREVISTA 20) respondeu que isso ocorria porque esses países não desejavam assumir suas responsabilidades. Para o então MEP francês Édouard Martin (ENTREVISTA 1), essa falta de solidariedade entre os Estados-membros europeus que teria originado essa crise de acolhimento se devia ao fato de que seus governos não desejavam descontentar seu eleitorado. Nesse sentido, Arnaud Zacharie (ONG CNCD-11.11.11) concordou com esse parlamentar, argumentando que essa dificuldade resultava de uma estratégia política desses países, pois culpar migrantes seria muito mais fácil:

[...] o acolhimento é a responsabilidade dos Estados [...] quando estamos em um governo [...]! É [...] muito mais eficaz no nível eleitoral [...] remeter a causa aos próprios migrantes. E assustar as populações para que elas desejem que “a gente recuse esses migrantes”. E, então, *voilà!* É [...] **por isso que a gente não quer falar**

disso... por razões de estratégia política eleitoreira [...]! (ENTREVISTA 20, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Ou mesmo, porque, segundo Leïla Bodeux (Caritas Europa) essa estratégia política serviria para a UE não focar sua culpa na crise de acolhimento. Do contrário, a UE acabaria reconhecendo sua própria falha.

[...] porque “crise de acolhimento” significaria dizer que é preciso melhorar o acolhimento [...] o acolhimento dos refugiados. Porque muitos políticos não têm vontade de destacar isso. Então, dizendo-se que é uma “crise de refugiados”, isso coloca mais a culpa sobre os refugiados [...] do que sobre “nós”, enquanto país de acolhimento, eu acho. (ENTREVISTA 2, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Por outro lado, Nazanin Sepehri, assistente parlamentar sueca, discordou parcialmente sobre o fato de que não se discute a crise de acolhimento o suficiente no bloco europeu. Ela concordou que as instituições da UE não discutem isso, mas a sociedade e o terceiro setor na Europa o fazem, enquanto fronteiras são fechadas, ONGs humanitárias de busca e salvamento no mar tentam ser criminalizadas por certas lideranças políticas europeias, assim como a solidariedade com migrantes e refugiados, sendo essa também uma questão que analisarei mais atentamente no capítulo 5. Sepehri é contrária à narrativa do “*welcoming*”, porque ela visualiza o direito ao refúgio como algo garantido historicamente e internacionalmente (ENTREVISTA 15).

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o crescimento exponencial dos fluxos migratórios de migrantes e refugiados em situação irregular em suas fronteiras externas, a partir de 2015, a União Europeia passou a caracterizar esse fenômeno migratório através de uma narrativa de crise. Isso foi verificado tanto por uma parte da literatura especializada quanto pelos documentos oficiais produzidos por suas principais instituições (Comissão, CE, Conselho de Ministros, Parlamento) e pela imprensa. Essa construção discursiva europeia foi em parte também evidenciada por vinte e quatro pessoas do grupo de entrevistados para este estudo, ao definirem, ao relatarem esse período como uma crise.

Contudo, muitos dos entrevistados discordaram sobre o tipo de crise sugerido pelo bloco europeu. Enquanto para a União a narrativa da “pressão migratória” no ano de 2015 variou até ser definitivamente interpretada como uma crise migratória, composta por

migrantes e refugiados em situação irregular, parte da literatura consultada e muitos dos funcionários entrevistados apresentaram narrativas diferentes. Descontruindo-se a ideia de uma crise migratória europeia, algumas dessas pessoas justificaram que aquilo que existiu, e ainda persiste, é uma profunda crise político-institucional e uma crise de valores europeus, influenciadas igualmente por reflexos da crise econômica iniciada em 2008. Ou seja, uma crise da própria UE, a qual ocorre devido à dificuldade dos governos de seus Estados-membros de chegarem a um acordo duradouro e consistente capaz de estabelecer um comportamento solidário quanto à questão migratória, antes do ímpeto do interesse nacional.

Essa crise político-institucional significa também que a supranacionalidade da UE é sempre questionada pelos seus Estados-membros quando desafios migratórios, semelhantes ao volume dos últimos anos, se fazem presentes no cotidiano das suas fronteiras externas. Os entrevistados, cada um a sua maneira, esclareceu o quão sensível e cara a migração é para o projeto europeu, principalmente, quando o bloco político tem de lidar e negociar com lideranças populistas e da extrema-direita, mas também estadistas europeus do *mainstream*, que utilizam essa questão como bode expiatório e moeda política a seu bel prazer ou sobrevivência perante o seu eleitorado. Ou, até mesmo, para tentar comprometer a própria integração da Europa, e querer fazer prevalecer o seu interesse nacional, as suas prerrogativas antes dos interesses da União.

Uma outra crise, que pode ser chamada de humanitária foi também apontada pelos entrevistados e pelas demais fontes consultadas. Prefiro tratá-la como crise migratória. É a crise migratória no Mediterrâneo, e não na União Europeia. Novamente, tanto a literatura quanto os entrevistados evidenciaram que existe uma crise migratória em andamento nessa região, e que essa não começou também em 2014-2015. Certamente nesse período ela se agravou devido à política migratória comum da União e aquela praticada por seus Estados-membros e, ainda, a narrativa do *não é um problema europeu*, conforme alguns parlamentares e alguns funcionários do CE e do Conselho de Ministros destacaram.

Outros entrevistados, funcionários das instituições europeias e de quatro ONGs do campo humanitário explicaram que milhares de pessoas já morreram, desapareceram nas fronteiras externas com o Mar Mediterrâneo. Isso não seria realmente um problema europeu? O fenômeno dos naufrágios continua acontecendo e, se a política migratória comum não se sensibilizar quanto a isso, mudando o seu foco de ação, mais pessoas necessitando de proteção internacional seguirão morrendo e desaparecendo nessa região. Quanto mais a União se fecha para a sua vizinhança, infelizmente, mais pessoas se arriscam em alto mar, como uma estratégia de sobrevivência. Como afirmou uma parlamentar durante sua entrevista, *quando*

pais enviam seus filhos para o mar é porque a sua terra de origem já não é mais segura. Será que as pessoas que se lançam ao Mediterrâneo em embarcações precárias, amontoadas em dezenas, às vezes centenas, correndo riscos de se afogarem, sofrendo várias privações, sobretudo, psicológicas e físicas, fazem isso somente porque querem “se aproveitar de benefícios sociais que a Europa oferece” como afirmou um parlamentar anônimo? Será que as vidas ceifadas nos últimos anos valem tão pouco? O Mediterrâneo é apenas um dos muitos trechos no mundo que escondem a violência da fuga para sobrevivência, como explicou o Diretor da Médecins du Monde.

Seja através da suposta crise migratória da União Europeia, seja através da sua própria crise institucional, nesses últimos anos sua política migratória comum mudou, reiterando um discurso político migratório cada vez mais restritivo e securitário. Um discurso que utiliza a narrativa política de combate à migração irregular para validar a necessidade de fortalecer a segurança de suas fronteiras externas, de modo a dificultar, definitivamente, cada vez mais, a entrada de migrantes em situação irregular, incluindo também refugiados e pessoas que necessitam de proteção internacional, mesmo que seus países de origem não convivam com guerras reconhecidas pela comunidade internacional. Em outras palavras, esse é um discurso que fortalece as suas fronteiras externas selecionando os desejáveis que podem entrar nas sociedades europeias dos chamados *indesejáveis* que *não são seu problema*. Tal discurso ignora as reais motivações desses “indesejáveis”. Faz-se necessário saber por quanto tempo essa política migratória de endurecimento e de exclusão se sustentará e quando a UE compreenderá o exemplo e a violência em que isso consiste para e na sua vizinhança.

4 A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO FRENTE À “CRISE”

“A União Europeia é uma união de valores. Seremos credíveis para o resto do mundo se, no nosso seio, formos exigentes quanto a valores fundamentais.” (JUNCKER, 2014, p. 22); Jean-Claude Juncker em sessão plenária no Parlamento.

O ano de 2014 foi um período de mudanças importantes na política da União. Nessa época, o quadro político do Parlamento e a composição da Comissão foram renovados para um novo mandato de cinco anos, respectivamente. Entre vinte e dois e vinte e cinco de maio, seus cidadãos elegeram os eurodeputados de sua preferência para a próxima legislatura, vigente até o final de 2019. Os resultados dessa eleição influenciaram a escolha da Presidência da nova gestão da Comissão. A partir daquele momento, conforme o Tratado de Lisboa¹¹⁹, o Conselho Europeu (CE) estaria apto a “[...] ‘propor’ um candidato ‘considerando’ o resultado das eleições europeias.” (TOUTE L’EUROPE, 2019, documento online, tradução nossa). Então, dessa forma, o candidato à presidência da Comissão proposto pelo CE, em vinte e sete de junho de 2014, foi o ex-Primeiro-Ministro luxemburguês Jean-Claude Juncker, assumindo o seu posto em primeiro de novembro de 2014. “Pela primeira vez, estabeleceu-se uma ligação direta entre os resultados das eleições para o Parlamento Europeu e a proposta do Presidente da Comissão. Deu-se assim resposta ao que o Parlamento Europeu reclamava há várias décadas.” (JUNCKER, 2014, p. 3).

Em julho daquele ano, um documento de quatorze páginas, assinado pelo próprio Juncker, elencava os principais problemas com os quais a UE convivia, ou viria a conviver futuramente, os quais exigiam medidas estratégicas. Intitulado “Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática: Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia” nisso destacava-se primeiramente que uma grave crise econômica e financeira teria atingido a UE, e que suas sequelas para as suas sociedades nacionais teriam feito, conseqüentemente, com que Estados-membros desacreditassem na integração: “[...] a crise não nos deixou incólumes. Mais de 6 milhões de pessoas perderam o emprego. [...] Em muitos países, a confiança no projeto

¹¹⁹ Em vigor desde primeiro de dezembro de 2009, esse tratado estipula no seu artigo 17, § 7º, que “Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo.” (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. C 202/26).

européu atingiu o mais baixo nível de sempre.” (JUNCKER, 2014, p. 2). Somava-se a isso uma UE que não estava preparada para lidar com desafios globais futuros, como escassez de recursos naturais, envelhecimento da população europeia, “[...] a dor e a pobreza nas fronteiras externas [...]” (JUNCKER, 2014, p. 2). Por isso, segundo Juncker, aquele era o momento decisivo para introduzir uma nova abordagem na política comum, buscando restabelecer pontes de diálogo entre as lideranças e as suas instituições. Para tanto, Juncker apresentou nesse texto a estratégia política de sua gestão, definida por dez eixos considerados como estratégicos para consolidar o potencial da União. Dentre eles, destaco o sétimo e o oitavo eixo intitulados, respectivamente, “Um espaço de justiça e de direitos fundamentais baseado na confiança mútua” e “Rumo a uma nova política migratória”.

No primeiro desses dois eixos, a estratégia sobre justiça e direitos humanos estava representada, essencialmente, pela reafirmação de valores comuns de direitos humanos em todo o território dos então 28 Estados-membros. Mas também pelo repúdio a qualquer tipo de discriminação – constatada na fala dos entrevistados como algo nem sempre realmente respeitado entre 2014 e 2018, e que avaliarei neste e no próximo capítulo –, e pela luta contra a criminalidade e o terrorismo transnacional (combate ao crime organizado, ao tráfico de seres humanos, ao contrabando, ao terrorismo e à radicalização religiosa, por exemplo), como meta de todos os países-membros (JUNCKER, 2014).

Por sua vez, o oitavo eixo, sobre a formulação de uma nova política migratória, anunciou as bases para a nova orientação política comum nessa matéria, que mais tarde teria sido formulada formalmente pela Comissão em 2015, também objeto da análise deste capítulo. Percebe-se aqui o papel da agência – do futuro Presidente da Comissão – no desenvolvimento das regras do discurso europeu sobre a migração, definindo-o como uma prioridade estratégica para o futuro da União, influenciada por desafios que estavam na sua vizinhança. O primeiro desafio que requeria uma reação, uma solução comum, era a tragédia humana dos naufrágios de embarcações com migrantes e refugiados no Mar Mediterrâneo, fato que acontecia há anos, mas nos últimos meses, entre 2013 e 2014, estava aumentando, como discutido no capítulo anterior. Lamentando essa grave conjuntura às portas do bloco político, Juncker enfatizou o dever humanitário, instando a sua comunidade política a fazer prevalecer o *espírito da solidariedade mútua* entre seus membros para evitar que isso voltasse a acontecer – uma das maiores dificuldades encontradas pela UE a partir de 2015, como será aprofundado nas seções seguintes. Com isso, a situação na região do Mediterrâneo simbolizava, “[...] que a Europa necessita[va] de uma melhor gestão do fenómeno [sic] migratório.” (JUNCKER, 2014, p. 14). Sua fala demonstra que algo não ia bem. Esse foi um

sinal de que a União já estava sendo confrontada com uma das facetas mais lamentáveis do fenômeno migratório – quando a busca pela sobrevivência humana no solo firme não é mais garantida e fugir para o mar acaba resultando em mortes ou desaparecimentos –, meses, anos, antes de 2015, devido ao aumento exponencial dos fluxos migratórios mistos irregulares.

Outro aspecto importante dessa abordagem estava relacionado à política comum de refúgio. Reafirmou-se nisso o compromisso com a proteção internacional de solicitantes de refúgio e de refugiados, denominados como os mais necessitados em seu discurso – o que demonstra, pelo menos na retórica, sua intenção em continuar respeitando normas e tratados do direito internacional dos refugiados – como discutirei mais a frente neste capítulo. Porém, para alcançar isso a União teria que remover as diferenças existentes nos sistemas de acolhimento nacionais dos Estados-membros, que faziam com que um solicitante de refúgio na França, por exemplo, não tivesse exatamente o mesmo tratamento em outro país do bloco, como também foi apontado pelos entrevistados durante a pesquisa de campo. Por isso, Juncker defendia para sua gestão que “O sistema comum de asilo [*sic*] recentemente adotado deve[sse] ser plenamente aplicado e as divergências nacionais a nível da execução suprimidas.” (JUNCKER, 2014, p. 10).

Mudanças no âmbito da migração legal e da migração irregular também faziam parte de sua estratégia. De um lado, previa-se desenvolver uma nova política comum em matéria de migração legal, para atrair novos talentos estrangeiros que colaborariam para responder aos seus desafios demográficos, como o próprio envelhecimento da população dos Estados-membros, ou mesmo a redução dessa população devido à redução na taxa de natalidade de seus nacionais. Entretanto, como analisarei nas seções seguintes, as implicações das medidas tomadas desde o reconhecimento pela política europeia da existência de uma suposta crise migratória em 2015 prejudicaram também o desenvolvimento dessa nova política sobre migração legal. Por outro lado, a migração irregular deveria ser combatida de forma mais resoluta, enérgica, através da ampliação da cooperação com países terceiros, para aprofundar a readmissão de nacionais desses países terceiros; e/ou na repressão às redes criminosas de tráfico de seres humanos (JUNCKER, 2014). Essa última medida avançou no período.

O reforço da capacidade de proteção das fronteiras externas do bloco foi outra característica fundamental em sua estratégia para o estabelecimento de uma nova política migratória europeia. Esse elemento derradeiro da estratégia para a seara migratória representou uma condição *sine qua non* para o pleno funcionamento das medidas apresentadas anteriormente: “As nossas políticas comuns em matéria de asilo [*sic*] e de migração só funcionarão se pudermos impedir fluxos descontrolados de migrantes ilegais.”

(JUNCKER, 2014, p. 11). A vinculação da segurança e defesa dessas fronteiras no mesmo espaço de fala da política migratória, mesmo que implicitamente, sinalizou a própria securitização da temática migratória ou das bases para o “enquadramento de segurança da migração” (HUYSMANS, 2006) por um ator político fundamental na época, tendo repercussões disso nos anos seguintes a 2014. Com isso, comunicou-se que a Europa restringiria mais a sua legislação nessa área, amparada pelo discurso de combater a entrada de migrantes irregulares e de coibir o tráfico de seres humanos e o contrabando de migrantes, quando mencionou a necessidade de conter “fluxos descontrolados de migrantes ilegais”. Ou seja, a migração se tornava um problema, um delito, e não mais uma questão administrativa: a Europa da política de portas abertas, de fronteiras consideradas permissivas, não seria mais admitida por aquela gestão.

Em quinze de julho também daquele ano, durante discurso perante a nova composição de eurodeputados na sede de Estrasburgo do Parlamento, o candidato à presidência da Comissão confirmou os valores de sua estratégia escrita e sintetizou a política migratória que a Europa buscava implementar caso seu nome fosse aprovado. Ele afirmou nessa alocução que a questão migratória (migração legal e *illegal*) estava afetando a União e que algo deveria ser feito quanto a isso, buscando-se seguir modelos migratórios dos Estados Unidos, do Canadá e da Austrália, que nos últimos anos se tornaram mais seletivos (ANTECOL; COBB-CLARK; TREJO, 2004) ou mais restritivos devido à razões econômicas (AKBARI; MACDONALD, 2014). Juncker afirmou o seguinte:

A imigração legal e a imigração ilegal são assuntos que, quase diariamente, afetam os nossos concidadãos. Precisamos de uma política comum sobre o asilo [*sic*], e eu vou propô-la. Devemos refletir sobre a imigração legal, de que a Europa vai necessitar agudamente nos próximos cinco anos. Sigamos o modelo adotado pelos Estados Unidos, pelo Canadá ou pela Austrália. Podemos conseguir o que eles têm feito desde sempre. **É imperioso [*sic*] que protejamos as nossas fronteiras externas. Protejamos, pois, as nossas fronteiras externas. Combatamos os grupos criminosos que ganham dinheiro com o infortúnio alheio. Àqueles que desejam vir para o nosso espaço, ajudemo-los ainda nos seus locais de origem, antes de tomarem o barco para atravessar o Mediterrâneo.** E forcejemos por uma maior solidariedade entre o Norte e o Sul da Europa. A imigração ilegal, o problema dos refugiados, não são problemas de Malta, de Chipre, da Itália ou da Grécia — são problemas da Europa inteira. (JUNCKER, 2014, p. 22, grifos nossos).

No caso australiano, até outubro de 2017, vigoraram aspectos da polêmica medida migratória conhecida originalmente como Solução Pacífica (*Pacific Solution*)¹²⁰ (BILLINGS,

¹²⁰ De acordo com Billings (2013), essa política foi criada em 2001 pelo Primeiro-Ministro australiano John Howard, sob a narrativa de que as chegadas de barcos com migrantes não autorizados ameaçavam a

2013; DAVIDSON, 2017). Através dela, solicitantes de refúgio e refugiados (adultos e crianças) eram represados em centros de detenção fora da costa (*offshore detention centres*) na Papua Nova Guiné (na Ilha Manus) e em Nauru, até que seus pedidos de refúgio fossem processados. Em diversos momentos houve registro de abusos de direitos humanos contra essas pessoas (DAVIDSON, 2017; THE LANCET, 2016). Seria esse o modelo que a União Europeia desejaria seguir para conter a imigração marítima não autorizada? Isto é, prender solicitantes de refúgio para evitar que chegassem ao seu território? E, fazer com que os governos de países terceiros se encarregassem dessas pessoas em locais afastados da costa europeia, enquanto sua situação legal como refugiado não fosse definida? Algo semelhante parecia estar por vir na política migratória implantada em 2015 – ideia afim será discutida no capítulo seguinte, quando estiver abordando o famigerado plano de plataformas de desembarque no continente africano.

Neste capítulo analisarei os antecedentes e os elementos da atual política migratória, antes de 2014 e depois, durante o fenômeno migratório ocorrido na Europa, discursivamente caracterizado pela própria União como uma emergência (ou crise) humanitária, crise de refugiados e, no final de 2015, definitivamente, como uma crise migratória (vide capítulo 3). Através disso, responderei essencialmente a duas questões: 1 – Qual teria sido a política migratória europeia predominante entre 2014 e 2018? ; e 2 – Essa política migratória implementada poderia ser realmente considerada uma política migratória, ou teria sido resultado de arranjos *ad hoc*, como afirmaram alguns dos entrevistados?

Essa tarefa foi realizada através da análise das respostas à pergunta nº 5 do questionário utilizado na pesquisa de campo, em Bruxelas. Ademais, ao longo desse exercício, documentos oficiais, como leis, tratados, relatórios da Comissão e do Parlamento, conclusões de reuniões do CE e do Conselho de Ministros, e de fóruns multilaterais também foram examinados. Além disso, reportagens da imprensa, bem como obras da literatura especializada em migrações internacionais e questões relacionadas complementaram a análise.

O capítulo foi dividido em quatro seções. Na primeira parte, rastreei a política migratória da União até o ano de 2015. Na segunda, discuti a Agenda Europeia de Migração

segurança das fronteiras e a soberania australiana (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2014) e funcionou até ser extinta em 2008. Entretanto, em 2012, devido ao aumento da chegada de barcos com solicitantes de refúgio não autorizados entrando na Austrália, a Primeira-Ministra Julia Gillard decidiu reabrir os centros de detenção de migrantes nas ilhas de Nauru e Manus, sob a justificativa de lutar contra os contrabandistas de migrantes e barrar a migração marítima não autorizada. Essa medida ficou conhecida como *Pacific Solution Mark II*. Billings conclui que, até o primeiro semestre de 2013, esse tipo de medida migratória não teve o efeito desejado: ao contrário, a migração marítima não autorizada não foi dissuadida e o fluxo cresceu em direção a esse país naquele período.

(*European Agenda on Migration*), desenvolvida pela Comissão em 2015, avançando até alguns de seus primeiros efeitos no início de 2016. Na penúltima seção, analisei se essa política face à suposta crise foi uma política ou resultado de várias políticas simultâneas, conforme as respostas dos entrevistados; e, posteriormente, apresentei as reflexões finais.

4.1 ANTECEDENTES DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM CONSTRUÇÃO

Como visto no primeiro capítulo, a política migratória de um Estado corresponde a uma política pública. Esta é a sua estratégia em relação à temática migratória, considerando suas implicações para a sociedade. É uma medida pública que regulamenta especificamente quem possui direitos (de acessar o território nacional) e deveres, quais são eles e sobre quem não pode fazê-lo. É também expressão de um debate entre aqueles que possuem direitos e deveres – migrantes regulares – a partir da entrada na fronteira de um novo país e aqueles que estão destituídos disso – migrantes irregulares, indocumentados. Considerando-se o exemplo da política migratória dos Estados Unidos, um dos referenciais basilares na área de sociologia das migrações, verifica-se que as migrações, no sentido amplo do termo, têm sido reguladas há praticamente um século (CAPLAN; WEINERSMITH, 2019).

Na UE, a política migratória comum possui a mesma função, determinando a forma como os seus Estados-membros devem atuar nas questões migratórias. Ela define quais são as atribuições que serão compartilhadas entre os mesmos, pressupondo-se que o seu trato e funcionamento sejam iguais em cada fração do território da União, respeitando-se aquilo que foi previamente acordado, o direito europeu e o direito internacional em matéria de direitos humanos, por exemplo. Porém, como esta organização corresponde a um conjunto de Estados-nação, cabe esclarecer que essa política migratória comum é composta pela política de imigração (migração regular e irregular) e pela política comum de refúgio (de *asilo*), fazendo com que a área migratória esteja supranacionalizada, ou no nível comum da UE, e, ao mesmo tempo, esteja também no âmbito nacional, como alguns dos entrevistados afirmaram, a exemplo da MEP Ana Maria Gomes (ENTREVISTA 22).

A base legal dessa política comum, ainda em desenvolvimento, consta em um de seus primeiros tratados. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU), ou Tratado de Roma, assinado em vinte e cinco de março de 1957, disciplina todas as suas competências nessa área. Quanto à política de imigração, isto é, questões de migração regular, de combate à migração irregular, de integração de nacionais de países terceiros em meio às sociedades europeias e de acordos de readmissão com países terceiros (para expulsão ou repatriação de

seus nacionais que não cumprem mais com os requisitos migratórios), estão estabelecidas nos artigos 79 e 80 da versão consolidada. E a política comum de refúgio está descrita no parágrafo 2º do artigo 67, e nos artigos 78 e 80 (UNIÃO EUROPEIA, 2012c). Cabe ainda mencionar que o refúgio é também assegurado como um direito humano, constando no artigo 18 da Carta de Direitos Fundamentais da União, criada em outubro de 2000 e ratificada em dezembro daquele ano (UNIÃO EUROPEIA, 2012b).

Nesta seção, subdivida em três partes, apresentarei elementos, acordos e circunstâncias históricas que antecederam a política migratória de 2015, colaborando ao longo desse período para a construção de um discurso político de combate a migração irregular nas fronteiras externas da UE. Na primeira parte discutirei a fase entre o Acordo de Schengen até o Conselho de Tampere em 1999. Posteriormente, abordarei alguns desalinhos entre a política migratória em construção da UE e as práticas de alguns Estados-membros (1998-2002). E, analisarei o período de 2002 (Conselho de Sevilha) até 2014 (Operação *Mare Nostrum*).

4.1.1 Do Acordo de Schengen ao Conselho de Tampere

O atual estágio da política migratória comum é resultado de negociações, que levaram muitos anos, entre os seus Estados-membros e que seguem ocorrendo em diferentes aspectos. Enquanto UE, encontra-se uma trajetória de quase três décadas de debates entre seus membros, através de diferentes iniciativas e do desenvolvimento de legislações, agências específicas, etc. (EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Antes mesmo da institucionalização da própria União, no anos 1990, a partir da segunda metade dos anos 1980, alguns antecedentes essenciais foram identificados, sendo considerados necessários ao estreitamento da cooperação quanto à matéria migratória solidificando-se anos mais tarde. Nesta parte tratarei dessas medidas até o ano de 1999, sintetizadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Variáveis da política migratória e de refúgio comuns e do discurso europeu de “combate à migração irregular” (1985-1999)

(continua)

Fase	Data	Variável	Relevância
Pré-União Europeia	Ass. Jun. 1985 (Entrada em vigor: 1995)	Acordo de Schengen	Eliminou gradualmente o controle nas fronteiras internas entre Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos; e garantiu a livre circulação de seus nacionais entre os países signatários.

(conclusão)

Fase	Data	Variável	Relevância
Pré-União Europeia	Ass. Jun.1990 (Entrada em vigor: 1995)	Convenção de Schengen	Complementou o Acordo de Schengen, estipulando as salvaguardas para a implementação da liberdade de circulação. Acordo e Convenção compõem o chamado “Acervo de Schengen” integrado à UE em 1999.
	Ass. Jun.1990 (Entrada em vigor: 1997)	Convenção de Dublin	Um dos primeiros esforços na matéria de política de refúgio.
União Europeia	Ass. Fev. 1992 (Entrada em vigor: 1993)	Tratado de Maastricht (TUE)	Permitiu o avanço no diálogo de intenção e de construção da futura política migratória comum. Artigo K.1: reconhecimento da importância da livre-circulação no processo de integração; e os Estados-membros reconheceram como questões de interesse comum a política de refúgio, do trânsito e do controle nas fronteiras externas, da política de imigração e da política em relação aos nacionais de países terceiros (e a luta contra a migração irregular).
	30/Nov. a 01/Dez/1992	“Resoluções de Londres”	Ministros do Interior e da Justiça dos Estados-membros, responsáveis pela imigração, estabeleceram conceitos de <i>país terceiro seguro</i> e <i>país de origem seguro</i> .
	29/05/1995	Regulamento N° 1683/95 do CE	Estabeleceu um padrão de visto para todos os Estados-membros.
	Ass. Out. 1997 (Entrada em vigor: 1999)	Tratado de Amsterdã	Realizou mudanças substanciais no Tratado de Maastricht, tendo implicações essenciais também para o debate migratório europeu: ao entrar em vigor as políticas de imigração, refúgio e controle de fronteiras externas tornaram-se cada vez mais “comunitarizadas”*.
	Out. 1999	Cúpula (Conselho Europeu) de Tampere	Reafirmação da necessidade de elaboração da política comum de migração e de refúgio. Definição de orientações para essa política comum, tais como, o desenvolvimento de parcerias com países e regiões de origem e de trânsito; e diretrizes para a criação de um Sistema Comum Europeu de Refúgio (CEAS).

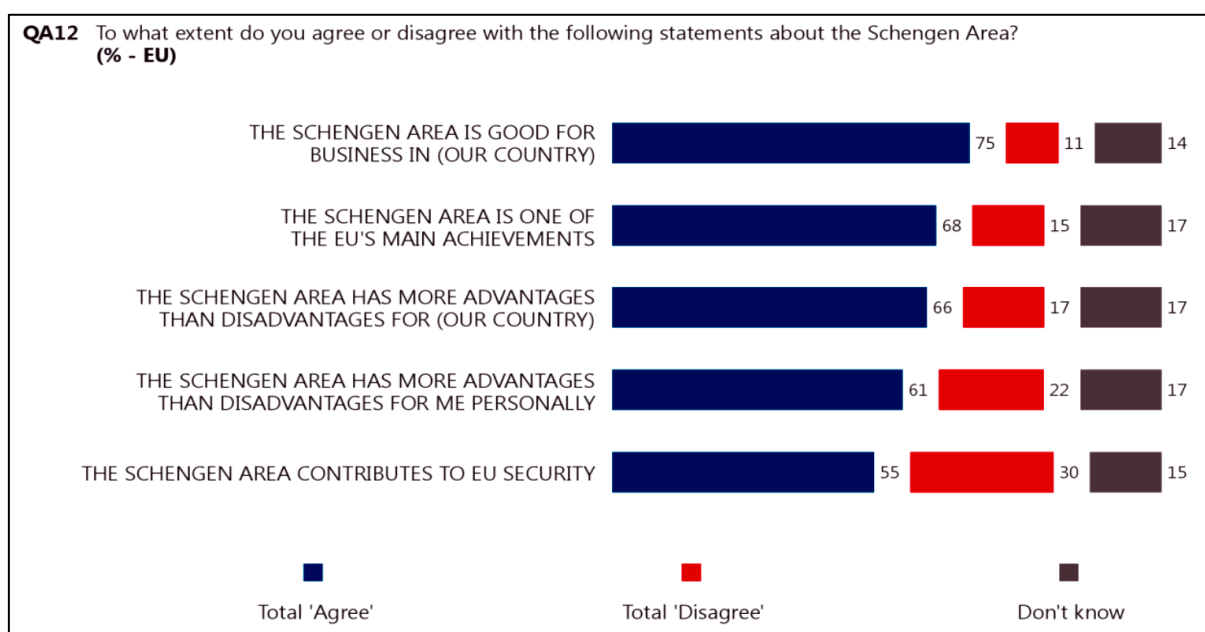
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Comunidades Europeias (1997), Conselho da União Europeia (1995), EASO (2014), European Commission (2015b, 2018a), Estevens (2018), European Parliament (1999, 2000), European Union (1992a, 1992b, 1992c), Frontex (2019), Guild (2006), *Guiraudon (2010), Huysmans (2006), União Europeia (1992, 1997).

O Espaço Schengen é o mais emblemático deles. Voltando-se a quatorze de junho de 1985, Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos decidiram cooperar para eliminar gradualmente o controle migratório entre suas fronteiras, de modo a garantir a livre circulação de seus nacionais. Em vigor desde 1995, o famoso Espaço Schengen possui hoje

vinte e dois integrantes do conjunto de 27 países da UE e mais quatro países europeus associados fora desse bloco – Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça (EUROPEAN COMMISSION, 2018a).

Em 2018, o Eurobarômetro Especial 474¹²¹ investigou a percepção dos cidadãos europeus sobre o Espaço Schengen. A pesquisa solicitada pela DG HOME e coordenada pela DG de Comunicação, entre junho e julho daquele ano, entrevistou 27,734 cidadãos de 28 Estados-membros¹²². Quando questionados se a área Schengen era positiva para o comércio no país do(a) entrevistado(a), a maioria das pessoas consultadas (75%) declarou que concordava com o fato apresentado. A maioria dos entrevistados respondeu de maneira bastante positiva a seguinte afirmativa “A Área Schengen possui mais vantagens do que desvantagens para o (seu país)” (66%), conforme a Figura 1.

Figura 1 – Eurobarômetro: Percepção sobre o Espaço Schengen



Fonte: Extraído de European Commission (2018b, p. 10).

Tradução da pergunta e das respostas descritas na figura: QA12 – Até que ponto você concorda com as afirmações seguintes sobre o Espaço Schengen?; O espaço Espaço Schengen é bom para os negócios em (nosso país); O Espaço Schengen é uma das principais conquistas da UE; O Espaço Schengen possui mais vantagens do que desvantagens no (nosso país); O Espaço Schengen possui mais vantagens do que desvantagens pra mim, pessoalmente; O Espaço Schengen contribui para a segurança da UE. N de cidadãos europeus entrevistados: 27,734.

Com isso, constatou-se que mais da metade do total de entrevistados (68%) considerava a área Schengen como uma das maiores conquistas da União (EUROPEAN COMMISSION,

¹²¹ A Kantar Public Brussels/ Kantar Public foi a empresa contratada para realizar essa pesquisa, cuja onda correspondente foi EB89,3.

¹²² Naquela época, o Reino Unido integrava ainda o conjunto de países-membros da União.

2018b). Por isso, fica claro que sua preservação é fundamental à política da União e dos Estados-membros, assim como para a integração sócio-político-econômica, bem como sua relação com a segurança interna e a livre-circulação de seus cidadãos e de nacionais de países terceiros.

A Convenção de Dublin de 1990 é um outro exemplo. Esta convenção foi importante porque foi um dos primeiros esforços na matéria de política de refúgio. Ela deveria determinar qual seria o Estado-membro responsável no território das Comunidades Europeias pela análise de uma solicitação de refúgio, de modo a proporcionar uma possível harmonização das políticas de refúgio entre os seus signatários (COMUNIDADES EUROPEIAS, 1997). A convenção entrou em vigor somente em setembro de 1997, tendo efeito inicialmente para os seguintes países-membros: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. Contudo, isso não significava ainda dizer que existia um sistema europeu comum e padronizado de acolhimento e de integração de solicitantes de refúgio, algo que será construído apenas alguns anos mais tarde. Foi, assim, justamente nessa época (1985-1990), a partir de ambas iniciativas migratórias até aqui supramencionadas, que a Comunidade Europeia teria passado a refletir sobre a relação entre imigração, crime transnacional, terrorismo e controle fronteiriço (ESTEVENS, 2018).

Em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht instituiu-se a União Europeia e isso permitiu mais um avanço no diálogo de intenção e de construção de uma futura política migratória comum. Este tratado acabou introduzindo o Terceiro Pilar da sua integração, sobre Justiça e Assuntos Internos, através do qual a migração era uma área que requeria regulamentação intergovernamental (HUYSMANS, 2006). Em vigor desde novembro de 1993, conhecido também como Tratado da União Europeia (TUE), esse documento determinou no Artigo K.1 que para a União realizar seus objetivos, tais como a livre circulação de pessoas em seu território, os Estados-membros reconheciam como questões de interesse comum os domínios da política de refúgio, do trânsito e do controle nas fronteiras externas, da política de imigração e da política em relação aos nacionais de países terceiros – inclusive a luta contra a migração “irregular” (UNIÃO EUROPEIA, 1992). Através do TUE se deu, então, início à cooperação intergovernamental em questões migratórias e de assuntos internos e, pelo menos na retórica e no texto legal, os países-membros se comprometeram a fazer disso um compromisso naquele momento (EUROPEAN COMMISSION, 2015b).

Antes da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, o Conselho da UE (Conselho de Ministros) determinou medidas que implicariam a vida de futuros solicitantes de refúgio. Entre trinta de novembro e primeiro de dezembro de 1992, os Ministros do Interior e da

Justiça dos Estados-membros, responsáveis por questões migratórias, criaram duas resoluções e mais um relatório com conclusões sobre sua reunião, que ficaram conhecidos como as *Resoluções de Londres* (GUILD, 2006). Estou me referindo à “Resolução sobre pedidos de refúgio manifestamente infundados”, “Resolução sobre uma abordagem harmonizada das questões relativas aos países terceiros anfitriões” e às “Conclusões sobre países em que geralmente não há risco sério de perseguição”, respectivamente (EUROPEAN PARLIAMENT, 2000; EUROPEAN UNION, 1992a, 1992c, 1992b). A última resolução e as conclusões instituíram os princípios do país terceiro seguro (*safe third country*) e do país de origem seguro (*safe country of origin*) respectivamente. Consoante European Union (1992b) e European Parliament (2000), a resolução sobre os países terceiros seguros basicamente significa que se um solicitante de refúgio na União, antes de chegar, permaneceu ou transitou por um país terceiro seguro, que não seja o seu de origem, as autoridades europeias não têm responsabilidade legal para tratar do seu pedido de refúgio e essa pessoa pode ser enviada de volta para esse país terceiro. Por sua vez, o documento “Conclusões países de origem seguros” estabeleceu diretrizes ou requisitos¹²³ que determinariam quais são esses países, e que se um solicitante de refúgio é proveniente desses seu requerimento será avaliado brevemente, sem uma investigação aprofundada e sem direito a poder recorrer legalmente (EUROPEAN UNION, 1992a).

Face ao exposto, European Union (1992a, 1992b) e Guild (2006) esclarecem que esses princípios não foram uma invenção do direito da UE, mas sim algo originado da vontade de seus Estados-membros, através de seus Ministros da Justiça e do Interior. Guild (2006) argumenta que essas medidas colaboraram para a exclusão dos refugiados do território dos Estados-membros, dificultando o processo de solicitação de refúgio, impedindo a União de assumir as suas responsabilidades para com essas pessoas, logo esse tipo de princípio legal deveria ser abandonado pela legislação europeia. Isso é mais um exemplo do papel da agência dos Estados-membros na formulação e no regramento do discurso europeu sobre o desenvolvimento de medidas migratórias mais restritivas e a priorização do fortalecimento legal das fronteiras externas, de modo a diminuir o número de solicitantes de refúgio de países terceiros no seu território. Medidas que, como abordarei no capítulo seguinte, terão consequências muito importantes para o estabelecimento de novas parcerias com os governos

¹²³ Tais como: a) Números anteriores de refugiados e taxas de reconhecimento; b) observância dos direitos humanos; c) preservação de instituições democráticas e d) estabilidade política. Além disso, essas avaliações de risco de perseguições nesses países estariam também fundamentadas em informações obtidas em relatórios de missões diplomáticas, sugestões de OIs e ONGs, relatórios de imprensa e informações do ACNUR (EUROPEAN UNION, 1992a).

da vizinhança mediterrânea.

Em maio de 1995, o Conselho de Ministros estipulou o Regulamento nº 1683/95. Através disso os Estados-membros passaram a emitir um formato comum de visto para nacionais de países terceiros, na forma de autocolante, respeitando especificações técnicas, como normas de segurança contra falsificação (CONSELHO DA UE, 1995; EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Esse foi outro importante passo dado no âmbito da política migratória porque primava pela padronização dessa documentação, visando facilitar a sua emissão.

Assinado em outubro de 1997, o Tratado de Amsterdã, além de fazer mudanças substanciais no Tratado de Maastricht, teve implicações essenciais também para o debate migratório. Este documento instituiu no Art. 1 que a União teria dentre seus objetivos tanto “[...] a criação de um espaço sem fronteiras internas, [...]” (UNIÃO EUROPEIA, 1997, p. 7) quanto a preservação e construção de um “[...] espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, [...] com medidas adequadas em matéria de controlos [sic] na fronteira externa, asilo [sic] e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade [...]”. (UNIÃO EUROPEIA, 1997, p. 8). Isso fez com que a Comunidade adquirisse capacidade na matéria migratória e de refúgio, permitindo que o Acordo de Schengen fosse integrado aos demais Tratados (EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Esse tratado foi também relevante porque, a partir da sua entrada em vigor, em primeiro de maio de 1999, “[...] as ‘políticas de imigração, de refúgio e de controle de fronteiras externas’ são progressivamente ‘comunitarizadas’. Elas se tornaram assim menos ‘intergovernamentais’, implicando todas as suas instituições em diferentes graus.” (GUIRAUDON, 2010, p. 8, tradução nossa).

Em 1999, mais uma vez, o diálogo em torno da construção de uma política migratória comum consistente evoluiu. Entre os dias quinze e dezesseis de outubro daquele ano, o CE se reuniu, em sessão extraordinária, na Cúpula de Tampere, para debater a criação de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999). Esse CE foi determinante porque os Chefes de Estado e de Governo reconheceram que era preciso elaborar uma política comum nas áreas de migração e de refúgio (GUIRAUDON, 2010) e porque eles definiram quatro orientações consideradas necessárias naquele momento para o desenvolvimento de uma política migratória comum. Primeiramente, seria imprescindível desenvolver parcerias com os países e regiões de origem e de trânsito, adotando-se uma abordagem que abrangesse o combate à pobreza, colaborasse para a melhoria das condições de vida e de emprego nesses países, sendo também capaz de prevenir conflitos civis, defender

a consolidação de regimes democráticos e garantir a preservação dos direitos humanos, dos cidadãos desses países, sobretudo, de suas minorias em situação de vulnerabilidade. Em segundo lugar, garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residissem legalmente no território europeu, promovendo a sua integração, bem como a não discriminação sócioeconômica e cultural, desenvolvendo iniciativas pedagógicas contra o racismo e a xenofobia, assegurando-lhes direitos e deveres comparáveis aos de outros cidadãos do bloco, etc. (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999).

Em terceiro lugar, reforçava-se a ideia de gerir de forma mais eficaz os fluxos migratórios em todas as suas fases. Nesse sentido, era necessário trabalhar também com os Estados de origem para divulgar as formas de migração legal para o território da União e assim evitar todos os tipos de tráfico de seres humanos. Nessa oportunidade o CE declarou estar “[...] decidido a travar na origem o problema da imigração ilegal, e, nomeadamente, combater os indivíduos que estão envolvidos no tráfico de seres humanos e na exploração económica [sic] dos migrantes.” (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999, documento não paginado). Eis aqui alguns dos primeiros alicerces do discurso europeu dos Estados-membros de que os *problemas* da migração *ilegal* devem ser tratados na origem, isto é, nos países terceiros, logo não sendo essa uma ideia criada a partir de 2014-2015.

Em último lugar, no âmbito da política de refúgio, Tampere lançou também as diretrizes e intenções para a criação posterior de um Sistema Comum Europeu de Refúgio. Os Estados-membros reiteraram o seu “respeito absoluto” ao direito de solicitação de refúgio, concordando em concentrar esforços para construir um sistema comum de refúgio que contemplasse, integral e abrangentemente, a Convenção de Genebra sobre refúgio das Nações Unidas e que evitasse o princípio de não recusar (*non-refoulement*) a entrada de qualquer pessoa que requeresse a proteção internacional. Era preciso e indispensável que esse sistema também definisse qual seria o Estado-membro responsável pelo tratamento do pedido de refúgio após sua entrada no território da União, bem como “[...] normas comuns para um processo de asilo [sic] equitativo e eficaz, condições comuns mínimas de acolhimento dos requerentes de asilo [sic] e uma aproximação das normas em matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado.” (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999, documento não paginado).

Segundo o funcionário da EASO entrevistado, 1999 foi um ano complicado também no campo da migração irregular na Bélgica. Por isso, para ele, não seria correto afirmar que existia uma “[...] grande ‘crise na Europa em 2015, 2016 e antes disso não havia crise. Tudo ía bem.’ Tudo depende de como a gente vê as coisas, como as expressamos. Mas, [...] nessa

época aqui a questão migratória já era vista como algo importante¹²⁴ na Europa.” (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa). Esse entrevistado exemplificou tais dificuldades através da existência naquele momento de muitos migrantes em situação irregular, logo, sem documentação legal válida, que posteriormente seriam favorecidos por uma operação de legalização pelo Escritório Belga de Estrangeiros (*Office belge des étrangers*).

4.1.2 Desencontros entre a política dos Estados-membros e a da União

Nesta parte, interrompo a cronologia sobre a evolução do desenvolvimento da política migratória e de refúgio comum, justamente, para demonstrar três casos emblemáticos de medidas tomadas pelos Estados-membros contra a migração irregular, no período de 1996 a 2002, representativas do desalinhamento entre a política da UE e dos seus governos nacionais, o que impactou a formulação das políticas comuns de migração e de refúgio que ocorreram após isso, a saber: a) tentativa de expulsão de imigrante nigeriana indocumentada, que resultou na sua morte (1998); b) tentativa de expulsão de trezentos imigrantes africanos irregulares em Paris (1996) e c) o caso de Sangatte, no norte da França (1999-2002).

A operação mencionada pelo Entrevistado nº 14 na seção anterior teria sido influenciada por um acidente, ocorrido ainda no final de 1998, devido ao tratamento não humanizado e desrespeitoso das autoridades belgas para com uma nacional de um país terceiro em situação irregular. “Um acidente trágico, muito importante na Bélgica de qualquer forma. [...] durante uma expulsão forçada de uma nigeriana, em direção à Nigéria, que tinha solicitado o refúgio, e que não o tinha conseguido na Bélgica, ela foi sufocada.” (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa). Tal acidente resultou na **morte da nigeriana Sémira Adamu, de 20 anos**, que tinha chegado na Bélgica, após fugir de um casamento forçado com um togolês de aproximadamente 60 anos, polígamo e violento. Ela entrou no território belga, sem um visto válido de estadia, e acabou sendo transferida para o centro fechado (de retenção) para estrangeiros (*centre fermé pour étrangers*) de Steenokkerzeel, próximo do Aeroporto de Zaventem, onde permaneceu durante os dez meses que esteve no reino belga, junto dos demais migrantes em situação irregular, como de praxe ocorre.

Em vinte de setembro de 1998, ela gravou seu testemunho para um veículo da televisão

¹²⁴ Era vista sim como algo importante como ele explicou, contudo, somente a partir de 2014 ela se tornou uma pauta realmente essencial da agenda política do bloco. Como visto no capítulo dois, vários autores discutem isso. A questão é que 2014 inovou nessa ideia de dar maior relevância, definitivamente, à migração como uma problemática. E, na pauta do Conselho Europeu, por exemplo, essa questão entrou definitivamente em 2015.

belga, denunciando as terríveis condições em que se encontrava, junto de outros migrantes, nesses centros de retenção. Como seu pedido de refúgio foi negado, o Escritório Belga dos Estrangeiros tentou “repatriá-la” à força cinco vezes sem sucesso para o Togo, porque, como ela gritava e resistia, acabava sempre sendo retirada do avião. Na última tentativa, em vinte e dois de setembro de 1998, ela foi escoltada por cinco policiais belgas. No avião enquanto gritava e resistia, mais uma vez, esses policiais enfiaram em sua boca uma almofada para “acalmá-la”, evitando que gritasse ou mordesse os policiais. Essa era a “técnica do travesseiro” – conhecida e autorizada pelas autoridades belgas –, uma prática comum utilizada pela polícia em situações como essa, para controlar o migrante irregular, podendo levá-lo ao desmaio, para facilitar o repatriamento forçado e assim reduzir o “desconforto” da situação para passageiros regulares do voo comercial¹²⁵. Na ocasião a polícia havia declarado que ela tinha entrado em coma devido ao incidente, e no fim da noite daquele dia ela acabou morrendo em um hospital de Bruxelas (AUBENAS, 1998; RTLINFO, 2018).

Entretanto, o funcionário entrevistado da EASO afirmou, sem rodeios, que ela foi mesmo sufocada por policiais belgas. “E, eu posso dizê-lo sem [...] tomar posições polêmicas. Eu posso dizê-lo porque foi provado, reconhecido, porque fora filmado. Logo, os policiais no avião sufocaram essa jovem mulher porque ela gritava, etc. [...]” (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa). Durante a investigação do caso pelo Palácio da Justiça em Bruxelas, dois policiais foram acusados de golpes e agressões que teriam levado à morte de Adamu, sem intenção de fazê-lo, graças a um vídeo que havia sido feito de sua tentativa de repatriamento pelos próprios *gendarmes*, com fins pedagógicos – para servir de exemplo para policiais em treinamento (AUBENAS, 1998). Em dezembro de 2003, dos cinco policiais envolvidos na expulsão de Adamu, quatro foram declarados culpados pela justiça belga (RTLINFO, 2018).

Esse caso se tornou emblemático pelo tratamento desumano e violento, comum durante o repatriamento forçado de cidadãos de países terceiros na Bélgica. O rosto de Sémira Adamu acabou se tornando o símbolo da mobilização de representantes de ONGs e associações, de partidos (Socialista/ PS e Verde/ *Ecolo*), de professores universitários e da opinião pública belga contra esse tipo de expulsão de pessoas que tinham tido o refúgio negado. E levou Louis Tobback, então Ministro do Interior, a se demitir, assumindo a responsabilidade pelas circunstâncias. A partir disso, as autoridades belgas se comprometeram a reformar o direito de

¹²⁵ Mas, não era a única “medida”: Pontapés na barriga para forçar as mulheres a se sentarem e drogas farmacêuticas (“calmantes”) eram também ministrados de forma ilegal pelos policiais durante suas ações, assim como crianças, filhas desses migrantes em situação irregular, eram presas em escolas durante as aulas (AUBENAS, 1998; RTLINFO, 2018).

refúgio, adotando procedimentos mais rápidos de análise dos pedidos de refúgio, bem como rever a sua política de retorno forçado, e dando preferência a programas mais sólidos de retorno voluntário (AUBENAS, 1998; RTLINFO, 2018). Tamanha tragédia garantiu “[...] apoio, em 1999, na Bélgica, para que [ocorresse] a operação das legalizações, onde [...] houve mais ou menos 50 mil pessoas que foram regularizadas¹²⁶, o que na escala da Bélgica é muito [...]” (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa).

Alguns anos antes do fato supramencionado, outro episódio emblemático na França demonstrava a forma violenta como as polícias nacionais europeias lidavam com a população de migrantes irregulares em seu território. Em dezoito de março de 1996, **trezentos imigrantes *sans-papiers* (sem documentos) originários da África** – grupo incluindo famílias com crianças – haviam primeiramente ocupado a Igreja *Saint-Ambroise* em Paris e depois a Igreja *Saint-Bernard*, fazendo greve de fome para reivindicar a sua regularização diante das autoridades francesas¹²⁷. Essa manifestação conquistou o apoio de centenas de associações e de simpatizantes franceses. Mas, em vinte e três de agosto, no quinquagésimo dia de greve de fome, cerca de mil policiais franceses quebraram a porta da igreja a machadadas e, em poucos minutos, não medindo esforços, removeram essas pessoas em muitos dos casos arrastando-as com violência e encaminhando-as para dois hospitais militares aquelas em mau estado de saúde e outras, divididas em onze ônibus, ao centro de retenção de *Vincennes* onde seus casos seriam reexaminados. Uma semana depois, algumas dezenas de migrantes foram reconduzidos à fronteira e outros liberados. Graças a atenção e defesa de personalidades da cena artística e da academia francesa, as autoridades competentes se comprometeram a reavaliar os dossiês desses estrangeiros, contudo, dos duzentos e cinco casos reavaliados, apenas vinte e dois migrantes conseguiram obter um visto de permanência por um ano. Desde então, a imigração irregular se tornou prioridade para a política francesa (INA, 2019).

Outro desalinho representativo entre a política migratória praticada pelos Estados-membros e aquela projetada, ao menos na retórica, pelo bloco europeu, foi o **caso de**

¹²⁶ Na época, muitos critérios foram utilizados para definir as regularizações. Um deles foi a “duração da irregularidade da estadia”. Pessoas que tivessem vivido em situação irregular por mais de cinco anos na Bélgica teriam direito a serem regularizadas, permanecer e se integrar nesse país. Outro critério verificava se a pessoa provinha de um país em guerra, não podendo assim forçar o seu retorno o território comprometido (ENTREVISTA 14).

¹²⁷ Foi justamente a partir da ocupação da Igreja *Saint-Ambroise* que as ONGs e associações engajadas do terceiro setor passaram a se referir, sistematicamente, a essas pessoas como *sans-papiers*. Eles eram estrangeiros que não possuíam um visto de residência válido no território francês. Estima-se que naquele momento haviam aproximadamente mais de trezentos mil migrantes *sans-papiers* na França, isto é, pessoas que haviam entrado irregularmente ou tinham permanecido no território após a validade do seu visto (INA, 2019).

Sangatte. Entre setembro de 1999 e dezembro de 2002, em Sangatte – a 7 Km de distância de Calais – o Centro de Alojamento e Recepção de Emergência Humanitária (CHAUH) da Cruz Vermelha acolheu provisoriamente migrantes candidatos à travessia para o Reino Unido. Inicialmente previsto para receber oitocentas pessoas, acabou amparando durante seu funcionamento mais de sessenta e cinco mil migrantes em situação irregular, de uma centena de países diferentes¹²⁸. Durante seu funcionamento, esse centro foi motivo de constante disputa entre os governos francês e britânico, porque esses migrantes continuavam tentando atravessar o Canal da Mancha até o território britânico. Com vistas a resolver essa situação, em julho de 2002, negociações entre o Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair (junto de seu Secretário de Estado para o Interior, David Blunkett), e o presidente francês, Jacques Chirac (com o seu então Ministro do Interior, da Segurança Interna e das Liberdades Locais, François Sarkozy), resultaram em um acordo que determinava o fechamento do CHAUH até o final do primeiro trimestre de 2003 (GAS, 2002; LIAGRE; DUMONT, 2005).

Em três de dezembro de 2002, o ministro do interior francês anunciou em coletiva de imprensa que esse centro seria fechado em trinta de dezembro daquele ano. Isso porque o governo britânico tinha se comprometido a acolher cerca de mil e cem refugiados curdo-iraquianos e afegãos que já possuíam familiares no Reino Unido – representando 80% da população que ainda residia no centro naquele momento –, enquanto a França se responsabilizava pelo acolhimento de quatrocentas pessoas de diferentes nacionalidades (GAS, 2002). Além disso, a cooperação para a luta contra a imigração irregular desse acordo previa o reforço da segurança dos locais de trânsito de passageiros e mercadorias, como o Eurotúnel e o Porto de Calais; e o reforço da cooperação policial na repressão desse tipo de migração (LIAGRE; DUMONT, 2005).

Esses três casos são apenas alguns dos indícios de que a migração irregular não foi um “problema de segurança” originado, ou que surgiu, no final de 2014 nas fronteiras externas do bloco. Pelo contrário, esses casos exemplificam o quão essa problemática é antiga, assim como o discurso político da UE de combate à migração irregular no seu território da União Europeia. Isso demonstra também a violência que isso representa(ou) para as pessoas que não têm os seus pedidos de refúgio aprovados, sendo considerados como “migrantes econômicos”, explicando por que o bloco europeu decidiu fortalecer, progressivamente, as suas fronteiras externas ao longo dos últimos anos.

¹²⁸ Esse era um número teoricamente pequeno, considerando-se que, em junho de 2000, existiam aproximadamente meio milhão de migrantes nessa condição no território europeu (LIAGRE; DUMONT, 2005).

4.1.3 Do EURODAC à Operação Triton

Nesta parte, a cronologia sobre os fatos, acordos e documentos que colaboraram na evolução da política migratória e de refúgio comuns, assim como no discurso europeu de combate à migração irregular no seu território, será retomada. Uma das primeiras variáveis, dos fatores fundamentais que destaco é a narrativa contra o terrorismo no pós-11 de setembro. Todas essas informações foram organizadas cronologicamente no Quadro 4.

Quadro 4 – Variáveis da política migratória e de refúgio comuns e do discurso europeu de “combate à migração irregular” (2000-2014)

(continua)

Data	Variável	Relevância
2000-2005	Sistema Comum Europeu de Refúgio (CEAS)	Primeira geração do CEAS.
2000	Regulamento nº 2725 do Conselho da UE	Criou a base de dados com a biometria de solicitantes de refúgio (EURODAC).
11/09/2001	Ataques terroristas nos EUA	Motivou a narrativa de guerra ao terrorismo em escala global.
20/09/2001	Discurso do Presidente George W. Bush	Lançou a narrativa da “Guerra ao Terrorismo” e instou a comunidade internacional a agir; colaborou para a amálgama do “terrorista-muçulmano”.
21/09/2001	Cúpula Extraordinária (Conselho Europeu) de Bruxelas	UE reconheceu a luta contra o terrorismo internacional como uma prioridade e se aliou à “Guerra ao Terror”; propôs um plano de ação antiterrorismo próprio.
2002	Cúpula (Conselho Europeu) de Sevilha	Definiu: 1) “Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal; 2) Melhoria na gestão das fronteiras externas; 3) Vinculação da política migratória europeia às relações com países terceiros de origem e de trânsito desses fluxos; e 4) Necessidade do desenvolvimento de política comum de migração e refúgio.
2003	Acordo do Touquet (âmbito nacional)	França e Reino Unido decidiram estabelecer controles fronteiriços nos seus portos marítimos devido ao “aumento da migração irregular entre suas fronteiras”.
2003	Diretiva 2003/9/CE	Estabeleceu um padrão mínimo de acolhimento nos Estados-membros para os solicitantes de refúgio.
2003	Regulamento n. 343/2003 do Conselho da UE (Reg. de Dublin II)	Definiu critérios e mecanismos para a determinação do Estado-membro responsável pela análise das solicitações de refúgio de um nacional de um país terceiro.

(conclusão)

Data	Variável	Relevância
2004	Diretiva 2004/83/CE	Definiu padrões mínimos para qualificar nacionais de países terceiros, apátridas ou refugiados, ou outras pessoas que precisassem de proteção internacional.
2004	Tratado de Roma	Artigo 3 – 267: Política migratória comum deve assegurar, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e prevenir a imigração “ilegal”.
2004	Regulamento (CE) 2007/2004	Criação da Agência Frontex – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas.
2007	Tratado de Lisboa	Destarte, a UE deve desenvolver uma política migratória e de refúgio comuns: Artigo 2 (reiterou a garantia da livre circulação para os cidadãos europeus, defendeu a criação de políticas que garantissem a proteção de fronteiras, o refúgio e a imigração, e a luta e prevenção da migração irregular); Artigo 61, 63 e 63-A.
2008	Diretiva 2008/115 CE	Normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.
A partir do final de 2010	“Primavera Árabe”	Fluxos migratórios forçados aumentam na região do Mediterrâneo, decorrentes das revoluções e revoltas árabes populares.
20/02/2011	Operação Conjunta Hermes (UE, Frontex)	Assistência das autoridades italianas para controlar os fluxos migratórios forçados na Ilha de Lampedusa.
Outubro de 2013	Tragédia na Ilha de Lampedusa	Embarcação superlotada com 500 migrantes africanos incendiou enquanto naufragava, próximo de Lampedusa.
18/10/2013-01/11/2014	Operação Mare Nostrum (Itália)	Iniciativa militar e humanitária coordenada pela Itália em resposta à emergência humanitária na região do Estreito da Sicília.
A partir de 01/11/2014	Operação Conjunta Triton (UE, Frontex)	Iniciativa conjunta militar e humanitária coordenada pela Frontex para auxiliar as autoridades italianas na região do Mediterrâneo Central.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bush (2009), Conseil Européen (2013a, 2013b, 2013c), Conselho Europeu (2000, 2003a, 2003b, 2004; 2001, 2002), Conselho da União Europeia, EASO (2014), European Commission (2014a, 2014b, 2015b), European Council (2004), European Parliament (2000), European Union,

Frontex (2019), Haseeb (2011), Huysmans (2006), Loescher (2003), Schneider (2016), Sénat (2003), União Europeia (2007), Yardley e Povoledo (2013).

Poucos dias depois dos ataques terroristas nos Estados Unidos, o então Presidente estadunidense George W. Bush se pronunciou. Em vinte de setembro de 2001, Bush evocou discursivamente a defesa de valores como justiça, democracia e liberdade (em *um mundo onde a própria liberdade está sob ataque*), convocando a comunidade internacional a agir contra o terrorismo, já que ele reconhecia a existência de *milhares de terroristas em mais de 60 países* e afirmou que o seu país não estava em luta contra muçulmanos ou árabes, mas sim contra redes radicais de terroristas (BUSH, 2009). Contudo, como discutido no capítulo anterior, mesmo ele afirmando isso, a associação discursiva entre terrorismo, migração e muçulmano estava feita e a chamada Guerra Global ao Terror, declarada (LOESCHER, 2003). Ou seja, a construção política da relação entre terrorismo e solicitantes de refúgio foi feita quando enunciou-se a narrativa de que *terroristas ou estrangeiros, por exemplo, poderiam se fazer passar por solicitantes de refúgio para entrar em um país*. Logo, a relação entre refúgio e terrorismo foi dada e, então, “[...] o refúgio se torna uma questão dentro de uma política anti-terrorista mais amplamente definida [...]” (HUYSMANS, 2006, p. 64, tradução nossa)¹²⁹.

No dia seguinte, em vinte e um de setembro de 2001, o CE se reuniu em cúpula extraordinária em Bruxelas para responder à convocação do governo estadunidense. Conforme o Conselho Europeu (2001), os Estados-membros reconheceram o verdadeiro desafio que o terrorismo internacional representava naquele momento para o mundo e a Europa, definindo o seu combate como uma das prioridades do bloco político. Nessa ocasião, a solidariedade e a cooperação com os EUA foram manifestadas, enfatizando a possibilidade da colaboração em ações militares com esse governo quando fossem necessárias. Da mesma forma, um plano de ação próprio de luta contra o terrorismo foi aprovado e a comunidade internacional foi instada novamente a cooperar na luta global contra o terrorismo. Observa-se, ainda, que no documento resultante dessa cúpula política a União repudiava qualquer tipo de amálgama entre “terroristas fanáticos e o mundo árabe e muçulmano”. Mas, esse tipo de afirmação não foi suficiente, podendo ter sido compreendida diferentemente, como a declaração do presidente estadunidense.

Em 2002, no âmbito supranacional, o CE de Sevilha foi igualmente fundamental na orientação da política migratória do início dos anos 2000. Entre vinte e um e vinte e dois de

¹²⁹ Huysmans (2006) explica igualmente que a lógica da ameaça, ou do medo dessa relação, está na possibilidade da livre circulação de terroristas, em meio a refugiados e solicitantes de refúgio em determinado território.

junho, os Chefes de Estado e de Governo reafirmaram a necessidade de desenvolver a política migratória comum, em matéria de migração e refúgio como já havia sido feito em Tampere, definindo quatro prioridades a partir de então (CONSELHO EUROPEU, 2002). A primeira delas era a luta contra a migração irregular (dita *ilegal*), incluindo um Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal, que previa a regularização de vistos, aceleração da celebração de acordos de readmissão (retorno) de nacionais de países terceiros, políticas de repatriamento, de expulsão e de repressão ao tráfico humano. Eis aqui outro alicerce da base legal da estratégia dos Estados-membros de combate à migração irregular no âmbito europeu. As três outras prioridades estabelecidas por esse CE foram, respectivamente, a melhoria da gestão das fronteiras externas, a vinculação da política migratória às relações com países terceiros de origem e de trânsito desses fluxos e a necessidade do desenvolvimento de uma política comum de migração e refúgio (CONSELHO EUROPEU, 2002; HUYSMANS, 2006).

No âmbito nacional, em 2003, novas iniciativas de repressão à migração irregular foram tomadas simultaneamente pela França e pelo Reino Unido. Em quatro de fevereiro de 2003, os Ministros do Interior de ambos países assinaram o Acordo de Touquet. Esse acordo previa a implementação de controles fronteiriços nos portos marítimos entre esses dois territórios, nas regiões do Canal da Mancha e do Mar do Norte, permitindo que agentes de controle imigratório britânicos pudessem permanecer nos postos de fronteira franceses e agentes franceses no lado britânico, fazendo com que imigrantes irregulares ficassem retidos no território francês. Por um lado, isso robustecia a cooperação nessa matéria, iniciada no Regulamento de Sangatte um ano antes. Por outro lado, conforme o texto do novo acordo, isso era justificado pela alegada pressão migratória que afetava o Reino Unido, assim como todos os países da União que tinham alterado suas legislações na matéria de refúgio (SÉNAT, 2003). Isto é, esse texto legal apresentava as novas medidas migratórias mais restritivas, alegando que a mudança no quadro europeu em matéria de refúgio havia levado à *massificação* do fenômeno da migração irregular. Com isso, os esforços de ambos governos britânico e francês resultaram na transformação da migração e, ainda que veladamente, do refúgio também em um problema de segurança. Esse é mais um indício de que alguns Estados-membros da Europa ocidental respondiam à migração com iniciativas mais securitárias e cada vez menos humanitárias, muito antes do fenômeno migratório de 2014-2015. “Desde 2003, o Primeiro-Ministro trabalhista Tony Blair estava comprometido a diminuir pela metade o número de refugiados admitidos no Reino Unido, país, então, o mais acolhedor da UE. Ele conseguiu [...]” (BLANCHARD; RODIER, 2016, p. 4, tradução nossa).

No outro lado da fronteira europeia, na França, aqueles que não conseguiam passar para

o território britânico acabavam ficando retidos. Essas pessoas permaneciam temporariamente na cidade de Calais, em campos improvisados e precários de migrantes e refugiados. Em pouco tempo, para muitos, aquilo que seria provisório se tornou uma longa espera. Os campos temporários se transformaram em uma grande “favela”, um espaço de concentração de milhares de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, de moradias improvisadas, de desrepeito de seus direitos humanos, e esse território ficou conhecido como *A Selva (La Jungle)* (DEUTSCHE WELLE, 2018a). Nela seus habitantes procuravam sobreviver, se refugiar e se proteger das políticas de controle imigratório, contando com o apoio material e imaterial de representantes de organizações não governamentais e voluntários da sociedade civil, enquanto esperavam pelo amparo das autoridades francesas, europeias, ou mesmo pelo momento entendido como ideal para tentar mais uma vez cruzar a fronteira franco-britânica.

Após Sangatte e Calais, com o passar dos anos, outras cidades e espaços fronteiriços nas principais rotas migratórias europeias se transformaram com a chegada de nacionais exilados de países terceiros, deslocados ou em deslocamento, que buscavam o abrigo de prédios abandonados, ou mesmo de florestas afastadas dos centros urbanos, por exemplo. Esses eram “[...] acampamentos [...], favelas e ocupações irregulares [...]” construídos ou reapropriados [...] para lá permanecerem invisíveis, evitem os procedimentos de registro forçado, reorganizarem a sua mobilidade devido aos bloqueios e obstáculos [...]” da política migratória europeia (MIGREUROPE, 2017, p. 50, tradução nossa). Anos mais tarde, a partir do final de 2014, esses espaços proliferaram com o aumento do fluxo migratório.

Os exemplos dos *sans-papiers*, do caso de Sangatte, na França, e de Adamu, na Bélgica, por si só já seriam capazes de explicar a necessidade de implementação de novas medidas em matéria de política migratória, como aquelas propostas pelo CE de Tampere, em 1999 (importantes para a matéria do refúgio). Ou, mesmo aquelas do CE de Sevilha, em 2002 (priorizando a matéria do combate à migração irregular). Mas, é necessário também considerar outros fatores como, em primeiro lugar, o fato de que, como apresentado no capítulo 3, entre 1998 e 1999, os Estados-membros estavam recebendo um grande afluxo de solicitantes de refúgio, em decorrência da Guerra do Kosovo (EASO, 2014).

Soma-se a esse cenário, o aumento do número de migrantes irregulares circulando pelo território europeu. Como, por exemplo, afirmavam as autoridades franco-britânicas entre 2002 e 2003. Por isso, novas iniciativas migratórias, mais eficazes, tanto no âmbito do refúgio quanto no da migração regular e irregular, eram prementes para a construção e evolução da política migratória. Principalmente para padronizar o tratamento dessas questões no território dos Estados-membros, estando preparados para situações semelhantes no futuro.

Nesse sentido, finalmente, entre 2000 e 2005, a primeira geração do Sistema Comum Europeu de Refúgio (CEAS) foi criada ao mesmo tempo em que a área Schengen se desenvolvia, através de uma série de iniciativas ao longo desses anos (EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Porque “Para reconciliar a liberdade de movimento e a segurança, a cooperação na UE tinha que ser aprimorada em muitos campos, a imigração e o refúgio entre outros.” (EASO, 2014, p. 10, tradução nossa). Uma das primeiras medidas tomadas foi o Regulamento nº 2725 do Conselho da UE, em dezembro de 2000, para criação de um sistema europeu de comparação de impressões digitais, isto é, de uma base de dados com a biometria de solicitantes de refúgio (EURODAC) para efeito da Convenção de Dublin, auxiliando a determinar o Estado-membro responsável pelo tratamento da solicitação desse estatuto (CONSELHO DA UE, 2000). O EURODAC, ao armazenar dados dessas pessoas, representava outra medida de segurança com enfoque no controle e na redução da imigração irregular nesse território. Outra providência tomada em janeiro de 2003, a Diretiva 2003/9/CE do Conselho da UE, foi fundamental, porque estabeleceu um padrão mínimo de acolhimento nos Estados-membros para os solicitantes de refúgio (CONSELHO DA UE, 2003a).

Um mês mais tarde, o Regulamento nº 343 do Conselho da UE, conhecido como Regulamento de Dublin II, definiu os critérios e mecanismos para determinação do Estado-membro responsável pela análise das solicitações de refúgio de um nacional de um país terceiro (CONSELHO DA UE, 2003b). Ao primeiro olhar, a Convenção de Dublin (1990) e esse regulamento favoreceriam a situação de solicitantes de refúgio, porque tornariam mais rápida a análise do pedido do refúgio, diminuindo igualmente o prazo que essa pessoa seria obrigada a permanecer em um centro de detenção ou de retenção. Contudo, quando analisa-se esse regulamento mais atentamente, percebe-se que essa política do “Estado responsável” objetivava reduzir o número de solicitações, porque impossibilitava que o(a) solicitante de refúgio pudesse fazê-lo em outros Estados-membros, e, conseqüentemente, isso diminuiria suas chances de ser aceito(a) (HUYSMANS, 2006). O funcionário da EASO (ENTREVISTA 14) explicou que isso reduzia realmente a possibilidade de o(a) solicitante de refúgio praticar o que era conhecido como “shopping de refúgio” (*asylum shopping*), um “fenômeno abusivo” que acontecia naquela época: “Isso quer dizer, introduzir um pedido de refúgio na Bélgica, mas [...] ‘se isso não funcionar, eu solicitarei nos Países Baixos. Se não funcionar, eu solicitarei um na França ou na Espanha, etc.’ E aqui eu reflito... ‘Terá um que funcionará.’” (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa).

Em 2004, outro exemplo foi a Diretiva 2004/83 do Conselho de Ministros, que estipulou padrões mínimos para qualificar nacionais de países terceiros, apátridas ou

refugiados, ou outras pessoas que precisavam de proteção internacional, tornando as decisões de refúgio mais eficazes e garantindo um conjunto de direitos às mesmas (COUNCIL OF THE EU, 2004; EUROPEAN COMMISSION, 2015b). Com isso, o atual CEAS foi sendo “[...] construído junto do desenvolvimento de uma base legal adequada, conforme previsto nos tratados da UE e das conclusões do Conselho Europeu, definindo os objetivos da política europeia de refúgio.” (EASO, 2014, p. 10, tradução nossa).

Para ajudar no controle das fronteiras externas, o Conselho de Ministros interviu novamente criando uma agência europeia específica para essa atribuição. Esta foi a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros (Frontex), criada a partir do Regulamento nº 2007 do Conselho de Ministros de vinte e seis outubro de 2004, entrando em vigor em 2005. “A criação da Agência, [...] apoiará os Estados-Membros na execução operacional da gestão das fronteiras externas, incluindo o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, constitui um passo importante neste sentido.” (CONSELHO DA UE, 2004, p. L 349/1). Através dessa iniciativa, observa-se o desejo cada vez maior dos Estados-membros de ter sob controle a gestão dos fluxos migratórios irregulares, e do trato da migração também como uma questão de segurança interna e supranacional. Com isso, esse Conselho cumpria com o acordado no Tratado de Amsterdã (1999), e em outros dispositivos legais, para reforçar a cooperação no âmbito da migração, do refúgio e da segurança (FRONTEX, 2019). Essa foi a primeira versão da atual Frontex, a qual anos mais tarde, passou a desempenhar um papel fundamental na gestão do controle imigratório nas fronteiras externas.

Em 2007, a União esclareceu suas competências, aquelas de seus Estados-membros e as compartilhadas, incluindo definições e esclarecimentos também para sua política migratória comum. O Tratado de Lisboa (o “Tratado Reformador”), assinado em treze de dezembro daquele ano¹³⁰, disciplinou no Artigo 2º que a UE deveria garantir a seus cidadãos a livre circulação de pessoas dentro de seu território, junto de medidas que promovessem a proteção de suas fronteiras externas, assim como políticas que corroborassem também o refúgio e a imigração, e a luta e a prevenção da criminalidade no âmbito migratório – isto é, o tráfico de pessoas ou o contrabando de migrantes (UNIÃO EUROPEIA, 2007). O Artigo 61º foi ainda mais explícito sobre a composição da política migratória comum: “A União [...] desenvolve uma política comum em matéria de asilo [*sic*], de imigração e de controlo [*sic*] das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação

¹³⁰ Esse tratado entrou em vigor, somente, em primeiro de dezembro de 2009.

aos nacionais de países terceiros.” (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. C 306/58). Nos Artigos 63 e 63-A estabeleceu especificamente o conteúdo da política comum em matéria de refúgio e em matéria de imigração, respectivamente. Ou seja, a partir desse tratado, ficou claro e definido que a União deveria procurar desenvolver e aprofundar sua política migratória comum. Para Ana Maria Gomes, MEP portuguesa (ENTREVISTA 22), esse tratado representou um salto qualitativo no estabelecimento da lei no âmbito da UE.

Como discutido no capítulo anterior, a partir das implicações migratórias das revoluções e revoltas populares da Primavera Árabe na região do Mediterrâneo (HASEEB, 2011), a União se mostrou “mais preocupada” e “gradualmente mobilizada” quanto à questão migratória. Um primeiro exemplo ocorreu através do pedido do governo italiano à Comissão para que a UE interviesse na gestão do aumento do afluxo de migrantes oriundos da Tunísia e da Líbia. Consequentemente, a Frontex lançou, em vinte de fevereiro de 2011, a Operação Conjunta Hermes para assistir as autoridades italianas a controlar o fluxo migratório na Ilha de Lampedusa. A Frontex ajudou as autoridades italianas a entrevistar os migrantes para identificar aqueles que necessitavam de proteção internacional, além de oferecer apoio naval e aéreo. No memorando sobre o seu lançamento, Cecilia Malmström, então Comissária responsável pela DG HOME, afirmou que a Hermes, era “[...] um sinal claro da solidariedade europeia entre Estados-membros e uma prova concreta do compromisso da Comissão Europeia em ajudar a Itália nessa situação difícil.” (EUROPEAN COMMISSION, 2011, documento não paginado, tradução nossa).

Na mesma época, o CE também se mostrou consciente, atento e, discursivamente, consternado com o que acontecia (CONSEIL EUROPÉEN, 2011a, 2011b; EUROPEAN COUNCIL, 2012). Contudo, foi somente a partir de uma verdadeira tragédia na Ilha de Lampedusa, como abordado no capítulo anterior, do naufrágio de aproximadamente 500 migrantes africanos no início de outubro 2013 (YARDLEY; POVOLEDO, 2013), que encontram-se respostas europeias mais pragmáticas para essa situação humanitária (CONSEIL EUROPÉEN, 2013a, 2013b, 2013c).

No âmbito supranacional, após a reunião de sete e oito de outubro do Conselho de Ministros de Justiça e Assuntos Internos¹³¹ (*Justice and Home Affairs Council/ JHA*), foi criada e coordenada pela Comissão a Força-Tarefa no Mediterrâneo (*Task Force*

¹³¹ Esse é um dos órgãos internos, uma das configurações, do Conselho. O JHA é composto pelos Ministros da Justiça e/ou pelos Ministros do Interior dos Estados-membros. Em suas reuniões, em conjunto com representantes da DG HOME e DG JUST (DG para Justiça e Consumidores), são discutidas questões transnacionais como a migração e o refúgio, a defesa e a segurança (luta contra o terrorismo, tráfico de seres humanos, por exemplo), entre outros tópicos, de modo a corroborar ações e iniciativas para a política comum.

Mediterranean/ TFM), contando com o apoio de outras agências europeias também. Durante as discussões e negociações da TFM definiu-se que a União deveria mudar a sua abordagem para toda a região do Mediterrâneo. Para tanto, cinco linhas de ação dessa força-tarefa foram estabelecidas:

- a) cooperação para reforçar o diálogo e a ajuda aos países terceiros (de trânsito e de origem dos fluxos migratórios);
- b) ênfase em esforços de programas de proteção regional, reinstalação, e reforço de meios legais e seguros para migrantes chegarem até o território europeu;
- c) luta contra o contrabando e o tráfico de seres humanos e o crime organizado;
- d) reforço na vigilância das fronteiras para aquisição de melhor noção da situação marítima, proteção e salvamento de vidas de migrantes no Mediterrâneo; e
- e) assistência e solidariedade aos Estados-membros que estariam recebendo diretamente esses fluxos migratórios, como a Itália (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

No âmbito nacional, o governo italiano foi ainda mais pragmático para evitar mais perdas humanas de migrantes nas fronteiras externas. A Itália implementou a Operação *Mare Nostrum*, em dezoito de outubro de 2013, uma iniciativa militar e humanitária, para responder à emergência humanitária na região do Estreito da Sicília (entre Itália e Tunísia, próximo da costa da Líbia). Com isso, a Marinha italiana salvou vidas humanas no mar e ao mesmo tempo tentou capturar traficantes humanos e contrabandistas de migrantes, contando também com o apoio de ações da Frontex (MINISTERA DELLA DIFESA, 2018). Aproximadamente 150,000 migrantes, em sua maioria originários de países africanos, foram resgatados até o território italiano, onde puderam solicitar o refúgio, entre outubro de 2013 e outubro de 2014 (SCHNEIDER, 2016). Nesse período, a União colaborou financeiramente para essa operação com 1,8 milhão de euros, oriundos do Fundo de Fronteiras Externas do bloco (EUROPEAN COMMISSION, 2014b). Mas, essa operação foi cancelada, como forma de protesto desse governo, por não ter conseguido apoio financeiro maior e solidariedade dos demais Estados-membros (SCHNEIDER, 2016).

Diante dessa mesma conjuntura mediterrânea, o Parlamento se solidarizou e se pronunciou sobre o acontecido. Após debater essa questão, em vinte e três de outubro de 2013, o Parlamento apresentou uma resolução, assinada pelos seus principais grupos políticos, posicionando-se. Na lista de recomendações seus parlamentares afirmaram que o acontecido em Lampedusa deveria ser considerado um ponto de virada (*turning point*) para a Europa. E que, por isso, a UE e os seus Estados-membros deveriam dedicar esforços para prevenir novas

catástrofes humanas semelhantes, através de uma abordagem coordenada e embasada na solidariedade e na responsabilidade compartilhada entre os países do bloco. O Parlamento também recebeu com satisfação a proposta da Comissão Europeia sobre implementar uma Força-Tarefa no Mediterrâneo (EUROPEAN PARLIAMENT, 2013).

Em sete de outubro de 2014, a União não descrevia, não narrava ou construía ainda tais afluxos migratórios no Mediterrâneo como uma conjuntura de crise, embora já se soubesse inclusive das mortes e naufrágios. Naquela época, a Comissária para Assuntos Internos (DG HOME), Cecilia Malmström, instava os Estados-membros a colaborarem em uma operação conjunta que estava sendo preparada para responder ao fenômeno migratório na região. Na mesma data, ela havia declarado que “Tantas pessoas desesperadas estão tentando cruzar o Mediterrâneo, fugindo do conflito e da guerra. A UE e os seus Estados-membros precisam responder e assumir ações para salvar vidas. O Mediterrâneo é um mar [...] e [...] responsabilidade europeia.” (EUROPEAN COMMISSION, 2014b, documento não paginado, tradução nossa). Em sua retórica, transparece a prevalência da preocupação com o salvamento e o resgate de vidas humanas que necessitavam de proteção internacional, de potenciais refugiados nessa região. Além disso, o salvamento e o resgate não eram ainda ampla e politicamente declarados como um fator de atração de mais migrantes para o território europeu, como visto no capítulo anterior e será aprofundado nas seções seguintes. Malmström tentava fazer com que a UE e seus Estados-membros se responsabilizassem pelo que estava acontecendo em suas fronteiras externas, agindo de forma mais humanitária, primando por valores europeus, como o direito ao refúgio, disposto na sua Carta dos Direitos Fundamentais.

Assim, com a conclusão da *Mare Nostrum* em primeiro de novembro de 2014, a União instituiu a Operação Conjunta Triton, uma nova iniciativa entre seus Estados-membros. Coordenada pela Frontex, esta operação propunha auxiliar as autoridades italianas na região do Mediterrâneo Central. O objetivo era gerir melhor essa fronteira externa, garantindo a vigilância e a detecção da atuação de redes criminosas (SCHNEIDER, 2016), mas também auxiliar o governo italiano no resgate e salvamento de migrantes encontrados em alto-mar, visto que a Itália, até então, era o principal Estado-membro impactado diretamente por esse afluxo migratório (EUROPEAN COMMISSION, 2014b, 2015b). Seu orçamento mensal previsto foi estimado em 2,9 milhões de euros e, durante sua primeira fase de implantação, utilizar-se-iam recursos do Fundo de Segurança Interna e do próprio orçamento da Frontex (EUROPEAN COMMISSION, 2014b). Muito ainda estava por mudar e acontecer na UE no ano seguinte. Muitas das políticas até aqui analisadas seriam reafirmadas ou fortalecidas, como apresentarei na próxima seção.

4.2 UMA NOVA AGENDA EUROPEIA EM MATÉRIA MIGRATÓRIA E VELHOS COMPORTAMENTOS

Em 2015, novas tragédias humanitárias ocorreram no Mediterrâneo. O novo ano chegou dessa forma para a União, trazendo mais mortes e desaparecimentos por afogamentos de migrantes e refugiados oriundos do Norte da África e do Oriente Médio, que tentavam a travessia até a costa de Estados-membros como Itália, Grécia ou Malta (GAYLE, 2015; RTBF; BELGA NEWS, 2015). Se até 2014 a migração e o refúgio ainda não eram considerados como temas predominantes, prioritários ou definitivamente um *grande problema* na agenda política europeia (ENTREVISTA 14) isso mudou em 2015. Esses lamentáveis episódios continuaram ocorrendo durante o primeiro semestre, como visto no capítulo anterior, principalmente, com o aumento da temperatura e a mudança de estação climática, do inverno para a primavera, favorecendo as condições para a travessia marítima nesse período.

O funcionário anônimo da DG HOME (ENTREVISTA 12) explicou que a multiplicação desses eventos trágicos a partir da primavera de 2015, no hemisfério norte, foi o momento em que ocorreu uma grande mudança. Isso incentivou a Comissão a tomar medidas para, assim, conseguir salvar vidas humanas, evitando novas tragédias em meio ao fenômeno que ele caracterizou como uma crise.

Ao mesmo tempo [...] isso foi no início, quando a Comissão começou [...] e o Presidente Juncker [...] da Comissão estabeleceu 10 prioridades para essa Comissão, uma das quais é a política migratória. Ele disse que nós precisamos ter uma nova [...] política migratória na União Europeia. Isso não [...] estava relacionado a crise necessariamente, mas isso tudo veio ao mesmo tempo, junto. Então [...] essa situação de crise e essa prioridade fez com que a Comissão tenha apresentado a Agenda Europeia de Migração em maio de 2015, a qual estabeleceu medidas sobre como lidar com o afluxo repentino de pessoas, chegadas repentinas de pessoas, pressão massiva repentina, basicamente pressão migratória [...]. Então, claro, [...] isso começou com essa tragédia no Mediterrâneo, mas logo os principais fluxos estavam vindo do Mediterrâneo Oriental. Então, as pessoas vindo [...] através da Turquia para a Grécia e então movendo-se na Europa basicamente ou tentando alcançar o destino desejado delas na Europa. A maioria delas queria chegar na Alemanha. (ENTREVISTA 12, 2019, tradução nossa).

Logo, essa situação, que exigia um posicionamento diferente da política europeia, acabou coincidindo com a elaboração da sua nova política migratória, a qual integrava as dez prioridades estratégicas dessa nova Comissão, em exercício desde o final de 2014. Não estou me referindo aqui de uma relação causal entre as mortes no Mediterrâneo, ou como se isso tivesse sido algo que motivou diretamente, a nova política migratória comum. Contudo,

conforme revela a fala acima desse especialista sênior em migração da DG HOME, a variável das embarcações frágeis repletas de migrantes, consequentes mortes e/ou afogamentos de muitos deles nessa região teve sim um peso importante, naquele exato momento.

O próprio Jean-Claude Juncker, então Presidente dessa Comissão, manifestou ciência sobre o que acontecia nas fronteiras externas ao longo de 2014. O que era resultado de um fenômeno migratório caótico na sua vizinhança, o qual foi aumentando exponencialmente a cada ano, como apresentei na seção e nos capítulos anteriores. Por sua vez, essa conjuntura migratória, certamente, é devida à existência de outros fatores como a manutenção ou continuidade de conflitos civis nos países de origem dos solicitantes de refúgio, dos refugiados que fugiram para a Europa, bem como da proliferação de novos conflitos e da grande instabilidade e deficiência socioeconômica de muitos Estados nacionais que não estavam em guerra, mas nos quais os membros de suas sociedades lutavam pela sobrevivência em meio às dificuldades locais.

Além da Comissão, outras instituições europeias se manifestaram em prol do que acontecia no Mediterrâneo Central, defendendo medidas e mudanças na política de migração e de refúgio da UE. O CE, por exemplo, se reuniu extraordinariamente em vinte e três de abril de 2015. Referindo-se a tais circunstâncias como tendo sido uma tragédia¹³², os então 28 Estados-membros concluíram, essencialmente, que era necessário aprofundar a cooperação com os países de origem e de trânsito dos fluxos migratórios, de modo a conseguir realmente abordar as chamadas causas profundas do sofrimento humano e a prioridade imediata seria evitar mais mortes no mar. Ou seja, o aprofundamento das relações com países terceiros não era uma novidade, e sim algo que já se falava nos CEs de Tampere (1999) e de Sevilha (2002), e que, agora era reforçado definitivamente como uma medida necessária para solucionar situação de 2015. No âmbito das medidas tomadas para reverter a dita pressão migratória nos Estados-membros de primeira linha, adotando-se ações mais solidárias e de compartilhamento de responsabilidades, e, assim, conseguir reduzir as implicações para o sistema de refúgio nesses países, o CE propôs também a consideração sobre a implementação de um sistema emergencial e voluntário de realocação (*relocation*) entre todos os Estados-membros (COUNCIL OF THE EU, 2015f). O sistema de realocação voluntário consistiria, basicamente, na transferência de solicitantes de refúgio de um Estado-membro sob situação

¹³² Nesse momento, o CE ainda não defendia a ideia sobre a existência de uma crise, fosse ela uma crise de refugiados, fosse ela uma crise migratória. Ainda prevalecia a narrativa dessa realidade como sendo uma questão humanitária.

emergencial (Grécia ou Itália) para outro, fato que, em pouco tempo, se tornou um dos pontos mais controvertidos e fraturantes da política europeia, como será analisado neste capítulo.

Diante disso, os Chefes de Estado e de Governo se comprometeram com uma estratégia multidimensional, contendo quatro eixos principais. O primeiro deles consistia em *reforçar a presença europeia no mar*, através de operações militares e humanitárias coordenadas pela Frontex (como Triton e Poseidon) para aumentar a busca e o resgate de pessoas. O segundo era representado pela *luta contra as redes transnacionais criminosas*. No terceiro eixo constava *prevenir os fluxos migratórios irregulares* prevendo-se aumentar o apoio e a cooperação, em todos os níveis, com os governos dos países de origem e de trânsito dos fluxos migratórios. De um lado, isso seria feito com os países africanos da Tunísia, Egito, Sudão, Mali e Níger para garantir a segurança e o controle das fronteiras e das vias terrestres nessa região, além de comunicar a União Africana e outros países considerados essenciais sobre a realização de uma conferência em Malta sobre todas essas questões, que ocorreria mais tarde naquele ano. E, igualmente, promover programas regionais de desenvolvimento e proteção para a África do Norte e o Chifre da África. Por outro lado, far-se-ia o mesmo com a Turquia que recebia o afluxo migratório decorrente da Guerra da Síria e do Iraque. Consequentemente, essa estratégia favoreceria o combate ao contrabando de pessoas e ao tráfico de seres humanos. Por fim, o quarto eixo dessa declaração estabelecia o aprofundamento da solidariedade e da responsabilidade internas na União. Esse documento afirmava ainda que o CE estava aguardando a comunicação da Comissão sobre um programa europeu dedicado, especificamente, à questão migratória (COUNCIL OF THE EU, 2015f).

Na mesma época, o Parlamento Europeu se manifestou também lamentando tamanha conjuntura e instando os Estados-membros a proporem novas medidas europeias na matéria migratória. Em vinte e nove de abril de 2015, o Parlamento aprovou no plenário, com 449 votos a favor e 93 abstenções, uma resolução sobre a situação mediterrânea e as políticas de migração e de refúgio europeias. Esse texto declarava que, segundo a OIM, entre janeiro e abril de 2015, mais de 1,500 migrantes tinham morrido no Mediterrâneo, grupo integrado, majoritariamente, por pessoas que fugiam de conflitos ou de perseguição na Síria, Eritreia, Somália, Líbia e Iraque. Por essas razões, o Parlamento solicitava à União e aos Estados-membros que assegurassem a execução e o financiamento de operações marítimas de busca e de salvamento. Os parlamentares defendiam também que a União Europeia estabelecesse uma operação europeia permanente de resgate humanitário, similar à *Mare Nostrum* desenvolvida pelo governo italiano no passado. Esse regulamento clamava, igualmente, por mais solidariedade e compartilhamento igualitário de responsabilidades entre os Estados-membros

européus, conseqüentemente, acusando diretamente o CE de não ter se comprometido a implantar um mecanismo, credível e vinculante, que assegurasse automaticamente a solidariedade no nível supranacional – ou seja, a divisão de responsabilidades entre as partes (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015). Pois, naquele momento, debatia-se o fato de que os chamados Estados-membros da primeira linha (Itália, Grécia, Malta, Hungria, etc.), isto é, aqueles cujos territórios nacionais coincidem com as fronteiras externas europeias, estariam recebendo o grande afluxo migratório e tendo de arcar sozinhos com as responsabilidades e as implicações disso, tais como, os custos financeiros da própria recepção, o tratamento de pedidos de refúgio e o próprio acolhimento da maioria dos refugiados e solicitantes de refúgio, como definido no Regulamento de Dublin.

Além disso, o Parlamento propôs e advogou a favor de duas ideias importantes, que continuaram sendo discutidas ao longo daquele ano e dos seguintes. Isto é, as cotas por Estado-membro que, mais tarde, se tornaram obrigatórias para a distribuição de solicitantes de refúgio, e sobre os vistos humanitários para solicitação de refúgio (EUROPEAN PARLIAMENT, 2015). O Parlamento sugeriu que a Comissão Europeia implementasse tais cotas, ou algo semelhante, pois isso facilitaria uma divisão igualitária de responsabilidades e de solidariedade internas no bloco europeu. Quanto aos vistos humanitários, a União Europeia deveria utilizar os canais existentes, como Embaixadas e Consulados dos Estados-membros, para emissão dessas permissões de entrada regular no território europeu, as quais poderiam levar a redução dos fluxos migratórios irregulares, visto que as pessoas em posse desses documentos poderiam viajar de avião, não tendo que recorrer a meios perigosos, como travessias em botes infláveis, e a atravessadores. Como visto no capítulo anterior, países como o Brasil, já faziam isso, permitindo que refugiados sírios pudessem entrar legalmente no território brasileiro e lá solicitassem o refúgio em segurança. Isso poderia ter acontecido também no caso europeu, evitando uma tragédia humanitária ainda maior.

A partir da subseção seguinte analisarei os principais elementos da Agenda Europeia sobre Migração e as suas conseqüências para a política europeia entre 2015 e 2016. Esta parte foi subdividida em quatro pontos nos quais abordarei: a) Os discursos do ato solene de apresentação da Agenda; b) suas orientações propostas; c) suas conseqüências para os fluxos migratórios na fronteira do Mediterrâneo Oriental, para a reunião de junho do CE e o conseqüente sistema de realocização obrigatório; e d) o início da cooperação com o governo turco, a Cúpula de Valeta e o Acordo UE-Turquia.

4.2.1 Os discursos na solenidade de comunicação da Agenda Europeia

Em treze de maio de 2015, a Comissão Europeia apresentou a nova estratégia migratória da UE, a qual seus Estados-membros deveriam seguir. Intitulada como Agenda Europeia sobre Migração (*European Agenda on Migration*), esta estava dividida em ações de curto prazo que serviriam para responder imediatamente à *situação de crise no Mediterrâneo* e ações de longo prazo (*passos*) que a União empregaria para *gerir melhor* a migração nos anos seguintes (EUROPEAN COMMISSION, 2015d). É evidente que, nesse momento, e através da Comissão, já era dado como certo o entendimento sobre a existência de pelo menos algum tipo de crise, ou de uma emergência em formação nas suas fronteiras externas, que precisava ser respondida, conforme relata o trecho abaixo do comunicado de imprensa desse ato oficial:

A situação perigosa de milhares de migrantes colocando suas vidas em risco para atravessar o Mediterrâneo chocou, e ficou claro que nenhum Estado-membro pode ou deveria ser deixado sozinho para responder a pressões migratórias enormes. Esta Agenda estabelece uma resposta europeia, combinando políticas externas e internas, fazendo o melhor uso das agências e ferramentas da UE, e envolvendo todos os atores: Estados-membros, instituições da UE, organizações internacionais, a sociedade civil, autoridades locais e países terceiros. (EUROPEAN COMMISSION, 2015b, documento não paginado, tradução nossa).

Nessa ocasião, Frans Timmermans, então Primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, encarregado da preservação do Estado de direito e da Carta de Direitos Fundamentais, dentre outras atribuições, utilizando um tom humanista e conciliador, explicou em seu discurso que essa agenda refletia os valores comuns europeus, como o direito ao refúgio, para quem disso necessitasse. Sua fala de certa forma respondia aos anseios e aos questionamentos de parcela dos cidadãos europeus, consternados com aquilo que viam acontecer dentro de seu território e nas fronteiras externas. Ou, para aquela parcela que se perguntava se havia um problema de gestão migratória, de descontrole do fluxo migratório em direção ao bloco europeu. Essa retórica defendia aparentemente a ideia de uma “Europa justa, humana e sensibilizada” pela problemática, ao menos teoricamente, através das novas medidas migratórias.

[...] a Comissão hoje propõe uma agenda a qual reflete nossos valores comuns e oferece uma resposta para as preocupações de nossos cidadãos sobre o sofrimento humano inaceitável, de um lado, e a aplicação inadequada das nossas regras comuns de refúgio acordadas, por outro lado. As medidas que propomos irão ajudar a gerir melhor a migração e assim a responder às expectativas justificadas dos cidadãos. (EUROPEAN COMMISSION, 2015d, documento não paginado, tradução nossa).

Seguindo a ordem dos discursos, logo após Timmermans, Federica Mogherini, então Alta Representante da União para Assuntos Exteriores e a Política de Segurança, e também Vice-Presidente dessa Comissão, instou à comunidade internacional a agir. Ela destacava que a migração era um desafio antigo, transnacional, mas também uma responsabilidade de todos os Estados-membros europeus. Com isso, ela afirmava que os Estados nacionais precisavam influir de forma mais eficaz nessa questão, colaborando para a resolução das raízes dos problemas – crises políticas, de segurança e guerras civis na África do Norte e no Oriente Médio – que engendravam a migração forçada em escala global. Pois, de acordo com suas palavras, era isso que a União Europeia estava, destarte, fazendo. E logo todos deveriam fazer a sua parte para chegar à resolução definitiva do fenômeno. Assim, essa agenda migratória justificava naquele momento o aprofundamento dos laços de cooperação com os países terceiros, bem como de medidas tomadas e negociadas em conjunto, para “salvar vidas” e “proteger as pessoas em necessidade” na vizinhança europeia.

A migração é uma responsabilidade compartilhada de todos os Estados-membros e todos os Estados-membros são convocados agora a contribuir a enfrentar esse desafio histórico. E isso não é apenas um desafio europeu, mas global: com essa agenda nós confirmamos e ampliamos nossa cooperação com os países de origem e de trânsito de modo a salvar vidas, reprimir redes de contrabando e proteger aqueles necessitados. Mas nós todos sabemos que uma resposta real, de longo prazo virá somente a partir da correção das causas principais; da pobreza à instabilidade causada pelas guerras, às crises na Líbia e Síria. Como União Europeia, nós estamos comprometidos e determinados a cooperar com a comunidade internacional nesse sentido. (EUROPEAN COMMISSION, 2015b, documento não paginado, tradução nossa).

Por fim, Dimitris Avramopoulos, então Comissário europeu de Migração, Assuntos Internos e Cidadania (DG HOME), reiterou o “tom humanista” de seus colegas e o compromisso europeu dessa nova estratégia migratória. Ao final de sua fala, quando ele mencionou melhorar a gestão migratória, isto é, a coordenação dos fluxos migratórios em direção à Europa, ficou subentendida a ideia de que a gestão dos fluxos migratórios enfrentava dificuldades. Ou que a União Europeia não perderia o controle migratório em suas fronteiras externas e que tais medidas viriam para corroborar isso. Isto é, pressupõe-se nisso que existe uma falha de segurança oriunda de um provável “problema de gestão migratória”.

A Europa não pode esperar enquanto vidas estão sendo perdidas. A Agenda Europeia de Migração responde concretamente a necessidade imediata de salvar vidas e ajudar os países da primeira linha com ações corajosas, incluindo a presença reforçada no mar de navios coordenados pela Frontex, 60 milhões de euros em ajuda emergencial e um plano de ação para reprimir os contrabandistas que se aproveitam e abusam de migrantes vulneráveis. Em um espírito de maior solidariedade, nós

estamos determinados a implementar uma abordagem abrangente que irá melhorar significativamente a gestão da migração na Europa. (EUROPEAN COMMISSION, 2015b, documento não paginado, tradução nossa).

A ordem dos discursos durante esse ato solene também foi importante. Isso sinalizou um alinhamento inédito entre instituições europeias tangenciando a proposição de uma política comum. Isto é, entre o Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS/ *European External Action Service*¹³³) que se atém, essencialmente, à política externa e àquela de segurança comum, e a DG Home, que trata basicamente de questões migratórias. Eis aqui uma evidência contundente de instituições e atores europeus fortes *framing* (enquadrando) a questão migratória como uma questão de segurança comum. Por essas razões, Carrera, Blockmans, Gros e Guild (2015) argumentam que

Em comparação aos arranjos institucionais anteriores, pela primeira vez uma agenda de política *comum* foi adotada entre duas instituições, destinada a ser ‘abrangente’ e unindo (ou assegurando a consistência entre) as várias vertentes e instrumentos de política *interna* e *externa* à disposição da União. (p. 3–4, grifos do autor, tradução nossa).

O discurso de Avramapoulos respondia em certa medida também às alegações de autoridades políticas europeias mais conservadoras como “certos Estados-membros não conseguem mais controlar os fluxos migratórios dentro de seu território”, devido ao aumento de entradas de migrantes em situação irregular há algum tempo. A título de exemplo, verifica-se esse tipo de argumento quanto à fronteira entre a França e o Reino Unido. Em setembro de 2014, Michael Howard, então ex-Secretário do Interior britânico e membro do Partido Conservador, tinha afirmado que o Governo francês deveria controlar melhor as suas fronteiras na região de Calais, para assim impedir a migração irregular em direção ao Reino Unido. Na ocasião, em entrevista à BBC, ele declarou que o problema da França devia-se ao fato de que ela tinha perdido o controle de suas fronteiras, porque ela participava do Acordo de Schengen, o qual, por sua vez, tornava menos rígido o controle fronteiriço em grande parte da Europa, diferente do Reino Unido que, por não participar desse tratado, em sua opinião, administrava melhor suas fronteiras (BBC, 2014). Conforme suas palavras, “Alguns governos franceses reconheceram isso. O Presidente Sarkozy, em 2012, ameaçou retirar a França do

¹³³ O EEAS é a instituição diplomática da União, a cargo do Alto Representante da União para Assuntos Exteriores e Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão. Esta trabalha em estreita cooperação com os Ministros de Assuntos Estrangeiros e os da Defesa dos Estados-membros europeus, bem como com outras instituições como a Comissão, o Conselho e o Parlamento. Para mais, cf.: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/62947/propos-du-service-europ%C3%A9en-pour-laction-ext%C3%A9rieure-seaefr>. Acesso em: 12 out. 2019.

Acordo Schengen se outros países não tomassem medidas para controlar suas fronteiras.” (BBC, 2014, documento eletrônico, tradução nossa).

Por isso, a ideia de fortalecer a gestão migratória era decisiva para o curso da política europeia, como afirmado anteriormente pela Comissão Europeia em maio de 2015. *Gerir* melhor o fluxo migratório havia se tornado, então, uma importante questão de segurança interna europeia, necessária para a integridade do próprio projeto de integração, sobretudo, para acalmar os ânimos de decisores políticos eurocéticos. E, isso justificava, endossava, igualmente o combate à migração irregular e às redes criminosas de contrabando de migrantes e de tráfico de seres humanos, uma problemática geralmente referida em tratados europeus sobre questões migratórias. Em outras palavras, esse discurso que equipara a migração irregular a uma questão de segurança não apareceu em 2014 ou 2015.

O desenvolvimento de discursos e políticas de segurança interna na União Europeia é frequentemente apresentado como uma política inevitável, responsável pelos desafios para a ordem pública e a estabilidade doméstica decorrente da abolição dos controles nas fronteiras internas, e, no caso da migração, do aumento no número de imigrantes (ilegais) e solicitantes de refúgio [...]. Nesse entendimento, o problema de segurança aciona a política de segurança. O problema vem primeiro e a política é uma reação instrumental a isso. [...] Os desenvolvimentos de política que pretendem responder a um problema de segurança, que surgem no processo da integração europeia inscrevem ativamente conotações de segurança na imigração e no refúgio. (HUYSMANS, 2006, p. 68–9, tradução nossa).

Ou seja, essa narrativa é muito mais antiga. Porque, como explicou o autor acima, essa lógica focada na necessidade de maior segurança interna versus externa é um discurso recorrente desde a eliminação do controle nas fronteiras internas europeias. É um discurso que, aparentemente, parece estar acima da proteção internacional de vidas humanas fora da União ao privilegiar a temática securitária.

4.2.2 As novas orientações políticas propostas pela Agenda

Na introdução do documento que apresentava a Agenda, a Comissão traçava uma nova estratégia migratória do bloco. Algumas das diferentes medidas propostas seriam tomadas naquele momento e outras ao longo dos anos seguintes. Com isso, visava-se “[...] colher os benefícios e enfrentar os desafios decorrentes da migração.” (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 2, tradução nossa). Esse é outro indício da percepção e da estruturação da migração como um problema, ao mencionar as palavras *desafios decorrentes da migração*. Esse tipo de compreensão colabora para um processo de securitização da migração.

O texto continuava justificando que, inicialmente, um plano emergencial com dez pontos havia sido proposto, contando com o apoio do CE e do Parlamento. Contudo, isso tinha sido insuficiente. “Foram necessárias medidas de emergência porque a política coletiva europeia sobre o assunto ficou aquém.” (EUROPEAN COMMISSION, 2015a, p. 2, tradução nossa). A Comissão determinava que a Europa estaria ainda aberta para refugiados e àqueles que precisassem solicitar refúgio, fugindo de perseguições ou conflitos em seus Estados de origem, bem como migrantes altamente qualificados (estudantes, pesquisadores e trabalhadores). As medidas tomadas no âmbito supranacional que serão descritas abaixo, junto do compromisso com a migração legal supramencionada, colaborariam para as ideias de proteção das fronteiras europeias e desenvolvimento das condições consideradas como apropriadas para uma Europa economicamente mais próspera e socialmente coesa. Para tanto, a Europa precisava agir coletivamente através dessas medidas, não deixando nenhum Estado-membro sozinho nessa tarefa, para assim transformar em realidade a política migratória europeia comum (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

As medidas consideradas como emergenciais e de implementação imediata continham seis eixos de trabalho que deveriam servir de exemplo na resposta europeia em crises futuras. Primeiramente, a Comissão admitia a importância de realizar maiores esforços em operações europeias de busca e resgate, coordenadas pela Frontex, e de aumentar o financiamento europeu para tanto. Em segundo lugar, dever-se-ia combater as redes criminosas de contrabando de migrantes, através de possíveis operações no âmbito da Política de Defesa e Segurança Comum (*Common Security and Defence Policy/ CSDP*), contando com o apoio das agências Frontex e Europol. Em terceiro lugar, com o intuito de diminuir a dita pressão migratória nos Estados-membros da primeira linha – aqueles que recebiam diretamente os fluxos migratórios –, a Comissão propôs um sistema temporário e emergencial de realocização entre os seus Estados-membros¹³⁴, para que as pessoas que necessitassem de proteção internacional fossem transferidas de um Estado-membro – Grécia ou Itália – para um segundo Estado-membro europeu, conforme critérios de distribuição¹³⁵, garantindo igualmente a proteção desse indivíduo. (EUROPEAN COMMISSION, 2015a). Ou seja, se em abril de 2015 essa iniciativa era voluntária, e não tinha funcionado conforme o esperado, agora a Comissão se dedicava para tornar obrigatório tal instrumento.

Além da realocização, como quarta medida, havia a reinstalação (*resettlement*) de

¹³⁴ Essa regra não se aplicaria à Dinamarca, Reino Unido ou Irlanda, exceto caso manifestassem o seu direito de adesão ao disposto no Título V, quanto à área de livre circulação, no TFEU.

¹³⁵ Os quais seriam esclarecidos mais tarde pela Comissão.

refugiados que necessitassem ser transferidos de outro Estado-nação, devido a não terem mais garantia de sua proteção, muito menos poderem retornar ao país de origem. A Comissão iria propor que a União Europeia reinstalasse 20,000 pessoas sob proteção internacional do ACNUR e essa iniciativa contaria com um orçamento de 50 milhões de euros para o período fiscal de 2015 a 2016.

O quinto eixo de ação estava representado pelo aprofundamento de parcerias com países terceiros de trânsito e de origem para conter grandes fluxos migratórios, através da Comissão e do Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS), algo que já vinha acontecendo há algum tempo, fosse através de arranjos *ad hoc*, como a parceria binacional entre Espanha e Marrocos – a qual abordarei no último capítulo –, fosse através de negociações e diálogos entre a UE e países africanos nos últimos anos. A título de exemplo, um centro piloto *multiuso* seria implantado no Níger, até o final de 2015, o qual contaria com o apoio da OIM, do ACNUR e das autoridades nigerinas para reunir informações, oferecer proteção local e possibilidades de reinstalação para pessoas que necessitassem de proteção internacional. Com isso, esse tipo de instalação nesse e em outros países de origem e de trânsito ofereceria uma imagem real dos fluxos migratórios, mas também disponibilizaria opções de retorno voluntário para migrantes em situação irregular. Ainda sob a lógica da contenção dos fluxos migratórios irregulares, a Comissão definia que a migração tornar-se-ia um componente específico de missões da Política Comum de Segurança e Defesa europeia, as quais já ocorriam em países africanos (Níger, Mali). A estratégia europeia para o Norte da África e para o Oriente Médio previa também promover ações que contribuíssem para a resolução das crises e trouxessem a estabilidade política necessária em países como a Líbia e a Síria – no caso sírio, acrescia-se ainda a ajuda humanitária orçada em 3,6 bilhões de euros.

Por fim, os Estados-membros sob *pressão migratória* nas fronteiras externas europeias passariam a contar com uma nova forma de trabalho, os chamados *Hotspots*, que seriam compostos por grupos de funcionários das agências europeias EASO, Frontex, Europol e Eurojust para facilitar e agilizar a identificação, coleta de digitais e o registro de migrantes recém-chegados. A EASO se dedicaria a auxiliar esses Estados-membros a reduzir o tempo de processamento das solicitações de refúgio. A Frontex colaboraria com esses Estados-membros igualmente para organizar o retorno de migrantes irregulares que não necessitassem de proteção internacional, assim como a Europol e a Eurojust uniriam esforços nas investigações para o desmantelamento de redes de tráfico humano e de contrabando de migrantes. E, a Comissão mobilizaria ainda 60 milhões de euros adicionais em um fundo emergencial para oferecer assistência necessária aos migrantes nos Estados-membros sobre pressão migratória

(EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

A Comissão estabeleceu também nesse documento as orientações de longo prazo para mudança na política migratória comum europeia. Na terceira parte dessa comunicação, afirmando a existência de uma crise migratória no Mediterrâneo, a Comissão avaliava esse fenômeno, de certa forma, como uma oportunidade para desenvolver novas estratégias para que a União Europeia conseguisse gerir melhor, entre todos os seus atores, a migração em direção ao seu território (EUROPEAN COMMISSION, 2015a). Essa nova estratégia era composta pelos seguintes quatro pilares:

- a) redução dos incentivos à migração irregular – incluindo, por exemplo, medidas como desenvolvimento de plano de ação para dismantelar redes criminosas de tráfico e contrabando humano, reforçar o papel da agência Frontex nas operações de retorno de migrantes irregulares, reforçar parcerias com países africanos sobre a questão do retorno, entre outros;
- b) gerir a fronteira: salvar vidas e proteger as fronteiras externas – novamente previa-se o reforço do papel da agência Frontex entre outras ações a serem tomadas;
- c) uma política europeia comum de refúgio forte – significava, entre outras medidas, avaliar a necessidade de revisão do Regulamento de Dublin em 2016 que, até então, não estava funcionando da maneira projetada;
- d) uma nova política de migração legal – entre outras coisas, previa-se a revisão da diretiva do chamado Cartão Azul, pensada para atração de migrantes altamente qualificados para o território europeu, ou, ainda, o apoio da União ao desenvolvimento de políticas de integração realmente eficazes nos Estados-membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a).

Muitas dessas orientações políticas consideradas como novas, na verdade, já vinham sendo veiculadas ou pairavam em fóruns multilaterais na retórica de decisores políticos europeus ao longo dos últimos anos, como a aproximação com países terceiros de origem e de trânsito de fluxos migratórios irregulares através de diferentes parcerias e no que diz respeito aos esforços internacionais para o dismantelamento de redes criminosas de tráfico e contrabando humano. Não era também novidade uma maior ênfase no tratamento securitário da migração, na narrativa que preconizava políticas migratórias mais restritivas para justificar a prevenção da migração irregular e o combate das redes criminosas. Com isso, o que se observa é que a suposta crise migratória no Mediterrâneo (nas suas extremidades central, leste e ocidental) corroborou para o fortalecimento da tomada de medidas mais restritivas, mais intensas e, conseqüentemente, mais securitárias para resolução dessa problemática *de*

segurança. Ao invés de propor medidas que favorecessem a entrada desses migrantes, de modo a reduzir os meios escusos da migração irregular. Esse era o prenúncio da Europa que se tornava ainda mais seletiva quanto ao tipo de migração que permitiria em seu território.

4.2.3 A fronteira do Mediterrâneo Oriental, o Conselho Europeu de junho, e o sistema de realocação obrigatório

Com a chegada do verão na Europa, os fluxos de migrantes e de refugiados aumentaram também na fronteira externa com o Mediterrâneo Oriental e a rota dos Bálcãs. Até junho de 2015, a Hungria havia recebido aproximadamente 60 mil entradas irregulares em seu território, em sua maioria, pela fronteira com a Sérvia (AGENCE FRANCE PRESSE, 2015). Por isso, no dia dezessete daquele mês, o governo populista do Primeiro-Ministro húngaro, Viktor Orbán (partido de direita *Fidesz*), comunicou a sua proposta de construir uma famigerada cerca de arame farpado em toda a extensão de sua fronteira sul com o território sérvio, como medida para fazer face ao *desafio* migratório nos últimos meses. Tamanha atitude, parte de seu posicionamento e campanha anti-imigração¹³⁶, contrariava a ideia de uma Europa que buscava reduzir as fronteiras internas (BILEFSKY, 2015) e criticava a construção de muros na sua vizinhança e no resto do mundo.

No dia vinte e quatro de junho, o governo húngaro anunciou mais uma medida. Através do porta-voz Zoltán Kovacs, a Hungria suspendia indefinidamente o Regulamento de Dublin (III), uma das regras máximas do sistema europeu comum de refúgio¹³⁷. Kovacs justificara na ocasião sua declaração afirmando que “o barco estava cheio” e que, embora todos desejassem uma “solução europeia”, seu governo precisava “proteger” os interesses húngaros e sua população (AGENCE FRANCE PRESSE, 2015). Seu enunciado reforçava a migração como um problema social que estava nas portas de entrada do bloco europeu, securitizando a pauta.

¹³⁶ Em abril de 2015, Orbán vinculou a imigração ao terrorismo. O governo húngaro anunciou planos sobre realizar uma consulta pública sobre imigração, aplicando um questionário para 8 milhões de cidadãos húngaros (com idade a partir dos 18 anos) questionando-lhes se a Comissão havia errado na gestão da migração no território da UE, favorecendo assim o aumento do terrorismo; e se os cidadãos húngaros concordariam com a possibilidade da realização de detenções em campos de detenção (“internamento”) de migrantes em situação irregular no seu país (BILEFSKY, 2015; WYATT, 2015). No início de junho, o governo húngaro aprofundou sua estratégia anti-imigração espalhando *outdoors* com os seguintes dizeres escritos em húngaro: “Se você vier para a Hungria, você não pode tomar os empregos dos húngaros!” e “Se você vier para a Hungria, você tem que respeitar a nossa cultura!”. Em setembro daquele ano, Gergely Pröhle, secretário substituto para assuntos da UE no Ministério de Recursos Humanos do governo húngaro, deixou implícito em declaração oficial que o objetivo disso era disseminar o ódio contra os solicitantes de refúgio e refugiados entre a população nacional (EURACTIV, 2015; WYATT, 2015).

¹³⁷ Isto é, o Estado-membro por onde entra primeiro o migrante que necessita de proteção internacional será o responsável pelo tratamento de sua solicitação de refúgio.

O tom de sua narrativa destoava completamente das declarações feitas em abril por outros decisores e autoridades políticas da União, sobre a noção de que a Europa deveria ajudar migrantes e refugiados evitando mais mortes na sua fronteira com o Mediterrâneo Central. Ou, mesmo o próprio discurso da Comissão ao transmitir sua nova Agenda Europeia de Migração, solicitando maior colaboração voluntária e esforços entre os Estados-membros. Isso permite identificar um dos Estados-membros mais recentes do bloco europeu (desde 2004), desrespeitando regras institucionalizadas, disseminando um discurso restritivo que contaminou os meses seguintes do “longo verão de migração” (KASPAREK; SPEER, 2015), outros governos da UE e que respondia, que flertava, com outros partidos de direita e da extrema-direita, em ascensão em países como Alemanha, Bulgária, Dinamarca, França, Grécia, Suécia, etc. Há nisso também exemplo do desacordo entre o discurso supranacional defendido pela Comissão e a soberania de um Estado-membro preocupado com determinada conjuntura.

Como discutido no capítulo anterior, o CE na reunião de vinte e cinco e vinte e seis de junho de 2015 concordou em continuar com as novas medidas migratórias propostas pela Comissão. Pela primeira vez, o fenômeno migratório nas fronteiras externas europeias foi a principal pauta, literalmente a primeira de uma sessão de cúpula dessa instituição. Medidas como a realocização de 60 mil pessoas¹³⁸ foram apresentadas aos Estados-membros, entre outras descritas nas *guidelines* da nova Agenda de Migração¹³⁹, com as quais os governos europeus se comprometeram. Esse CE também endossava a negociação de vinte e dois de junho sobre a criação da operação militar EUNAVFOR MED, controlada pela Frontex, posteriormente batizada de Operação Sofia (CONSEIL EUROPÉEN, 2015). Ou seja, nessa ocasião, a proposta apresentada em maio pela Comissão recebeu também o aval do CE. Assim, a Comissão contava agora com o apoio das principais instituições europeias.

Uma maioria de MEPs apoiou as propostas da Comissão Europeia para responder a crise, embora criticando os Estados-membros pela falha deles em tomar decisões difíceis e oferecer uma resposta compassiva à crise de refugiados. Por sua vez, o Conselho Europeu de junho incorporou a Agenda Europeia sobre Migração da Comissão e salientou a necessidade de avançar em todas as dimensões de uma “abordagem abrangente e sistêmica”. (CARRERA *et al.*, 2015, p. 4, tradução nossa).

¹³⁸ Desse número, 40 mil pessoas seriam realocizadas da Grécia e da Itália, durante dois anos, sendo distribuídas para outros Estados-membros. E as demais 20 mil seriam reinstaladas e também distribuídas entre os países do bloco europeu (CONSEIL EUROPÉEN, 2015).

¹³⁹ Para outros detalhes, reveja a penúltima seção do capítulo 3 onde discuti essa questão.

Em nove de setembro de 2015, a Comissão estabeleceu novas medidas importantes em matéria de refúgio, aprofundando o disposto em sua Agenda Europeia sobre Migração, de modo a conseguir responder à suposta crise de refugiados. A Comissão propôs que 120 mil *peessoas em necessidade clara de proteção internacional* fossem realocizadas dos países de primeira linha mais afetados – Grécia, Hungria e Itália – para outros Estados-membros; além dos 40 mil que a Comissão já havia proposto realocar da Grécia e Itália em maio passado, e que ainda aguardavam a aprovação do Conselho de Ministros. Esse sistema de realocização estipulava, assim, cotas obrigatórias contendo a quantidade de refugiados que cada Estado-membro deveria realocar, definidas com base em cálculos com critérios quantificáveis complexos¹⁴⁰, as quais seriam votadas ainda no Conselho de Ministros alguns dias depois. A título de exemplo, a Áustria deveria realocar 3,640 refugiados – dos quais 473 seriam provenientes da Itália, 1,529 da Grécia e 1,638 da Hungria, ao passo que Estados-membros maiores e mais populosos como a França ou a Alemanha deveriam realocar, respectivamente, o total de 24,031 e 31,443 pessoas (EUROPEAN COMMISSION, 2015e). O que certamente não foi bem aceito por muitos desses Estados-membros, como aprofundarei no último capítulo.

Nessa ocasião, outras medidas também foram apresentadas pela Comissão. Esta instituição comprometeu-se a fortalecer a política de retorno, através da proposição de um regulamento que estabelecesse uma lista de países de origem considerados como seguros – como, Albânia, Bósnia e Herzegovina, República da Macedônia do Norte¹⁴¹, Kosovo, Montenegro, Sérvia e Turquia. Seu objetivo era supostamente tornar menos demorado o processo de análise dos pedidos de refúgio individuais de candidatos originários de países considerados seguros pela UE, mas, através dela isso favoreceria igualmente a política de retorno europeia, tornando também mais célere o retorno dessas pessoas, caso seus pedidos fossem negados. A Comissão também anunciava que iniciativas diplomáticas estavam sendo empregadas para resolver a “dimensão externa da crise”, isto é, assistência humanitária na Síria, assistência financeira (na ordem de 3,9 bilhões de euros) aos países vizinhos do território sírio, que haviam acolhido os maiores contingentes de refugiados sírios na comunidade internacional, luta contra o contrabando de pessoas, aprofundamento da

¹⁴⁰ Os critérios para definição dessas cotas era um cálculo baseado na relação entre 40% do tamanho da população nacional desse Estado-membro, de 40% do seu PIB, de 10% da média de solicitações de refúgio anteriores e da taxa de 10% da taxa nacional de desemprego (EUROPEAN COMMISSION, 2015e).

¹⁴¹ É como se denomina oficialmente e atualmente a ex-República Iugoslava da Macedônia, após referendo nacional em 2018 e aprovação pelo seu parlamento de emenda constitucional para mudança de nome, no início de 2019.

cooperação com países terceiros – através de 17 acordos de readmissão de nacionais desses países e 7 acordos de mobilidade. Por fim, a Comissão também apresentava o Fundo Fiduciário para África (*Trust Fund for Africa*) de 1,8 bilhão de euros para colaborar com a estabilização da conjuntura sociopolítica de países origem, uma das principais causas da migração irregular, e proporcionando igualmente melhores condições econômicas e políticas de gestão migratória nas regiões do Sahel, Lago Chade, Chifre da África e Norte da África (EUROPEAN COMMISSION, 2015e).

Em quatorze de setembro, o Conselho de Ministros do Interior aprovou a medida provisória da realocação de 40 mil refugiados que estavam na Grécia e na Itália. Isso estabeleceu o mecanismo temporário e excepcional de realocação durante dois anos, desses dois Estados-membros para outros. As pessoas beneficiadas seriam aquelas que tivessem entrado no território europeu e solicitado a sua proteção internacional entre quinze de agosto de 2015 e dezesseis de setembro de 2017 (COUNCIL OF THE EU, 2015e). O que parecia uma boa iniciativa era, na verdade, uma medida que já iniciava sendo problemática: 40 mil refugiados era um número muito pequeno. Esse Conselho poderia ter proposto um contingente populacional maior para conseguir ajudar um grupo maior também de pessoas que necessitavam dessa proteção internacional. Mas, é compreensível que não o tenha feito, porque, considerando-se o raciocínio dos Ministros do Interior europeus, conforme afirmaram alguns dos entrevistados durante a pesquisa de campo, esses são pessoas que trabalham sob a lógica da segurança versus insegurança constantemente. Logo, para eles, mais refugiados poderiam supostamente colocar em risco suas sociedades. Pois, a migração estava sendo constantemente associada ao terrorismo, como visto nos capítulos 2 e 3, desde os atentados de janeiro de 2015, em Paris, ao jornal Charlie Hebdo, ou mesmo através da campanha xenófoba de autoridades políticas e da extrema-direita europeias. E, o que dizer das pessoas que tinham solicitado refúgio antes de quinze de agosto de 2015? Essa foi mais uma importante mensagem política subliminar de que nem todos poderiam ser aceitos no território europeu a partir daquele momento.

O crescimento dos fluxos migratórios irregulares nas fronteiras externas, e das dificuldades encontradas pelas autoridades europeias em territórios como as ilhas gregas de Lesbos ou Kos (ROBINSON; WAGSTYL; FOY, 2015), fez a Presidência do CE assumir um tom mais alarmista quanto a essa conjuntura. Donald Tusk, então Presidente do CE, declarou que o agravamento da situação migratória para a União Europeia, deixava implícito o *problema de segurança* que isso representava. Em carta-convite publicada em dezoito de setembro de 2015, endereçada aos Chefes de Estado e de Governo europeus, membros dessa

instituição, convocando-os à reunião informal que ocorreria poucos dias depois, Tusk estruturara, pela primeira vez, como uma crise, aquilo que outrora fora definido como um drama humanitário por ele mesmo. Ele sugeria que o bloco europeu tinha perdido o controle de suas fronteiras externas em Estados da primeira linha. E, por isso, era necessária a colaboração de todos para encontrar uma solução europeia, porque isso estava fragmentando a política e ameaçando o projeto europeu.

Nós, como europeus, **não somos capazes de gerir nossas fronteiras externas comuns, por isso alguns Estados decidiram se proteger, fechando suas fronteiras. A proteção da comunidade europeia é o nosso primeiro dever e obrigação e nós falhamos nesse tópico.** [...] Nós precisaremos também discutir nossas responsabilidades no nível nacional. Ninguém deve se esquivar delas, porque, então, seremos incapazes de construir nossa resposta europeia conjunta com base na unidade e na solidariedade. **Mudar a responsabilidade e colocar a culpa um no outro definitivamente deve parar.** Existem diferentes experiências e percepções na UE e não existem soluções fáceis. (TUSK, 2015a, documento eletrônico, grifos nossos, tradução nossa).

Ao alertar que existia uma crise decorrente de um descontrole, isso corroborava os anseios e posicionamentos restritivos e securitários de muitos governos europeus, como os governos húngaro, polonês, italiano, entre outros, que criticavam até então a atuação do bloco europeu, e que desejavam o fechamento e o fortalecimento das fronteiras externas. Nesse sentido estava a proposta de Grzegorz Schetyna, então Ministro de Relações Exteriores polonês, em alusão a um dos discursos dominantes entre muitos Estados-membros na época. Em sua fala, observa-se que ele se referiu ao fluxo de refugiados como uma “onda”, que remete a uma noção pejorativa, já que ondas são elementos fortes da natureza, muitas vezes podendo inclusive varrer ou devastar territórios de acordo com sua intensidade. Ele mencionou também a palavra *êxodo* junto de *sintoma*. Se existia um sintoma é porque ele visualizava a analogia de uma doença. Logo, esse fenômeno migratório era percebido pelo governo polonês como uma enfermidade que precisava ser remediada para não prejudicar a segurança dos cidadãos europeus.

Nas últimas semanas, a Europa tem brigado e discutido sobre como dividir 120,000 refugiados entre os Estados-membros da UE. Enquanto nós falamos, **a onda de refugiados continua a crescer e crescer.** Em vez disso, nós deveríamos entrar em ação com **um plano amplo que lide com as causas do êxodo assim como os sintomas.** E nós precisamos encontrar o equilíbrio certo entre ajudar os necessitados e garantir a segurança de nossos cidadãos. (SCHETYNA, 2015, documento eletrônico, grifos nossos, tradução nossa).

Percebe-se em seu discurso a constatação sobre a existência de um verdadeiro problema migratório em pleno território europeu. Com isso, relocalizar mais de 120 mil refugiados não

deveria supostamente ser o primeiro remédio a ser administrado. O remédio proposto pela autoridade polonesa, naquela ocasião, seria o reforço da segurança nas fronteiras externas europeias, fechando-as para evitar que mais pessoas entrassem para solicitar a proteção internacional a qual tinham direito assegurado, fosse pelo direito europeu, fosse pelo direito internacional.

As estatísticas do ACNUR demonstram que quase meio milhão de refugiados vieram para a Europa desde o início deste ano – e os seus números estão crescendo a cada dia. [...]. **Cada país diretamente afetado pelo problema está fazendo o que pode** para enfrentar o desafio, mas a escala é muito grande para qualquer país enfrentar sozinho. O dilema irá apenas piorar se a Europa não falar com uma só voz. Deve-se tomar ações decisivas baseadas no espírito de solidariedade, mas também assumir a responsabilidade pela segurança de seus cidadãos. A Polônia não se opõe de maneira alguma a acolher refugiados. [...] Nesse sentido, consideramos o sistema de cotas proposto pela Comissão Europeia como uma meia medida e que não trata totalmente do problema. **A primeira prioridade deve ser selar as fronteiras da UE. Só assim conseguiremos evitar mais caos e brigas brutais nas fronteiras.** (SCHETYNA, 2015, documento eletrônico, grifos nossos, tradução nossa).

No entanto, em vinte e dois de setembro de 2015, a Comissão anunciava a decisão do Conselho de Ministros dos Estados-membros de aceitar a sua proposta de realocar 120 mil refugiados da Grécia e Itália para outros Estados-membros. A partir disso, “[...] a UE está agora em uma posição de realocar um total de 160,000 pessoas em clara necessidade de proteção internacional nos próximos dois anos.” (EUROPEAN COMMISSION, 2015e, documento não paginado, tradução nossa).

Em síntese, o mecanismo de realocação foi um dos instrumentos mais polêmicos, tendo colaborado para o fracionamento da política europeia nos meses seguintes a setembro de 2015, e a consequente polarização entre os Estados-membros da UE. Até maio de 2017, apenas 18,418 pessoas (5,711 da Itália e 12,707 da Grécia) tinham sido realocadas para alguns dos Estados-membros europeus, enquanto outros não haviam realocado se quer um refugiado – caso da Hungria, Polônia e Áustria (COMMISSION EUROPÉENNE, 2017). No final de setembro de 2017, quando esse mecanismo parou de funcionar, somente 34,705 refugiados haviam sido realocados da Itália (12,706) e da Grécia (21,999), muito aquém da meta inicial proposta pela Comissão e aprovadas pelo Conselho de Ministros em setembro de 2015 (EUROPEAN COMMISSION, 2018c; NIELSEN, 2019).

4.2.4 A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Plano de Ação Conjunta UE-Turquia, a Cúpula de Valeta e o Acordo UE-Turquia

Além das medidas até então discutidas, os últimos meses de 2015 seriam ainda marcados por conquistas internacionais da política europeia no âmbito de sua nova agenda de migração. Isto é, uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o fortalecimento da cooperação entre a União Europeia e o governo da Turquia para frear o fluxo de migração irregular em uma de suas fronteiras externas e a Cúpula de Valeta.

Em nove de outubro de 2015, o CSNU aprovou a Resolução 2240 que autorizava seus Estados-membros, e organizações regionais, a investigarem navios na costa Líbia que fossem suspeitos de contrabando de migrantes. Esse documento iniciava reafirmando compromissos e valores como: o respeito à soberania, independência, integridade territorial e unidade nacional da Líbia, a primazia do direito internacional, a importância da distinção entre contrabando de migrantes e tráfico de pessoas e de conter a ação das redes criminosas envolvidas, o respeito e a responsabilidade dos Estados em relação às convenções sobre o direito do mar; e ainda lamentava as vidas de migrantes e refugiados perdidas no Mar Mediterrâneo naquele ano (UNSC, 2015a).

No seu parágrafo sétimo, alegando a necessidade de salvar vidas de migrantes ou de vítimas de tráfico de seres humanos em embarcações de redes criminosas na costa da Líbia, os representantes diplomáticos presentes decidiram autorizar seus Estados-membros e organizações regionais a darem mais um passo na luta global contra tais redes criminosas:

[...] os Estados-membros, atuando nacionalmente ou através de organizações regionais envolvidas na luta contra o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, para inspecionar no alto mar da costa da Líbia navios que esses tivessem motivos razoáveis para suspeitar que estão sendo usados para contrabando de migrantes ou tráfico de pessoas na Líbia, desde que esses Estados-membros e organizações regionais façam esforços de boa fé para obter o consentimento do Estado da bandeira do navio antes de usar a autoridade descrita neste parágrafo. (UNSC, 2015a, p. 4, tradução nossa).

Com isso, esse trecho da resolução aprofundava medidas europeias teoricamente desenvolvidas no âmbito da luta contra a redes criminosas de contrabando humano na região central do Mar Mediterrâneo. Esse foi o aval internacional que a União Europeia precisava para dar continuidade às atividades da sua Operação Sofia, como resposta ao contexto

percebido como uma crise pela UE¹⁴². Conforme UNSC (2015b), o diplomata da França chegou a afirmar que esse texto tinha como objetivo permitir aos países-membros da União as garantias legais necessárias para conduzir operações relacionadas a uma segunda etapa da Operação Sofia, determinando exatamente as circunstâncias sob as quais a “força poderia ser utilizada” como meio “para proteger os migrantes”. Todavia, o representante da Venezuela, o único a se abster durante a votação dessa resolução, justificou sua atitude argumentando que considerava essa forma de conduzir a situação como um “sério equívoco”, que retirava a possibilidade de isso ser discutido pela Assembleia Geral, e acabava sendo decidido por um pequeno grupo de países¹⁴³. Ele declarou ainda que essa crise humanitária não poderia ser resolvida através de uma abordagem militar e justificada através da luta contra o crime organizado.

Ele continuou dizendo que além de combater a atividade criminal, o texto visava impedir pessoas de alcançar um destino mais seguro através da imposição de “uma política de muros” que separava países ricos de ver a tragédia daqueles afetados pela guerra. Os direitos humanos dessas pessoas devem prevalecer acima de um conceito de segurança que põe em perigo a vida das vítimas. A tragédia humana dos migrantes, a qual deveria ser discutida através de uma abordagem democrática da Assembleia, teve nas suas origens as intervenções militares no Iraque, Líbia e Síria. O comércio de armas pequenas e armamentos leves e o caos provocado pela intervenção na Líbia levaram a outros problemas em toda a África. **“Essa resolução olha apenas para uma parte pequena do problema,”** ele disse, acrescentando que ele teria gostado de ter tido uma discussão mais ampla, com o envolvimento da União Africana, bem como de outros atores regionais e sub-regionais.¹⁴⁴ (UNSC, 2015b, documento online, grifos nossos tradução nossa).

Ainda no seu parágrafo sétimo, a resolução determinava igualmente que essa autorização teria vigência de um ano, e que seria prorrogável, se necessária, após a

¹⁴² Note-se que a Resolução 2240 (2015) não empregou termos como crise, crise de refugiados, ou ainda, crise migratória para se referir à grave situação nessa região. Contudo, alguns dos diplomatas presentes o fizeram de diferentes formas: os representantes da França, da Rússia, da Líbia e da Lituânia se referiram a isso como uma crise, sem especificar o seu tipo; já o Reino Unido e os Estados Unidos afirmaram que essa conjuntura era uma crise migratória e crise de refugiados, respectivamente; e, por fim, a Venezuela declarou que essa situação representava uma crise humanitária (UNSC, 2015b).

¹⁴³ Os quatorze membros do Conselho presentes nessa reunião e seus respectivos diplomatas foram (entre parênteses): Chade (Mahamat Zene Cherif), Chile (Cristián Barros Melet), China (Liu Jieyi), Espanha (Román Oyarzun Marchesi), Estados Unidos (Samantha Power), França (François Delattre), Jordânia (Dina Kavar), Líbia (Ibrahim O. A. Dabbashi), Lituânia (Raimonda Murmokaité), Malásia (Ramlan Bin Ibrahim), Nigéria (U. Joy Ogwu), Reino Unido (Matthew Rycroft), Rússia (Evgeny T. Zagaynov) e Venezuela (Rafael Darío Ramírez Carreño) (UNSC, 2015b).

¹⁴⁴ Além da Venezuela, Chade, China e Lituânia se manifestaram sobre a necessidade de a luta contra as redes criminosas de contrabando de migrantes e de tráfico de seres humanos ocorrer em cooperação estreita com organizações regionais e sub-regionais, com países africanos e aqueles do Oriente Médio.

reavaliação da situação (parágrafo 19) (UNSC, 2015a)¹⁴⁵. Os Estados-membros e as organizações regionais autorizadas a combater tais redes criminosas deveriam estar em total conformidade com a legislação internacional de direitos humanos (parágrafo 10) e essa autorização não deveria prejudicar direitos, obrigações e responsabilidades estatais quanto às convenções do direito marítimo (parágrafo 11) (UNSC, 2015a). Isto é, sob hipótese alguma a União Europeia e seus Estados-membros poderiam deixar de cumprir com o salvamento de vidas humanas em alto mar.

Observa-se que esse documento pode ter colaborado indiretamente para reforçar ou justificar a narrativa de criminalização da atuação de ONGs do campo humanitário, as quais estariam sendo retratadas pela União e seus países-membros como sendo supostamente coniventes, ou parceiras de redes criminosas de contrabando de migrantes e de tráfico de seres humanos. O parágrafo 7º da Resolução 2240 ao definir que seus Estados-membros (e também organizações regionais) poderiam “[...] inspecionar em alto mar na costa da Líbia navios que eles tenham *motivos razoáveis* para suspeitar que estão sendo usados para contrabando de migrantes ou tráfico de seres humanos da Líbia [...]” (UNSC, 2015a, p. 4, grifo nosso, tradução nossa) favoreceu a livre interpretação dos seus Estados-membros acerca dos chamados motivos razoáveis. Isto é, seriam os Estados que os determinariam de modo a embasar e permitir a inspeção dessas embarcações suspeitas. Considerando-se que a linguagem é uma ferramenta fundamental na construção social de realidades e de regramentos (KUBÁLKOVÁ; ONUF; KOWERT, 2015), junto do papel da agência, logo tais motivos poderiam significar muitas coisas.

Nesse sentido, ao longo de 2015, muitas vezes, os tomadores de decisão da União e as lideranças políticas de seus Estados deram declarações polêmicas de que essas ONGs estariam teoricamente cooperando com as redes criminosas durante os resgates de migrantes e de refugiados no Mediterrâneo. Dessa forma, tal retórica aliada ao parágrafo 7º da resolução do Conselho poderia explicar os fundamentos de um discurso europeu cada vez mais criminalizante nos últimos anos em relação a esses atores não-estatais. Tamanha criminalização foi confirmada tanto por representantes entrevistados das instituições europeias quanto por especialistas das ONGs humanitárias, como abordarei ao final do capítulo seguinte.

¹⁴⁵ Desde então, essa autorização foi renovada ano após ano: a primeira vez foi em seis de outubro de 2016, através da Resolução 2312 (2016), posteriormente em cinco de outubro de 2017, através da Resolução 2380 (2017). No ano seguinte, em três de outubro de 2018 a Resolução 2437 (2018) garantiu isso mais uma vez (UNSC, 2018). A Resolução 2473 (2019) permitiu o mesmo, em dez de junho de 2019. E, em cinco de junho de 2020, através da Resolução 2526 (2020) um novo período de doze meses foi concedido (UNSC, 2020).

A segunda conquista daquele semestre ocorreu em vinte e nove de novembro, quando a União Europeia deu mais um passo em sua estratégia de combate aos fluxos migratórios irregulares. O bloco europeu oficializou uma nova cooperação estratégica com o governo turco através do Plano de Ação Conjunta UE-Turquia, resultado de negociações iniciadas em maio daquele ano. Nesse plano reforçava-se novamente a retórica da existência de uma crise sem precedentes, decorrente de desafios comuns (os ditos *influxos massivos* de pessoas que necessitavam de proteção internacional, e o *afluxo massivo* de sírios). Por isso, respostas coordenadas, comuns, deveriam também ser implementadas, com vistas a transmitir uma imagem clara de uma Europa mais forte. Por um lado, essa iniciativa buscava diminuir as causas principais que teriam culminado na migração forçada de mais de dois milhões de sírios em direção ao território turco, de modo a evitar que avançassem para o território europeu; continuar oferecendo assistência humanitária aos sírios sob proteção internacional na Turquia. Mas, por outro lado, fortalecia-se a cooperação para prevenir os fluxos migratórios irregulares, objetivando reduzi-los nessa fronteira do Mediterrâneo Oriental, bem como a ação de redes criminosas de contrabando de migrantes (EUROPEAN COMMISSION, 2015g; EUROPEAN COUNCIL, 2016). Esse plano teria sido incentivado por Angela Merkel, Chanceler alemã, sendo uma decisão tomada entre a Comissão e o CE, sem consultar o Parlamento (ENTREVISTA 9).

Entre onze e doze de novembro de 2015, em Malta, Chefes de Estado e de Governo europeus e africanos se reuniram na Cúpula de Valeta para debater a cooperação na área da migração (irregular) e encontrar respostas aos desafios prementes. Esta foi mais uma iniciativa no âmbito de outras parcerias com países terceiros do Sul Global para garantir a eficácia da política europeia contra a migração irregular¹⁴⁶. Na declaração política conjunta, reafirmaram-se compromissos antigos, oriundos de um diálogo de anos entre a UE e o continente africano¹⁴⁷, como o respeito aos direitos humanos e obrigações internacionais para com migrantes e refugiados, a necessidade de *gerir melhor* a migração e a mobilidade entre os

¹⁴⁶ Consoante Völkel (2017), Valeta segue uma tendência que teve origem em 1995, através do Processo de Barcelona, também chamado de Parceria EuroMed/ Euro-Mediterrânea. Desde então, a UE continuou formalizando parcerias multilaterais – Processo de Rabat (2006), Estratégia de Dacar (2011), Processo de Cartum (2014) – e bilaterais propondo Parcerias Para a Mobilidade (PPM) com países como Marrocos, Tunísia, Egito e Jordânia.

¹⁴⁷ Desde o começo do século XXI, a UE e os governos africanos organizaram conferências de alto nível ministerial para discutir o aprofundamento da cooperação entre ambas regiões quanto à migração, ao desenvolvimento econômico e desafios identificados. A Primeira Cúpula África-UE ocorreu em 2000, no Cairo; em 2006, durante a Conferência de Trípoli, entre a UE e a União Africana, assinou-se a Declaração Conjunta África-UE sobre Migração e Desenvolvimento; em 2007, a Segunda Cúpula África-UE aconteceu em Lisboa; a Terceira e Quarta Cúpula África-UE foram realizadas nas cidades de Trípoli, em 2010, e de Bruxelas, em 2014, respectivamente (IOM, 2014).

dois continentes, de combater as origens da migração irregular e do deslocamento forçado, intensificando a ação nesse campo, etc. (VALLETTA SUMMIT ON MIGRATION, 2015).

Quanto à retórica europeia sobre o tratamento do vívido fenômeno migratório daquele momento nas fronteiras externas europeias, Valeta representou um passo importante na estratégia contra a migração irregular. Tanto na supracitada declaração quanto no plano de ação da conferência, as lideranças políticas africanas e europeias reconheceram que a migração era uma responsabilidade compartilhada dos Estados de origem, de trânsito e de destino. Isto é, a União Europeia conseguia com isso o apoio dos governos do continente africano para aprofundar a cooperação nessa área. Embora entre as linhas de ação decididas constasse a intenção de fortalecer a garantia da proteção internacional de migrantes e solicitantes de refúgio, e a cooperação para a migração legal, o grande resultado concreto desse evento multilateral foi o compromisso para abordar as causas da migração irregular, encontrando formas de prevenção e luta contra isso, sobretudo, contra o contrabando de migrantes e o tráfico de seres humanos, estimulando-se a cooperação de instrumentos de retorno, readmissão e reintegração entre governos europeus e africanos¹⁴⁸ (EUROPEAN COUNCIL, 2015). Ademais, para conseguir implementar todos esses compromissos, seriam disponibilizados 1,8 bilhão de euros de um Fundo Fiduciário da UE (TUSK, 2015b). Seguindo a tendência desde o início daquele ano, essa foi mais uma evidência de que a política migratória havia se tornado uma das prioridades na agenda europeia (CARRERA *et al.*, 2015), assim como o desejo do estabelecimento de um sistema de controle migratório mais eficiente.

Meses mais tarde, em dezoito de março 2016, Turquia e UE aprofundaram mais suas relações em prol da cooperação ao combate e à prevenção dos fluxos migratórios irregulares entre ambos territórios. A partir dessa data, a Declaração UE-Turquia (também chamada de Acordo) pretendia colocar um fim à migração irregular do território turco para o europeu. Para tanto, a partir de vinte de março daquele ano, “Todos os novos migrantes irregulares cruzando da Turquia para as ilhas gregas [...]” passariam a ser retornados para a Turquia, e todas essas operações seriam custeadas pelo bloco europeu (EUROPEAN COUNCIL, 2016, documento eletrônico, tradução nossa).

¹⁴⁸ No discurso de abertura de Valeta, Donald Tusk deixou implícito que a política de retorno seria adotada gradualmente: “[...] o retorno adequado e a readmissão daqueles sem direito à proteção internacional é essencial. Isso é uma norma internacional, e uma responsabilidade dos Estados para com os cidadãos. Manter as portas abertas para refugiados e migrantes legais, migrantes irregulares deverão ser retornados eficaz e rapidamente. O retorno voluntário é sempre preferível. Mas quando não é possível, o retorno não voluntário é um pré-requisito para uma política de migração bem administrada.” (TUSK, 2015c, documento eletrônico, tradução nossa).

Da mesma forma, esse acordo previa outro mecanismo controverso: a cada sírio retornado das ilhas gregas para o território turco, um outro sírio seria reinstalado da Turquia no território europeu. Essa medida violava o direito fundamental de migrar e o regime internacional de refúgio, impedindo que esses sírios tivessem a oportunidade de solicitar o refúgio no local de sua preferência. A UE ainda se comprometia a desembolsar 3 bilhões de euros iniciais para assistir o governo turco em projetos destinados às pessoas sob proteção internacional desse governo (EUROPEAN COUNCIL, 2016). Em contrapartida, a partir dessa cooperação, o governo turco preencheria mais requisitos no seu processo de adesão à vaga entre o seletivo grupo de Estados-membros europeus. No capítulo seguinte, examinarei, através das respostas dos entrevistados, a percepção dos mesmos sobre esse tipo de acordo com países terceiros e o quanto isso pode resultar também em um problema futuro para a UE, como política de barganha nas rodadas de negociações com a Turquia e com outros países terceiros.

4.3 EXISTEM POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DIFERENTES NO INTERIOR DA UE?

Nesta seção, outras medidas tomadas pela Comissão, no âmbito do aprofundamento das *guidelines* da Agenda Europeia de Migração, pelo CE e Conselho de Ministros, e seus próprios Estados-membros, serão analisadas, utilizando-se as respostas obtidas durante as entrevistas realizadas no primeiro semestre de 2019, em Bruxelas. Discute-se, essencialmente, a avaliação geral dos entrevistados sobre a existência, ou não, de uma única política migratória europeia e as reações dos Estados-membros nesse período. Esta penúltima seção foi dividida em duas partes: a) na primeira, examinarei os principais resultados da pergunta nº 5; e b) na segunda, abordarei outras possíveis justificativas elencadas pelos entrevistados, complementando essa análise.

4.3.1 Se elas existem, o que explicaria isso?

Na pergunta nº 5, o objetivo do conjunto de questionamentos propostos foi instigar o(a) entrevistado(a) a comentar abertamente sobre uma impressão recorrente ao longo da pesquisa, fruto das leituras, e igualmente de um fato disseminado, ora explícita, ora implicitamente, tanto por organizações internacionais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018; OHCHR, 2015) quanto pela própria imprensa internacional (BACZYNSKA, 2018; BBC, 2016; DEUTSCHE WELLE, 2018b; EMMOTT; GUARASCIO, 2015; SURK, 2015) acerca da suposta existência de várias políticas migratórias simultâneas naquele momento. Apropriando-me de apenas um

dos polos mais emblemáticos do debate sobre a dita crise migratória e política europeias em andamento desde 2015, eu desejava compreender essencialmente por que os Estados-membros europeus davam a entender que não seguiam a mesma política migratória comum definida pela União. Ou, por que reagiam, respondiam de diferentes formas induzindo à interpretação de que existiam várias políticas migratórias em jogo. Por isso, então, perguntei aos funcionários entrevistados se eles confirmariam ou refutariam esse fato: “Como os Estados-membros reagiram e/ou trataram este fenômeno até o momento? Quanto às reações dos países do Visegrado/V4 sobre fechar suas fronteiras e, também, sobre não desejar acolher migrantes que chegarem na Europa, poderíamos dizer que existem diferentes políticas migratórias no interior da UE? Por que os Estados-membros europeus não seguem a mesma política migratória da UE?”.

As respostas variaram bastante entre as vinte e cinco pessoas entrevistadas (Apêndice D). Seis pessoas (nº 13, 15, 16, 18, 19 e 24) discordaram do fato sugerido, mesmo que também implicitamente. Já os entrevistados nº 3, 21 e 23 não responderam diretamente ao que foi solicitado ou suas respostas foram consideradas neutras, porque não ficou claro se discordavam, ou se concordavam com as ideias sugeridas. De maneira geral, os entrevistados se dedicaram a responder a cada um dos questionamentos dessa pergunta, exceto quatro (nº 4, 14, 17 e 22), aos quais tal pergunta não foi feita¹⁴⁹.

Contudo, doze entrevistados (nºs 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 20 e 25) concordaram com a afirmação implícita feita nas duas últimas perguntas – simplificadas aqui pela ideia de que existiram sim diferentes políticas migratórias ou comportamentos nesse domínio na União Europeia, assim, desrespeitando a política migratória comum, entre 2015 e 2018¹⁵⁰. Mesmo esse número não sendo representativo da maioria do grupo de pessoas consultadas, ele demonstrou que a percepção sobre possíveis diferentes comportamentos dos governos dos Estados-membros nessa matéria, ainda que em menor escala ou em momentos pontuais, existiu durante o período analisado. Se esse não fosse o caso das circunstâncias em exame, por que então doze pessoas teriam convergido sobre tal questão? Esses entrevistados comentaram que os Estados-membros europeus, especificamente os países do Visegrado (Eslováquia,

¹⁴⁹ Nesses casos não foi possível realizar todo o questionário devido ao intervalo de tempo proposto para entrevista ter sido insuficiente – fosse pela agenda do mesmo ou da mesma, fosse porque suas respostas às perguntas anteriores eram muito extensas, diminuindo então o tempo para responder a todo o questionário –, ou porque o(a) entrevistado(a) havia comentado algo sobre isso em alguma de suas outras intervenções.

¹⁵⁰ Embora o recorte cronológico de 2015 e 2018 não esteja citado ou escrito na pergunta do questionário, todos os entrevistados foram previamente informados sobre os detalhes da pesquisa antes do início de cada entrevista.

Hungria, Polônia e República Tcheca), não tiveram o mesmo comportamento em matéria de política migratória diante do fenômeno migratório a partir de 2015, e apresentaram diferentes razões para isso, as quais passo a discutir.

A funcionária anônima da DG HOME (ENTREVISTA 9) não negou a ideia de que existiram diferentes políticas migratórias simultâneas na União Europeia diante do fenômeno migratório observado. Em um dos polos da política europeia, houve os governos de extrema-direita que atuaram intensamente em muitos Estados-membros nos últimos anos sendo contrários à imigração, como aqueles dos países do Visegrado. Estes representariam nações que não possuíam um passado migratório (plural), porque, através da sua percepção, não estariam acostumadas a acolher migrantes. Ainda que generalizações sejam temerárias, esse fato ajudou a compreender um pouco da possível narrativa do medo ou da aversão contra estrangeiros¹⁵¹, verificada pelo menos no caso do atual governo húngaro, conforme abordado na seção anterior.

O funcionário anônimo do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 19), corroborou esse argumento da falta de um passado migratório. Para ele, existe uma tradição nos países da Europa ocidental quanto ao recebimento de imigrantes, ao respeito e à proteção de minorias e de refugiados, resguardadas as suas diferenças. Enquanto isso não ocorre em outros países do leste europeu, que possuem populações de imigrantes a taxas quase zero, em proporção às suas populações nacionais.

Portugal não é a Holanda, mas, digamos, que têm sistemas de acolhimento, mais ou menos, desenvolvidos e capazes de acolher, [...] temos uma série de países, você soletrou os do Visegrado, se calhar, porque eles têm sido mais [...] mas não são os únicos, [...] Enfim, todos aqueles países, incluem, talvez, os países bálticos. [...] São países que não têm qualquer tradição, que têm dificuldades estruturais mesmo para acolher refugiados [...] [e] pouca vontade de mudar a situação [...]. (ENTREVISTA 19, 2019).

Acresce-se a isso o fato de que esses são países muito recentes no âmbito da UE, os quais, logo, estariam cansados de receber ordens de países como França, Alemanha ou outros membros fundadores do bloco europeu (ENTREVISTA 9). Seguindo-se esse raciocínio, o aumento do volume migratório visto em suas fronteiras nesse período teria motivado os mesmos a tomarem suas próprias medidas.

¹⁵¹ No caso da Hungria, ela explicou que no passado, devido ao desenvolvimento de crises políticas internas, muitos húngaros tiveram que fugir e solicitar refúgio nos seus vizinhos europeus. Com isso, a história húngara parece não ter ensinado nada às suas atuais lideranças políticas sobre a necessidade de proteção internacional de pessoas perseguidas devido a motivos políticos, menos ainda se considera-se a carnificina das duas Grandes Guerras na primeira metade do século XX, que assolou o continente.

Por outro lado, o comportamento restritivo no campo migratório desses e de outros Estados-membros estaria também relacionado ao contexto de ataques terroristas que foram estrategicamente utilizados contra estrangeiros na Europa pelos partidos populistas. Há países da fronteira sul da UE, como a Itália, que demonstraram também estar cansados de ter que lidar praticamente sozinhos com a recepção da maior parte dos fluxos migratórios nos últimos anos. E há ainda países, como Dinamarca e Suécia, historicamente tradicionais na acolhida de refugiados, que agora estariam se radicalizando, ou seja, adotando uma política migratória mais restritiva. O funcionário anônimo da DG HOME (ENTREVISTA 9) considerou isso como sendo assustador. Porque se isso acontece nessas nações, “Como será em outros países? Porque eles são alguns dos países mais progressistas da Europa [...]” (ENTREVISTA 9, 2019, tradução nossa). Assim, em síntese, ele constatou que tamanha conjuntura acabou resultando no fechamento, seja físico, seja político-ideológico, das fronteiras externas da União.

4.3.2 Outras possíveis justificativas

André Gillissen, então Vice-Chefe do Gabinete da Presidência do CE (ENTREVISTA 11), apresentou uma explicação um pouco diferente sobre aquilo que teria motivado tanto o comportamento diversificado dos Estados-membros quanto o fortalecimento das suas fronteiras externas. As respostas distintas desses países teriam sido influenciadas pela questão da realocação de refugiados, política que teria fracionado profundamente a Europa. No entanto, o impasse político produzido não ocorreu somente porque os governos do leste europeu não concordaram com a política de realocação, mas porque também isso criou um certo efeito de atração de mais migrantes e refugiados para os países do sul europeu (sobretudo Grécia e Itália)¹⁵². Esse entrevistado explicou que quanto mais refugiados fossem aceitos por esses países, outros mais desejariam ir para a Europa. Considerando isso, os governos da Grécia, Itália e Espanha bloquearam a reforma do direito de refúgio (Regulamento de Dublin) porque uma parte dessa reforma previa o reforço da responsabilidade do país de chegada ou de entrada no território europeu. Nesse sentido, durante as negociações no CE três blocos políticos – com objetivos conflitantes – acabaram sendo formados: os países do norte que desejavam que a reforma do direito de refúgio avançasse, um segundo grupo composto pelos países do leste que afirmavam que a prioridade da Europa era reforçar o controle de suas fronteiras e não a redistribuição dos refugiados; e

¹⁵² Como visto no capítulo anterior, esse tipo de explicação é problemático.

um último grupo composto pelos países do sul, que não queriam ver a reforma da política de refúgio aumentar suas responsabilidades.

Diante dessa conjuntura de divisão política, Donald Tusk, então Presidente do CE, teria buscado renovar o consenso. Dentre suas primeiras medidas tomadas, Tusk defendeu isso “[...] dizendo que ‘é preciso reunir forças para a proteção das fronteiras’.” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa). Nesse sentido, Gillissen nos faz lembrar o *slogan* da campanha política do BREXIT (*Take Back Control*), o qual remetia a ideia de que a Europa não controlava mais suas fronteiras. Uma narrativa que ecoava ganhando adeptos, se propagava facilmente naquele momento entre os governos europeus. Por isso, Tusk decidiu priorizar a retomada do fortalecimento do controle das fronteiras externas europeias. Retórica que no início foi percebida como similar àquela de Viktor Órban: “[...] alguns acreditaram que ele tinha as mesmas posições que Órban, mas [...] hoje os 28 Estados-membros concordam para dizer que a prioridade é de retomar o controle das fronteiras.” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa).

Uma segunda medida que complementou essa agenda foi a tentativa de convencer os países de origem a aceitarem o retorno de migrantes que entraram irregularmente na Europa e que não teriam mais direito a solicitar o refúgio porque tiveram seus pedidos indeferidos, ou porque vinham de um país que não está em situação de guerra. Esta política hoje é um consenso no CE. A União conseguiu isso “[...] alegando que somos os seus primeiros... seus primeiros parceiros comerciais, somos seus primeiros doadores de ajuda para o desenvolvimento [...].” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa). Teria sido isso resultado de uma *persuasão-impositiva* da Europa sobre os países terceiros do Sul Global, de sua vizinhança extremamente dependente da ajuda para a manutenção de seu *status quo* socioeconômico, travestida de *soft power* europeu? Ou, teria sido simplesmente a experiência europeia de persuadir o seu parceiro diante das rodadas de negociação multilaterais? Gillissen esclareceu que basicamente o raciocínio era o seguinte “[...] a gente coopera com vocês no plano comercial, a gente coopera com vocês no plano do desenvolvimento, não seria [trecho inaudível] que vocês cooperassem com a política de migração?” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa). Esse último fato apresentado por Gillissen apenas reforçou a vontade dos Estados-membros de fortalecerem as fronteiras externas europeias, e de restringirem os fluxos migratórios, como medida necessária para acabar com os fluxos irregulares. Como abordado ao longo deste capítulo, esse foi um expediente mais antigo posto em prática, para um problema ainda mais antigo do que os fluxos migratórios registrados no verão de 2015. Essas circunstâncias levaram os Estados-membros a tomarem medidas mais enérgicas para fazer

disso uma realidade, pois agora a migração era finalmente uma prioridade para a UE.

Para Leïla Bodeux, da Caritas Europa (ENTREVISTA 2), os Estados-membros europeus empregaram também políticas migratórias enormemente diferentes. Os Estados-membros da Europa ocidental foram, teoricamente, mais acolhedores do que aqueles do leste, resguardadas suas diferenças. Por exemplo, a Alemanha, através da Chanceler Angela Merkel, não teria aberto suas fronteiras como a mídia reportou em 2015. Mas, sim, deixado os migrantes apenas passarem, pois sabia-se que em sua maioria eram migrantes com uma boa qualificação educacional, que poderiam servir aos interesses da sociedade alemã, como afirmaram outros entrevistados. Muito diferente dos outros países da Europa ocidental que não seguiram essa estratégia, porque se eles tivessem seguido a Merkel, talvez a Rota dos Balcãs não tivesse sido utilizada e, assim, fechada. A atitude de Merkel foi avaliada como algo positivo, mas que não acabou sendo acompanhada pelos países vizinhos ocidentais, como a França, muito menos pelos vizinhos do leste europeu. Contudo, Bodeux destacou que mesmo na Alemanha de uma narrativa mais receptiva, leis restritivas foram criadas nesse período também¹⁵³. Da mesma forma, a França, desde o início do governo Macron, não manteve uma política migratória muito acolhedora, assim como muitos outros países do ocidente. Por sua vez, o fato de cada Estado-membro reagir, geralmente, de uma forma diferente produziu o que ela denominou como *efeito dominó de retirada* dos países do leste, do seu compromisso para com pessoas necessitando de proteção internacional.

Por essas razões, a divisão leste-oeste entre as políticas migratórias e os comportamentos dos governos europeus, desde essa época, precisa ser revista e analisada minuciosamente. Bodeux exemplificou isso através do caso da Bélgica, que manteve um discurso que, às vezes, não é muito diferente daquele dos países do leste europeu¹⁵⁴. Nessa

¹⁵³ Um exemplo disso ocorreu em março de 2016, quando Merkel propôs o Pacote de Refúgio II (*Asylum Package II*), aprovado pelo parlamento alemão, para diminuir o fluxo de refugiados em direção ao país. Essa lei continha medidas que propunham uma suspensão de dois anos do direito de refugiados, impedindo tais refugiados vindos de zonas de guerra, de trazerem familiares, como suas crianças para a Alemanha. Logo, isso dificultava a reunificação familiar e o seu processo de integração em meio à sociedade alemã, violando normas internacionais e instituições da própria constituição alemã (como o casamento, a família). A então Ministra federal da Família, Manuela Schwesig, chegou a criticar essa medida na época, junto das organizações do terceiro setor que lutavam pelos direitos de crianças e de refugiados. Somente em 1º de agosto de 2018, essa suspensão foi extinta, permitindo novamente à reunificação familiar de pessoas com direito à proteção subsidiária (geralmente, refugiados sírios que tinham recebido proteção de nível inferior, porque não tinham conseguido comprovar que estavam sendo perseguidos pessoalmente, sob os termos da Convenção de Genebra, embora se reconhecesse que fugiam da guerra). Mas, agora, determinava-se uma cota de um mil parentes por mês para serem reunificados na Alemanha (GOEBEL, 2017; KNIGHT, 2016).

¹⁵⁴ Em março de 2016, o então Secretário de Estado belga para o Refúgio e a Migração (2014-2018), Theo Francken, foi abordado por dois refugiados, quando visitava um centro de acolhimento da Fedasil (agência federal belga para acolhimento de refugiados), próximo de Louvain. Desaprovando o tom empregado por esses refugiados em sua fala, na resposta de Francken, primeiramente, ficou implícita a reprovação dessa

ocasião, Bodeux não citou o discurso do governo austríaco, mas esse também foi um caso emblemático¹⁵⁵.

Certamente, quando observam-se as estatísticas de acolhimento e/ou de realocização de refugiados, evidentemente, os países do leste acolheram ou realocalizaram praticamente refugiado algum. Por isso, os números são tão baixos quando comparados com os vizinhos da Europa ocidental. Há de se considerar também que os países do leste possuem uma população de estrangeiros (pessoas nascidas fora da UE) muito menor (EUROSTAT, 2018a) comparativamente aos demais Estados-membros. Para Bodeux, isso justificaria o motivo para um sentimento de medo do migrante, ou do refugiado. Seus colegas que trabalhavam nesses países enfatizavam bastante esse aspecto, explicando que geralmente os migrantes que existem por lá são parecidos com a população local (*migrantes do tipo ucraniano*). Logo, essas sociedades teriam medo dos africanos, mesmo se não existem africanos por lá. Teriam medo de muçulmanos, mesmo se não existissem muçulmanos também. Ela afirmou ainda que isso é interessante, porque “[...] quanto menos interações existirem com os refugiados, mais difícil isso será para defendê-los, na verdade. Quando a gente favorece as interações as pessoas são mais abertas, mesmo se no início elas sejam talvez um pouco reticentes.” (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa). O relato de Bodeux ajuda a desmistificar a ideia, comumente retratada pela grande imprensa europeia e, propositalmente destacada pela pergunta desse questionário, quanto ao caso negativo dos países do Visegrado, como sendo o pior ou o único exemplo. Sua fala colabora na desconstrução da narrativa de que os países europeus ocidentais foram geralmente mais receptivos, ou que acolheram mais migrantes,

abordagem e, em segundo lugar, que os refugiados deveriam colaborar e ter mais compreensão com o país de acolhida: “Vocês foram mais de 10,000 a desembarcar na nossa casa, em um espaço de algumas semanas. Não é fácil para um país. Também não é fácil para a opinião pública. Nós fazemos muitos esforços para acolhê-los em condições humanas. Então, um pouco de reconhecimento de sua parte não seria um luxo.” (LA LIBRE, 2016, documento eletrônico, tradução nossa). Em março de 2017, Francken tentou criminalizar, via Twitter, a ONG *Médecins Sans Frontières*, acusando-a de compactuar com redes criminosas de contrabando de migrantes e tráfico humano, agindo como uma atravessadora ao ajudar a resgatar migrantes e refugiados no Mediterrâneo. Pouco tempo depois, ele acabou tendo que se retratar, tuitando que “retirava” o que tinha dito, sem fazer um pedido formal de desculpas (DASSY, 2017).

¹⁵⁵ Em março de 2017, em visita à missão europeia da Frontex em Malta, o então Ministro de Relações Exteriores da Áustria, Sebastian Kurz, acusou também as ONGs que prestavam o serviço de busca e resgate no Mediterrâneo – que deveria ser a função da União – de serem “cúmplices” pelos afogamentos de migrantes no mar, porque algumas dessas ONGs enviavam seus navios muito próximo da costa líbia, “colaborando com os atravessadores”, os quais, por sua vez, enviavam mais embarcações com migrantes para serem resgatados. Kurz afirmou ainda que os migrantes não deveriam ser levados até os portos italianos. Eles deveriam ser enviados para “campos de acolhimento” (vide campos de retenção ou detenção de migrantes) fora dessas fronteiras externas, como o governo australiano fazia devido ao acordo com o governo da Papua Nova Guiné, até outubro de 2017. Nessa mesma visita, Klaus Rösler, então Diretor da Divisão de Operações da Frontex, de certa forma endossava o que tinha dito Kurz ao afirmar que o trabalho dos contrabandistas de migrantes tinha se tornado mais fácil, já que os migrantes eram rapidamente salvos em frente à costa líbia (RTBF; BELGA, 2017).

como sendo os únicos. O que, de fato, não ocorreu.

Nesse sentido, Nazanin Sepehri argumentou não ver diferença entre a política instrumentalizada pelos países do grupo do Visegrado e aquela mantida pela própria UE. Segundo a assistente parlamentar sueca, a Comissão Europeia teria durante anos “[...] dito aos Estados-membros: ‘vocês têm que proteger as fronteiras externas! Vocês têm que assegurar que migrantes irregulares não venham! Vocês têm que fazer todas essas coisas.’” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa). E, então, os países do Visegrado estariam fazendo isso e “[...] se gabando da violência que isso significa. Mas isso significa violência [...] no sentido de que a Comissão quer dizer também como você vai parar as pessoas na fronteira, se não com violência.” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa). Para Sepehri os países do Visegrado são fascistas e insanos, mas o resto da política europeia não agiria muito diferente. Por isso, ela concluiu sua resposta afirmando que “[...] realmente pensa que a única diferença é que o Visegrado se gaba disso, enquanto os Liberais ficam todos calados sobre isso. É isso!” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa).

Reconhecendo que essa era uma questão difícil a ser tratada e que sua resposta não tinha embasamento científico, portanto, resultava de sua própria percepção enquanto parlamentar e de conversas com seus colegas do leste europeu, Édouard Martin, MEP francês (ENTREVISTA 1), apontou quatro motivos para o comportamento restritivo dos países do Visegrado. Primeiramente, existe uma razão histórica. O passado soviético teria deixado marcas como a ideia da invasão territorial, já que os soviéticos haviam conquistado o território nacional desses Estados-nação, mantendo-os sob seu domínio durante décadas ao longo do século XX. Da mesma forma, Pavel Telička, então MEP tcheco e Vice-Presidente do Parlamento (ENTREVISTA 18), reconheceu que existem países que podem ter sido influenciados por suas regras políticas diferentes, pelo que chamou de herança cultural diferente, a exemplo da experiência do isolamento durante o período da União Soviética. “Existe, claro, uma disposição aproximada para algumas culturas, menos para outras culturas, você sabe...” (ENTREVISTA 18, 2019, tradução nossa). Telička destacou ainda a relação entre essa cultura de isolamento e o medo do terrorismo oriundo dos ataques terroristas em Paris (2015) e de *jogos políticos perigosos* que conectaram migração, nacionalismo e xenofobia (e racismo).

[...] se você vive em uma sociedade que esteve isolada por 40 anos durante a era comunista e então você não terá experiência com certos... certos grupos étnicos. E repentinamente você verá que existe uma guerra acontecendo, que existem pessoas sendo decapitadas e que pessoas vêm do... do mesmo país como migrantes, refugiados e que não está claro se elas são essas ou aquelas. (ENTREVISTA 18,

2019, grifos nossos, tradução nossa).

Consequentemente, esse primeiro fator apontado pelos MEPs francês e tcheco teria influenciado, de maneira geral, as medidas restritivas tomadas por esses governos europeus, como a decisão de fechar fronteiras na Hungria, para tentar conter o volume do fluxo migratório indesejado de migrantes e refugiados naquele momento.

Édouard Martin apresentou o segundo motivo como decorrente de uma narrativa defendida pelos países do leste europeu alegando que não estariam ainda no mesmo nível de desenvolvimento econômico dos seus vizinhos da Europa Ocidental. Logo, passariam ainda por muitas dificuldades, impedindo o acolhimento de grandes volumes de refugiados, por exemplo. Isto é, esses países não teriam aparentemente as mesmas condições sócio-econômicas que sua vizinhança percebida como rica, sendo o acolhimento considerado um esforço extra o qual não desejavam fazer naquele momento porque isso poderia supostamente desestabilizar suas sociedades nacionais. O parlamentar exemplificou isso através do caso da Eslováquia que teria que realocar 600 refugiados. Com isso, ele fez uma pergunta retórica “[...] seria isso que desestabilizaria a economia eslovaca?” (ENTREVISTA 1, 2019, tradução nossa). Um número risível, principalmente, quando é comparado com o total de sua população nacional de 5,45 milhões de pessoas. Será que 600 refugiados teriam a capacidade desestabilizar essa sociedade?

Em terceiro lugar, existe também o sentimento de liberdade reconquistada após o fim da URSS, que se coaduna com o primeiro fator. Por isso, Martin afirmou que isso tudo é muito cultural, uma vez que ele entende que esses europeus temiam que o afluxo *massivo* de migrantes poderia fazê-los perder a sua cultura. E, finalmente, em quarto lugar, existe também a impressão de que a Europa (Bruxelas, Comissão Europeia) quer lhes impor algo que eles não querem por questões culturais, de abordagem étnica, ou razões falsamente econômicas. Ou seja, esse parlamentar francês afirmou que *há muita hipocrisia* nessa narrativa do medo.

A percepção dos dois parlamentares supracitados e da funcionária da Caritas sobre a importância do fator histórico-étnico-cultural na retórica desses Estados-membros é verificada igualmente através do pensamento dos economistas Václav Klaus e Jiří Weigl (2017), duas autoridades políticas reconhecidas na República Tcheca¹⁵⁶. Oferecendo uma explicação alarmista, normativa e autoproclamada como contrária ao “politicamente correto” e ao “humanismo hipócrita” das “elites europeias”, esses autores descreveram os fluxos

¹⁵⁶ Klaus foi o segundo Presidente da República Tcheca entre 2003-2013 e Weigl foi Chefe do Gabinete da Presidência no mesmo período.

migratórios em direção à União Europeia em 2015 como algo potencialmente negativo, comparando-os às invasões históricas de povos bárbaros (algo que *desestabilizou* as civilizações europeias durante séculos), sendo, então, uma nova ameaça que precisava ser contida e assim compreendida pela política europeia. O trecho abaixo exemplifica uma narrativa que vitimiza a chamada civilização europeia, a qual estaria sendo *atacada* pelos fluxos migratórios, tentando transformar isso em um problema de segurança social e menosprezando intencionalmente, as motivações de guerra, de perseguição e de sobrevivência que levaram muitas pessoas e suas famílias a arriscarem suas vidas cruzando territórios, em terra e em alto-mar, convivendo com violência diária até conseguirem chegar à Europa.

A onda migratória em curso, infelizmente, ainda não atingiu seu pico, mas **já é, em seus efeitos, comparável às invasões antigas de povos “bárbaros” no mundo antigo**. [...] A Europa teve que se defender contra as invasões árabes, mongóis e turcas, frequentemente às custas de grandes sofrimentos e de enormes perdas humanas e materiais; no entanto, ela conseguiu, até agora, se defender com sucesso. Hoje, **nós fazemos um apelo para salvar a Europa**. Ao contrário do passado, **a vontade de defender a Europa está diminuindo**. É substituída por uma série de elementos díspares. **Nenhuma tese geral foi desenvolvida sobre a natureza dos ataques os quais nós somos vítimas, nem sobre a necessidade para nos defender**. E ninguém concorda com o que deveria ser defendido. A Europa – e sobretudo sua parte “integrada” –, através do prisma de um humanismo hipócrita e desviado, abandona-se às ideologias, certamente em voga, mas com consequências suicidas que são o multiculturalismo e o “*human-rightism*” ou mesmo o pluralismo cultural e os “direitos humanos”. (KLAUS; WEIGL, 2017, p. 24–25, grifos nossos, tradução nossa).

Jozo Radoš, MEP croata, respondeu também que existiram diferentes políticas migratórias no interior da União Europeia, devido a duas razões. A primeira delas seria a incerteza sobre o comportamento dos Estados-membros europeus neste processo, essa relacionada à provável falta de solidariedade a nível supranacional quanto à temática migratória. Isto é, os “[...] países que estão expostos aos fluxos migratórios não estão seguros de que toda a União Europeia vai participar do fardo.” (ENTREVISTA 6, 2019, tradução nossa). Por isso, países como os do Visegrado temiam que tivessem que arcar sozinhos com a responsabilidade desses afluxos migratórios, devido à sua localização no território europeu.

O segundo fator diz respeito ao “[...] comportamento negativo dos cidadãos daqueles países. Porque eles não querem [...] aceitar muitos migrantes os quais podem afetar as suas relações internas e talvez seja, na percepção deles, algum tipo de perigo [...] para a vida normal deles.” (ENTREVISTA 6, 2019, tradução nossa). Eis aqui, novamente, indícios que explicam a disseminação de uma narrativa do medo, não restrita somente aos países do leste europeu. Radoš afirmou ainda que, embora esse seja um *pensamento lógico* e comum nesses

países, o bloco europeu deve concentrar seus esforços para impedir o seu avanço, garantindo o pleno estabelecimento de sua política migratória: “[...] a União Europeia geralmente tem que tentar lutar contra esses [...] medos e tentar [...] construir uma política migratória comum.” (ENTREVISTA 6, 2019, tradução nossa).

Como alguns outros entrevistados, Pierre Verbeeren, Presidente da ONG *Médecins du Monde* (ENTREVISTA 13), discordou da afirmativa implícita na pergunta. Para ele existe sim uma política migratória comum europeia, resultado de processos que foram muito bem construídos e que hoje possuem um impacto real. Alguns exemplos são o Processo de Cartum (“Iniciativa para a Rota Migratória UE-Chifre da África”, em 2014) para prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes, ou mesmo as discussões com os países da região do Sahel (Plano de Ação para a Região do Sahel 2015-2020)¹⁵⁷, entre outros. “Todos são processos que são muito custosos. E, portanto, em termos de eficiência são bastante baixos, porque na realidade [...] são antes de tudo as necessidades dos países de origem que geram os movimentos migratórios [...]”. (ENTREVISTA 13, 2019, tradução nossa). Nesse sentido, ele criticou o Acordo UE-Turquia, afirmando que os números de chegadas de migrantes na Europa já tinham diminuído em 50%, mesmo antes da assinatura desse acordo, e que esse seria outro exemplo de um investimento financeiro fenomenal dedicado para, supostamente, conter a imigração embora não fosse mais tão necessário naquela época. Ademais, o custo em termo de direitos humanos e de credibilidade da União Europeia são igualmente gigantescos. “Mas, é uma política comum. [...] Todo mundo concorda em colocar o problema para fora da União Europeia. Isso está claro!” (ENTREVISTA 13, 2019, tradução nossa). Ele criticou as medidas custosas e pouco eficazes nas negociações com países de origem dos movimentos migratórios como, por exemplo, o acordo entre a Itália e os guardas costeiros líbios. “Tudo é muito frágil! É isso que eu vos digo. [...] Tudo é extremamente frágil! Pra mim, estamos sob acordos de fachada [...]” (ENTREVISTA 13, 2019, tradução nossa), baseados em números de fluxos migratórios muito inferiores se comparados àqueles de 2015 e 2016. Hoje, então, a política migratória comum da UE se dedicaria a desviar a *problemática* das migrações para longe do território europeu, e estaria ainda tentando encontrar o denominador comum sobre como redistribuir algumas milhares de pessoas concentradas na Grécia.

Raoul Ueberecken, funcionário do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 24),

¹⁵⁷ Sua negociação ocorreu no âmbito do Conselho de Ministros e teve início em 2011. Esse Plano foi adotado em vinte de abril de 2015 em outra reunião desse Conselho. Em junho de 2015 foi aprovado pelos cinco países do Sahel em reunião com Federica Mogherini, então Alta Representante da UE e Vice-Presidente da Comissão (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b).

ponderou que acredita que essa não é uma questão de saber se os Estados-membros europeus querem ou não mais seguir a política migratória comum, como também afirmou outro funcionário do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 19). O que diz respeito à matéria de política migratória da União já foi definido nas conclusões do CE entre 2015 e 2017, adotado e acordado a partir de um consenso. “Então, todos os Estados-membros estão de acordo, todos os Chefes de Estado e de governo, incluído nisso, aliás, o Presidente da Comissão, estão de acordo com esse texto!” (ENTREVISTA 24, 2019, tradução nossa). Isto é, existe sim um consenso sobre as grandes linhas da política migratória. O problema é que existem desacordos em questões específicas, como as quotas de redistribuição, ou a realocização de refugiados e é nisso que as pessoas geralmente prestam atenção. Não no todo, em sua opinião. Ele reconheceu que esse é um elemento que criou uma fratura na relação entre os Estados-membros. Mas, afirmar que não existe uma política migratória comum lhe parece muito simplista como afirmação, já que ela existe, assim como existe o Espaço Schengen, e uma gestão comum das fronteiras externas há quase duas décadas, antes mesmo do que ele chamou de crise migratória. Portanto, a ideia de que não existe uma política migratória comum lhe parece equivocada e é resultante da própria crise migratória a partir de 2015, embora ele tenha dito que *practitioners* falavam nessa hipótese, antes mesmo daquele ano.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo busquei discutir os antecedentes dos elementos da política migratória europeia atual que a co-constituíram sob uma lógica mais securitária ao longo dos anos. Isso foi construído através dos agentes europeus (Chefes de Estado ou de Governo, Ministros de Estado dos Estados-membros, altos funcionários das principais instituições da UE, entre outros), da linguagem empregada por esses e de suas práticas, permitindo-lhes elaborar regras sociais (declarações e discursos oficiais) e legais (normativas, diretivas europeias, tratados bi e multilaterais com a vizinhança europeia), para conseguir combater a migração irregular nas fronteiras externas da UE e assim proteger seus interesses e àqueles de suas sociedades nacionais.

Essa narrativa de combate à migração irregular, ou da necessidade de adoção de medidas migratórias, cada vez mais restritivas, para prevenção e repressão da atuação de redes criminosas de tráfico de seres humanos e de contrabando de migrantes não é algo inédito. Não é uma novidade na política europeia. Muito menos é decorrente das ditas novas diretrizes da

política migratória europeia sistematizadas a partir da Agenda Europeia de Migração, implementada pela Comissão Europeia, em maio de 2015. Menos ainda pode-se afirmar que o fenômeno migratório ocorrido entre 2014 e 2015, caracterizado pelo discurso europeu como uma suposta crise migratória sem precedentes nas fronteiras externas europeias, como analisado no capítulo anterior, e neste também, foi o único elemento que determinou ou que produziu a atual política migratória. Isto é, uma política mais securitária de uma Europa crescentemente preocupada agora em suprimir definitivamente a ação de atravessadores e de redes criminosas que exploram a necessidade de sobrevivência de migrantes e de refugiados. Como se antes de 2015, ou de 2014, tudo estivesse indo bem. Como se esse fenômeno considerado enquanto problema de segurança não existisse antes dessas datas. Os *decisions makers* europeus adaptaram a narrativa, tentando culpabilizar a suposta crise de 2014-2015 por suas políticas restritivas e securitizadoras das migrações.

O fenômeno migratório (a suposta crise migratória europeia) que se desenvolveu nesse período coincidiu com a formulação da nova Agenda Europeia de Migração e corroborou para o fortalecimento da tomada dessas medidas mais restritivas, para resolução dessa problemática de segurança. Pois, desde 2014, a nova gestão da Comissão Europeia tinha definido a migração como uma das prioridades do quinquênio 2014-2019. Jean-Claude Juncker e demais governantes europeus sabiam que os fluxos migratórios irregulares estavam aumentando em direção ao território europeu, e que milhares de migrantes e de refugiados estavam morrendo no Mar Mediterrâneo nos últimos anos. Sabiam da existência de uma vizinhança europeia conflagrada por muitos problemas antigos de segurança, oriundos dos desdobramentos da Primavera Árabe, como a Guerra da Síria, desde março de 2011, ou a dissolução do Estado da Líbia no mesmo ano, entre outras problemáticas de segurança que, certamente, repercutiriam cada vez mais nas portas da União Europeia, porque ainda não haviam sido solucionadas através da cooperação entre a comunidade internacional e medidas sustentáveis ao longo prazo.

Então, era apenas uma questão de tempo para os fluxos migratórios irregulares aumentarem em direção à União Europeia, visto que, os países vizinhos desses conflitos civis não tinham mais condições de absorver mais refugiados e novos solicitantes de refúgio. Era apenas uma questão de tempo realmente para essas pessoas conseguirem fugir uma, duas, três ou mais vezes, tentando sobreviver, e pensando que seriam bem acolhidas pelas nações europeias. Era uma questão de tempo para que cidadãos de sociedades vizinhas, que não lidavam com conflitos civis reconhecidos pela comunidade internacional, mas que lidavam com muitos problemas estruturais, de segurança societal, como insegurança alimentar,

pobreza extrema, etc., tão difíceis quanto uma guerra, tivessem de fugir de seus países de origem como medida de sobrevivência; e tomar o rumo do mar para tentar solicitar a proteção internacional de outro Estado.

Ou seja, essa não era a primeira vez que isso acontecia. Há muitos anos a União Europeia é um destino provável e necessário para solicitação do refúgio, devido à sua localização geográfica. Para além da Primavera Árabe, esse era um triste cenário recorrente na região do Mediterrâneo. Certamente, o período 2014-2015 foi ímpar pela proporção quantitativa dos fluxos migratórios de migrantes e refugiados que entraram em situação irregular pelas suas fronteiras externas. Mas, como analisarei no próximo capítulo, através de uma parceria binacional entre os Reino da Espanha e do Marrocos, em 1992, reativada em 2018, os fluxos migratórios irregulares sempre existiram em direção à União, assim como todos esses problemas sócio-político-econômicos estruturais em sua vizinhança. Logo, os fluxos migratórios acabam sendo *naturais*, e não porque *os migrantes gostam de correr riscos*, ou porque *querem apenas uma vida melhor na União Europeia*, ou porque *querem aproveitar os benefícios sociais europeus*, como revela a retórica da política populista da direita e da extrema-direita europeias.

A UE tem restringido cada vez mais sua política migratória. Consequentemente, medidas ou vias legais para a entrada acabam priorizando, selecionando mais, favorecendo aqueles migrantes que são considerados os melhores recursos humanos, trabalhadores qualificados, cientistas e pesquisadores, estudantes; ou que são grandes investidores financeiros, com capacidade de empregar altas somas de dinheiro no espaço europeu para conseguirem os chamados *Vistos Dourados (Golden Visas)*, a exemplo de Portugal e de outros países-membros. Com isso, pessoas que necessitam de proteção internacional acabam sendo prejudicadas, porque, como abordado também no capítulo anterior, não podem viajar de avião para acessar o território europeu devido a uma diretiva de 2001 do Conselho de Ministros, dificultando a sua entrada no bloco europeu.

Então, essa conjuntura somada à narrativa de maior restrição das migrações, devido à lógica de segurança, para coibir o tal *efeito de chamada*, de atração de mais migrantes e refugiados, acaba tendo justamente o efeito indesejado. As pessoas forçadas a migrar pela sua subsistência, ou sobrevivência, ou fuga de conflitos e/ou perseguição em seus países de origem, não deixam de tentar acessar o território europeu porque sua situação é muito pior em sua terra natal. Isso não evita que as pessoas que precisam de proteção internacional tentem entrar no bloco europeu. Pelo contrário, isso acaba reforçando o papel e a atuação das redes criminosas que lucram com a exploração da vulnerabilidade dessas pessoas e com a sua

necessidade de sobrevivência, e, assim, mais pessoas continuam tentando entrar, principalmente, porque a conjuntura de insegurança em seus países de origem só se agrava, a cada ano. As políticas migratórias restritivas oriundas desse discurso, como o europeu, acabam apenas favorecendo também o aumento de mortes, de desaparecimentos, de violência, de abusos constantes ao longo da travessia, terrestre ou marítima, e fortalecem assim o trabalho dessas redes criminosas de tráfico e contrabando de seres humanos.

Essa narrativa, que prioriza um maior controle das fronteiras externas europeias, e que, para tanto, favorece a externalização do controle migratório desde o início dos anos 2000, através da celebração de tratados internacionais, declarações oficiais conjuntas, com países terceiros vizinhos da União Europeia, como aquela com a Turquia, foi rastreada desde os primórdios da formulação desse próprio bloco europeu. Pois, a partir das próprias negociações do que viria a ser, anos mais tarde, o famoso Espaço Schengen, uma das maiores conquistas da integração europeia, com a livre-circulação de pessoas entre as fronteiras internas dos Estados-membros europeus, percebe-se, como argumentou Huysmans (2006), que a lógica de segurança e proteção do espaço europeu prevaleceu nas negociações do bloco europeu. Isso faz parte de um projeto europeu muito mais antigo do que 2014-2015. O fenômeno migratório de 2014-2015 apenas reforçou a necessidade de aprofundamento dessa narrativa e de suas medidas migratórias vinculantes entre os Estados-membros.

Por isso, encontrei exemplos no nível da retórica de decisores e de lideranças políticas dos próprios Estados-membros, como nas discussões em torno dos casos de Sangatte e Calais no norte do hexágono francês, por exemplo. Ou, na retórica das suas principais instituições, como a Comissão, o CE e o Conselho de Ministros. Essas duas últimas instituições estiveram à frente da formulação de medidas migratórias, sobretudo o Conselho de Ministros, pelo menos, nas últimas duas décadas de existência e de desenvolvimento da política migratória comum, respondendo aos interesses, aos anseios e as divergências entre os seus Estados-membros sobre como gerir melhor a migração em seus espaços nacionais. Foi na Reunião do CE de Tampere, em 1999, que houve a sugestão de uma nova regra legal para ser seguida pela política migratória comum: a realização de parcerias com países terceiros para enfrentar os alegados desafios da migração – isto é, o aval para a externalização dessas medidas. E, no CE de Sevilha, em 2002, isso foi reforçado através de uma nova regra: a retórica definitiva da luta contra a migração irregular, através de um *Plano Global de Luta contra a Imigração Ilegal*, o qual, por sua vez, previa a aceleração da celebração de acordos de readmissão de nacionais de países terceiros, políticas de repatriamento, de expulsão e de repressão ao tráfico humano, entre outras medidas. Esses outros exemplos discutidos neste capítulo corroboraram para o

argumento desta tese de que a política migratória europeia comum mais restritiva adotada a partir de 2015 não foi resultado da suposta crise migratória de 2014-2015, fazendo parte de uma trajetória mais antiga de tentativa de fechamento das fronteiras para migrantes de fora do bloco.

5 AS IMPLICAÇÕES DA ATUAL POLÍTICA MIGRATÓRIA COMUM

“Nossos países europeus se definem hoje por sua atitude em relação aos imigrantes.” (BASSETS, 2020, documento eletrônico); Alain Touraine em entrevista ao *El País*.

O objetivo deste último capítulo é discutir as implicações da política migratória implementada a partir de 2014, através da percepção dos entrevistados acerca dos efeitos das iniciativas políticas desse período, para migrantes ditos econômicos e refugiados em situação irregular, para a atuação das ONGs humanitárias no Mediterrâneo e para a política europeia. Dessa forma, tratarei de alguns aspectos centrais da política migratória comum instrumentalizada através da Agenda Europeia de Migração proposta pela Comissão em maio de 2015, como apresentado no capítulo anterior. Analisarei igualmente medidas migratórias adotadas pelos próprios Estados-membros para responder às *diversas crises* construídas pelos diferentes atores políticos. Buscarei refletir, ainda, sobre o legado desse conjunto de políticas, através de questionamentos como: Tais iniciativas empregadas teriam tido um saldo positivo ou negativo? Quem teria sido beneficiado ou prejudicado por elas? Quais teriam sido os efeitos disso para o território europeu e para a região do Mediterrâneo? O que disseram os entrevistados sobre como a União deve proceder futuramente?

Embora não seja o propósito desta parte, não se deve esquecer que esse período teve implicações também para os fluxos migratórios internos (legais), quando então, países-membros reintroduziram o controle migratório no Espaço Schengen. De acordo com Gaillard (2020) e European Commission (2020), a partir de setembro de 2015, Itália, Alemanha, Áustria, Eslovênia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, França, Bélgica, Polônia, Malta, Noruega fizeram uso dessa prerrogativa, conforme prevista no Artigo 25, do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). Segundo esse documento, sob circunstâncias definidas como excepcionais, os Estados-membros podem reintroduzir tais controles e, para tanto, seus governos utilizaram-se de duas justificativas: 1) frear os movimentos irregulares de solicitantes de refúgio, principalmente de cidadãos de nacionalidade síria; e 2) ter maior controle sobre quem continua a travessia, buscando identificar possíveis terroristas com isso, já que em novembro de 2015 os ataques terroristas em Paris tinham reforçado essa narrativa. Até o segundo semestre de 2019, alguns desses

países mantiveram esses controles¹⁵⁸ sob as mesmas justificativas supracitadas, principalmente alegando questões de segurança interna (EUROPEAN COMMISSION, 2020)¹⁵⁹, o que sugere que o discurso migratório mais restritivo teve também implicações para a migração regular (legal)¹⁶⁰ dentro bloco.

Mais uma vez, utilizei documentos oficiais, as próprias respostas dos funcionários entrevistados da Comissão, do Conselho Europeu (CE), do Conselho de Ministros, do Parlamento e de ONGs do campo humanitário, dados da imprensa internacional e da literatura especializada. Contudo, a ênfase central, sobretudo na última seção, foi a percepção dos entrevistados. Como discutido na seção final do capítulo 2 sobre o método, embasar esta última parte da tese essencialmente no relato desses funcionários e parlamentares da União Europeia, e igualmente na visão dos profissionais das ONGs, foi uma oportunidade enriquecedora para compreender diferentes processos relacionados à tomada de decisões na matéria migratória e de refúgio que colaboraram para a construção de um discurso migratório europeu cada vez mais restritivo. A riqueza de detalhes das respostas dos entrevistados ora confirma, ora joga luz às questões muitas vezes subentendidas na literatura especializada, nos documentos, em reportagens, que ficam em aberto, sendo descritas por aqueles que trabalham diretamente com essas questões como o grupo consultado. Refiro-me a questionamentos como, por exemplo, se a Operação Sofia (EUNAVFOR MED) deve ser considerada como uma operação militar ou também possui um eixo humanitário; ou a discussão sobre a existência ou não de um projeto de externalização do controle migratória, negado por alguns membros do Conselho de Ministros com o quais conversei; ou ainda a própria hipótese da criminalização das migrações, como sendo um fato que ocorre há muito tempo, mas que nos últimos anos se agravou e precisa ser revisto pelo bloco europeu. Essas e outras questões foram pontuadas pelos entrevistados, deixando claro os impactos da política migratória e do discurso político desse período, que fez da migração um tema cada vez mais securitizado, mas

¹⁵⁸ Conforme Gaillard (2020) esses controles não representam a suspensão dos acordos de Schengen ou o fechamento das fronteiras internas do bloco. Os fluxos intrabloco continuam sendo garantidos desde que as pessoas comprovem sua identidade e preencham os requisitos estabelecidos pelos Estados-membros.

¹⁵⁹ De certa forma, isso indica que os prazos máximos de seis meses, ou em casos excepcionais de até dois anos, para tais justificativas, estipulados pelo Regulamento 2016/399, não foram totalmente respeitados.

¹⁶⁰ Outro exemplo que também sugere isso, são as negociações entre o Parlamento e o Conselho de Ministros, iniciadas em setembro de 2017, para revisão da Diretiva *Blue Card* adotada em 2009 pela UE, a qual representava uma via legal de admissão de trabalhadores altamente qualificados (migrantes econômicos) oriundos de países terceiros. Em 19/03/2019, participei como ouvinte da conferência “*Alliance 4 Europe Conference ‘EU Immigration policy’*”, organizada em Bruxelas pelo *The Press Club Brussels Europe*, na qual, entre os painelistas estava Claude Moraes, então eurodeputado pelo Reino Unido. Moraes afirmou na ocasião que as negociações para a revisão dessa medida migratória continuavam bloqueadas e sem previsão de avanço no curto prazo. O que, de certa forma, pode ter sido influenciado também por esse discurso mais restritivo e cada vez mais seletivo das migrações para a Europa dentro do próprio Conselho.

também impactou e continua a fazê-lo na vida de migrantes ditos econômicos e de refugiados em situação irregular que chegam nas fronteiras externas da União, assim como dificulta o trabalho de *practitioners* da sociedade civil internacional que estão sendo criminalizados ao tentar resgatar migrantes naufragados em alto mar. Assim optei por enfatizar na análise a fala dessas pessoas justamente para exemplificar e, ao mesmo tempo, demonstrar o que está acontecendo quanto ao debate e a prática das migrações na UE.

Contudo, essa é apenas uma leitura, um “recorte”, uma narrativa dessas implicações gerais da resposta do bloco como um todo. Existem outros tópicos que precisam ainda ser discutidos e investigados com maior profundidade, tais como o supracitado processo de externalização do controle migratório e o financiamento de países terceiros para colaboração nesse projeto com a União, não sendo o foco deste capítulo¹⁶¹.

Este capítulo foi dividido em quatro seções. Primeiramente, retomarei como ocorreu o debate na matéria migratória até o desenvolvimento das principais “soluções”, respostas migratórias apontadas por essas pessoas, definidas pela UE e pelos seus Estados-membros, através das perguntas nº 6 (o que teria impedido negociações da política migratória), nº 7 (quais soluções a UE teria priorizado) e nº 8 (quanto a essas soluções, quais seriam as visões da Comissão, do Conselho Europeu como um todo e do Parlamento) do questionário. Essas medidas são importantes porque funcionaram como regras legais e sociais para determinar o comportamento e a linguagem dos atores europeus na construção dessa realidade entre 2015 e 2018. Em um segundo momento, retratarei a percepção dos entrevistados sobre as medidas migratórias adotadas e questões como a política migratória para a região do Mediterrâneo, a Operação Sofia e a própria atuação da Frontex (perguntas nº 9, 10, 11, 12 e 13). Em terceiro lugar, os entrevistados comentarão como a UE e seus Estados-membros devem reagir diante

¹⁶¹ A prática da externalização é reconhecida e motivo de investigação pelas Ciências Sociais. Um dos exemplos mais recentes é o projeto multidisciplinar intitulado “*Outsourcing Migration Control: externalizing EU borders to Africa. A research project within the research program migration and integration*”, financiado pelo *Swedish Research Council* (entre 2020-2022) e conduzido por pesquisadores das universidades de Gothenburg e Amsterdã para examinar a política de externalização da UE no continente africano. Seus pesquisadores buscarão responder questões como “Que mecanismos de controle e conformidade existem para garantir que os atores externos (estatais, não estatais; nacionais, regionais, internacionais) implementem políticas de gerenciamento de migração da UE na África? Até que ponto os processos e práticas de gerenciamento de migração dos agentes da UE na África estão em conformidade com os objetivos e planos da política de externalização da Europa?”. Para mais cf.: <https://www.vr.se/english/mandates/funding-and-promoting-research/migration-and-integration---national-research-programme/research-projects-about-migration-and-integration/outsourcing-migration-control.html>. Acesso em: 12 abr. 2020. Outro exemplo é o relatório “*The externalization of borders: migration control and the right to asylum a framework for advocacy*”, publicado em 2013 pela ONG basca CEAR-Euskadi (*Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi*). Disponível em: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2013/08/INCIDENCIA_OK_ENGLISH.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

de futuras novas situações identificadas como *pressões migratórias* em suas fronteiras externas (pergunta nº 14). E, ao final, abordarei as considerações finais.

5.1 RESPOSTAS, IMPASSES E O PAPEL DAS SUAS INSTITUIÇÕES

Como explicado no capítulo anterior, o desenvolvimento da Agenda Europeia sobre Migração, pela Comissão em maio de 2015, não teve uma relação causal direta com o surgimento do que passou a ser convencional chamar de crise migratória nesse continente. Mas, a partir de suas orientações políticas relacionadas à matéria migratória, e, à medida que os fluxos migratórios irregulares evoluíram naquele ano, novas iniciativas foram sendo desenvolvidas no âmbito supranacional, bem como soluções propostas pelos próprios Estados-membros.

Até que fosse definido o que seria feito e como seria implementado no âmbito supranacional, muitas negociações ocorreram entre os decisores políticos centrais da Comissão (coordenadores de políticas do DG HOME e de outras Direções Gerais, etc.), do Parlamento (eurodeputados) e do Conselho de Ministros (Ministros do Interior e da Justiça dos Estados-membros). A trajetória do desenvolvimento dessas políticas não foi linear e o debate migratório acabou sendo interrompido por impasses políticos e conflitos de interesses em momentos distintos. Nesta subseção responderei a três questionamentos centrais, apresentados nesta ordem: A) Quais foram as principais soluções propostas e implementadas pelo bloco europeu?; B) O que dificultou o debate migratório e as consequentes negociações?; e C) Como Comissão, Conselho e Parlamento atuaram nesse período?

5.1.1 Quais foram as principais soluções propostas e implementadas?

Na formulação do questionário para a pesquisa de campo, a pergunta nº 7 teve como objetivo estimular os entrevistados a explicarem quais seriam suas percepções acerca das principais ações ou respostas políticas da União e de seus Estados-membros, individualmente, para lidar com a suposta crise migratória identificada a partir de 2015. Pois, tudo indicava que as medidas desenvolvidas estavam redundando em uma UE menos aberta, mais seletiva para as migrações como um todo. Mas, isso precisava ser localizado também na fala daqueles que trabalhavam dentro dos órgãos centrais dessa instituição internacional. Então, perguntei a todas essas pessoas “Quais foram as soluções adotadas pela UE até o momento? Quais tipo de respostas (em termos de ação) foram priorizadas?”.

Embora essa pergunta tenha sido a que teve o menor número de respondentes¹⁶², os nove funcionários das instituições europeias (Comissão, CE, Conselho de Ministros, Parlamento e EASO) confirmaram a hipótese surgida durante a etapa de elaboração do questionário. Essas pessoas afirmaram, cada uma a sua maneira, que os Estados-membros concordaram sobre restringir mais a migração em direção ao território do bloco. Analisarei algumas de suas respostas (sintetizadas e catalogadas no Apêndice E).

Esse mesmo argumento foi verificado através da contribuição de Tomáš Zdechovský (ENTREVISTA 3), parlamentar tcheco, que elencou as três principais propostas e soluções migratórias implementadas pela UE e seus Estados-membros durante esse período. A primeira delas foi a construção de um consenso sobre como controlar a migração ou tê-la sob controle. No final do capítulo anterior, André Gillissen, então funcionário do CE, já havia comentado exatamente isso, o que sugere, até aqui, a existência de um alinhamento entre ambas retóricas, entre um representante do Parlamento e outro do CE sobre como gerir essa suposta crise migratória no espaço europeu.

A segunda medida apontada pelo MEP tcheco foi a redução no tempo de resposta do processo migratório, permitindo que a decisão sobre a concessão (ou não) fosse dada em seis ou oito dias. O processo de análise migratória deveria ser encurtado, evitando que se estendesse por dois, três ou até quatro anos para os solicitantes de refúgio, como ocorria em muitos casos. “Não! Você tem que dizer depois de seis ou oito dias, como nos Países Baixos, se você pode solicitar o... estatuto de refúgio, ou nós enviaremos você de volta. E isso é muito importante, porque o efeito de atração irá parar.” (ENTREVISTA 3, 2019, tradução nossa). A celeridade nesse processo é algo realmente necessário, porque, comumente – não somente no território do bloco político, os solicitantes de refúgio ficam desassistidos pelo poder público, por muito tempo, em muitos dos casos, sem poder trabalhar, sem acesso a outros direitos básicos, devido à indefinição de seu estatuto legal. Logo, isso acaba aumentando a sua situação de vulnerabilidade social e dependência quase integral do Estado receptor que processa o seu dossiê. No caso europeu, a maior agilidade no processo decisório do refúgio pode também ser compreendida como uma espécie de remédio pensada para diminuir o aumento da chegada de migrantes em situação irregular e do número de solicitações de

¹⁶² Fosse isso devido ao tempo proposto de duração das entrevistas em relação à agenda de trabalho do(a) entrevistado(a), fosse porque o(a) mesmo(a) entrevistado(a) tivesse comentado sobre isso em respostas anteriores. Essa pergunta, assim como as demais, foi introduzida quando o respondente realmente não comentou sobre essas informações anteriormente, apresentando respostas realmente muito breves. Conseqüentemente, nenhum dos quatro funcionários de ONGs foi questionado sobre isso, justamente, porque já havia comentado sobre em suas primeiras intervenções.

refúgio, enviando a mensagem de que o bloco político passaria a reprimir esse tipo de migração, não o tolerando mais em seu território.

A terceira e última medida descrita pelo MEP tcheco foi a definição de que solicitantes de refúgio devem fazer o seu pedido no primeiro país de entrada. Essa medida é ainda hoje motivo de disputa e desacordo entre os Estados-membros, enquanto o Regulamento de Dublin não for reformulado. Tomáš concluiu sua resposta afirmando que essas medidas são importantes já que a UE “[...] não pode receber todo mundo ao redor do mundo. Porque no mundo você tem um bilhão de pessoas que estão em situação de guerra, ou eles têm problema com alimentação e com água, etc. Você não pode receber todo mundo.” (ENTREVISTA 3, 2019, tradução nossa).

Outro entrevistado, anônimo, corroborou e complementou o discurso migratório restritivo supracitado pelo parlamentar tcheco. O funcionário da DG HOME respondeu que aquilo que realmente aconteceu, e o que fez a diferença na UE durante esse período, foi que existiu, e ainda existe, um crescente consenso entre os seus Estados-membros de que os “[...] números de migrantes e de solicitantes de refúgio [...] devem ser limitados e que isso deve ser feito, mas através de uma melhor política de retorno.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). Acrescenta-se a isso, o desenvolvimento de um consenso geral sobre uma proteção melhor das fronteiras e de uma melhor cooperação também com suas regiões vizinhas para administrar a migração (*manage migration*). Isso é o que explica a ênfase na necessidade da cooperação com países terceiros norte-africanos, com a Turquia e com governos de outras regiões da sua vizinhança. “De modo que os migrantes já sejam impedidos de vir irregularmente para a UE numa fase inicial.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). Ele quis dizer que nesses últimos anos a União e seus Estados-membros priorizaram a restrição dos diferentes tipos de fluxos migratórios, incluindo fluxos legais e historicamente legítimos, como o de solicitantes de refúgio, sob a justificativa de diminuir as entradas irregulares em suas fronteiras. Dessa forma visava-se controlar mais criteriosamente a migração, através da parceria com países terceiros pra coibir a migração irregular desde a sua origem. Em síntese, em sua opinião, essas foram as medidas priorizadas nos últimos anos.

Esse funcionário da DG HOME fez ainda um importante alerta sobre como a UE deve se posicionar em relação à migração regular. Ele precisou que a Comissão enfatiza que é fundamental que a União e seus países-membros continuem abertos no campo da migração legal, assim como devem se dedicar no desenvolvimento de um processo exitoso de integração de migrantes de países terceiros. Medidas como essas já são reconhecidas como válidas pelos Estados-membros. “Mas, nos últimos anos, infelizmente, não aconteceu muita

coisa. Talvez no campo da integração, os Estados-membros [trecho inaudível] eles mesmos, porque era uma necessidade.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). Posto isso, nota-se novamente que a migração legal foi prejudicada pelos efeitos colaterais do discurso político da suposta crise migratória.

Mas, então, mais no campo da migração legal, de abertura de canais de migração [...] que eu acho que a Europa não pode estar muito orgulhosa de si mesma. Então, realmente a política de migração legal... sofreu devido ao discurso político criado pela crise migratória, eu diria. (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa).

Uma assistente parlamentar anônima confirmou a construção discursiva até aqui apresentada, isto é, que a questão migratória foi cada vez mais securitizada pelo bloco político. Ela pontuou que as soluções priorizadas pela União Europeia consistiram em medidas migratórias, predominantemente, mais restritivas, vigorando uma política de maior rigidez quanto aos fluxos migratórios. Lamentando o ocorrido, essa assistente parlamentar elencou essas medidas:

Então, é mais fechamento de fronteiras, mais controle de pessoas, mais segurança [...] mais severidade, dizendo que basicamente se a gente acolhe mal as pessoas, elas não terão mais vontade de vir pra cá. Quando, de fato, isso está provado em qualquer lugar: Você tem dificuldade de acolhê-los... as pessoas fugindo da guerra. Elas fogem da guerra, de fato [...]! Então, eles continuarão a vir [...]! (ENTREVISTA 9, 2019, tradução nossa).

Medidas migratórias mais securitárias, que visam reprimir ou limitar o fluxo irregular de pessoas não autorizadas a entrar em determinado território nacional podem acabar prejudicando outras categorias migratórias que têm esse direito assegurado, como a população de solicitantes de refúgio. Essas são medidas que se tornam ineficazes e violentas no curto e no longo prazo. Ineficazes porque quem não tem outro recurso, para garantir sua sobrevivência e integridade física, senão fugir para um segundo, terceiro ou mais países, acaba fazendo-o da mesma forma. Porque ir para um país que não está em guerra (ou em estado de anomia social, de caos político e degradação econômica) é mais racional do que permanecer arriscando-se em meio a escombros, na incerteza cotidiana de qualquer batalha. E violentas, também, porque acabam fazendo com que pessoas, como os refugiados, sejam obrigadas a arriscarem suas vidas, uma ou mais vezes, até que consigam solicitar algo que lhe é garantido historicamente. Isso fica evidente na experiência compartilhada pela mesma assistente parlamentar, sobre uma solicitante de refúgio nigeriana com a qual teve contato:

No meu trabalho anterior [...] eu trabalhava com [...] solicitantes de refúgio e eu me lembro [...] uma nigeriana que me disse [...], que escolher entre “continuar viva na Nigéria ou se prostituir nas ruas italianas valia mais se prostituir nas ruas italianas”. **Mesmo se fosse horrível aquilo que lhe acontecia, era ainda menos horrível do que aquilo que acontecia na Nigéria. Então, [...] existe tanta diferença de vida entre o nosso continente que é hiper rico e os outros continentes [...] até que isso se recupere, as pessoas continuarão a vir. Você pode acolhê-los o pior possível e eles continuarão a vir.** (ENTREVISTA 9, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Face a tudo que foi supramencionado, essa assistente parlamentar afirmou que isso revela que a Comissão, ao agir dessa forma, fez sua escolha em meio à *problemática migratória*. Uma verdadeira escolha de “[...] restrições de direitos, restrições de acolhimento, de tudo, sem que nunca tenha sido provado que isso é eficaz [...]” (ENTREVISTA 9, 2019, tradução nossa). O mesmo ocorreu nas negociações sobre a chamada Diretiva de Retorno. Através desse instrumento legal propõe-se colocar quase sistematicamente em detenção pessoas que entraram irregularmente.

Nós fazemos a versão simplificada, mas bem... **Embora nunca tenha sido provado que quanto mais a gente coloca as pessoas em detenção mais são reenviadas. Isso é falso, na verdade. Enfim, todas as ONGs que trabalham [...] nesta temática dizem que a detenção não é um bom meio [...] Na verdade, o problema é que os países terceiros frequentemente recusam levar seus nacionais e, então, devemos trabalhar nisso**, sobre... como a gente trabalharia com os países terceiros para que eles concordem em levar seus nacionais. **Colocar todo mundo em detenção não mudará nada, na verdade!** (ENTREVISTA 9, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Diante dessa conjuntura, a entrevistada acrescentou que a escolha da Comissão, da opção de uma lógica migratória de mais restrição dos fluxos, estaria alinhada à mesma retórica do Conselho de Ministros. Porque essa política migratória mais firme seria aquilo que os Estados-membros desejariam neste momento. O que, por sua vez, é um grande fracasso, visto que a reforma da legislação de refúgio não teria tido sucesso até o final daquela gestão do Parlamento – como acabou não sendo mesmo votada –, muito menos o Conselho de Ministros discutiria a reforma de Dublin, pois os Estados-membros deveriam ter vontade política para mudar isso.

Utilizando-se de um tom mais comedido e diplomático, outro MEP (anônimo) afirmou (ENTREVISTA 7) que as soluções propostas no âmbito supranacional estiveram relacionadas às medidas de curto prazo adotadas pela Comissão. Após ter argumentado que nos últimos vinte anos a UE elaborou suas normas comuns em matéria de refúgio – como discutido no capítulo anterior –, esse entrevistado explicou que a Comissão preparou um plano de ação imediato, que teria sido apoiado pelo Parlamento e Conselho de Ministros, assim como pelos

seus Estados-membros que se comprometeram a cumpri-lo através de medidas concretas, “[...] especialmente para evitar outras perdas humanas.” (ENTREVISTA 7, 2019, tradução nossa). Segundo esse parlamentar, a política migratória comum teria conseguido evoluir muito com a implementação da Agenda de 2015 da Comissão, que previa eixos contendo resoluções humanitárias, mas também decisões em matéria securitária, que disciplinavam o reforço da proteção das fronteiras europeias.

Seguindo um pouco a mesma lógica de outros entrevistados, André Gillissen, funcionário do CE, afirmou que a União adotou medidas mais securitárias. Gillissen destacou inicialmente o plano de realocização, o qual considerou como “[...] um fracasso e um erro. Na minha opinião pessoal!” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa). Ademais, a UE priorizou a proteção de fronteiras, enfatizando a necessidade de lutar contra os contrabandistas de seres humanos, cooperação com os países vizinhos para que impedissem o fluxo migratório (da Turquia para Grécia); apoio financeiro e político à Itália no acordo com a Líbia; apoio político e financeiro para que a Espanha concretizasse acordo com o governo do Marrocos. Houve um intenso esforço para trabalhar com os países de partida e de origem para que se conseguisse controlar e limitar os afluxos migratórios em direção à Europa. Essa conjuntura provocou o que ele denominou ter sido uma revolução cultural na forma de negociar da UE com esses países. Pois, a questão migratória se tornou um condicionante ao próprio comércio. Porque

[...] até o presente os [...] funcionários, os serviços, as direções gerais que tratam seja do comércio, seja da ajuda ao desenvolvimento, eles dizem sempre “a gente não pode fazer condicionalidades, é preciso atacar as raízes profundas da crise da migração, [...] é preciso fazer projetos para o desenvolvimento econômico e etc.”. E no nível do Conselho Europeu é sim, mas é preciso condicionar uma parte da nossa ajuda, dizer aqui “vocês querem continuar a receber nossa cooperação para o desenvolvimento, mas nós gostaríamos também que vocês cooperassem sobre a migração”. Portanto, tentar concluir também acordos com os países de origem para que estes concordem em recuperar seus nacionais que vieram para a Europa (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa).

Por fim, a entrevistada anônima nº 20, funcionária da DG HOME, aprofundou aquilo que a maioria dos entrevistados explicou. Ela comentou diferentes exemplos das medidas tomadas pela União e seus Estados-membros. O interessante em sua fala é a classificação entre medidas que considerou como *intra europeias*, como o mecanismo de realocização, explicado no capítulo anterior, e *extra europeias*, como os acordos com países terceiros (como a Declaração UE-Turquia), sendo essas as predominantes na agenda. Ela explicou que a Comissão aprendeu muitas coisas em 2016, sobretudo sobre as decisões de realocização para

desenvolver uma gestão europeia do fenômeno intra europeu. Nessa época, muitos países, como os do chamado Grupo do Visegrado, afirmavam que “[...] a migração é um problema que deve ser corrigido na fonte. Nos países da África, basicamente, é preciso impedir as pessoas de virem até a nossa casa!” (ENTREVISTA 20, 2019, tradução nossa). Desde então, ela observou uma preferência por respostas extra europeias. Essas iniciativas perpassam a DG HOME, integrando-se a outras “[...] direções gerais que se ocupam seja das políticas de vizinhança, seja das políticas de desenvolvimento, seja das políticas de ajuda humanitária.” (ENTREVISTA 20, 2019, tradução nossa).

Em relação às medidas extra europeias, questionei se isso representaria supostamente um alargamento das suas fronteiras externas. A mesma funcionária da DG HOME respondeu que não, mesmo tendo reconhecido que houve uma tentativa recente através do conceito de plataformas regionais de desembarque, desenvolvido pelo Conselho Europeu (CE), em junho de 2018.

Outra vez tendo a migração como o primeiro assunto da pauta, o CE se reuniu entre os dias vinte e oito e vinte e nove de junho daquele ano. Este CE concluía que a política migratória deveria desenvolver uma abordagem global em matéria de migrações, que garantisse o “controle verdadeiramente eficaz” das suas fronteiras externas (CONSEIL EUROPÉEN, 2018). Mais uma vez, tanto para os Chefes de Estado ou Governo (e seus Ministros de Interior e de Justiça) dos Estados-membros – atores fundamentais nessa instituição – a temática migratória havia adquirido uma relação intrínseca com a segurança (necessidade do controle migratório) para melhorar a gestão dos fluxos migratórios. Nesse Conselho reconhecia-se igualmente que todas as medidas tomadas e implementadas, desde 2015 – como a cooperação com guardas costeiros líbios – visavam avaliar o controle efetivo das fronteiras externas da União e que essas teriam colaborado para a redução em 95% das travessias registradas como ilegais nessas fronteiras, quando comparadas ao pico de outubro de 2015, mesmo que em junho de 2018 os fluxos estivessem crescendo, novamente, no Mediterrâneo Oriental e Ocidental (CONSEIL EUROPÉEN, 2018). Mas, as proporções eram consideravelmente menores naquele momento.

O CE de junho de 2018 merece também ser analisado porque propôs novas medidas polêmicas para combater a migração irregular nas fronteiras externas da UE. “O Conselho Europeu está determinado a continuar e a fortalecer essa política para impedir que não se reproduzam os fluxos descontrolados de 2015 e impedir ainda mais as migrações ilegais em todas as rotas existentes e emergentes.” (CONSEIL EUROPÉEN, 2018, p. 2, tradução nossa). Esse temor – de evitar que a suposta crise de 2015 retornasse – se tornou uma condição

necessária da política migratória pós-2015, como visto no capítulo anterior, sendo também mencionada pelos entrevistados.

Por isso, o CE propôs a análise do conceito de plataformas regionais de desembarque. De um lado, supostamente, sob a retórica de romper definitivamente com o modelo econômico lucrativo dos contrabandistas de migrantes e seres humanos, e de outro, alegando a necessidade de ter que impedir as perdas trágicas de vidas humanas, esse CE determinou que era preciso eliminar a possibilidade dessas pessoas se arriscarem em viagens perigosas. Para tanto, seria preciso adotar uma nova abordagem com medidas comuns e/ou complementares entre os Estados-membros, no que diz respeito ao desembarque de pessoas salvas em operações SAR em alto-mar.

Logo, o CE solicitava ao Conselho de Ministros e à Comissão avaliar a procedência da estratégia de plataformas regionais de desembarque, em cooperação direta com países terceiros e organizações intergovernamentais (OIM e ACNUR). As pessoas salvas no mar, seguindo normas do direito internacional, quando no território europeu, seriam transferidas, voluntariamente, para os denominados centros controlados nos Estados-membros, enquanto aguardariam pelo processamento rápido de seus pedidos de refúgio. Aquelas consideradas migrantes em situação irregular, não tendo direito de gozar do estatuto de refúgio, seriam repatriadas aos países de origem¹⁶³ (CONSEIL EUROPÉEN, 2018).

Teoricamente, essas plataformas regionais de desembarque serviriam para permitir o desembarque seguro e rápido em ambos os extremos do Mar Mediterrâneo. Isso significaria também permitir igualmente um tratamento considerado responsável após o desembarque das pessoas resgatadas, conforme as leis internacionais, como o próprio princípio de *non-refoulement* (de recusa), funcionando simultaneamente com o desenvolvimento dos ditos centros controlados na UE (COMMISSION EUROPÉENNE, 2018a). Na prática, as pessoas resgatadas em águas internacionais por navios com bandeiras dos Estados-membros, ou no mar territorial de países terceiros por navios, ou pelas suas guardas-costeiras, seriam levadas para essas plataformas de desembarque regional, localizadas nos seus territórios, considerados pelo bloco político como seguros e defensores do princípio de *non-refoulement*. Nessas plataformas, os migrantes socorridos aguardariam pela eventual reinstalação na UE – caso

¹⁶³ Na terceira página do documento resultante dessa reunião, o CE reafirmou, mais uma vez, o quão era importante que os Estados-membros fossem capazes de garantir o controle efetivo das fronteiras externas da UE. Isso significava que era necessário aumentar, também, o “retorno efetivo” de migrantes em situação irregular (CONSEIL EUROPÉEN, 2018).

tivessem a comprovação do refúgio anterior e/ou não pudessem regressar ao país de origem¹⁶⁴ –, ou pelo retorno assistido e sua reintegração nos países de origem, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Plataformas regionais de desembarque em países terceiros



Fonte: Extraído de Commission Européenne (2018a, documento não paginado).

Entenda os números: 1 – “Pessoas socorridas nas águas internacionais por embarcações com bandeiras de Estados-membros da UE (Desembarque desde que o país terceiro tenha dado o seu consentimento, seja “seguro” e respeite o princípio de *non-refoulement*.” (Tradução nossa); 2 – “As pessoas socorridas nas águas territoriais de países terceiros ou nas águas internacionais por embarcações com bandeiras de países terceiros.” (Tradução nossa); 3 – “Reinstalação eventual na UE” (Tradução nossa); 4 – “Desembarque nos países terceiros” (Tradução nossa); 5 – “Retorno assistido e reintegração nos países de origem” (Tradução nossa). Em azul marinho estão as águas territoriais da UE; em azul claro, as águas internacionais; e, em laranja, as águas territoriais da costa dos países terceiros.

Nesse mesmo documento da Comissão, essa instituição elencava também outras características, objetivando imprimir maior credibilidade à iniciativa. Primeiramente, a Comissão afirmava que o seu propósito era reduzir o número de mortes e desaparecimentos por afogamentos no Mediterrâneo, conseguindo assim “organizar um desembarque ordenado e previsível”, instando a todos os países terceiros vizinhos circunscritos ao anel mediterrâneo a estabelecerem suas próprias operações de busca e resgate em alto-mar (COMMISSION EUROPÉENNE, 2018a). Explicitamente, isso se inscrevia na noção de responsabilidade humanitária e novamente, teoricamente, respondia aos anseios da sociedade civil que exigia melhores medidas comuns para reduzir a violência contra os migrantes no Mediterrâneo. Mas,

¹⁶⁴ Havia a previsão da garantia de, pelo menos, 50 mil vagas para a reinstalação no território europeu.

implicitamente, esse texto corroborava o antigo discurso de que era necessário controlar melhor os fluxos migratórias irregulares em direção à UE, o qual havia sido fortalecido e oficializado, definitivamente, pela Agenda Europeia sobre Migração e que previa justamente essa ideia de uma melhor gestão da migração em suas fronteiras.

Em segundo lugar, a Comissão afirmava, em três momentos distintos da redação desse documento, que essa era uma proposta conjunta da OIM e do ACNUR (COMMISSION EUROPÉENNE, 2018a). Caso fosse aprovada pelos governos dos países terceiros, a União contaria com a cooperação das principais organizações intergovernamentais que tratam da matéria migratória e de refúgio a nível transnacional, respectivamente. Isso era uma maneira de justificar, certificar, aprovar e legalizar essa estratégia migratória perante a comunidade internacional. Verifica-se através disso outra vez a importância da linguagem na construção social e política de iniciativas alinhadas ao discurso migratório, mais restritivo e securitário, e sua relação entre os atores institucionais nesse processo.

Por fim, em terceiro lugar, a Comissão definiu que esse plano de desembarque não resultaria em detenções, muito menos em campos de contenção de migrantes. Porque seria adotado “[...] um conjunto de procedimentos e regras estabelecidos para garantir a segurança e a boa ordem dos desembarques e do tratamento após o desembarque, em pleno respeito ao direito internacional e aos direitos humanos.” (COMMISSION EUROPÉENNE, 2018a, documento não paginado, tradução nossa). Mas, o problema disso era que, embora a Comissão primasse pelo tratamento estandardizado humanizado caberia a cada Estado-membro segui-lo, ou não. E, como já discutido, isso nem sempre ocorria.

Segundo a Comissão, esses centros controlados na UE teriam como objetivo melhorar o processo de triagem entre migrantes irregulares e solicitantes de refúgio. Isso serviria para ajudar na distinção entre “[...] as pessoas que têm necessidade de uma proteção internacional, os migrantes em situação irregular que não têm direito de permanecer na UE, acelerando-se as operações de retorno.” (COMMISSION EUROPÉENNE, 2018b, documento não paginado, tradução nossa). Esses centros seriam geridos por cada Estado-membro de acolhida, contando com o apoio do bloco, bem como de uma equipe diversificada com profissionais de agências especializadas, como Frontex, Europol, EASO e, inclusive, profissionais da área da saúde de cada Estado-membro, preparados para o registro inicial e a identificação (a triagem) de solicitantes de refúgio em setenta e duas horas, transferindo-os para centros de acolhimento e orientação sobre o processo de refúgio, até que fossem realocados para outros Estados-membros; ou de migrantes em situação irregular que seriam retornados ao seus países de origem (COMMISSION EUROPÉENNE, 2018b).

Para a funcionária da DG HOME (ENTREVISTA 20), a proposta das plataformas regionais de desembarque em países terceiros, se tivesse sido apoiada pelos próprios países terceiros, representaria a ideia da externalização dos problemas europeus, fato que ela considerou como “escandaloso”. É algo que legalmente seria praticamente impossível, porque, de acordo com o direito europeu, o refúgio só pode ser concedido às pessoas que estiverem dentro do território europeu, salvo algumas exceções. Logo, a União não teria como conceder refúgio a alguém que estivesse no continente africano. Essa proposta de política acabou sendo totalmente rechaçada pela maioria dos chefes de Estado africanos, porque esses países alegaram que isso poderia resultar em um efeito de chamada ou de atração de mais migrantes para seus territórios¹⁶⁵ (CHÂTELOT, 2018).

Por essa razão, a mesma funcionária enfatizou que “[...] não existe externalização hoje.” (ENTREVISTA 20, 2019, tradução nossa). Isto é, na sua opinião, a UE não estaria reproduzindo esse tipo de medidas, ainda que muitos de seus Estados-membros tivessem interesse nisso e pressionassem a Comissão para propor algo assim. Contudo, essa não era a posição da Comissão até o momento daquela entrevista, porque tamanha medida violava direitos humanos. Por outro lado, ela avaliou também a política de reinstalação (*resettlement*) de refugiados como positiva, sendo essa, sim, uma proposta muito mais coerente, por exemplo, do que plataformas de desembarque.

5.1.2 O que dificultou o debate migratório e as consequentes negociações?

Desde 2015, as orientações em termos de política migratória comum adotadas tiveram que ser negociadas e acordadas entre os, então, 28 Estados-membros no CE e no Conselho de Ministros, entre os eurodeputados no Parlamento e entre a burocracia da Comissão, tarefa nada fácil ou menos conflituosa. Abordei um pouco sobre isso no capítulo anterior, através do exemplo do mecanismo de realocação de refugiados, inicialmente voluntário, e posteriormente obrigatório, que gerou uma desunião – pelo menos momentânea – entre

¹⁶⁵ Desde a Conferência de Valetta, em 2015, o Níger (um dos principais países de trânsito de migrantes subsaarianos em direção à Europa) já realizava esse tipo de “serviço” para a União Europeia, tendo criado centros de registro e triagem de solicitantes de refúgio no seu território. Essa medida acabou sendo criticada e qualificada por organizações da sociedade civil como uma “política de externalização de refúgio e de controle de fronteiras”. Essa e outras medidas do governo nigerino contra o terrorismo e o tráfico de seres humanos reduziram o fluxo de migrantes que passavam pela cidade e região de Agadez, antes de tentar atravessar o Deserto do Saara para chegar até a costa da Argélia ou da Líbia, rumo à Europa, passando de cem mil migrantes, entre 2015 e 2016, para vinte mil migrantes, em 2017. A própria OIM reconheceu que as iniciativas “enérgicas” desse governo tinham colaborado a uma “queda espetacular” e o consequente fechamento dessa rota migratória (CHÂTELOT, 2018).

muitos membros do CE. Considerando tais dificuldades e outros possíveis impasses, através da pergunta nº 6 – “O que sempre impediu ou interrompeu o curso dos debates e das negociações sobre a política migratória comum em relação ao fenômeno dos movimentos migratórios recentes?” –, desejava interrogar os entrevistados sobre suas percepções acerca dos obstáculos reconhecidos e destacados como fundamentais ao longo de todas as negociações em torno dessa política migratória comum a partir daquele ano. E, da mesma forma, verificar se isso realmente teria ocorrido ou se seria apenas uma estratégia política para talvez deslocar o foco da grande questão, sobre como a Europa iria acolher e integrar essas pessoas no curto e no longo prazo.

Não diferentemente das respostas anteriores, os entrevistados divergiram bastante em suas avaliações. Treze respondentes (entrevistados nº 1, 2, 8, 10, 11, 12, 15, 17, 19, 20, 21, 22 e 25) concordaram com a afirmação implícita na pergunta, confirmando que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciaram a matéria migratória, devido às diferentes razões que apresentarei na sequência. Outros seis entrevistados (nº 3, 5, 7, 16, 18 e 24) discordaram quanto à possibilidade de interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, alegando que o debate sempre fluiu e ainda continua nessa área. Houve ainda seis entrevistados (nº 4, 6, 9, 13 e 14) que não responderam a essa pergunta porque comentaram sobre isso em suas respostas anteriores (confira o Apêndice F).

O grupo de entrevistados que concordou que as negociações relacionadas à política migratória comum foram interrompidas, pelo menos uma vez, proveu múltiplos fatores explicativos para isso. Falta de solidariedade entre os Estados-membros em um momento de crise, influência da atuação de governantes políticos populistas de extrema-direita e/ou eurocéticos, assim como o descumprimento do direito europeu – elemento basilar para o pleno funcionamento da política migratória –, são alguns dos exemplos que surgiram durante as entrevistas, os quais passo a analisar.

Consoante Leila Bodeux, da Caritas Europa (ENTREVISTA 2), o impasse nas negociações foi resultado de inúmeras razões, como a visualização do fenômeno migratório sob um prisma securitário, ou mesmo a atuação da imprensa europeia, entre outras. Bodeux não discordou sobre a afirmação de que houve, ao menos em algum momento, interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória. Para ela isso ocorreu sobretudo em 2015, porque as negociações foram centralizadas pelos Estados-membros em torno do aspecto securitário, considerado como uma visão muito parcial do fenômeno. Para ela, as políticas desenvolvidas nesse período buscaram resultados apenas para o curto prazo, por exemplo, como o fechamento de portos, para satisfazer os anseios de parte de seu eleitorado,

demonstrando que seus Chefes de Estado ou de Governo estavam reagindo diante dessa conjuntura. Mas, esse fenômeno migratório “[...] é um fenômeno tão complexo que não podemos permanecer no curto prazo! ...e no securitário. [...] Os atravessadores são muito inteligentes. Eles vão encontrar outros meios [...]. Portanto, não é assim que a gente pode ter resultados duradouros.” (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa). Para Bodeux, a cooperação nessa matéria foi também prejudicada pela falta de solidariedade e pela polarização, entre Estados-membros do ocidente e do leste. Com isso, o egoísmo e o medo desses governos, travestido de interesse nacional, foi o que realmente prevaleceu no bloco europeu.

França e Itália, a título de exemplo, estremeçaram suas relações diplomáticas várias vezes em razão disso. Com a eleição do Presidente francês Emmanuel Macron, em maio de 2017, o governo italiano esperava uma maior colaboração do seu vizinho estratégico, especialmente na seara migratória. Mas, até julho de 2017, as autoridades italianas manifestavam seu descontentamento com esse governo, porque não tinham visto ainda as iniciativas migratórias do novo mandatário destoarem de seu antecessor, François Hollande. Na época, policiais franceses não estavam permitindo a entrada de migrantes e refugiados acampados em Ventimiglia, no lado italiano da fronteira binacional entre esses países, ao ponto de acontecerem trocas de acusações em redes sociais digitais (Twitter) entre membros de ambos os governos (PENNETIER; ROSEMAIN; ZA, 2018). Acresce-se isso o fato de que a França não tinha alcançado a cota de refugiados definida em 2015 no mecanismo europeu de realocação obrigatória entre todos os Estados-membros. Além disso, os portos italianos estavam ficando sobrecarregados com o desembarque de migrantes resgatados no Mediterrâneo, porque o governo francês não estava permitindo que embarcações francesas que tivessem resgatado essas pessoas atracassem nos seus portos (POLITI, 2017). Por si só, esse exemplo já revela como os Estados-membros tiveram dificuldade em cumprir com as disposições da Agenda Europeia, desrespeitando a própria autoridade da Comissão, o direito internacional de refúgio e o respectivo direito europeu – esse último imprescindível para o funcionamento da política migratória comum de migração, como pontuou Juan Aguilar, eurodeputado espanhol (ENTREVISTA 17). Com a ascensão do novo Ministro do Interior italiano, Matteo Salvini, em junho de 2018, as relações diplomáticas entre França e Itália se deterioraram ainda mais (CONNOLLY; GIUFFRIDA; HENLEY, 2018).

Citando essa disputa entre França e Itália, Bodeux explicou que isso era um indicativo de que todos os governos nacionais não souberam ser solidários nesse período. Porque, quando eles viam a questão migratória se agravando no nível nacional acabavam culpando o outro, fazendo com que ninguém quisesse assumir a sua responsabilidade. Essa conjuntura

levou a Caritas Europa a concluir que “[...] não existe realmente uma concepção de solidariedade europeia em matéria de migração. [...] Não existe realmente isso.” (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa).

Outro fator importante pontuado foi o papel da Presidência austríaca do Conselho de Ministros, em exercício entre primeiro de julho e trinta e um de dezembro de 2018, através do Chanceler Kurz. Sebastian Kurz não teria ajudado muito no avanço da questão do refúgio e da reforma de Dublin naquele momento¹⁶⁶. “O fato de ter os austríacos na presidência não ajudou muito, porque eles não queriam claramente avançar neste assunto aqui. E, portanto, isso não facilita para encontrar, um pouco, um compromisso.” (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa). Bodeux citou ainda a atuação negativa da imprensa europeia nesse debate, que acabou favorecendo a disseminação do medo e do afloramento de emoções negativas da sociedade, contribuindo para o impasse das negociações, como visto também no capítulo 3.

Um funcionário anônimo do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 19) não discordou também que as negociações que tangenciaram a matéria migratória foram paralisadas ao menos alguma vez. Ele comentou que houve quase um consenso em muitos pontos, como a necessidade de se trabalhar com países terceiros, de trânsito e de origem. “Se calhar, alguns países dizem: *‘bom, também, é preciso, quando trabalhamos com esses países, abrir algumas possibilidades de imigração legal, para também... para encorajá-los a colaborar mais’*, [...], outros não falam sobre isso.” (ENTREVISTA 19, 2019, grifos nossos). Isso seria realmente um consenso. Entretanto, para ele o dissenso teria ocorrido quanto à falta de solidariedade entre os Estados-membros no auge da crise, concordando igualmente com a explicação da entrevistada nº 2. Em outras palavras, os governos desses Estados-membros não souberam como cooperar diante do fenômeno migratório sob um cenário de crise, como ele mesmo declarou:

¹⁶⁶ Nessa mesma época, houve uma tentativa de coalização política contra a migração irregular. Sebastian Kurz (Partido Liberdade) propôs o que denominou como um eixo da vontade (*axis of the willing*) entre seu governo, o de Salvini e o governo alemão. Isto é, países que supostamente teriam realmente vontade de combater esse fenômeno. Na ocasião ele recebeu apoio declarado do Ministro do Interior alemão, Horst Seehofer (Partido União-Cristã da Baviera), considerado como um político linha dura na matéria migratória. Essa aliança serviria para lutar contra a migração irregular nas fronteiras externas (CONNOLLY; GIUFFRIDA; HENLEY, 2018). Isso revela a importância e o pragmatismo dos decisores políticos europeus tanto na construção quanto na implementação do discurso securitário, colaborando para a definição de medidas políticas contra a migração irregular. Mas também na caracterização da migração como uma temática vinculada à segurança e ao terrorismo, como visto na declaração de Seehofer: “Roma, Viena e Berlim deveriam trabalhar juntas no nível de Ministro do Interior nas áreas de segurança, luta contra o terrorismo – e o tema central da imigração. [...] Eu aceitei isso... e nós iremos seguir em frente com isso.” (CONNOLLY; GIUFFRIDA; HENLEY, 2018, documento não paginado, tradução nossa). Contudo, Angela Merkel, Chanceler alemã, rejeitou a participação da Alemanha nesse plano, alegando que isso violaria o direito europeu e essa aliança tripartite não funcionou oficialmente.

O problema, e onde realmente é o grande obstáculo, é... [...] a questão da solidariedade e [...] como reagir a uma situação de crise [...]. Eu diria que esse, de facto [*sic*], **é o problema e**, tanto como já tinha explicado, **será que deve haver uma assistência obrigatória? Será que os países deverão ser todos obrigados a receber refugiados, ou imigrantes, ou requerentes de asilo [*sic*] quando há uma crise?** Ou, haverá outras formas de solidariedade [...]? E isso é uma questão que não [...] está ainda resolvida. (ENTREVISTA 19, 2019).

Arnaud Zacharie, Secretário-Geral da ONG CNCD-11.11.11, não discordou também sobre o fato de que as negociações sobre a política migratória comum sobre migração foram interrompidas, ao menos em algum momento. Ele ponderou que isso teria ocorrido porque a política da União centralizou o tom desse debate no discurso do medo, utilizando-se de medidas como a amálgama do “*islamista-terrorista*”. Como apresentado nos capítulos anteriores, essa estratégia foi utilizada por muitas lideranças políticas populistas e de extrema-direita, a exemplo de Viktor Orbán. Conseqüentemente, isso serviu “[...] para impedir o debate das verdadeiras questões migratórias, de fato [...]! E das questões de integração, etc.” (ENTREVISTA 10, 2019, tradução nossa).

Nazanin Sepehri, assessora parlamentar sueca (ENTREVISTA 15), concordou também. Afirmando que essa era uma questão interessante, ela explicou que havia se dedicado durante dois anos a um projeto sobre reinstalação, negociado pelo parlamentar para o qual trabalhava. Após esses dois anos consagrados a tais tratativas, hoje, isso estaria sendo bloqueado pelos Estados-membros da primeira linha no Conselho de Ministros e por aqueles do grupo do Visegrado. Porque os “[...] Estados-membros do *frontline* querem Dublin e os do Visegrado porque não querem um sistema comum de refúgio.” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa). Para Sepehri, o que travou aquela negociação específica e também toda a reforma do sistema de refúgio foi “[...] que eles tentaram [...] concordar com todos. Eles tentaram construir um sistema comum europeu de refúgio e isso não funciona [...]. Eles tentaram concordar com todo mundo, o que eu realmente não entendo o porquê.” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa). Segundo a assessora parlamentar, a UE não deveria ter um sistema comum de refúgio (CEAS), porque isso teria tornado tudo pior, especialmente na Suécia, que antes do CEAS, em sua opinião, possuía um excelente sistema nacional de refúgio que fora prejudicado pelas medidas standardizadas pelo bloco europeu.

Como Sepehri, André Gillissen (ENTREVISTA 11) não discordou diretamente sobre a afirmação de que houve, ao menos em algum momento, interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória. Somente após ter elencado alguns episódios, no âmbito do CE, sobre quando ocorreu consenso e quando isso deixou de existir, é que ficou implícito que concordava com essa ideia. Para Gillissen, o dissenso entre os, então, 28 Chefes de Estado,

teria começado em setembro de 2015, quando o mecanismo de realocização teria deixado de ser uma estratégia voluntária e, após um voto forçado, teria se tornado um sistema automático e obrigatório no nível europeu. “E, portanto, [...] como lhe disse isso, grande divisão na Europa.” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa). Aqui ficou novamente implícito que essa foi uma das razões para o impasse nessa área. Outra evidência está em sua última colocação, referente às dificuldades na reforma do Regulamento de Dublin, do direito europeu de refúgio. Nessa reforma havia sido decidido que isso não seria mais feito através do voto por maioria qualificada. “Portanto, isso foi uma decisão dos 28 Chefes de Estado de dizer ‘ou somente se chegarmos a um consenso’.” (ENTREVISTA 11, 2019, tradução nossa). Ou seja, a busca pelo consenso, nessa negociação específica, entre os Estados-membros, foi um dos determinantes para a pausa desse diálogo.

5.1.3 Como Comissão, Conselho e Parlamento atuaram nesse período?

Através da pergunta nº 8 procurei entender, essencialmente, como as decisões em matéria migratória foram tomadas e adotadas no âmbito da União Europeia. Para isso seria necessário também compreender as diferenças entre suas instituições (Comissão, CE/Conselho de Ministros e Parlamento) nesse processo. Indaguei o seguinte aos entrevistados: “Como estas soluções adotadas foram decididas pela União Europeia? Quais são as diferentes visões do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu?”. Afirmi que essas instituições teriam visões diferentes, deliberadamente, para verificar se os entrevistados concordariam ou discordariam da afirmativa. As respostas divergiram, quanto a ordem dos fatos, mas a maioria dos entrevistados convergiu sobre o papel ou a percepção sobre a atuação de cada uma dessas instituições, apresentando então respostas que se complementavam a cada entrevistado(a), ajudando na compreensão desses questionamentos. Dentre os vinte e cinco entrevistados, apenas sete pessoas não responderam sobre isso. Comentarei algumas das respostas sintetizadas no Apêndice G.

Édouard Martin, eurodeputado francês (ENTREVISTA 1), detalhou sua percepção sobre o papel de cada uma dessas três instituições. Para Martin, a Comissão é considerada um pouco como *o governo da UE*, ou a *guardiã do templo*, ou, ainda, a instituição que tenta fazer com que sejam respeitados os tratados e demais acordos, sendo a única que possui a liberdade de iniciar textos legislativos. Entretanto, para isso é preciso que exista um acordo entre a Comissão e o CE. E aqui está o problema porque, segundo ele, o CE não teria uma única posição e sim quase vinte e sete posições diferentes. Justamente, por isso,

Tenho quase vontade de dizer que esse é um campo, como muitos outros, onde a fraqueza europeia é culpa da Europa. Porque [...] esta soberania das decisões não pertence às instituições europeias. Ela pertence aos Estados! [...] e aqui a gente não coopera! Evidentemente, porque acho que a Comissão, primeiramente, não está em suas prerrogativas sobre suas políticas migratórias. Ela tenta enviar sinais, mas se nós, o Parlamento por trás, a gente... [...] a gente não agarrar a oportunidade, o Conselho [...] vai continuar [...] vai ficar atrás. (ENTREVISTA 1, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Utilizando-se do exemplo do plano de realocização de refugiados implantado pela Comissão em 2015, Martin comentou ainda sobre a falta de sintonia na atuação conjunta da Comissão, do CE e do Parlamento. Para o parlamentar francês, o mecanismo de realocização não funcionou, confirmando a opinião de alguns outros entrevistados. Na época, o Parlamento teria aproveitado essa oportunidade e expresso que esse seria o passo inicial que a UE deveria dar. No entanto, ele afirmou que, em seguida, o CE teria dito não para isso. Martin lamentou sobre a atuação dessas três instituições europeias, as quais ele entende que deveriam ser complementares, já que isso resultaria na força da Europa. Diante disso, o que existiria, na verdade, seriam três forças “[...] que disparam em sentidos diferentes [...] [e, como resultado,] [...] a força se anula [...].” (ENTREVISTA 1, 2019, tradução nossa). Martin defendeu também que o Parlamento poderia ter uma iniciativa legislativa para poder fazer o contrapeso ao CE. Pois, ele e outros eurodeputados – ele deixou bem claro que não são todos – acreditavam nesse como o caminho para uma política migratória comum de fato e eficaz.

Ficou claro em sua fala que o CE parece ser o maior entrave para avançar em questões como o refúgio. Já que cada Estado-membro, ao trazer à tona sua realidade nacional, tenta negociar somente os seus interesses e isso acaba dificultando uma resposta comum do bloco nesse debate. Tal circunstância levou o parlamentar Martin a concluir que não existe uma reflexão coletiva nesse aspecto. Ademais, ele julgou a composição da Comissão-Juncker como pouco corajosa. Enquanto o Parlamento, mesmo dando apenas a sua posição, conseguiria geralmente ter uma visão um pouco mais macro da situação, diferente do CE com uma visão mais micro. Por exemplo, é muito mais fácil para os membros do CE dizerem que não chegaram a um acordo, pois isso permite-lhes não tomar uma posição. Ele citou, ainda, o caso da França que se comprometeu a realocar trinta e seis mil refugiados, um número muito baixo considerando que ela possui pouco mais de trinta e quatro mil comunas, logo o número de refugiados equivalente por comuna não causaria uma desestabilização da economia ou da cultura francesa, como a retórica populista ousava preconizar em momentos distintos. Por essas razões, Martin deixou implícito que existe muita hipocrisia no discurso político europeu exatamente devido ao que ele qualificou como pressão nacionalista.

Quanto à atuação do CE nesse contexto migratório, Raoul Ueberecken, funcionário do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 24), afirmou o mesmo que o eurodeputado Martin. Conforme Ueberecken, a visão do CE é mais centrada no controle para reforçar as fronteiras externas da União e no controle da imigração irregular. O CE nunca teria solicitado um sistema de cotas ou de realocização obrigatória, como aquele proposto pela Comissão. Em junho de 2015, o CE concluiu que far-se-ia, voluntariamente, um sistema semelhante de realocização, mas a Comissão acabou tornando-o obrigatório. “E é a Comissão que veio com uma reforma do sistema de refúgio, junto disso Dublin, com um sistema [...] de redistribuição obrigatória, de realocização obrigatória. Os Estados-membros nunca pediram [isso].” (ENTREVISTA 24, 2019, tradução nossa). Assim, Ueberecken criticou a Comissão, uma vez que essa medida teria causado o início dos dissensos políticos entre os Estados-membros da UE:

E creio que [...] foi meio que, irresponsável da parte da Comissão [...] colocar sob a mesa um elemento do qual sabia-se, pertinentemente, que ia ser também, [...] que ia dividir tanto os Estados-membros. E que foi o veneno para [...] a União Europeia. Porque nos focamos... [...] nós nos ferimos quanto a esse assunto. Enquanto [...] isso não é mais do que um pequeno aspecto de uma política migratória! (ENTREVISTA 24, 2019, tradução nossa).

Ueberecken precisou ainda que o posicionamento do Parlamento é mais difícil de ser previsto, já que não é claro e homogêneo. Porque o Parlamento depende de vários grupos políticos. Mesmo considerando essa dificuldade, ele reconheceu que os eurodeputados conseguiram votar um relatório próprio com medidas sobre a reforma do Regulamento de Dublin. Contudo, assim como o CE, ele afirmou que quando se observa detidamente ambas instituições a visão é muito mais nuançada, havendo posicionamentos favoráveis e contrários, por exemplo, a uma redistribuição obrigatória, ou, igualmente, outros ainda hoje não desejam sequer falar disso. Isso reforça, mais uma vez, o quão sensível a questão migratória, no sentido amplo, ou através do refúgio e do mecanismo de realocização, são questões extremamente delicadas para a política europeia, já que essa interpretação depende da compreensão e noção de cada governo, bem como de seus integrantes e principais decisores políticos. São eles que acabam construindo e determinando os rumos da política, e não diferentemente, o mesmo acontece com a política migratória comum.

Outro eurodeputado anônimo (ENTREVISTA 7) afirmou diplomaticamente que essas três instituições (Comissão, CE e Parlamento) estão em diálogo permanente para desenvolver uma política europeia eficaz. No âmbito do CE, ele citou apenas que, evidentemente, existem

diferentes visões quanto à questão migratória. No Parlamento, os eurodeputados se dedicam para garantir uma divisão justa das responsabilidades no acolhimento de solicitantes de refúgio, de modo a diminuir a carga sobre os Estados-membros que possuem fronteiras externas. E, nesse sentido, a Comissão funcionaria para criar a coesão entre essas três instituições e as demais da União, buscando promover o espírito de solidariedade no bloco para conseguir implementar uma resposta supranacional no longo prazo, que combine políticas internas e externas.

Para uma assessora parlamentar anônima (ENTREVISTA 9) esse seria o cenário ideal, porque normalmente essas três instituições trabalham juntas no processo legislativo europeu. Porém, nos últimos anos não foi assim. De acordo com essa entrevistada, viu-se a partir de 2015 uma Comissão com uma atuação muito mais alinhada à vontade dos Estados-membros do CE em alguns momentos, do que o contrário.

Essa percepção foi ao encontro daquela de outra assessora parlamentar, Nazanin Sepehri (ENTREVISTA 15). Essa entrevistada relatou que não houve diferença entre as visões dessas três instituições no debate migratório nesse período, visto que eram governadas pelas mesmas maiorias políticas. Ela destacou ainda, como outros entrevistados, que o Parlamento geralmente trabalha mais em prol de questões de direitos humanos, ao passo que o CE defende a soberania de seus Estados-membros e a Comissão zela pelo pleno funcionamento da UE.

Por fim, cabe ainda mencionar as considerações de dois eurodeputados. Para João Lopes e Juan Aguilar (ENTREVISTAS 16 e 17), o Parlamento teria ficado aquém das reais necessidades, ainda assim desenvolveu posições mais positivas quanto à temática migratória do que as demais instituições, mantendo até aquele momento, uma maioria pró-europeia. A Comissão, como também afirmaram outros entrevistados, seria a *guardiã dos tratados* e, por isso, adotaria uma posição neutra e pró-europeia também. Já o CE seria o local da tomada das grandes decisões, das respostas e dos avanços negativos da atual formação da política migratória comum. O CE é onde estaria o grande problema. Porque esse fórum multilateral seria, até então, um espaço no qual disseminar-se-iam posições ante europeias, as quais engendrariam, conseqüentemente, disputas sobre interesses nacionais. E, por sua vez, isso resultaria no bloqueio parcial da legislação em matéria migratória.

Diante de todas as informações apresentadas nesta subseção, preciso tecer algumas breves considerações quanto aos questionamentos iniciais. Quais teriam sido as principais soluções propostas e implementadas pelo bloco europeu? Constatei, mais uma vez, que elas

redundaram, de modo geral, em medidas mais restritivas, concentradas em uma perspectiva mais securitária do fenômeno migratório.

O que teria dificultado o debate migratório e as consequentes negociações? De acordo com os entrevistados, uma primeira resposta seria a visualização do fenômeno, também, sob um prisma securitário, parcial, levando a definição de medidas que visavam resultados apenas no curto prazo. Em síntese, as negociações teriam ainda sido interrompidas pela falta de solidariedade entre os Estados-membros do bloco europeu, pela adoção – por governantes europeus – de uma *política do medo* que esteve a serviço, muitas vezes, da desinformação e funcionou para desfocar o debate político sobre as questões migratórias, assim como a necessidade da busca pelo consenso, e não de uma maioria qualificada, em muitos momentos, como na definição da reforma do direito de refúgio europeu. Por isso, as dificuldades nesse debate não podem ser explicadas por um único fato, mas sim por múltiplos fatores que colaboraram para uma crise política intrabloco diante dos impasses.

E, como então Comissão, CE e Parlamento atuaram nesse período? Novamente, ficou claro que a Comissão primou pelo pleno funcionamento da União, através do estímulo ao respeito dos tratados assinados pelos Estados-membros e das disposições da nova Agenda Europeia sobre Migração, mas, de certa forma, alinhando o seu discurso, em vários momentos, àquele do CE, sobre a necessidade de controlar melhor os fluxos migratórios nas fronteiras externas. O CE, por sua vez, aprofundou essa retórica e favoreceu a manutenção do dissenso entre seus atores ao não conseguir evitar que prevalecessem os interesses nacionais dos Estados-membros ante os interesses e as responsabilidades internacionais do bloco. Já o Parlamento, ainda que seus membros tenham divergido em muitos momentos, esteve marcado pela defesa dos direitos humanos de migrantes e refugiados, assim como outras obrigações humanitárias.

5.2 AS RESPOSTAS ADOTADAS PELA UNIÃO E SEUS ESTADOS-MEMBROS

Esta seção foi também subdividida em três partes. Primeiramente, as respostas dos entrevistados auxiliarão a compreender, respectivamente, qual foi sua percepção sobre o sistema de realocização de refugiados, o impacto da polarização entre Estados-membros, uma possível *externalização* da política migratória e o papel da Frontex durante o período do fenômeno migratório identificado. No segundo momento, analisarei a existência ou não da retórica de uma *Europa Fortaleza* face à vizinhança do grande Mediterrâneo. E, finalmente,

discutirei a repressão ao trabalho de ONGs internacionais do campo humanitário durante esse período nessa região.

5.2.1 Sistema de realocização de refugiados, impacto da polarização dos Estados-membros, externalização da política migratória e Frontex

Nesta subdivisão, analisarei as respostas às perguntas nº 9 e 12 do questionário da pesquisa de campo. Através da nona pergunta (“Como você avaliaria os resultados encontrados no nível da realocização de refugiados, da polarização dos Estados-membros e da externalização – ex. Acordo UE-Turquia – ?”) buscava conhecer a opinião dos entrevistados sobre os efeitos da realocização, da polarização dos governos europeus e de uma suposta externalização de aspectos da política migratória comum.

Na pergunta nº 12 interoguei o seguinte “Você acha que hoje a Frontex é a principal ação em prática nas fronteiras da UE? Como esta agência trabalha em relação a esse fenômeno migratório recente?”. Seu objetivo era definir o papel desta agência europeia, ou, ainda, como os entrevistados percebiam sua atuação no Mediterrâneo face à suposta crise migratória, de modo a verificar se essa estava em consonância com a política migratória comum até então praticada.

As respostas a nona questão foram, não surpreendentemente, muito nuançadas. Cabe mencionar que, dentre os vinte e cinco entrevistados, treze pessoas não responderam a essa pergunta. Portanto, passarei a analisar os principais comentários de alguns dos doze respondentes apenas¹⁶⁷.

Quanto ao mecanismo de realocização de refugiados, a opinião dos entrevistados foi quase unânime. De modo geral, os entrevistados convergiram sobre a incapacidade desse instrumento ao obter resultados positivos ou, por exemplo, não viram avanço nessa questão nos últimos dois ou três anos, como comentou o parlamentar Jozo Radoš (ENTREVISTA 6). Leïla Bodeux, da Caritas Europa, por exemplo, afirmou que foi um fracasso e o motivo da clivagem política entre os Estados-membros europeus (ENTREVISTA 2), como já destacado anteriormente. Já Nazanin Sepehri, assistente parlamentar sueca (ENTREVISTA 15), foi assertiva ao dizer que foi mesmo um fracasso. Um funcionário anônimo da DG HOME (ENTREVISTA 8) argumentou também que a realocização revelou o quão os Estados-membros estão opostos a tal tipo de medida, tornando-a extremamente politizada. Isso

¹⁶⁷ Confira o Apêndice H para visualizar uma síntese de todas as respostas à pergunta nº 9.

explicaria igualmente por que muitos Estados-membros europeus, como os integrantes do Grupo do Visegrado, teriam recusado relocalizar refugiados naquele momento. Era uma pura questão de princípios políticos. O mesmo teria ocorrido em sua avaliação quanto às negociações da nova proposta de Dublin, feita pela Comissão, e que falhou, “[...] devido a essa oposição daquele grupo de Estados-membros.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa).

Outros entrevistados fizeram uma avaliação um pouco menos negativa. Arnaud Zacharie, da CNC11-11-11 (ENTREVISTA 10), explicou que, embora a Comissão reconhecesse estar satisfeita com o mecanismo de relocalização, ele entendia que tal medida não havia beneficiado mais do que um quarto da população de refugiados, fixada como objetivo inicial. Nesse mesmo sentido, uma assistente parlamentar anônima (ENTREVISTA 9), ponderou que a relocalização teria sido uma boa ideia que não funcionou bem, ainda assim beneficiou alguns milhares de refugiados. Ou, como disse um eurodeputado anônimo (ENTREVISTA 7) que o sistema de relocalização beneficiou quase a totalidade dos refugiados elegíveis, mas esse sistema não foi ampliado devido à sua natureza obrigatória, diante dos Estados-membros europeus.

Logo, como apontado por muitos dos entrevistados, a polarização entre os países membros da União Europeia resultou dessa medida implementada para transferir refugiados da Grécia e da Itália para outros países do bloco político. Tamanha divergência entre os países da UE produziu um debate irracional, conduzido pelos seus Chefes de Estado e de Governo. E, assim,

[...] passamos de um debate racional para um debate emocional polarizado onde a UE é vista, por alguns Estados-membros, como a promotora de uma política de portas abertas a qual eles, no seu âmbito nacional, eles querem se opor. Então, eles estão bloqueando qualquer coisa no nível da UE, o qual tem a ver com migração. Logo, um debate irracional... polarizado, que é triste, mas isso aconteceu.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa).

Ou seja, a polarização dos Estados-membros europeus é decorrente de erros de seus próprios decisores políticos, colaborando, então, para a divisão política do continente de acordo com Tomáš Zdechovský, eurodeputado tcheco (ENTREVISTA 3). Para ele a conjuntura da ‘crise migratória’ fez com que muitos políticos europeus cometessem erros crassos. Nesse sentido, ele citou o exemplo da atuação de François Hollande, ex-Presidente da França (2012-2017), e de Angela Merkel, Chanceler alemã. “Eles fizeram junto um monte de... de problemas para a Europa e eu acho que eles são um pouquinho responsáveis pelo BREXIT.” (ENTREVISTA 3, 2019, tradução nossa). Pois, a questão migratória foi utilizada

como prioridade no debate do BREXIT. Esse parlamentar resumiu a polarização nesse período através da divisão entre os Estados-membros *Estados perfeitos que aceitam migrantes* e *Estados ruins que não estão recebendo ninguém*. Nesse sentido, Arnaud Zacharie, da CNCD-11-11-11 (ENTREVISTA 10), acrescentou que a polarização representou realmente uma cacofonia entre os Estados-membros. André Gillissen, funcionário do CE (ENTREVISTA 11), acredita que a totalidade dos Estados-membros teria se dado conta de que a Europa não poderia mais permitir ser tão fracionada por um assunto como a realocização, sendo esse um grande aprendizado do período.

A externalização, ou a terceirização, de uma parte da política migratória comum da UE, principalmente através da realização do controle migratório nos países terceiros considerados seguros, é referida como uma prática real e antiga de contenção de migrantes por muitos autores (BALDACCINI, 2007; GEDDES; SCHOLTEN, 2016; GUILD, 2006; HUMBLE, 2014; ZETTER, 2015). Baldaccini (2007), por exemplo, conclui que a UE, ao incentivar a cooperação com esses países terceiros para desenvolver medidas de controle fronteiriço, prejudica, principalmente, refugiados e futuros solicitantes de refúgio, que acabam ficando presos nessas localidades, não conseguindo chegar até o território europeu para solicitar o refúgio. É também uma forma de distanciá-los das fronteiras externas europeias.

Alguns dos entrevistados foram muito claros em suas respostas concordando que a externalização existe. De um lado, o funcionário anônimo da DG HOME (ENTREVISTA 8) explicou que essa é uma linha de política que tem adquirido crescente consenso na prática entre um grande número de Estados-membros. Isso continuará ocorrendo no futuro, porque ele entende que existe uma maior conscientização da UE para cooperar cada vez mais com os países de origem e, segundo esse funcionário, esse foi um dos aspectos positivos da suposta crise migratória de 2015.

Como eu já disse que a UE está cooperando mais de perto com... [...] as regiões em torno... para... gerir melhor a migração. E nós disponibilizaremos também meios financeiros para apoiar esses países a gerir os fluxos migratórios. E, no topo disso, claro, [...] a externalização também no sentido de... era uma cooperação com países de origem, de modo a combater as causas principais da migração, e também em áreas mais amplas de desenvolvimento comercial, ajuda para o desenvolvimento... [...] cooperação com os países para estimular melhor... cooperação também no campo da livre entrada e da migração ilegal. (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa).

Para Nazanin Sepehri (ENTREVISTA 15), o processo de externalização da política migratória é discutido como um sucesso, por diferentes decisores políticos europeus, como tendo sido a *solução* para o *problema* em questão. Os números de solicitantes de refúgio

realmente começaram a diminuir mesmo antes da assinatura do acordo UE-Turquia, como discutido no capítulo anterior. De modo geral, tais circunstâncias levaram a política europeia a qualificar essa medida como positiva. Sepehri comentou isso através do exemplo do então governo sueco no período (coalizão entre o Partidos Social Democrata e Verde) que também teria caracterizado esse acordo como um sucesso. Por isso, essa especialista em migração “[...] realmente acha isso incrível... [...] ... que possam chamar algo que causou tanta miséria a tantas pessoas, um sucesso!” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa). Dessa forma, isso é mais uma evidência dessa retórica que estaria transformando a migração em um problema ao não favorecer os migrantes e primar pelo fortalecimento das fronteiras externas.

Por outro lado, consoante as ONGs consultadas, a externalização não é uma medida que deva ser perseguida. Para Arnaud Zacharie, da CNCD-11-11-11 (ENTREVISTA 10), o exemplo do acordo turco-europeu foi um fracasso e uma estratégia muito equivocada. Porque não resolveu os problemas na região do Mediterrâneo, sendo uma perda de dinheiro. Da mesma forma que tentar externalizar a migração na África lhe parece algo ainda pior, porque isto significa falar de países ainda mais pobres do que a Turquia, todos vizinhos, e porque enquanto existir instabilidade no Mediterrâneo acontecerá o “efeito bumerangue” (suas palavras) estará sempre presente na região. Por isso, ele aclarou que a UE deveria se preocupar em promover um espaço de paz, prosperidade e estabilidade, não externalizando *seus problemas*.

Leïla Bodeux, da Caritas Europa, corroborou o argumento de Sepehri e Zacharie. Ela afirmou também que, no nível do discurso, autoridades da política europeia gostam de enfatizar o suposto sucesso do Acordo UE-Turquia, ou mesmo que *não existia outra alternativa*, ou, ainda, que *as ONGs seriam ingênuas ao criticarem isso*, por exemplo. Em tom quase premonitório, ela foi muito clara ao dizer que era realmente uma vergonha ter chegado a tal ponto, porque esse seria um “[...] acordo muito precário que pode de um dia para o outro cair com Erdogan.” (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa), não sendo mais uma solução viável. Além disso, como elucidou uma assistente parlamentar anônima, esse acordo confere um poder de barganha a Erdogan, do tipo:

[...] que a gente não tem vontade de dar a esse tipo de pessoa [...]. Portanto, *voilà!* A gente lhe dá as chaves da União! Dizendo-lhe “Faça o que quiser!” E, agora, não podemos mais lhe dizer nada sobre as violações de direitos humanos que estão sendo perpetradas na Turquia, porque ele nos diz “[...] ok, mas se vocês não estão contentes, de fato, abro a fronteira e vocês se viram com os quatro milhões de sírios que estão aqui!” (ENTREVISTA 9, 2019, tradução nossa).

Essa quase premonição começou a se confirmar no final de 2019. No dia cinco de setembro daquele ano, Recep Tayyip Erdogan, Presidente da Turquia, ameaçou a UE e aos EUA sobre a possibilidade de abrir suas fronteiras para os migrantes seguirem para a Europa, caso o apoio internacional falhasse para criação de uma zona segura para refugiados sírios poderem ser reinstalados no norte da Síria. Erdogan alegava não ter mais condições de arcar sozinho com os custos do acolhimento de quase quatro milhões de sírios nessa situação e ter sido desassistido pelo próprio bloco europeu (DEUSTCHE WELLE, 2019a). Poucos meses depois, em vinte e oito de fevereiro de 2020, as fronteiras entre a Turquia e UE foram reabertas, permitindo outra vez muitos migrantes (não somente de refugiados sírios) cruzarem para a Grécia e acabaram sendo barrados pela guarda de fronteira grega, permanecendo em meio ao impasse político (BBC, 2020).

A fragilidade de acordos de externalização da política migratória é um ponto fundamental que precisa ser considerado e revisado pelas autoridades europeias. Um exemplo disso é identificado através de André Gillissen, funcionário do CE (ENTREVISTA 11), que compreende também que esse tipo de acordo deve ser implementado com precaução, porque a Europa não pode permitir a externalização de sua política migratória para um único Estado. Anais Atger, oficial do Escritório da Cruz Vermelha Europeia (ENTREVISTA 25), explicou que sua instituição, assim como outros atores humanitários, tentou sensibilizar os decisores políticos europeus sobre as consequências do processo de externalização. Porque isso acaba isolando os migrantes em lugares que são de difícil acesso até para essas ONGs, e não diminui os fluxos migratórios, só obriga a essas pessoas a terem que mudar de rota. Ou seja, isso retroalimenta um círculo vicioso de violência cometida contra migrantes forçados, em prol de um discurso migratório cada vez mais securitário e menos humanizado.

Contudo, teve quem discordasse do termo “externalização da política migratória”, como Raoul Ueberecken, funcionário do Conselho de Ministros (ENTREVISTA 24). Para ele, o termo mais adequado seria “gestão comum dos fluxos migratórios”. Referindo-se a isso como um desafio partilhado entre governos africanos e europeus, ele teceu considerações polêmicas: “[...] os migrantes [...] que morrem fora da Líbia são africanos que morrem nas mãos de traficantes africanos! Porque eles deixam... condições econômicas [...] ou a perseguição [...] na África! Seria uma externalização dos problemas da Europa? [...]” (ENTREVISTA 24, 2019, tradução nossa). Mas, não deixou de reconhecer que a Europa possui um dever moral nessa conjuntura: “Evidentemente, [...] existe uma responsabilidade moral [...] da União, enfim, da Europa. Porque... [...] os migrantes querem chegar na Europa e

constituir uma vida melhor. [...] Mas, isso não é um problema da Europa, que a Europa externaliza!” (ENTREVISTA 24, 2019, tradução nossa).

Quanto à pergunta nº 12, embora apenas oito pessoas a tenham respondido, os entrevistados foram quase unânimes¹⁶⁸. A Frontex não é o principal ou único ator em cena nas fronteiras externas europeias. É um ator importante e complementar aos serviços de polícia de fronteira dos Estados-membros, os quais seriam mais atuantes do que a própria Frontex, em termos quantitativos de funcionários (ENTREVISTAS 3, 6 e 11). Por isso, como afirmado no capítulo anterior, a Comissão, desde 2015 com sua Agenda, estaria incentivando o reforço na mudança do estatuto dessa agência e de sua capacidade de atuação. Por exemplo, o projeto da Comissão que propunha aumentar o efetivo dessa agência para dez mil funcionários até 2020, e igualmente permitir que eles pudessem conduzir operações em todos países terceiros, tornando-se um ator mais eficiente na segurança das fronteiras europeias (ENTREVISTA 11 e 20). Mas até as eleições legislativas de 2019 isso não havia ainda sido votado. Além disso, nas fronteiras externas deve-se considerar, igualmente, a presença de atores não-europeus, como guardas costeiros bilaterais (ENTREVISTA 15), sobre os quais discutirei na seção seguinte.

5.2.2 A Europa Fortaleza contra-ataca na vizinhança mediterrânea?

Considerando-se os fluxos migratórios dos últimos anos, o avanço da pesquisa desta tese e a preparação do questionário utilizado na pesquisa de campo, me questionei sobre a existência ou não de uma política migratória comum dedicada à região do Mar Mediterrâneo, especialmente em sua faixa central. Por isso, elaborei a pergunta nº 10 para responder a essa dúvida: “Qual é a política migratória da UE para a região do Mediterrâneo Central hoje? Ela mudou nos últimos anos? Como? Quais são as medidas adotadas pela UE para colaborar com a sua vizinhança mediterrânea dado tal cenário migratório?”.

Os entrevistados reagiram das mais diversas formas (Apêndice J). Houve quem afirmasse a existência dessa política migratória para tal região e quem a negasse. Dois entrevistados exemplificaram opiniões antagônicas, mas que se complementaram. Para Arnaud Zacharie, da CNCD-11-11-11 (ENTREVISTA 10), não existiria uma política migratória específica para essa região, mas sim iniciativas de Estados-membros que desrespeitam convenções internacionais e/ou valores europeus, o que por sua vez favorece as

¹⁶⁸ Confira o Apêndice I para visualizar uma síntese de todas as respostas à pergunta nº 12.

mortes de migrantes no Mar Mediterrâneo. Já para uma assistente parlamentar anônima (ENTREVISTA 9), a atual política migratória europeia para o Mediterrâneo consistiria na cooperação com países terceiros, predominando uma lógica securitária, que faz com que a UE cometa muitos erros, como o acordo com os guarda-costeiros líbios. Essa entrevistada se referia ao acordo firmado entre a Itália e a Líbia em 2017¹⁶⁹.

Assinado em Roma, em dois de fevereiro daquele ano, entre o então Presidente do Conselho de Ministros da Itália, Paolo Gentiloni, e o Presidente do Conselho presidencial e Primeiro Ministro líbio, Fayez Mustafa al-Sarraj¹⁷⁰, esse documento histórico tinha como objetivo principal reduzir os fluxos de imigração irregular, a ação das redes mafiosas de contrabandistas de seres humanos e reforçar a fronteira ítalo-líbia (LYBIAN GOVERNMENT; ITALIAN GOVERNMENT, 2017). Mas, na verdade, esse acordo era uma forma da UE, através da Itália, tentar conseguir *estancar* o fluxo migratório na fronteira com o Mediterrâneo Central, outorgando essa função à autoridade líbia, representante de um Estado-nação em colapso, desde os desdobramentos da Primavera Árabe. Ou seja, com vistas a fazer prevalecer o seu discurso securitário, a UE estava negociando, apoiando, mais uma vez, uma autoridade política polêmica. Isso transformava a Líbia num país terceiro seguro (ou local de desembarque seguro) para migrantes e refugiados, contrariando a antiga recomendação de OIs para não qualificá-la dessa forma, devido à violação sistemática dos direitos humanos (UNHCR, 2018).

Como, então, o governo de al-Sarraj cumpriria a sua parte no acordo binacional? Previasse a instalação de “campos provisórios de recepção” – não detalhados no documento –, os quais estariam sob o controle exclusivo do Ministro Líbio das Relações Internas; e, igualmente o retorno voluntário, ou forçado, de migrantes para os países de origem¹⁷¹. Em

¹⁶⁹ Oficialmente denominado como “Acordo sobre a cooperação nos domínios do desenvolvimento, da luta contra a imigração clandestina, o tráfico de seres humanos e o tráfico de combustíveis e sobre o reforço da segurança das fronteiras entre o Estado da Líbia e a República Italiana” (LYBIAN GOVERNMENT; ITALIAN GOVERNMENT, 2017).

¹⁷⁰ Apoiado pela ONU, o Acordo Político da Líbia (APL) assinado em 17/12/2015 foi incapaz de unificar as autoridades militares e políticas rivais na Líbia para transformá-las em um governo central. Desde então, esse país convive com dois poderes coexistentes e antagônicos: um sediado em Trípoli, capital líbia, representado pelo Primeiro-Ministro al-Sarraj – que também é o Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas líbias, representando o Governo do Acordo Nacional (GNA) reconhecido pela comunidade internacional; e o segundo distribuído entre as cidades de Tobrouk, onde está localizada a Câmara dos Representantes e que, a partir do APL, tornar-se-ia a autoridade legislativa oficial, e Al-Bayda, onde está o Governo Interino de Abdullah Al-Thinni (UNHCR, 2018). De acordo com Wehrey e Harchaoui (2020) em abril de 2019, Khalifa Haftar, comandante de uma milícia líbia que controla o leste do país tentou sem sucesso derrubar o GNA. Haftar é mais uma peça no complicado xadrez da luta pelo controle da Líbia.

¹⁷¹ Em setembro de 2018, o ACNUR emitiu um parecer oficial sobre os retornos de migrantes e refugiados na Líbia, condenando a situação nesse país, decorrente do agravamento de seu conflito interno e político. Alertava-se, então, à comunidade internacional sobre um novo deterioramento da situação humanitária em

contrapartida, a Itália prestaria suporte, financiando programas de desenvolvimento nas regiões afetadas pelo fenômeno da imigração irregular em diferentes setores, como o da energia sustentável, infraestrutura, saúde, transportes, desenvolvimento dos recursos humanos, ensino, capacitação de pessoal e pesquisa científica. Ademais, o governo italiano, a partir de então, formalizava a oferta do apoio técnico e tecnológico às instituições líbias encarregadas na luta contra a imigração irregular (LYBIAN GOVERNMENT; ITALIAN GOVERNMENT, 2017). Isto é, o governo italiano se responsabilizava oficialmente pela capacitação e treinamento da Guarda Fronteiriça e da Guarda-Costeira do Ministério da Defesa líbio. Esse é o ponto mais controverso dessa cooperação, pois isso comprova a presença e atuação desses guarda-costeiros líbios nas fronteiras externas europeias, como afirmaram muitos dos entrevistados, o que, por si só, poderia igualmente significar a externalização (ou a terceirização) de parte do seu controle migratório por esses atores líbios.

Da mesma forma, em 2018, Espanha e Marrocos buscaram aprofundar a cooperação na luta contra a migração irregular para frear os fluxos migratórios irregulares na fronteira do Mediterrâneo Ocidental. Para tanto, Madri e Rabat aprofundaram o diálogo para reativar acordo assinado em 1992, que dispunha sobre a *readmissão* (retorno ou deportação) de nacionais de países terceiros que tivessem entrado irregularmente em Ceuta, após atravessarem a cerca que divide esse território autônomo espanhol na África do Norte e o território marroquino¹⁷² (MORENO, 2018). Essa reativação facilitaria, justificaria e oficializaria o mecanismo de expulsão dessas pessoas, estando no mesmo marco europeu proposto pela Comissão em 2015, de incentivar a promoção da cooperação com países

todos os setores desse Estado fragmentado, onde os direitos humanos são constantemente desrespeitados, onde existe uma situação de insegurança política e instabilidade internas, além de uma grande insegurança alimentar (UNHCR, 2018). Diante dessa conjuntura, pode-se cogitar que esses *centros provisórios de recepção* de migrantes retornados estariam imunes a tamanho desrespeito aos direitos fundamentais dessas pessoas? Evidentemente, este não seria o caso. Por isso, “O ACNUR exorta a todos os países a suspenderem os retornos forçados em direção à Líbia, até que a situação no plano da segurança e dos direitos humanos seja significativamente melhorada lá.” (UNHCR, 2018, p. 24, tradução nossa). Observa-se igualmente que, muito antes disso, em julho de 2014, a Anistia Internacional havia denunciado a grave situação das condições de migrantes e refugiados retornados para países como a Líbia, bem como a violência perpetrada, demonstrando que a UE tinha ciência disso (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014).

¹⁷² Assinado em 13/02/1992, esse acordo prevê que ambos os países têm até 10 dias de prazo para solicitar a readmissão formal dos migrantes que entraram irregularmente (REINO DE ESPAÑA; REINO DE MARRUECOS, 1992). Isso foi uma resposta à crise humanitária vivida em *Melilla*, quando mais de 800 migrantes subsaarianos entraram irregularmente nesse território. Entre 1992 e 2005, somente 114 migrantes irregulares, sobretudo magrebinos, foram retornados ao Marrocos. Ao longo dos anos, esse acordo foi aparentemente esquecido, porque o governo marroquino afirmava que a Espanha não tinha como comprovar que a maioria dos migrantes que chegavam pela via marítima tinham o Marrocos como ponto de origem (ou de trânsito). E se Madri não consegue provar isso seu pedido não é aceito por Rabat (MORENO, 2018).

terceiros de origem ou de trânsito desses fluxos migratórios, para dismantelar as redes criminosas de contrabando e de tráfico de seres humanos.

Em novembro de 2018, Pedro Sánchez, Primeiro-Ministro espanhol, afirmou em visita oficial à Rabat: “A migração é uma responsabilidade comum e nós devemos reforçar nossa cooperação nessa questão.” (LE MONDE; AFP, 2018, documento eletrônico, tradução nossa). Esse acordo é mais uma evidência sobre a iniciativa individual de um Estado-membro para com a erradicação desses fluxos no início dos anos 1990 e como esse tipo de parceria se tornou uma tendência cada vez mais incentivada e apoiada pela UE a partir da suposta crise migratória de 2015. Em relatório recente sobre os avanços da implementação da Agenda Europeia, a própria Comissão Europeia chegou a afirmar que o bloco europeu estava buscando reforçar a cooperação com o governo marroquino, pois a fronteira espanhola era uma das prioridades da agenda europeia naquele momento e uma das novas principais portas de entrada na Europa para os migrantes irregulares (EUROPEAN COMMISSION, 2019f). As negociações seguem ocorrendo, tanto para o reforço dessa parceria bilateral quanto no âmbito das relações UE e Marrocos, através da intermediação do governo espanhol (DEUSTCHE WELLE, 2019b).

Isso é também mais um exemplo de políticas *extra europeias* pontuais, negociadas entre a UE/ um Estado-membro e um país terceiro contra a migração irregular. Como pontuou um funcionário anônimo da DG HOME (ENTREVISTA 11), a cada momento a UE teria adotado nesse período uma abordagem bastante pragmática, já que não existiria apenas uma medida, e sim um pacote de soluções com iniciativas que visavam contribuir para o objetivo maior de bloquear as fronteiras externas terrestres e marítimas do bloco político e, assim, impedir migrantes de chegarem até o seu território.

Por sua vez, essas práticas, somadas ao discurso restritivo e securitário de suas lideranças políticas, seja no nível das autoridades políticas representativas das instituições da União, seja no nível das autoridades políticas nacionais dos Estados-membros, resultaram em uma União Europeia cada mais fechada à sua vizinhança mediterrânea. Muitos autores (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014; BACZYNSKA, 2018; DAUVERGNE, 2008; HARRELL-BOND, 1995; JÜNEMANN; FROMM; SCHERER, 2017; LUCASSEN; LUCASSEN, 2013; OECD, 2011; TASSINARI; LUCHT, 2015; ZETTER, 2015)¹⁷³

¹⁷³ Conforme Harrell-Bond (1995) explica, desde a fundação da UE no início dos anos 1990, o princípio da livre-circulação foi institucionalizado para apenas os cidadãos de suas sociedades nacionais. Por isso, os governos dos Estados-membros se preocuparam em preservar isso, criando uma Europa Fortaleza, e isso foi o que justificou as tentativas de harmonização de suas políticas migratórias e de refúgio.

representam isso através da metáfora de uma “Europa Fortaleza” (*Fortress Europe*), que preconiza um discurso protecionista no sentido migratório, o qual foi enfatizado a partir de 2015. Esse discurso está em construção na retórica e nas práticas de decisores políticos que assim conformam o grande discurso europeu, totalmente na contramão de um mundo mais interconectado (globalizado) em muitos sentidos (JÜNEMANN; FROMM; SCHERER, 2017). Logo, esse é mais um dos paradoxos do estágio atual da globalização.

Essa mesma metáfora pode também ser comparada àquela de uma *Europa Panóptica* (FASSMANN; HALLER; LANE, 2009). Isto é, de uma Europa que criminaliza migrantes, não busca corrigi-los, mas sim filtrar e excluir aqueles considerados como *indesejáveis* em meio a outros tipos de categorias migratórias. E, por isso, cada vez mais, fica evidente que “As fronteiras dos Estados da UE que tornam a migração visível também constituem fronteiras significativas de desigualdade.” (GEDDES, 2008, p. 24, tradução nossa). Assim, a Europa respondeu ao que denominou como crise migratória com iniciativas e estratégias que visavam mais protegê-la e preservá-la do que o contrário (BUONANNO, 2017). Em outras palavras, medidas que priorizaram uma política migratória que colocou em risco as vidas de migrantes, privilegiou a militarização ou fortalecimento de suas fronteiras, a aceleração de acordos de facilitamento de deportação de migrantes de países terceiros em situação irregular e dificultou inclusive o acesso de solicitantes de refúgio ao seu território.

5.2.3 A ajuda humanitária na região do Mediterrâneo está em xeque?

Nesta parte analisarei outras duas perguntas do questionário, correlacionadas à ajuda humanitária no Mar Mediterrâneo a partir de 2015. Através da pergunta nº 11 sobre a criação da Operação Sofia – “Na sua opinião, por que a UE decidiu promover uma solução militarizada, ou em termos de sua política de segurança comum, e não uma política mais humanitária?”¹⁷⁴ – busquei compreender a visão dos entrevistados sobre o que havia motivado o Conselho de Ministros a autorizar a implementação dessa medida, supostamente, securitária na região, ao invés de outras mais humanizadas. E, com a pergunta nº 13 “O navio *Aquarius* esteve bloqueado em Marselha desde outubro de 2018 e parou, definitivamente, suas operações humanitárias em seis de dezembro de 2018. Isso significa o fim da ajuda

¹⁷⁴ Íntegra da redação da pergunta 11: “O Conselho Europeu favoreceu a criação da Operação Sofia para diminuir os fluxos migratórios em direção às fronteiras europeias do Mediterrâneo, ao invés de promover o aumento da ajuda para o Programa Alimentar Mundial no Líbano e na Jordânia, segundo o apelo dessa mesma agência em junho de 2015. Na sua opinião, por que a UE decidiu promover uma solução militarizada, ou em termos de sua política de segurança comum, e não uma política mais humanitária?”.

humanitária no Mediterrâneo Central?”¹⁷⁵ pretendia refletir sobre o que estava acontecendo com diferentes ONGs humanitárias naquele momento.

Ao apresentar à pergunta nº 11 aos entrevistados, expliquei que, em junho de 2015, diferentes agências da ONU, incluindo o ACNUR e o Programa Alimentar Mundial (WFP, em inglês), e outras humanitárias governamentais e não governamentais, alertaram a comunidade internacional – especificamente a Europa e os Estados Unidos – sobre o agravamento da crise de segurança alimentar na Síria e nos países vizinhos que haviam acolhido milhares de refugiados sírios. Naquele momento, o fundo internacional para alimentar essas pessoas nos Estados receptores, no Líbano e Jordânia, por exemplo, não havia sequer atingido metade da meta prevista, de 4,53 bilhões de dólares (BUONANNO, 2017; FAO, 2015; WFP, 2015). Logo, essas agências instavam a comunidade internacional a se responsabilizarem e agirem mais diante de tamanha situação de insegurança (de vários tipos) nesses territórios, e dos seus efeitos colaterais, caso isso não fosse alcançado urgentemente. Como abordado no capítulo 3, muitos sírios, tentando buscar segurança e refúgio, já estavam perdendo suas vidas na travessia do Mediterrâneo (WFP, 2015). Mas, a UE ignorou os avisos do WFP (PARKES; PAUWELS, 2017). Ainda que ela fosse já na época um dos maiores doadores de ajuda internacional, como os entrevistados pontuaram, isso não foi suficiente. Tanto que em 2015, Donald Tusk, então Presidente do CE, chegou a solicitar aos Chefes de Estado e de Governo europeus em carta-convite da reunião de cúpula de setembro, que doassem mais recursos ao mesmo WFP (TUSK, 2015a), dada sua insuficiência até então para conter o que estava por vir.

O entrevistado nº 14, funcionário anônimo da EASO (ENTREVISTA 14), revelou também outra evidência referente ao descaso dos Estados-membros sobre o que acontecia na Síria. Ele relatou sua participação em conferência na qual o Alto Comissariado de Refugiados explicava à comunidade internacional sobre a gravidade da situação desses sírios e suas implicações para a região e o restante da vizinhança mediterrânea:

Eu me lembro de uma reunião internacional na qual ouvi representantes do ACNUR que imploravam à comunidade internacional para fazer algo por todos os sírios refugiados que se encontravam especialmente na Turquia, que se encontravam na Jordânia, etc. Para dizer “é preciso se ocupar disso, senão isso vai explodir”, etc. Os Estados europeus fizeram realmente como se não tivessem escutado. Eu vi essa reunião. Estava lá e a gente lhe escutava, o cara do ACNUR. E, além disso, depois a

¹⁷⁵ Exemplifiquei isso através do navio *Aquarius* de busca e resgate, administrado pela *Médecins Sans Frontières*, porque ele havia sido impedido de continuar operando, devido a uma campanha difamatória de autoridades italianas sobre a sua atuação, sendo, na época, a última instituição de caridade operando na costa líbia dedicada ao salvamento de pessoas encontradas no mar (REUTERS, 2018).

gente falava de muitas coisas. Mas, os Estados não tinham vontade alguma, naquele momento, de fazer qualquer coisa, especialmente quanto ao programa de reinstalação, etc. (ENTREVISTA 14, 2019, tradução nossa).

A UE parece ter preferido trabalhar para conter os fluxos migratórios oriundos da Líbia, já que os Estados-membros declaravam estar em guerra contra os contrabandistas de pessoas e as suas lucrativas redes *invisíveis* de contrabando humano (PARKES; PAUWELS, 2017). Então, como também discutido no capítulo 3, os Estados-membros, via CE (Conselho de Ministros), optaram pela criação da operação militar EUNAVFOR MED (Operação Sofia), em junho de 2015. Como afirmou Nazanin Sepehri, (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa) “[...] uma solução militar para um problema não militar [...] a qual é muito estranha”¹⁷⁶. O objetivo principal dessa operação era desmantelar o modelo econômico do contrabando de migrantes. Logo, salvar vidas em perigo no mar se tornou uma consequência, necessária, posterior à sua formulação (PARKES; PAUWELS, 2017), diante do apelo da opinião pública e da sociedade civil internacional.

Face ao exposto, não surpreendentemente, os entrevistados divergiram novamente. Entre os que concordaram com as circunstâncias apresentadas, mesmo que parcialmente, ou não discordaram, estão os entrevistados nº 1, 3, 6, 7, 9, 15, 19, 20 e 24. Apenas os entrevistados nº 8 e 11 discordaram¹⁷⁷ (para mais, confira o Apêndice K).

Destaco a seguir os comentários de um dos funcionários do Conselho sobre esse tema. Raoul Ueberecken (ENTREVISTA 24), por exemplo, foi um dos entrevistados que não discordou do argumento de que a UE, assim como o conjunto da comunidade internacional deveria ter respondido diferentemente ao apelo do Programa Alimentar e de outros organismos humanitários. Ele ainda afirmou que é preciso fazer as duas coisas. Isto é, desmantelar as redes criminosas de *smugglers* e salvar vidas em risco. Para ele o sucesso da Operação Sofia estaria em áreas como o embargo sobre armas, a capacitação de guardas costeiros líbios, e hoje o conhecimento mais apurado sobre o que acontece no Mediterrâneo, embora acredite que não seja possível dizer que essa operação conseguiu realmente frear os movimentos migratórios nessa região.

¹⁷⁶ Sepehri considerou que isso era estranho, porque há muito tempo se solicitava que a UE promovesse o regaste em alto mar, mas isso estava sendo bloqueado pelo centro da política europeia, e não pela extrema-direita como podia-se pensar: “[...] eu quero enfatizar isso! Não é a Extrema-direita que tornou a nossa vida difícil. É o Centro.” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa). Sepehri foi assertiva ao dizer que os Estados-membros teriam priorizado a Operação Sofia porque isso “[...] fez ninguém vir. E esse é o objetivo deles. Eles não querem que as pessoas venham aqui. É isso!” (ENTREVISTA 15, 2019, tradução nossa).

¹⁷⁷ Os demais entrevistados não responderam porque já haviam comentado sobre isso, ou porque não houve tempo suficiente, ou, ainda, porque faziam parte do grupo de funcionários de ONGs, e essa pergunta não constava em seu modelo de questionário.

Por fim, quando questionados se a atuação de ONGs internacionais que prestavam ajuda humanitária (pergunta nº 13) estaria em xeque, os respondentes se dividiram em grupos diversos. A maioria, ou nove dos entrevistados (nº 3, 6, 7, 11, 13, 17, 22, 24 e 25) não acreditaram que seja o fim da ajuda humanitária, ou que ela tenha acabado na região. Entre os que concordaram que o exemplo do Aquarius poderia sim representar o fim, ou que isso estaria se encaminhando para isso, estiveram os entrevistados nº 2, 9, 10, 15, 16 e 21; junto daqueles que afirmaram torcer para que isso não seja realmente o fim (entrevistados nº 12 e 20). Houve igualmente quem tenha afirmado que talvez não seja ainda o fim (ENTREVISTA 1), quem preferiu não opinar sobre isso (ENTREVISTA 18), quem reconheceu que a ajuda humanitária diminuiu, drasticamente, mas não tinha certeza se isso seria resultado do fim disso (ENTREVISTA 14). Para mais, veja o Apêndice L.

Ou seja, essas respostas sugerem o quão sensível e polarizante esse debate ainda é para a União e a sociedade civil. Mesmo o entrevistado nº 23, a título de exemplo, não afirmando nitidamente se concordava ou discordava da pergunta, defendeu que os Estados-membros precisavam desenvolver um programa concreto de busca e resgate para acabar definitivamente com os afogamentos no Mediterrâneo – isto é, requisito obrigatório para uma política migratória baseada em direitos humanos fundamentais. “Se não pararmos os afogamentos eu [...] não vejo um bom futuro para a Europa.” (ENTREVISTA 23, 2019, tradução nossa).

No entanto, a resposta do entrevistado nº 8 sintetizou a retórica recorrente do outro extremo desse debate, defendido por muitos Estados-membros e suas lideranças políticas. O funcionário anônimo da DG HOME avaliou que o resgate de migrantes no mar em embarcações irregulares cria um círculo vicioso, porque incentiva os contrabandistas a continuarem enviando mais migrantes e refugiados para o mar, já que esperam que ser resgatados. Governos europeus, como o italiano, desejam colocar um fim nessas operações de resgate¹⁷⁸. Isso explica também o desejo de cooperar com a guarda-costeira líbia e a de outros países terceiros, para que possam levar essas pessoas de volta ao ponto de origem. Mas, não é

¹⁷⁸ Em junho de 2019, Sergio Mattarella, Presidente italiano, assinou um novo decreto sobre segurança e imigração – elaborado por Matteo Salvini –, que fez com que barcos de ONGs que resgatassem migrantes e os levassem à Itália sem autorização fossem multados em até 50 mil euros. Isso reforçava tanto a autoridade de Salvini, então Ministro do Interior, quanto ameaçava o trabalho das missões de resgate de ONGs no Mediterrâneo Central. Essa medida era mais um exemplo de outras, como o “Decreto Salvini”, de dezembro de 2018, o qual abolia a proteção humanitária para pessoas que não conseguissem comprovar o estatuto de refúgio e que não poderiam ser retornadas ao país de origem ou de trânsito (TONDO, 2019). Com o Decreto Salvini essas pessoas não poderiam mais permanecer em centros públicos de acolhida, o que aumentava a sua situação de vulnerabilidade ainda mais.

garantia alguma de que essas pessoas resgatadas terão seus direitos humanos básicos respeitados. Pelo contrário, existe aqui um problema.

Outra controvérsia é a criminalização do trabalho de salvamento e resgate das ONGs. MEPs, assistentes parlamentares, oficiais da DG HOME e de ONGs humanitárias convergiram sobre o fenômeno dessa criminalização, deixando bastante claro o quanto isso prejudica a atuação dessas organizações, como destacou Leïla Bodeux, da Caritas Europa. Isso cria também um vácuo de atuação e observação no Mediterrâneo¹⁷⁹. Quando da entrevista com Bodeux (fev. de 2019), segundo suas informações naquele momento, não havia mais do que um barco prestando ajuda humanitária nessa região e a Operação Sofia¹⁸⁰. Ela destacou ainda que na época o ACNUR já havia chamado a atenção para o fato de que em muito pouco tempo não existiriam mais atores humanitários em campo para salvar vidas no mar, sequer mesmo para testemunhar essas mortes¹⁸¹. “Mas também testemunhar o que acontece, especialmente com os guardas-costeiros líbios. [...] Portanto, eu acho que é realmente um risco e não tem quase ninguém mais.” (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa), algo muito problemático. Assim, a discórdia entre criminalizar ou não criminalizar a ajuda humanitária no Mediterrâneo ultrapassou o campo do jogo político de uma retórica irresponsável, como aquela do governo italiano nessa época e de outros Estados europeus, tendo implicações reais para quem trabalha nessa área, e, principalmente, para os migrantes e refugiados durante seus deslocamentos forçados e travessias perigosas.

Em síntese, nesta seção, os entrevistados apresentaram percepções embasadas na sua experiência profissional e/ou acadêmica, sobre questões como o sistema de realocização de refugiados, a polarização dos Estados-membros e a possibilidade de externalização de uma parte da política migratória. Essa última, assim como outras evidências discutidas explicariam a ideia de uma Europa Fortaleza nas suas fronteiras externas, sobretudo, na relação com sua vizinhança mediterrânea.

¹⁷⁹ O primeiro entrevistado, Édouard Martin (MEP), explicou que a criminalização do salvamento de migrantes e refugiados no mar não atingia somente as ONGs humanitárias, mas também qualquer capitão de embarcação marítima. Ele conheceu casos de capitães que, já naquela época, com medo das represálias, quando sabiam que estavam próximos de uma rota habitual de barcos de refugiados, davam meia volta e procuravam outra área. No Anexo B encontra-se cópia de documento assinado por sindicatos, ONGs e defensores de direitos humanos mobilizados contra essa criminalização instando os Estados-membros a desenvolverem novas operações de busca e resgate no mar, como a *Mare Nostrum*, ao invés de adotarem, como redigido no documento, “medidas securitárias como a Frontex e as patrulhas da OTAN”.

¹⁸⁰ Em junho de 2019, o jornal *The Guardian* relatava “Dos 10 barcos de resgate de ONGs que eram ativos no Mediterrâneo, apenas um operado pela organização alemã *Sea-Watch* permanece.” (TONDO, 2019, documento eletrônico, tradução nossa).

¹⁸¹ Em 21/11/2018, o próprio Enviado Especial do ACNUR para a situação do Mediterrâneo Central, Vincent Cochetel, havia tuitado em sua conta profissional que essa criminalização era totalmente inadequada (COCHETEL, 2018).

Consequentemente, a ajuda humanitária exercida por ONGs de busca e resgate no Mar Mediterrâneo estaria sendo criminalizada por lideranças políticas europeias dos Estados-membros, desrespeitando deveres legais internacionais históricos. Conforme Fontanari e Ambrosini (2018), esse campo de batalha da migração (*migration battleground*), é resultado de tensões entre os diferentes atores em jogo, privados ou públicos na gestão da migração, cada um com seus diferentes interesses. O fato importante é que a dificuldade em chegar a uma via comum para compartilhar a responsabilidade pelos refugiados que chegam nos Estados de primeira linha e a criminalização da ajuda humanitária são *feridas abertas*, emblemáticas das falhas da política europeia e da implementação de medidas migratórias mais severas, violentas, ineficientes e securitárias.

5.3 COMO A UNIÃO EUROPEIA DEVE AGIR NOS PRÓXIMOS ANOS?

Nesta última seção, discutirei a pergunta nº 14 com a qual concluímos as entrevistas da pesquisa de campo em Bruxelas: “A pressão dos movimentos migratórios da África e do Oriente Médio não desaparecerá. Qual deveria ser a resposta das instituições europeias (Comissão, Conselho e Parlamento)?” Com essa questão desejava interrogar os entrevistados para conhecer a sua percepção sobre como a União deveria reagir diante de novas ditadas pressões migratórias futuras, oriundas das duas regiões supracitadas, pois suas respostas complementariam a análise em curso sobre o desenvolvimento do discurso de crise migratória.

A maioria – ou vinte e duas pessoas – entre os entrevistados concordou ou não discordou do fato apresentado, com exceção das entrevistas nº 10, 4 e 19 (as únicas pessoas que não responderam a essa pergunta). Identifiquei respostas alinhadas às narrativas de diversos lados do debate migratório. Isto é, da narrativa sobre uma Europa que precisa atuar mais na origem dos fluxos migratórios para conseguir reduzi-los, até aquela que precisa ser mais solidária e influente na solução desse fenômeno. Nos parágrafos seguintes relatarei algumas respostas representativas dos dois grupos de entrevistados¹⁸².

Um dos funcionários anônimos da DG HOME (ENTREVISTA 9) não discordou do fato apresentado, elaborando uma fórmula mista e ambígua sobre como a UE poderia agir no futuro. Primeiramente, a Comissão deveria desenvolver propostas equilibradas, bem como tanto o Conselho quanto o Parlamento deveriam aceitá-las. Para ele uma política considerada

¹⁸² Para conferir uma síntese com a totalidade das respostas confira o Apêndice M.

de portas abertas não seria sustentável. Porque “[...] é preciso limitar a entrada [...] e deveríamos focar melhor em quem nós aceitamos e então focar nos mais vulneráveis e nos mais pobres [...]” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). Mas, limitar mais a entrada, selecionar ou restringir não seria prejudicial mesmo àqueles que ele chamou de mais pobres e vulneráveis? Isso não dificultaria o seu acesso à possibilidade de solicitar a proteção de que tanto necessitariam? Esse funcionário afirmou ainda ser necessário promover – eficazmente – outros instrumentos como a reinstalação para trazer “[...] legalmente aqueles que têm maior necessidade de proteção e substituir isso pelo atual sistema Darwinista de sobrevivência do mais forte.” (ENTREVISTA 8, 2019, tradução nossa). Para ele a cooperação com os países terceiros de origem seria igualmente vital. Mas, consoante sua explicação, isso significaria também evitar lidar com as causas da suposta crise migratória, porque mesmo investindo-se dinheiro nessa área, tamanho investimento não resolveria a situação, já que sempre existirão Estados em crise, guerras civis na vizinhança, como ele afirmou, e logo, o fenômeno migratório provavelmente continuará ocorrendo.

Para o entrevistado nº 5, MEP anônimo, também seria fundamental que a UE trabalhasse em conjunto com os países de origem e de trânsito dos fluxos migratórios (forçados), selecionando melhor quem poderia entrar no continente europeu. Qual seria o objetivo disso? Fazer com que seus nacionais, suas populações, permanecessem em seus países de origem. Contudo, ele enfatizou o quão seria essencial fiscalizar os investimentos que tiverem que ser feitos nesses países, porque, conforme seu raciocínio, existem muitos problemas de corrupção estrutural. E, nesse sentido, seria também primordial promover uma política de democratização desses países e fazer com que eles tivessem capacidade de controlar isso.

Para esse entrevistado, as três instituições europeias deveriam também desenvolver uma política militar que ajudasse a reforçar a segurança das fronteiras externas da União. Ficou implícito em sua fala que tal política militar auxiliaria a controlar melhor a migração em direção à UE. Reconhecendo que essa medida securitária não seria uma solução definitiva, ele afirmou que o bloco europeu precisaria “[...] também aceitar que a imigração vai continuar existindo [...] ou seja, que acabar com ela é impossível, e logo [...] ver um pouco qual tipo de imigração é que a Europa pode aceitar.” (ENTREVISTA 5, 2019, tradução nossa). Suas alternativas resumiram uma abordagem migratória mais restritiva, envolvendo iniciativas securitárias na gestão migratória pela Europa, assim como afirmou, o também MEP, Jozo Radoš (ENTREVISTA 6), enfatizando a necessidade da elaboração de uma política de defesa

e segurança comum que permitisse tratar essas questões e, assim, ter um controle melhor da região do Mediterrâneo.

Do lado do CE, André Gillissen (ENTREVISTA 11) enfatizou que a União Europeia deveria continuar promovendo a migração legal e combater a migração que denominou como *ilegal*. A União precisaria continuar recebendo refugiados que deveriam ser reinstalados via ACNUR, assim como as três instituições teriam que seguir desenvolvendo a mesma política vigente no combate das entradas irregulares de migrantes.

Para outros entrevistados, a UE precisaria fazer muito mais: mudar comportamentos e percepções erradas. Para a assistente parlamentar anônima (ENTREVISTA 9), além de ter que desenvolver uma verdadeira política de refúgio e de integração, trabalhar conjuntamente com países terceiros (com aqueles que sejam realmente democráticos), a União precisaria avançar mais através da Comissão. Essa última instituição teria um papel chave na realização de um esforço pedagógico, com a população europeia e os governos dos Estados-membros, para, deste modo, conseguir desmistificar mitos, falsas ideias que colaboram para contaminar o debate migratório como, por exemplo, *estamos sendo invadidos*, ou *todo mundo quer vir pra cá*. Ou, como comentou Raoul Ueberecken (ENTREVISTA 24), a resposta da UE deveria estar pautada na razão e na compreensão do fenômeno migratório, evitando debates ideológicos e a desinformação¹⁸³. Porque a maior parte dos movimentos migratórios não ocorrem em direção à Europa.

Nazanin Sepehri (ENTREVISTA 15), por sua vez, esclareceu que a UE precisaria também parar de conceber a migração como um problema e rever seus acordos e políticas. Porque eles que acabam contribuindo para a instabilidade em outros países e, logo, reproduzem refugiados. Isso faria com que essas pessoas não precisassem mais fugir.

O MEP João Pimenta Lopes (ENTREVISTA 16) corroborou os argumentos anteriores. Ele explicou que a UE precisaria acabar com políticas de intervenção e interferência nos países terceiros, as quais entende que podem alimentar, direta ou indiretamente, a existência de conflitos internos nesses territórios, promovendo sua desestabilização. Além disso, Lopes compreende que o bloco europeu deveria parar igualmente com a imposição de condicionalidades na concessão de apoio ao desenvolvimento nesses países, já que isso serviria apenas aos interesses das potências e das multinacionais europeias.

¹⁸³ Outros entrevistados também apontaram ser necessário “[...] lutar contra aquilo que possa despertar a parte mais sombria da natureza humana: o racismo, a xenofobia e o nacionalismo.” (ENTREVISTA 7, 2019, tradução nossa); ou, que a Europa “[...] não pode esquecer do seu passado e que todos lá são também imigrantes, para, assim evitar que o discurso xenófobo supremacista avance.” (ENTREVISTA 22, 2019).

Tanto do lado das instituições europeias quanto das ONGs humanitárias consultadas, houve ainda quem defendesse uma política migratória mais humanista, mais solidária. Anaïs Atger, representante do Escritório Europeu da Cruz Vermelha (ENTREVISTA 25) pontuou que a UE tem um papel importante a desempenhar na solidariedade para a proteção internacional, sendo necessário o desenvolvimento de meios legais e seguros para que as pessoas que tenham que recorrer a essa proteção, como refugiados, possam fazê-lo. Assim, esse ator internacional supranacional deveria suspender o seu posicionamento mais restritivo e negativo também nos fóruns multilaterais.

Para Pierre Verbeeren, da *Médecins du Monde* (ENTREVISTA 13), essa é uma questão também de equidade social. Seria fundamental que a União Europeia descobrisse como poderia gerar mais igualdade no mundo, uma vez que a migração é um desafio resultante da própria desigualdade humana. Logo, quanto mais desenvolvimento existir, mais migração ocorrerá, sendo um círculo virtuoso, do qual a UE poderia também se beneficiar.

Pois, como afirmaram dois entrevistados, a Europa está envelhecendo. O funcionário anônimo da EASO (ENTREVISTA 14) chamou a atenção para o desafio demográfico já em andamento, o qual tende a se agravar no futuro. Com isso, ele entende que um pouco mais de abertura seria necessário. As pessoas precisariam se sentir relativamente bem aceitas no continente, porque a União precisará delas.

Nesse sentido, Arnaud Zacharie, da CNCD-11.11.11 (ENTREVISTA 10) apresentou igualmente a migração como uma das respostas ao envelhecimento de suas sociedades. Para tanto, ele recomendou o desenvolvimento de uma política imigratória que promovesse vias legais e seguras para beneficiar as migrações econômicas, incluindo a construção de um percurso de integração obrigatório para conseguir inserir econômica e socialmente essas pessoas e proporcionando-lhe as mesmas oportunidades de emancipação. Essa política deveria estar separada da política de refúgio, a qual precisaria ser revista através da reformulação do Regulamento de Dublin, promovendo-se um sistema de distribuição de solicitantes de refúgio entre Estados-membros, determinando que àqueles que não quisessem receber essas pessoas deveriam pagar por isso. Porque, segundo Leila Bodeux, da Caritas Europa (ENTREVISTA 2), sem a harmonização das medidas de proteção e acolhimento, entre os Estados-membros, não se poderá falar em um verdadeiro sistema comum de refúgio.

[...] infelizmente, não acho que a gente está pronto para conseguir isso e ter uma harmonização das condições no âmbito da recepção de solicitantes de refúgio, etc., nos países europeus. Porque [...] você pode criticar os movimentos secundários das pessoas, mas bem, é também humano que se você chega em um país, onde quase não existe algum sistema de proteção você quer ir para um outro país que é mais

desenvolvido nesse âmbito. E enquanto não tivermos harmonização, não poderemos ter realmente um sistema europeu enquanto tal, de fato. (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa).

Bodeux prescreveu também uma UE com uma visão mais ampla e aberta sobre a migração legal. Ela explicou que se deveria investir mais em medidas que promovessem a migração legal, visto que o bloco europeu precisa de mão de obra. Portanto, seriam necessárias soluções inovadoras que permitissem às pessoas se deslocarem legalmente e voltarem ao espaço europeu, se assim desejassem.

Quanto às iniciativas tomadas para remediar a migração irregular, o foco não deveria ser no retorno. Bodeux esclareceu que essa não seria a verdadeira solução, muito menos deveria ser uma prioridade, para essa problemática, pois isso não mudaria as coisas no longo prazo. Da mesma forma, quanto à parceria com países terceiros, a União não deveria igualmente se focar apenas no retorno e nos acordos de readmissão de nacionais desses países. Far-se-ia necessária uma cooperação mais abrangente com esses Estados.

As pessoas falam tanto de retorno e isso, pra nós, é também algo que é muito para o curto prazo, e que [...] é um pouco a falsa solução milagrosa das políticas, na verdade. É que isso não vai mudar as coisas no longo prazo. Talvez algumas pessoas devam retornar, mas isso não pode ser a prioridade principal, estando também a cooperação com os países terceiros que não nos focamos mais do que a readmissão e os retornos. [...] é preciso ter realmente uma parceria mais global. (ENTREVISTA 2, 2019, tradução nossa).

Bodeux concluiu que a atual retórica das instituições europeias sobre a aplicação de uma política migratória mais rigorosa em relação à imigração, que promove a ideia da priorização de uma *proteção de qualidade* para refugiados, que afirma que *os demais* precisam ser reenviados para os países de origem, que culpabiliza ou transfere a responsabilidade para migrantes irregulares, se aproxima um pouco da retórica de governantes populistas. Geralmente, instituições como a própria Comissão justificam esse foco no retorno de migrantes em situação irregular e na luta contra esse tipo de migração, argumentando que isso é uma maneira de manter a confiança do grande público, dos eleitores, nas suas instituições e em suas políticas em geral, na defesa de valores, de regras europeias, do próprio direito de refúgio. Contudo, Bodeux alertou que essa seria uma estratégia bastante perigosa e inadequada, utilizada supostamente para não permitir o avanço do populismo na Europa. De um lado, esse tipo de discurso funcionaria sob um *ponto de vista racional*, mas, por outro lado, é injusto, ao deslocar toda a responsabilidade dos populismos, do racismo derivado, para os migrantes irregulares.

E isso é interessante, porque realmente todos eles dizem isso [...]. **E, pra mim, é aqui onde a União Europeia vai direto para a parede.** Porque, na verdade, [...] **Eles se tornam cada vez mais como os populistas que eles tentam lutar contra, do que como um sistema mais justo** [...]. E eu acho que eles acreditam nisso, enfim... eu não sei com quem você falou, mas eles acreditam realmente nisso. Quando eles têm esse discurso, tenho a impressão de que existe talvez uma parte, é um pouco da estratégia de *marketing*, mas uma outra parte, eles ainda acreditam nisso. (ENTREVISTA 2, 2019, grifos nossos, tradução nossa).

Face ao exposto, permanece a dúvida sobre até quando a política migratória descrita por todos os entrevistados e pela literatura especializada será considerada como sustentável pela UE? Ou, mesmo, se a proteção das suas fronteiras externas seria mais importante do que a proteção das pessoas que continuarão fugindo em direção ao seu território.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo apresentei a percepção de funcionários da Comissão, do CE, do Conselho de Ministros, do Parlamento, da EASO e de ONGs do campo humanitário. Todos se manifestaram sobre as principais medidas adotadas pela União e seus Estados-membros a partir de 2015 com a evolução da suposta crise migratória no espaço europeu. A implantação pela Comissão de um mecanismo ou sistema de realocação obrigatório a todos os então 28 Estados-membros, por exemplo, foi apontado por algumas dessas pessoas, sobretudo de funcionários do CE e Conselho de Ministros, como um dos elementos fraturantes no debate migratório. Por sua vez, isso teria corroborado o desenvolvimento de uma crise política intra europeia nessa matéria, ainda hoje, sem solução duradoura.

Isso é também um dos resultados negativos do discurso político securitário das migrações para a própria União Europeia, que acaba permitindo a sua polarização interna entre seus Estados-membros, uma conjuntura que fragiliza a continuidade e o avanço do seu processo de integração também. O bloco só tem a perder com esse posicionamento.

Da mesma forma, os entrevistados avaliaram os efeitos dessas medidas na construção de um discurso de uma Europa ou UE cada vez mais fechada à migração, de forma geral. Eles esclareceram o quanto isso impactou também a mudança de relacionamento diplomático com a sua vizinhança mediterrânea, incluindo a cooperação com Estados colapsados como a Líbia, onde direitos humanos dificilmente são respeitados. E, ainda, a repercussão restritiva sobre o papel da ajuda humanitária nessa região, atualmente, muito prejudicada devido à criminalização de importantes atores internacionais, como as ONGs humanitárias, que sempre prestaram um serviço vital ao resgatar migrantes naufragados em alto-mar, algo que deveria

ser naturalmente um dever da União – porque legalmente isso já está determinado, fazendo parte dos seus compromissos internacionais. Logo, isso não seria um total contrassenso ou paradoxo quanto à narrativa da Europa que defende a exportação dos chamados valores europeus, como direitos humanos, democracia e liberdade para as demais nações da comunidade internacional, sobretudo aquelas pertencentes ao Sul Global? Os fatos e circunstâncias analisados revelam também que quando a questão diz respeito à defesa de suas fronteiras externas face à migração forçada (dita irregular) de cidadãos de países terceiros em situação de extrema vulnerabilidade, com necessidade proteção internacional, a União decide se blindar ao invés de se sensibilizar com essas populações, dentre vários motivos, como expliquei nos capítulos 3 e 4.

Consequentemente, essa conjuntura redundando em uma situação em que todos perdem. De um lado, está uma União que estremece, dificulta e securitiza cada vez mais o seu diálogo com representantes da sociedade civil internacional, não permitindo que atuem na proteção e salvamento de vidas no mar; criminalizando atores não estatais, como os parceiros da sociedade civil internacional com os quais trabalha junto há muito tempo no setor humanitário. No outro, estão os próprios migrantes chamados de econômicos e refugiados em situação irregular – os mais afetados por esse processo –, que veem a impossibilidade de obter a proteção internacional dentro do bloco, e que sofrem com a violência das medidas restritivas tomadas pela União e seus Estados-membros. Provavelmente, para todos esses migrantes e refugiados a imagem que tinham da Europa defensora de valores humanos no Ocidente foi frustrada. E, em um terceiro lado, estão as ONGs humanitárias que atuam no terreno migratório, que sentem igualmente os efeitos dessa criminalização, que praticamente inviabiliza os salvamentos na região do Mediterrâneo, o serviço necessário de contabilizar os desaparecimentos, a assistência a essas pessoas e o registro das narrativas de um mundo desigual, no qual muitos países seguem com guerras civis sem solução pacífica e duradoura no horizonte.

Ou seja, como esclarece e sintetiza Andersson (2016) a luta contra a imigração ilegal é um processo totalmente contraproducente. Primeiramente, é um processo extremamente oneroso, sendo que os recursos alocados à segurança das fronteiras poderiam ter outros destinos, projetos. Em segundo lugar, tornar as fronteiras cada vez mais seletivas não muda o fato de que mais refugiados chegarão nelas para escapar das atrocidades em seus países de origem. Assim, não seria mais eficaz e coerente, então, a União Europeia, auxiliar diplomaticamente no processo de pacificação e estabilização político-econômica desses países terceiros, de modo que conseguissem desenvolver suas sociedades nacionais para que suas

populações não fossem obrigadas a fugir e pudessem sair de e retornar para seus países, ou qualquer outro lugar, quando assim desejassem?

Finalmente, os entrevistados expuseram suas visões sobre como a União deveria agir diante de futuras novas pressões migratórias. Eles narraram aquilo que acreditam ser preciso ser feito tanto para evitar a formação de novas crises migratórias quanto para respondê-las. Obviamente, as opiniões divergiram entre uma Europa mais humanista, solidária e aberta à migração até uma Europa mais fechada, securitária e seletiva. Alguns entrevistados evidenciaram também como o bloco europeu deve se relacionar com a questão migratória no futuro. Por exemplo, considerando-se que as sociedades europeias estão envelhecendo, alguns entrevistados explicaram que a União poderia vir a se beneficiar desses fluxos migratórios, ao inserir essas pessoas nas sociedades europeias. Isso responderia ao déficit demográfico e à escassez de mão de obra para determinados setores do mercado de trabalho. Em outras palavras, esta seria uma sinergia virtuosa, na qual ambos os lados ganharam, pois, os migrantes forçados não fogem necessariamente de seus países apenas para se apropriar dos benefícios sociais europeus como alguns entrevistados sugeriram. Eles desejam poder reconstituir suas vidas, como qualquer outra pessoa e, caso seja do seu interesse, quando for possível, retornar ao país de origem – porque migrar é um direito humano também. Enquanto isso não ocorre, a Europa poderia ser favorecida pela contribuição cultural, intelectual, econômica e social dessas pessoas. Nesse sentido, outros entrevistados foram claros: a Europa não poderia renunciar à imigração, permitindo que uma estratégia política populista contaminasse o seu discurso político, muito menos se disseminasse na política *mainstream* e incentivasse a continuidade do processo de securitização das migrações no seu território.

Ao longo das entrevistas, muitos dos funcionários entrevistados deixaram mais uma questão importante implícita, a União Europeia, ao manter esse discurso migratório restritivo, contrariou sua própria história migratória, porque não se desconsidera o fato de que, seja no período colonial onde a Europa pilhou várias regiões mundo afora, seja quando exportou para *novos mundos* sua mão de obra excedente, seus camponeses, que não tinham mais oportunidades na Europa; seja na fase dos trabalhadores convidados que ajudaram a reconstruí-la no pós-Segunda Guerra, esse continente sempre foi beneficiado ou se beneficiou de fluxos migratórios intra e extra europeus. Suas sociedades foram também assim constituídas, enriquecidas e diversificadas cultural, econômica, política e socialmente. Logo, a Europa que se fecha diante do flagelo da guerra, da miséria humana, ou do direito legítimo que os humanos têm de migrar para buscar uma vida melhor, digna e segura, como fizeram

milhões de europeus nos últimos séculos, é aquela que demonstra que suas lideranças políticas muito pouco aprenderam com o seu passado.

6 CONCLUSÃO

Neste último capítulo, apresento as conclusões do estudo. Os resultados encontrados pela pesquisa confirmaram o argumento principal discutido ao longo da tese. Isto é, o fenômeno do aumento exponencial de fluxos migratórios forçados (refugiados e ditos migrantes econômicos em situação irregular) ocorrido a partir do final de 2014 nas fronteiras externas da União Europeia foi construído pelo discurso europeu como uma crise migratória em 2015, justificando uma política migratória comum mais restritiva e securitária. Essa política foi originada antes desse período de suposta crise e, ao mesmo tempo, aprofundada por esse fenômeno migratório, priorizando o controle e o fortalecimento das suas fronteiras com medidas inseridas em um projeto europeu de prevenção e combate à migração irregular no bloco político.

Como visto no capítulo 2, o conceito de crise é totalmente adaptável a uma infinidade de situações que podem ser percebidas ou identificadas por tomadores de decisão, seus burocratas e outros agentes do Estado como uma conjuntura de crise. Também nesse capítulo, viu-se que a linguagem é uma forma essencial, uma ferramenta muito importante na construção de realidades sociais. Considerando-se tais questões, os dados reunidos pela pesquisa demonstraram que a União Europeia construiu a sua própria narrativa de crise de tipo migratório ao longo de 2015. Em diferentes momentos, suas principais instituições como a Comissão Europeia, o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu se referiram às chegadas de migrantes e potenciais refugiados em situação irregular nas fronteiras externas desse bloco político empregando diferentes terminologias.

Desde 2014 e ao longo dos meses seguintes, seus decisores políticos adotaram expressões diferentes alternadamente, falando sobre as tragédias ou a crise humanitária desenvolvida, por exemplo, ao descrever as vidas humanas ceifadas na tentativa de atravessar o Mediterrâneo em embarcações precárias. Por outro lado, mencionou-se inúmeras vezes uma “crise de refugiados sem precedentes na história recente”. E, em setembro de 2015, chegou-se definitivamente à narrativa da “crise migratória”, no sentido amplo de migrantes e refugiados em situação irregular (indocumentados), através da alocução de Donald Tusk, então Presidente do Conselho Europeu. Embora tenham sido muitos os termos trazidos à tona por essa e outras autoridades políticas, nota-se que a União Europeia e seus Estados-membros citavam pelo menos um tipo de crise. Com isso, estavam construindo uma narrativa própria, para assim conseguir embasar as explicações para o que estava ocorrendo nos chamados Estados da primeira linha (Grécia, Itália, etc.) e para intensificar medidas migratórias

restritivas em andamento, reunidas na Agenda Europeia de Migração estabelecida pela Comissão Europeia em maio de 2015.

Em outras palavras, os dados reunidos pela pesquisa permitiram inferir que a União Europeia moldou o conceito de crise em seu benefício. Primeiramente, quando seus decisores políticos alegavam que tanto a citada crise de refugiados quanto a suposta crise migratória era um fenômeno sem precedentes, eles tentavam com isso dizer que essa era a maior crise no período recente. Contudo, no que diz respeito aos refugiados, a União Europeia estava esquecendo que há décadas são os países do Sul Global aqueles que acolhem e recebem os maiores fluxos migratórios forçados. Bastava olhar para fora de suas fronteiras externas e ver a situação da sua própria vizinhança na África e no Oriente Médio.

A narrativa da maior crise de refugiados sem precedentes não dizia respeito unicamente ao número de refugiados que haviam chegado em suas fronteiras. Mas sim ao problema que isso supostamente representaria para as lideranças políticas e a sociedade europeia. Isso significa dizer que a União teria invertido a definição da palavra-chave crise de refugiados. Não se enfatiza mais a vulnerabilidade da condição dos refugiados através desse conceito, e sim a vulnerabilidade da União Europeia ao ter que lidar com tantas pessoas em seu território. Logo, a União transformava o conceito de crise de refugiados conforme percebia a sua realidade.

O objetivo disso era conseguir reunir argumentos factíveis para fundamentar as respostas, as soluções encontradas para colocar em prática uma (“nova”) política migratória ainda mais restritiva e seletiva no território europeu, evitando a entrada dos “indesejáveis”. Dessa maneira, isso reduziria a responsabilização da própria União Europeia diante dessa conjuntura e fortaleceria a narrativa da necessidade de robustecer a luta contra as redes criminosas de contrabando de migrantes e de tráfico de seres humanos, mesmo que para isso fosse necessário se fechar cada vez mais em termos migratórios. E culpabilizar unicamente as tais redes e os próprios migrantes e refugiados em situação irregular, que chegavam no continente europeu recorrendo aos seus serviços escusos.

Em segundo lugar, ao falar de crise migratória no sentido do grande número de chegadas de migrantes e refugiados em situação irregular (ou *ilegais*), a União estava transformando uma questão basicamente administrativa em um delito, um crime. Contudo, sabendo-se que essas pessoas denominadas como migrantes econômicos estavam fugindo de mazelas endêmicas em suas sociedades de origem, como a fome e a pobreza, entre outras problemáticas, por que então considerá-las como migrantes? Com isso, a UE estava selecionando, determinando ou construindo a narrativa sobre quem seriam os integrantes do

grupo de refugiados aos quais ela poderia oferecer refúgio. Enquanto os demais, aqueles que não fossem considerados refugiados ou necessitassem de algum outro tipo de proteção humanitária, devessem voltar aos seus países de origem. Esses ditos migrantes econômicos deveriam, então, retornar para a grave conjuntura socioeconômica em seus países porque “não eram problemas nossos”, como ouvi de altos funcionários entrevistados nas instituições europeias. Por isso, essa narrativa de crise também colaborou para o desenvolvimento de uma política migratória cada vez mais excludente.

A análise das diferentes fontes catalogadas revelou que esse processo de construção de narrativa, de um discurso europeu migratório mais restritivo, não foi levado a cabo sozinho pela União Europeia e por seus Estados-membros. Essa narrativa foi reproduzida por vários atores. Do lado da academia, diferentes estudos consultados permitiram compreender que existem essencialmente dois tipos de pesquisas produzidas sobre esse período. O primeiro grupo reproduziu e confirmou essa ideia de crise, sendo representado seja por aqueles que falavam em crise de refugiados, seja por aqueles que afirmaram que o período de 2014-2015 foi resultado de uma crise migratória. Um segundo grupo menor de pesquisadores desconstruíram essa narrativa, afirmando que isso não era uma crise “natural”. E que esses fluxos migratórios não teriam constituído essa conjuntura como ela foi retratada pela União. Ou seja, isso teria sido produto de uma construção política.

Ademais, uma parcela da imprensa internacional, principalmente, dos principais jornais europeus teria igualmente contribuído para esse processo de elaboração da narrativa da crise no continente. Esta imprensa informou, comunicou e afirmou à opinião pública de que tais fluxos migratórios forçados em 2015 estavam representando uma “crise de proporções inéditas” na história europeia recente, não enfatizando ao mesmo tempo a mesma relevância de situações análogas, ainda mais graves em outras partes do mundo. Tanto a literatura da área de comunicação consultada quanto os artigos da imprensa referidos ao longo da tese evidenciaram que a imprensa europeia fez uma cobertura majoritariamente negativa do período entre 2014 e 2015, resguardando certamente as particularidades em cada momento e as especificidades de seus veículos de comunicação.

Conforme relataram alguns autores, esse discurso de crise migratória na UE acabou também colaborando para o agravamento da polarização no debate migratório, bem como para o aprofundamento de uma percepção negativa e pessimista sobre essa temática em relação à população de migrantes e de refugiados. Esta, por sua vez, foi instrumentalizada por governantes e lideranças políticas europeias populistas da extrema-direita e, igualmente, da direita. Isso fortaleceu a ascensão de representações políticas contrárias a uma política

migratória mais inclusiva e de portas abertas, influenciando também o comportamento de governos historicamente mais receptivos à migração (forçada) e de suas sociedades, como relatado no caso da Suécia por uma assistente parlamentar entrevistada; ou aumentando o ativismo contrário a refugiados e imigrantes (GATTINARA, 2018); ou ainda favorecendo a criminalização de atores humanitários e demais atores privados que prestavam assistência a refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade ao chegarem no território europeu. Isto é, a narrativa de crise na UE não foi prejudicial apenas para migração como um todo, mas também para a própria UE, que acabou erguendo as bases para conseguir dividir sua própria opinião pública e, indiretamente, fortalecer a presença da extrema-direita na cena política.

A atual política migratória da UE deu continuidade a um discurso muito mais antigo do que 2014-2015. Nos âmbitos supranacional do bloco e nacional de seus Estados-membros, esse discurso consistiu em um conjunto de normas e tratados institucionais e internacionais, de práticas individuais, nos pronunciamentos oficiais de seus Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu e pelos seus respectivos Ministros da Justiça e do Interior (na formação do DG JHA do Conselho de Ministros), entre outros membros da imprensa e da academia. Nos últimos anos, esse discurso passou também a ser manipulado por Chefes de Estado ou de Governo, de alguns parlamentares que representam um avanço da extrema-direita e do populismo na política europeia. Ademais, as decisões tomadas pelas lideranças da Comissão Europeia, a partir de 2014, ratificaram o aprofundamento desse discurso migratório. Diante disso, a narrativa da luta contra as redes criminosas e a imigração irregular revelou uma política migratória que assumiu medidas cada vez mais restritivas e seletivas para diferentes categorias migratórias com o passar dos anos. Essa soma de fatores e variáveis exemplifica o processo de construção social desse discurso, o qual enfatiza que não foi conduzido por apenas um ator específico, não sendo algo que surgiu diretamente com o aumento dos fluxos migratórios de 2014-2015, mas foi apenas influenciado pelo mesmo.

No capítulo 2, discuti a política migratória de um Estado-nação (ou de uma comunidade de Estados, como é a União Europeia) enquanto instrumento fundamental para a estratégia estatal. Essa política pública define questões como quem é o estrangeiro, o não nacional, mas também fica evidente nisso quais são as suas necessidades socioeconômicas de curto e de longo prazo ao determinar quem é que pode entrar, quem é bem-vindo(a), quais seus direitos e deveres, sua finalidade, sob que circunstâncias, ou ainda, quem não deve ou pode fazê-lo, quem não é bem-vindo(a) e quais as consequências de entradas desautorizadas, por exemplo.

Nesse sentido, o estágio atual da política migratória comum, oficialmente apresentado em maio de 2015, através da Agenda Europeia de Migração, é muito claro quanto a isso. A

partir de então, a imigração irregular não será mais tolerada pela União, a qual reunirá todos os seus esforços para coibi-la. Contudo, ainda que alguém possa entender isso como uma novidade, esse é um objetivo expresso no discurso europeu, recorrente nos documentos analisados, desde a intensificação do processo de sua integração que levou ao estabelecimento da União Europeia em 1992 a partir das negociações do estabelecimento da livre circulação (interna) de pessoas e mercadorias, como um de seus princípios, de seus valores mais importantes. Através disso, como visto nos capítulos anteriores, se iniciou essa lógica da necessidade de proteger o interno do externo e, conseqüentemente, reforçar a segurança das fronteiras externas se tornou algo premente, fazendo-se por sua vez obrigatoriamente necessário frear a imigração irregular (dita *ilegal*) em direção ao território europeu.

A narrativa de lutar contra as redes criminosas de contrabandistas de migrantes é uma estratégia presente nas diferentes etapas do processo de evolução da política migratória e da própria União Europeia enquanto instituição. No capítulo 4, abordei essa questão demonstrando diferentes documentos oficiais resultantes de reuniões periódicas ou extraordinárias do Conselho Europeu ou mesmo do Conselho de Ministros dos Estados-membros. Esse elemento foi encontrado também em documentos do Parlamento e da Comissão.

Fatores que podem ser considerados como externos colaboraram para o reforço desse discurso migratório mais securitário na União, demonstrando a co-constituição desse fenômeno. A partir da declaração dos Estados Unidos sobre a luta contra o terrorismo internacional em 2001, a UE através do Conselho Europeu se posicionou ao lado desse Governo, fazendo do terrorismo sua prioridade e mais um inimigo que precisaria ser “filtrado” pelas suas fronteiras externas. Desde então, os inúmeros ataques terroristas ocorridos no território europeu, sendo apenas alguns exemplos emblemáticos os anos de 2004 (Madrid) e 2005 (Londres), favoreceram o amalgamento político entre terrorismo, migração (ou refúgio) e matriz confessional muçulmana, permitindo novamente a securitização do debate migratório através desse amálgama. E, assim, isso justificou mais ainda esse raciocínio da necessidade de proteger a segurança das fronteiras do bloco.

Por isso, o aumento exponencial da migração marítima irregular, ou de fluxos migratórios de refugiados e migrantes considerados econômicos em situação irregular no território europeu a partir de 2014, constituído por nacionais de países terceiros do Norte da África e do Oriente Médio, influenciou o reforço do discurso europeu mais restritivo e securitário através das declarações xenofóbicas e racistas de decisores políticos. Meses mais tarde, em 2015, o crescimento dos fluxos migratórios, sobretudo no final do verão europeu,

passou a ser caracterizado como uma invasão, como uma crise de graves proporções. Isso foi confirmado pelo próprio Presidente do Conselho Europeu, afirmando que o aumento desses fluxos havia se transformado em uma crise migratória composta por entradas de refugiados e migrantes em situação irregular, fato que favoreceu inúmeras repercussões políticas. Alguns Estados-membros reintroduziram o controle em suas fronteiras justamente para tentar frear a entrada ou o avanço desses solicitantes de refúgio para outros Estados do bloco. Isso demonstra que houve também implicações para os fluxos migratórios regulares intrabloco, já que a própria lógica da livre circulação de pessoas dentro da UE foi prejudicada durante esse período, através dessa interrupção temporária que, em alguns casos, ultrapassou o prazo legal estabelecido na versão recente do Código de Schengen.

Outro elemento importante nessa retórica da luta contra as redes criminosas de contrabando de migrantes e de tráfico de seres humanos foi o aval do Conselho de Segurança, através da aprovação de resolução que permitia que seus Estados-membros e organizações regionais pudessem inspecionar embarcações suspeitas de colaborarem com tais redes. Esse foi o ato necessário do qual a União precisava para aprofundar as atividades da Operação Sofia na região do Mar Mediterrâneo. Essa mesma resolução pode ter contribuído para que a União e seus Estados-membros pudessem desenvolver um outro aspecto da sua retórica de crise: a necessidade de criminalizar as ONGs do campo humanitário que fossem percebidas ou identificadas como suspeitas de serem parceiras dessas redes criminosas, enquanto salvavam vidas humanas de migrantes e refugiados em alto mar.

Em novembro, os novos ataques terroristas em Paris se somaram a essa conjuntura, colaborando para a intensificação do discurso restritivo e o amálgama político e securitário do “terrorista (muçulmano) que pode estar infiltrado junto dos solicitantes de refúgio”. Esse fator acrescido à ideia de crise migratória, obviamente prejudicou a situação dessas pessoas. Logo, Chefes de Estado ou de Governo, Ministros do Interior e da Justiça dos Estados-membros, da ideologia populista e da extrema-direita à política *mainstream*, começaram a mudar o foco da assistência humanitária para o controle migratório urgente. Com isso, a opinião pública europeia foi direcionada ou influenciada a associar a migração irregular com a possibilidade de infiltração de terroristas dentre esses fluxos migratórios irregulares extrabloco.

Esse tipo de narrativa permitiu que esses governantes assumissem práticas gradativamente securitárias individuais que colocaram em risco à vida dessas pessoas. De muros e cercas nas fronteiras, ao uso das polícias nacionais, cometendo violência, em alguns dos casos para impedir a entrada desses migrantes.

Dentre as diretrizes propostas pela Comissão na Agenda de 2015, estava a ampliação de acordos de cooperação com países terceiros para gerir (controlar) melhor os fluxos migratórios, institucionalizando a prática de externalização do controle migratório. Essa orientação foi também uma medida e um desejo europeu que data do início dos anos 2000, quando se afirmou o quão necessário seria contar com a colaboração desses governos para frear a migração irregular em direção ao território do bloco, mesmo que para isso a União tivesse que se aliar com governos amplamente criticados por organizações internacionais por desrespeitarem os direitos humanos de suas populações como, por exemplo, nos casos turco e líbio. No capítulo 4 demonstrei isso através de tratados e normas instituídas desde então.

Uma outra questão importante, revelada pelos dados da pesquisa, através de um dos entrevistados do Conselho Europeu, é que a migração se tornou um condicionante nas negociações com esses países sobre outras questões. Ou seja, colaborar para frear esses fluxos desde os países de origem ou de trânsito, algo que já acontecia também antes em alguns dos Estados africanos parceiros da União, passou a ser uma realidade comum em todas as negociações, um condicionante, um novo normal para, por exemplo, se obter a concessão de cooperação para o desenvolvimento nesses Estados do Sul Global. Esse é mais um efeito dessa narrativa de crise.

Isso evidencia igualmente uma articulação regional para controlar os fluxos migratórios e para que a União se proteja, se fortaleça cada vez mais contra as migrações irregulares e um determinado perfil de migrantes (e refugiados) indesejados. Nisso acaba-se incluindo também pessoas que necessitam de proteção internacional e que, por não conseguirem um visto humanitário, acabam tendo de recorrer às entradas desautorizadas para entrar na União, quando não se têm mais para onde fugir. Onde está a comunidade internacional preocupada com os direitos humanos dessas pessoas nesse momento? Isso tende a dificultar gradativamente o próprio ato de solicitar o refúgio, principalmente, naqueles países de origem ou de trânsito que a União considera como países seguros, para os quais pode reenviar seus nacionais que não tiverem seus pedidos de refúgio aprovados.

Um outro ponto fraturante da Agenda de 2015 para a política europeia foi o mecanismo de realocação de refugiados dos Estados de primeira linha (Grécia e Itália, por exemplo) para outros territórios do bloco. Ao torná-lo obrigatório, a Comissão, enquanto guardiã dos tratados, da institucionalidade e do funcionamento da União, tentou promover a solidariedade em nível supranacional, que deveria ser natural entre os então 28 Estados, os quais, teoricamente, seriam defensores dos mesmos valores institucionais.

Contudo, parece que a solidariedade só existe quando o objetivo é controlar e restringir mais a migração. Essa solidariedade forçada acabou abrindo uma caixa de Pandora dentro da UE, revelando as reais facetas dos governantes de alguns Estados-membros e, mais ainda, deixando claro que a migração é um tema extremamente delicado para seus países. Ou ainda, que quando se fala em política migratória e de refúgio comum fica claro que são poucos os que desejam colaborar com isso e que existem diferentes projetos e intenções em curso no que tange as migrações. E é por isso que o único consenso nessa matéria é sobre reprimir mais, sobre restringir mais a migração porque muitos tomadores de decisão europeus entendem que a Europa não tem condições de receber todo mundo, ou porque isso não seria problema seu, como ouvi de alguns entrevistados.

Porém, não é todo mundo que foge para essa região. No capítulo 3 expliquei isso ao discutir que, histórica e atualmente, são os países do Sul Global que recebem mais de 80% dos refugiados do mundo. E a União Europeia sabe disso, principalmente, porque ela é realmente uma das maiores doadoras de fundos para a assistência humanitária no mundo. Bastaria, então, dar dinheiro para tentar aliviar a pressão dessas regiões e assim evitar que esses migrantes forçados se deslocassem para a União e outros Estados do Norte?

Algo mais precisa ser feito urgente e energicamente para reduzir, para eliminar as causas profundas do refúgio e da migração forçada como um todo. A União deve continuar trabalhando nesse sentido para influir cada vez mais diplomaticamente na resolução pacífica e duradoura dos conflitos civis nas regiões mais pobres do planeta. Nessa lógica, quando essas pessoas batem à porta da União Europeia, elas são sim um “problema” (responsabilidade) da União e essa não pode fechar os olhos para isso. Porque isso significa ser tão conivente com a violência e as atrocidades que acometem essas pessoas, ao longo dessas muitas travessias, quanto os diferentes atores que motivam essas fugas.

Ademais, a caixa de Pandora aberta pela Comissão, foi o início de uma crise político-institucional que ainda persiste, sobre como resolver a questão da realocação entre os diferentes Estados-membros e da própria solidariedade entre eles. Principalmente em Estados como aqueles do Grupo do Visegrado e países bálticos que não desejam acolher refugiados culturalmente diferentes de suas populações. Alguns dos entrevistados foram muito objetivos quanto a isso. A título de exemplo, um deles chegou inclusive a mencionar durante a entrevista que recebia em sua casa uma família de refugiados que eram vistos como “bons cristãos”, assim como o Primeiro-Ministro húngaro afirmou que refugiados muçulmanos poderiam supostamente ameaçar a Europa cristã. Ele e aqueles que são partidários dessa

ideologia (racista e xenofóbica) parecem esquecer que a Europa não foi e não é feita somente por fiéis das religiões de matriz cristã.

Obviamente, esse é um aspecto que não pode ser generalizado, através de algumas entrevistas apenas e dos dados limitados encontrados pela pesquisa. Pois, sua representatividade requereria um número maior de entrevistas para comprovar esse tipo de informação em âmbito sistêmico europeu. Essa foi uma limitação deste estudo. Contudo, a identificação desse tipo de dado evidencia que esses discursos xenófobos e racistas existem na Europa do século XXI e que eles estão mais perto da política da União do que se imagina. Nesse sentido, esse estudo serve como ponto de partida para futuros trabalhos necessários com objetivos semelhantes para aprofundar essas e outras questões afins.

As entrevistas realizadas, a literatura consultada e as demais fontes permitiram concluir que esse tipo de comportamento contribuiu também para uma crise de acolhimento de refugiados por parte dos Estados-membros. O foco não deveria ter sido esse. Ao invés de discutir o número de refugiados que seriam acolhidos individualmente, ou quantos aceitar-se-ia realocar, ou assinar acordos de cooperação com governos de países terceiros para ajudar a bloquear determinadas rotas desses fluxos migratórios (acordos UE-Turquia, com o governo líbio de al-Sarraj, entre outros), a UE, através da Comissão, e também do Conselho Europeu, que determina as orientações de sua agenda política, deveria ter reunido esforços para evitar a polarização e a intensificação da securitização da questão migratória.

Pois, como abordado no capítulo 2, as nações europeias e as próprias coalizões políticas das quais fizeram parte, que antecederam a etapa da integração regional da União Europeia, sempre se beneficiaram das migrações internacionais, da mão de obra estrangeira que seus fluxos promoveram. A Europa não pode se esquecer disso. Muito menos a União deveria esquecer que, se hoje ela é uma potência internacional multicultural, isso é devido, pelo menos em parte, aos diferentes fluxos migratórios que ajudaram a constituir e tornar plurais e mais ricas culturalmente suas sociedades. A Comissão deveria trabalhar nesse sentido, educando conjuntamente os governos nacionais e suas respectivas sociedades para que ficassem claros os benefícios e os objetivos desse grande intercâmbio que ocorre com os fluxos migratórios, sobretudo porque a Europa está envelhecendo e o seu mercado de trabalho necessita de mão de obra para continuar sendo pujante.

Portanto, considerando-se todas as razões sintetizadas até aqui, este estudo conclui que não houve uma crise migratória na União Europeia, mas sim um discurso político de crise manifestado por diferentes atores. Os fluxos migratórios que chegaram durante esse período eram certamente administráveis, desde que tivesse existido a corresponsabilização ou

solidariedade conjunta dos então 28 Estados-membros. As grandes lideranças políticas dessa época, ao não conseguirem dirimir essa questão, contribuíram para esse discurso pessimista e negativo sobre a migração. Essa solidariedade não existiu e praticamente inexistiu diante de situações análogas à de 2014-2015, em que a temática migratória é o tema em negociação. De modo geral, os governos acabam deixando a maior responsabilidade disso com os Estados da primeira linha e isso não pode mais continuar acontecendo. Por isso a Comissão tem um grande desafio pedagógico à sua frente.

Enfatizo novamente a participação da imprensa e da academia na sustentação e reprodução desse discurso de crise, muito pouco relativizado com a situação vivenciada por países do Sul Global. Ao fazer isso, uma parcela dessa imprensa e academia permitiu que esse discurso fosse muito pouco criticado e persistisse, como se aquela fosse a maior crise de todos os tempos do mundo, quando então os países do Sul Global lutavam com crises e condições financeiras e econômicas muito aquém daquelas europeias para lidar com crises de refugiados em seus territórios nacionais.

Em terceiro lugar, este estudo constatou que esses discursos de luta contra a migração irregular, de “crise migratória na Europa” e de crise política-institucional do bloco contribuíram para outros dois fenômenos: a criminalização de atores não estatais que prestam ajuda humanitária e o aumento do número de mortes no Mediterrâneo. As ONGs humanitárias em atuação nas imediações do Mar Mediterrâneo, ao procurarem resgatar migrantes e refugiados no mar prestam um verdadeiro serviço que deveria ser apenas complementar àquele conduzido pela União: elas salvam vidas. Logo, criminalizá-las associando-as à cooperação com redes de contrabando de migrantes, como em diferentes momentos os tomadores de decisão europeus fizeram em seus discursos (Francken, Salvini e Kurz são apenas alguns exemplos) é lastimável, especialmente porque é praticada contra instituições da sociedade civil internacional, contra parceiros históricos da Europa no combate às mazelas dos conflitos civis e internacionais. A criminalização do trabalho dessas ONGs acaba reduzindo os salvamentos no Mediterrâneo e permitindo que mais vidas pereçam ou desapareçam nessa imensidão, como relataram alguns entrevistados. É fazer com que não se tenha mais meios de registrar e contabilizar a verdadeira crise migratória no Mediterrâneo. Além disso, alguns dentre os entrevistados relataram também que a campanha da criminalização contra a empatia e a solidariedade com migrantes e refugiados não se limita ao Mediterrâneo, já que na França, por exemplo, cidadãos que ajudam esses migrantes forçados estão sendo processados por isso. Enquanto as lideranças políticas e a burocracia europeia discutem no conforto de Bruxelas sobre o que não fazer ou o que pode ser feito, pessoas

continuam sofrendo a violência das travessias; pessoas continuam morrendo muito próximo das fronteiras externas da União e o “problema” não é resolvido. Isso porque as fronteiras externas da União representam apenas um dos trechos e as dificuldades que migrantes e refugiados enfrentam na atualidade, como pontuaram alguns dos entrevistados e a própria literatura especializada descreve.

Sendo assim, se de um lado a crise migratória na Europa foi construída por suas principais lideranças, instituições, imprensa e outros atores da sociedade civil contrários à migração e o refúgio igualmente, por outro, outras crises foram produzidas nesse período: a) a crise político-institucional; b) a crise de acolhimento de refugiados e migrantes “econômicos”; c) a crise ou a criminalização da atuação de ONGs humanitárias; e d) a crise migratória no sentido do aumento do número de mortes e desaparecimentos no Mediterrâneo. Todos esses fenômenos, resguardadas as suas dimensões, seguem ocorrendo. Por isso a partir de então a UE precisa desenvolver uma política migratória comum mais humanizada, porque a narrativa da luta contra a imigração irregular só favorece a violência contra migrantes e refugiados. É uma política totalmente contraproducente porque os recursos e os esforços investidos na proteção das fronteiras externas se tornam ineficazes no longo prazo, já que eles não impedem o desserviço das redes de contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos.

Pelo contrário, a política mais restritiva da UE acaba favorecendo a atuação desses atores criminosos e criando uma oportunidade de mercado cada vez maior, principalmente no caso de refugiados que não têm uma via legal para conseguir acessar o território da União e assim solicitar o refúgio em segurança. Todo o esforço e os recursos oriundos desse discurso mais securitário e restritivo poderiam ser investidos em programas, medidas e soluções inovadoras de migração pela via legal, temporária ou permanente, para que essas pessoas pudessem imigrar com a garantia da integridade e da proteção de suas vidas.

Consequentemente, nesse sistema ambos os lados se beneficiariam. A União contaria com mão de obra, conhecimento e cultura inerentes a essas pessoas, as quais teriam a oportunidade de retomar o curso de suas vidas. Bastaria que fossem promovidas políticas para a sua integração às sociedades europeias, até que existissem condições mínimas de segurança para regressarem aos países de origem (e se desejassem ou estivessem prontas para fazê-lo).

Infelizmente, os últimos anos demonstraram que a União Europeia aprendeu apenas a aprimorar a sua política e discurso sobre o controle migratório. E, considerando os resultados da pesquisa discutidos ao longo da tese, isso exemplifica também o quanto as fronteiras, em pleno século XXI, estão progressivamente mais seletivas, excludentes e desiguais do que poderia se esperar em um mundo globalizado. Contudo, para além do comércio, das finanças

e das telecomunicações, o global se constitui muito mais de muros do que de portas. A globalização e o próprio capitalismo global não garantem espaço a todas as categorias migratórias, contribuindo para agravar as desigualdades socioeconômicas entre os hemisférios Norte e Sul, ou entre “aqueles que têm” e “aqueles que não têm” o direito de migrar.

No entanto, a migração persistirá sendo um tema extremamente estratégico e sensível para a UE, enquanto o bloco não compreender os benefícios recíprocos da migração como um todo. Os entrevistados, cada um à sua maneira, foram contundentes quanto a isso. A própria história da formação da Europa revela o quão enriquecedora a migração foi para o continente, quando muitos países europeus usufruíram do suor, da força, do saber, de milhões de imigrantes para reconstituir suas sociedades no pós-Segunda Guerra. A história também não nos permite esquecer a violência cometida pelo fenômeno da colonização europeia nos quatro cantos do mundo, levada a cabo por milhões de migrantes europeus.

Assim, fechar as portas aos cidadãos de ex-colônias europeias ou a quem foge da guerra, da pobreza e da fome endêmicas, é tão errado e cruel quanto tentar acessar irregularmente o seu território para quem não tem uma alternativa de sobrevivência. Em outras palavras, a Europa não deveria manter esse discurso migratório restritivo porque isso significa contrariar a sua própria história migratória, a sua essência. Ainda, a Europa que se fecha diante do flagelo da guerra e da miséria humana é tão culpada quanto os governos que ela recriminou ao longo dos anos por desrespeitarem os direitos da pessoa humana. Por essas razões, a Comissão e as demais instituições da UE, mas também a academia e a imprensa devem ajudar o bloco a repensar sua política, tornando-a mais humanizada, mais aberta do que securitizada e fechada. Do contrário, isso significará que seus governantes, burocratas e outros tomadores de decisão nada aprenderam com as lições dos últimos anos.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, Walter (ed.). **The brain drain**. New York: The Macmillan Company, 1968.
- AGENCE FRANCE PRESSE. “The boat is full”: Hungary suspends EU asylum rule, blaming influx of migrants. **The Guardian**, London, 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/24/the-boat-is-full-hungary-suspends-eu-asylum-rule-blaming-influx-of-migrants>. Acesso em: 9 jan. 2017.
- AKBARI, Ather H.; MACDONALD, Martha. Immigration policy in Australia, Canada, New Zealand, and the United States: An overview of recent trends. **International Migration Review**, New York, v. 48, n. 3, p. 801–822, 2014.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. *E-book* (162 p.).
- AMIN, Samir. **Eurocentrism: Modernity, religion and democracy. A critique of Eurocentrism and culturalism**. Transl. by Russel Moore and James Membrez. 2nd. ed. New York: Monthly Review Press, 2009.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Le cout humain de la forteresse Europe**. Violations des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés aux frontières de l’Europe: Introduction, conclusion et recommandations. 2014. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014fr.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2018.
- ANDERSSON, Ruben. Europe’s failed ‘fight’ against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Brighton, v. 42, n. 7, p. 1055–1075, 2016.
- ANGERMULLER, Johannes; MAINGUENEAU, Dominique; WODAK, Ruth. **The discourse studies reader: An introduction**. Amsterdam/ Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2014.
- ANSA BRASIL. Itália aumenta número de expulsões de supostos jihadistas. **ANSA**, Roma, 2018. Disponível em: http://ansabrasil.com.br/brasil/noticias/italia/noticias/2018/10/18/italia-aumenta-numero-de-expulsoes-de-supostos-jihadistas_2ea0b1f6-548e-4f45-9aa5-33cb5993806a.html. Acesso em: 5 dez. 2018.
- ANTECOL, Heather; COBB-CLARK, Deborah A.; TREJO, Stephen J. Selective immigration policy in Australia, Canada and the United States. **Brussels Economic Review - Cahiers Economiques de Bruxelles**, Brussels, v. 47, n. 1, p. 45–56, 2004.
- ARTS, Bas; VERSCHUREN, Piet. Assessing political influence in complex decision-making: An instrument based on triangulation. **International Political Science Review**, Beverly Hills, v. 20, n. 4, p. 411–424, 1999.
- AUBENAS, Florence. Tragique expulsion en Belgique. Une jeune Nigériane meurt lors de son rapatriement forcé. **Libération**, Paris, 1998. Disponível em: https://www.liberation.fr/planete/1998/09/24/tragique-expulsion-en-belgique-une-jeune-nigeriane-meurt-lors-de-son-rapatriement-force_246647. Acesso em: 19 abr. 2019.

BABELS. **La mort aux frontières de l'Europe**: Retrouver, identifier, commémorer. Neuvy-en-Champagne: Éditions Le Passager Clandestin, 2017.

BABELS. **Méditerranée**: Des frontières à la dérive. Lyon: Le Passager Clandestin, 2018. a.

BABELS. **Entre accueil et rejet**: Ce que les villes font aux migrants. Lyon: Le Passager Clandestin, 2018. b.

BACKHAUS, Andreas; BARSLUND, Mikkel; NANNERINI, Augusta. A Union humanitarian visa framework. **Migration Policy Practice**, Geneva, v. IX, n. 3, p. 3–8, 2019. Disponível em: www.refworld.org/cases,ECHR,58de42b54.. Acesso em: 9 set. 2019.

BACZYNSKA, Gabriela. EU migration policies seen building blocks for “Fortress Europe”. **Reuters**, Brussels, 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants/eu-migration-policies-seen-building-blocks-for-fortress-europe-idUSKBN1JY07X>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BALDACCINI, Anneliese. The external dimension of the EU’s asylum and immigration policies: Old concerns and new approaches. In: BALDACCINI, Anneliese; GUILD, Elspeth; TONER, Helen (ed.). **Whose freedom, security and justice?** EU immigration and asylum law and policy. Portland: Hart Publishing, 2007. p. 277–298.

BANULESCU-BOGDAN, Natalia; FRATZKE, Susan. **Europe’s migration crisis in context**: Why now and what next? 2015. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/europe’s-migration-crisis-context-why-now-and-what-next>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BARRETO, Luiz Paulo T. F. A lei brasileira de refúgio - sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo T. F. (org.). **Refúgio no Brasil**: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 12–21.

BASSETS, Marc. Alain Touraine: “Choque econômico do coronavírus pode produzir reações fascistas”. **El País**, Paris, 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-31/alain-touraine-choque-economico-do-coronavirus-pode-produzir-reacoes-fascistas.html>. Acesso em: 1 abr. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BBC. France must control its borders - Lord Howard. **BBC**, London, 2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-29093448>. Acesso em: 2 set. 2017.

BBC. How is the migrant crisis dividing EU countries? **BBC**, London, 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34278886>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BBC. Migrant crisis: Illegal entries to EU at lowest level in five years. **BBC**, London, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46764500>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BBC. Syria war: Turkey says thousands of migrants have crossed to EU. **BBC**, London, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-51687160>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BETTS, Alexander. Is creating a new nation for the world's refugees a good idea? **The Guardian**, London, 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/aug/04/refugee-nation-migration-jason-buzi>. Acesso em: 1 set. 2015.

BETTS, Alexander; COLLIER, Paul. **Refuge**: Transforming a broken refugee system. London: Allen Lane; Penguin Random House, 2017.

BETTS, Alexander; KAYTAZ, Esra. **National and international responses to the Zimbabwean exodus**: implications for the refugee protection regime. Geneva: UNHCR, 2009.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, James. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)**: The politics and practice of refugee protection into the 21st century. New York: Routledge, 2008.

BEYERS, Jan *et al.* Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. **Interest Groups and Advocacy**, London, v. 3, n. 2, p. 174–187, 2014.

BHAGWATI, Jagdish N. Incentives and disincentives: International migration. **Weltwirtschaftliches Archiv**, Heidelberg, v. 120, n. 4, p. 678–701, 1984.

BHAGWATI, Jagdish N. Borders beyond control. **Foreign Affairs**, New York, v. 82, n. 1, p. 98–104, 2003.

BILEFSKY, Dan. Hungary's plan to build fence to deter migrants is criticized. **The New York Times**, London, 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/06/19/world/europe/hungarys-plan-to-build-fence-to-deter-migrants-is-criticized.html>. Acesso em: 4 fev. 2017.

BILLINGS, Peter. Irregular maritime migration and the pacific solution mark II: Back to the future for refugee law and policy in Australia? **International Journal on Minority and Group Rights**, Leiden, v. 20, n. 2, p. 279–305, 2013.

BLAIKIE, Norman W. H. A critique of the use of triangulation in social research. **Quality and Quantity**, Amsterdam, v. 25, n. 2, p. 115–136, 1991.

BLANCHARD, Emmanuel; RODIER, Claire. « Crise migratoire » : ce que cachent les mots. **Plein Droit**, Paris, v. 111, n. 4, p. 3, 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11a. ed. Brasília: UnB, 1998.

BOIN, Arjen. Lessons from crisis research. **International Studies Review**, Malden, Oxford, v. 6, p. 165–174, 2004.

BOIN, Arjen; MCCONNELL, Allan; 'T HART, Paul. Governing after crisis. *In*: BOIN, Arjen; MCCONNELL, Allan; T' HART, Paul (ed.). **Governing after crisis**: The politics of investigation, accountability and learning. New York: Cambridge University Press, 2008. p. 3–30.

BOSWELL, Christina. Theorizing migration policy: Is there a third way? **International Migration Review**, New York, v. 41, n. 1, p. 75–100, 2007.

BRAGA, Leonardo Marmontel. **A internacionalização do terror: O caso argentino**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BRAGA, Leonardo Marmontel. A resposta do continente americano para a crise migratória internacional do início do século XXI: as políticas de refúgio e integração para os refugiados sírios na região. *In: XXXI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA/ ALAS 2018* 2018, Montevideo. **Anais...** Montevideo: Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 2018.

BRASIL. **Resolução normativa nº17 do CONARE. 20 de setembro de 2013**. Diário Oficial da União, núm. 185, seção 1, de 24 de setembro de 2013, p. 29. 2013.

BRAUMAN, Rony. From philanthropy to humanitarianism: Remarks and an interview. **South Atlantic Quarterly**, Durham, v. 103, n. 2–3, p. 397–417, 2004.

BROWNE, Kath. Snowball sampling: Using social networks to research non-heterosexual women. **International Journal of Social Research Methodology**, London, v. 8, n. 1, p. 47–60, 2005.

BUONANNO, Laurie. The European migration crisis. *In: DINAN, Desmond; NUGENT, Neill; PATERSON, William E. (ed.). The European Union in crisis*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 100–130.

BUSH, George W. Address to the joint session of the 107th Congress. *In: UNITED STATES (ed.). Selected speeches of President George W. Bush: 2001-2008*. Washington D. C.: White House, 2009. p. 65–73.

BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, Lund, v. 32, n. 5, p. 5–28, 1997.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security. A new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALABRESE, Laura; MISTIAEN, Valériane Marie. Naming displaced people: new patterns in media discourse? A discourse analysis of Le Monde and Le Figaro. **Diacrítica**, Braga, v. 31, n. 3, p. 211–235, 2019.

CAPLAN, Bryan; WEINERSMITH, Zach. **Open borders**. The science and ethics of immigration. New York: First Second, 2019.

CARRERA, Sergio *et al.* The EU's response to the refugee crisis taking stock and setting policy priorities. **CEPS Essay**, Brussels, n. 20, p. 1–22, 2015.

CARTA, Caterina; WODAK, Ruth. Discourse analysis, policy analysis, and the borders of EU identity. **Journal of Language and Politics**, Amsterdam/ Philadelphia, v. 14, n. 1, p. 1–17, 2015.

CARVALHO, Felipe Augusto L. Criminalização de imigrantes ilegais na União Europeia: novos paradigmas com base no caso Celaj. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 252–268, 2019.

CASTLES, Stephen. The guest-worker in Western Europe. **International Migration Review**, New York, v. 20, n. 4, p. 761–778, 1986.

CASTLES, Stephen. **Migration and the global financial crisis**: a virtual symposium. Update 1.A: An overview by Stephen Castles. 2009. Disponível em: <http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/updates/1a.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CASTLES, Stephen; DE HAAS, Hein; MILLER, Mark J. **The age of migration: International population movements in the modern world**. 5th. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CHÂTELOT, Christophe. Le Niger, sous-traitant africain de la politique migratoire de l'Europe. **Le Monde**, Paris, 2018. Disponível em: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/06/28/le-niger-sous-traitant-africain-de-la-politique-migratoire-de-l-europe_5322665_3212.html. Acesso em: 14 jan. 2020.

CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (Ed.). **Qualitative methods in International Relations: A pluralist guide**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. p. 114–127.

CHHOR, Khatya. **Gulf states under fire for not accepting Syrian refugees**. 2015. Disponível em: <https://www.france24.com/en/20150907-gulf-arab-states-under-fire-not-accepting-syrian-refugees-migrants>. Acesso em: 8 set. 2015.

CHOULIARAKI, Lilie; STOLIC, Tijana. Rethinking media responsibility in the refugee 'crisis': a visual typology of European news. **Media, Culture and Society**, London, v. 39, n. 8, p. 1162–1177, 2017.

CHOULIARAKI, Lilie; ZABOROWSKI, Rafal. Voice and community in the 2015 refugee crisis: A content analysis of news coverage in eight European countries. **International Communication Gazette**, London, v. 79, n. 6–7, p. 613–635, 2017.

CJEU, Court of Justice of the European Union. **Press release no. 27/17**. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170024en.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2018.

CNN. **NATO nations to take in Kosovo refugees**: U.S., Turkey, Germany offer temporary asylum. 1999. Disponível em: <http://edition.cnn.com/WORLD/europe/9904/04/kosovo.refugees.02/index.html>. Acesso em: 8 mar. 2019.

COCHETEL, Vincent (@cochetel). **Vincent cochetel sur Twitter** : "Criminalizing the work of NGOs saving lives is just wrong. I do not see the same amount of energy spent in Europe to stop the oil smuggling business which benefits to human traffickers & militias in Libya, why? 2018. Disponível em: <https://twitter.com/cochetel/status/1065184061323427840>. Acesso em: 4 abr. 2019.

COEN, Alise. R2P, Global Governance, and the Syrian refugee crisis. **International Journal of Human Rights**, London, v. 19, n. 8, p. 1044–1058, 2015.

COLOMBO, Silvia; HUBER, Daniela. The EU and conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling new realities through old means? **Papers IEMed**, Barcelona, v. 27, p. 47, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Agenda Europeia para a Migração de 2015 - quatro pilares para melhorar a gestão das migrações**. 2015a. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_pt.pdf. Acesso em: 17 out. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Perguntas e respostas sobre a cooperação UE-África em matéria de migração**. MEMO/15/6026. 2015b. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_15_6026. Acesso em: 23 jan. 2018.

COMMISSION EUROPÉENNE. **Relocalisation et réinstallation**: la Commission appelle tous les États membres à agir pour remplir leurs obligations. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_17_1302. Acesso em: 20 jun. 2018.

COMMISSION EUROPÉENNE. **Migrations**: Dispositifs régionaux de débarquement. Suivi des conclusions du Conseil Européen du 28 juin 2018. 2018a. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/regional_disembarkation_fr.pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

COMMISSION EUROPÉENNE. **Migrations**: Des “centres contrôlés” dans des États membres de l’UE. Suivi des conclusions du Conseil Européen du 28 juin 2018. Bruxelles: Commission Européenne, 2018. b.

COMUNIDADES EUROPEIAS. **Convenção de Dublin (97/C 254/01)**. 1997.

CONNOLLY, Kate; GIUFFRIDA, Angela; HENLEY, Jon. EU migration row boils over as Italy and France trade insults. **The Guardian**, London, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/13/italy-france-trade-insults-migration-row-boils-over>. Acesso em: 21 jun. 2018.

CONSEIL DE L’UE. **Résultats de la session du Conseil**. 3376e session du Conseil. Justice et Affaires Intérieures. Bruxelles, les 12 et 13 mars 2015. Communiqué de Presse et Conclusions 7178/15. 2015a. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7178-2015-INIT/fr/pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CONSEIL DE L’UE. **Résultats de la session du Conseil**. 3405e session du Conseil. Justice et affaires intérieures. Bruxelles, le 20 juillet 2015. Communiqué de Presse et Conclusions 11097/15. 2015b. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11097-2015-INIT/fr/pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CONSEIL EUROPÉEN. **Réunion Extraordinaire du Conseil Européen 11 mars 2011**. Déclaration (EUCO7/11). 2011a. Disponível em:

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusion_s_CE/bruxelles_mars2011.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

CONSEIL EUROPÉEN. **Conseil Européen 24 et 25 mars 2011**. Conclusions (EUCO10/1/11). 2011b. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/2011_3_bruksel_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_fr.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

CONSEIL EUROPÉEN. **Conseil Européen 7 et 8 février 2013**. Conclusions (EUCO3/13). 2013a. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3-2013-INIT/fr/pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

CONSEIL EUROPÉEN. **Conseil Européen 24 et 25 octobre 2013**. Conclusions (EUCO169/13). 2013b. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/fr/pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

CONSEIL EUROPÉEN. **Conseil Européen 19 et 20 décembre 2013**. Conclusions. (EUCO217/13). 2013c. Disponível em: https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusion_s_CE/bruxelles_dec2013.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

CONSEIL EUROPÉEN. **Réunion du Conseil européen (25 et 26 juin 2015)**. Conclusions (EUCO 22/15). 2015. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21703/euco-conclusions_26062015_fr.pdf. Acesso em: 19 mar. 2018.

CONSEIL EUROPÉEN. **Réunion du Conseil Européen (28 juin 2018)**. Conclusions (EUCO9/18). 2018.

CONSEIL EUROPÉEN. **Comment l'UE gère-t-elle les flux migratoires?** 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CONSELHO DA UE. **Regulamento (CE) N. 1683/95 do Conselho**. 1995.

CONSELHO DA UE. **Regulamento (CE) n. 2725/2000 do Conselho de 11 de dezembro de 2000**. 11 dez. 2000.

CONSELHO DA UE. **Directiva 2001/51/CE Do Conselho**. 28 de Junho de 2001. 2001. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69d1e8be-519b-451c-b985-97ca45784ca7/language-pt>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CONSELHO DA UE. **Directiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de janeiro de 2003**. 27 jan. 2003 a.

CONSELHO DA UE. **Regulamento (CE) n. 343/2003 do Conselho de 18 de fevereiro de 2003**. 18 fev. 2003 b.

CONSELHO DA UE. **Regulamento (CE) n. 2007/2004 do Conselho de 26 outubro de 2004**. out. 2004.

CONSELHO DA UE. **Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da**

Itália e da Grécia. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=FR>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CONSELHO DA UE. **Regulamento interno do Conselho comentado.** Regulamentos internos do Conselho Europeu e do Conselho. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016.

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões e plano de acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de setembro de 2001.** 2001.

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões da Presidência:** Conselho Europeu de Sevilha. 21 e 22 de junho de 2002. 2002.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu.** 2018. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>. Acesso em: 8 maio. 2018.

COUNCIL OF THE EU. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004. . 2004.

COUNCIL OF THE EU. **Doorstep remarks by President Donald Tusk before the Informal meeting of Heads of state or government, 23 September 2015.** 2015a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/09/23/pec-tusk-doorstep/pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

COUNCIL OF THE EU. **Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, 23 septembre 2015 - Déclaration.** 2015b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/pdf>. Acesso em: 25 maio. 2017.

COUNCIL OF THE EU. **Lettre d'invitation à la réunion extraordinaire du Conseil européen, adressée par le président Donald Tusk.** Communiqué de presse. 22 avril 2015. 2015c. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/22/tusk-invitation-letter-special-european-council/pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

COUNCIL OF THE EU. **Intervention du président Donald Tusk avant la réunion extraordinaire du Conseil européen.** Communiqué de presse. 23 avril 2015. 2015d. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-tusk-doorstep/>. Acesso em: 25 abr. 2018.

COUNCIL OF THE EU. **Relocation of 40 000 refugees from Greece and Italy agreed by Council.** 2015e. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14-jha-relocation-refugees/>. Acesso em: 20 ago. 2017.

COUNCIL OF THE EU. **Réunion extraordinaire du Conseil européen (23 avril 2015) - déclaration.** 2015f. Disponível em: www.consilium.europa.eu/press. Acesso em: 15 fev. 2020.

COUNCIL OF THE EU. **EUNAVFOR MED Operation Sophia:** mandate extended until 31 December 2018. Press Release 494/7. 2017. Disponível em: <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/04/pdf-1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CUTLER, David. Timeline: Libya's uprising against Muammar Gaddafi. **Reuters**, London, 2011. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-libya-events/timeline-libyas-uprising-against-muammar-gaddafi-idUSTRE77K2QH20110822>. Acesso em: 19 ago. 2019.

DASSY, Jennifer. Theo Francken: «Je retire ce que j'ai dit contre Médecins sans Frontières». **Le Soir**, Bruxelles, 2017. Disponível em: <https://www.lesoir.be/art/1467890/article/actualite/belgique/politique/2017-03-24/theo-francken-je-retire-ce-que-j-ai-dit-contre-medecins-sans-frontieres>. Acesso em: 28 fev. 2018.

DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal**. What globalization means for migration and law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DAVIDSON, Helen. Manus Island: dark chapter of Australian immigration poised to close. **The Guardian**, London, 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/oct/29/manus-island-dark-chapter-of-australian-immigration-poised-to-close>. Acesso em: 22 fev. 2018.

DE COCK, Rozane *et al.* Refugees in the news: Comparing Belgian and Swedish newspaper coverage of the European refugee situation during summer 2015. **Communications**, Berlin/Boston, v. 43, n. 3, p. 301–323, 2018.

DECLARATION CONJOINTE. **Declaration conjointe**. 2015. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/5_joint_statement_v3/_5_joint_statement_v3_fr.pdf. Acesso em: 12 dez. 2018.

DELLA PORTA, Donatella. Contentious moves: Mobilising for refugees' rights. In: DELLA PORTA, Donatella (ed.). **Solidarity mobilizations in the "refugee crisis"**: contentious moves. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 1–38.

DESILVER, Drew. **Remittances from abroad are major economic assets for some developing countries**. Pew Research Center. 2018. Disponível em: <http://pewrsr.ch/2DLQnNj>. Acesso em: 2 dez. 2018.

DEUSTCHE WELLE. Turkey threatens to 'open the gates' to Europe for refugees. **Deutsche Welle**, Berlin, 2019. a. Disponível em: <https://www.dw.com/en/turkey-threatens-to-open-the-gates-to-europe-for-refugees/a-50317804>. Acesso em: 29 mar. 2020.

DEUSTCHE WELLE. España y Marruecos analizan cooperación para reducir inmigración ilegal. **Deutsche Welle**, Berlin, 2019. b. Disponível em: <https://www.dw.com/es/españa-y-marruecos-analizan-cooperación-para-reducir-inmigración-ilegal/a-51446186>. Acesso em: 10 dez. 2019.

DEUTSCHE WELLE. Madrid to Manchester to Barcelona: A chronology of terror in Europe. **Deutsche Welle**, Berlin, 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/en/madrid-to-manchester-to-barcelona-a-chronology-of-terror-in-europe/a-38949481>. Acesso em: 28 maio. 2018.

DEUTSCHE WELLE. Reino Unido e França reforçam segurança nas fronteiras. **Deutsche Welle**, Berlin, 2018. a. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/reino-unido-e-frança-reforçam-segurança-nas-fronteiras/a-42214198>. Acesso em: 11 fev. 2019.

DEUTSCHE WELLE. Where do EU countries stand on migration? **Deutsche Welle**, Berlin, 2018. b. Disponível em: <https://www.dw.com/en/where-do-eu-countries-stand-on-migration/a-44356857>. Acesso em: 22 out. 2018.

DINES, Nick; MONTAGNA, Nicola; VACCHELLI, Elena. Beyond Crisis Talk: Interrogating Migration and Crises in Europe. **Sociology**, Durham, v. 52, n. 3, p. 439–447, 2018.

DUNN, Kevin K.; KLOCKER, Natascha; SALABAY, Tanya. Contemporary racism and Islamophobia in Australia: Racializing religion. **Ethnicities**, London, v. 7, n. 4, p. 564–589, 2007.

EASO, European Asylum Support Office. **EASO Training curriculum**. Handbook on the Common European Asylum System (CEAS) Module. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

ECKES, Christina; WESSEL, Ramses A. **The European Union from an international perspective: sovereignty, statehood, and special treatment**. 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2987749. Acesso em: 23 jan. 2019.

EMBAIXADA DO BRASIL EM BEIRUTE. **Informações práticas sobre refúgio e concessão de vistos de caráter humanitário para indivíduos afetados pelo conflito armado na Síria**. 2019. Disponível em: http://beirute.itamaraty.gov.br/pt-br/refugio_e_concessao_de_vistos_humanitarios.xml. Acesso em: 23 set. 2019.

EMMOTT, Robin; GUARASCIO, Francesco. Italy rebukes EU leaders as “time wasters” on migrants plan. **Reuters**, Brussels, 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-summit/italy-rebukes-eu-leaders-as-time-wasters-on-migrants-plan-idUSKBN0P52HE20150625>. Acesso em: 11 fev. 2017.

EMN, European Migration Network European Commission. **EMN Study 2016: Resettlement and humanitarian admission programmes in Europe-what works?** 9th November 2016 - Final version. Brussels: EMN/ European Commission, 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00_resettlement_synthesis_report_final_en.pdf. Acesso em: 18 mar. 2017.

ESTEBAN, Pablo. Ciencia cero. **El País**, Madrid, 2019. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/184505-ciencia-cero>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ESTEVEENS, João. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. **Comparative Migration Studies**, Amsterdam, v. 6, n. 1, p. 1–21, 2018.

EURACTIV. **Hungarian official admits campaign to generate hate against migrants**. 2015. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/hungarian-official-admits-campaign-to-generate-hate-against-migrants/>. Acesso em: 2 ago. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Statement by Commissioner Malmström announcing the launch of the Frontex operation “Hermes” in Italy as of 20 February 2011**. 2011. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_98. Acesso em: 21 jun. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean.** 2013.

EUROPEAN COMMISSION. **Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on Operation Triton.** 2014a. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-302_en.htm. Acesso em: 3 maio. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Frontex Joint Operation “Triton” – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean Background on Frontex assistance to Italy.** 2014b. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.pdf. Acesso em: 3 set. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions.** COM(2015) 240 final. 2015a.

EUROPEAN COMMISSION. **20 years of migration policy: the path to a European Agenda on Migration.** 2015b. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/timeline_en/timeline_en.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **European agenda on migration: Securing Europe’s external borders.** Fact sheet. MEMO/15/6332. 15 Dec. 2015. 2015c. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/memo_15_6332. Acesso em: 21 jun. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration.** 2015d. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956. Acesso em: 20 abr. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Refugee crisis: European Commission takes decisive action.** Press release 09.09.2015. 2015e. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **European Commission statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees.** STATEMENT/15/5697 - 22 September 2015. 2015f. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.pdf. Acesso em: 20 ago. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **EU-Turkey joint action plan.** MEMO/15/5860. 2015g. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860. Acesso em: 10 dez. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Managing the refugee crisis, EU-Turkey statement.** MEMO/16/3218. Brussels: European Commission, 2016. a. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_16_3218/MEMO_16_3218_EN.pdf. Acesso em: 25 abr. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Questions and answers on the European Solidarity Corps.** Fact sheet. MEMO/16/3062. 22 Dec. 2016. 2016b. Disponível em: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3062_en.htm. Acesso em: 20 jun. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Glossário das sínteses: Schengen (Acordo e Convenção)**. 2018a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:schengen_agreement&qid=1581264530255&from=EN. Acesso em: 9 fev. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Special Eurobarometer 474: Summary. Europeans' perceptions of the Schengen Area**. 2018b. Disponível em: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EuroBarometer-Schengen-Summary.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Member States' support to emergency relocation mechanism (as of 30 Sept 2018)**. 2018c. Disponível em: https://www.cire.be/wp-content/uploads/2017/01/state_of_play_-_relocation_en.pdf. Acesso em: 7 fev. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **What the European Commission does in strategy and policy**. 2019a. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy_en. Acesso em: 21 jun. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Migration and Home Affairs**. 2019b. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/departments/migration-and-home-affairs_en. Acesso em: 21 jun. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **European neighbourhood policy and enlargement negotiations: The Directorate-General**. 2019c. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/directorate-general_en. Acesso em: 16 maio. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Organigram**. 2019d. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/who-we-are/dg-home-affairs-chart_en. Acesso em: 21 jun. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Departments and executive agencies**. 2019e. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/departments>. Acesso em: 24 jun. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COM(2019) 126 final. Progress report on the Implementarion of the European Agenda on Migration**. 2019f. Disponível em: http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf. Acesso em: 31 mar. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf. Acesso em: 25 maio. 2020.

EUROPEAN COMMISSION, EMN (European Migration Network). **Asylum and Migration Legislation - Glossary 6.0**. Luxembourg: European Union, 2018. d.

EUROPEAN COUNCIL. **Conclusions of the European Council (28/29 June 2012) (EUCO76/12)**. 2012. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/en/pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

EUROPEAN COUNCIL. **Valletta Summit on migration, 11-12 November 2015**. 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>. Acesso em: 3 nov. 2017.

EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**. Press release 144/16. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 3 abr. 2017.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999**: Conclusões da Presidência. 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Acesso em: 9 fev. 2020.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Text adopted by Parliament, single reading**. 2013/2827(RSP) - 23/10/2013. 2013. Disponível em: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1320662&t=e&l=en>. Acesso em: 13 abr. 2018.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Procedure file**. 2015/2660 (RSP) - 29/04/2015 Text adopted by Parliament, single reading. 2015. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)). Acesso em: 15 fev. 2020.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Terrorism in the EU**: terror attacks, deaths and arrests. 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20180703STO07125/terrorism-in-the-eu-terror-attacks-deaths-and-arrests>. Acesso em: 28 abr. 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Research Civil Liberties Series (LIBE). **Asylum in the EU member-states**: Working paper (PE 168.631). Brussels: The European Parliament, 2000.

EUROPEAN UNION. **Conclusions on countries in which there is generally no serious risk of persecution (“London Resolution”)**. 1992a. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3f86c6ee4.html>. Acesso em: 18 maio. 2018.

EUROPEAN UNION. **Council resolution of 30 November 1992 on a harmonized approach to questions concerning host third countries (“London resolution”)**. 1992b. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html>. Acesso em: 18 maio. 2018.

EUROPEAN UNION. **Council resolution of 30 November 1992 on manifestly unfounded applications for asylum (“London resolution”)**. 1992c. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>. Acesso em: 18 maio. 2018.

EUROPOL, European Police Office. **Te-Sat 2013**: EU terrorism situation and trend report. The Netherlands: Van Deventer: Europol, 2013.

EUROSTAT. **Asylum decisions in the EU**: EU Member States granted protection to more than 185 000 asylum seekers in 2014 (News Release 82/2015). 2015. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6827382/3-12052015-AP-EN.pdf/6733f080-c072-4bf5-91fc-f591abf28176>. Acesso em: 13 maio. 2016.

EUROSTAT. **Asylum in the EU Member States**: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 (News Release 44/2016). 2016a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>. Acesso em: 17 abr. 2016.

EUROSTAT. **Asylum decisions in the EU**: EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015 (Press release 75/2016). 2016b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>. Acesso em: 13 maio. 2017.

EUROSTAT. **Asylum decisions in the EU**: EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016 (News Release 70/2017). 2017. Disponível em: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Eurostat-AsylumDecisions-2016.pdf>. Acesso em: 13 maio. 2020.

EUROSTAT. **File:Population, by place of birth, 2016 (% share of total population) PITEU17.png**. 2018a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Population,_by_place_of_birth,_2016_\(%25_share_of_total_population\)_PITEU17.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Population,_by_place_of_birth,_2016_(%25_share_of_total_population)_PITEU17.png). Acesso em: 23 maio. 2018.

EUROSTAT. **Asylum decisions in the EU**: EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017 (News Release 67/2018). 2018b. Disponível em: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Eurostat - Asylum decisions in the EU in 2017.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**. 2019a. Disponível em: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>. Acesso em: 5 dez. 2019.

EUROSTAT. **Population on 1 January**. 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>. Acesso em: 10 set. 2019.

EUROSTAT. **Asylum in the EU Member States**: 580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11% compared with 2017 (News Release 46/2019). 2019c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>. Acesso em: 11 maio. 2019.

EUROSTAT. **Asylum decisions in the EU**: EU Member States granted protection to more than 300 000 asylum seekers in 2018 (News Release 71/2019). 2019d. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9747530/3-25042019-BP-EN.pdf/22635b8a-4b9c-4ba9-a5c8-934ca02de496>. Acesso em: 4 maio. 2019.

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations. **FAO in the Humanitarian Appeals**. 2015 mid-year update. Rome: FAO, 2015.

FASSMANN, Heinz; HALLER, Max; LANE, David (ed.). **Migration and mobility in Europe**. Trends, Patterns and Control. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

FATHALLA, Amira. Migrant crisis: Why Syrians do not flee to Gulf states. **BBC**, London, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34132308>. Acesso em: 8 set. 2015.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. **Relações Internacionais (R:I)**, Lisboa, n. 50, p. 87–107, 2016. a.

FERREIRA, Susana. Migratory crisis in the Mediterranean: Managing irregular flows. **Stability: International Journal of Security and Development**, Ontario, v. 5, n. 1, p. 1–6, 2016. b.

FIERKE, Karin M. Constructivism. *In*: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (Eds.). **International Relations theories: Discipline and diversity**. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 187–204.

FISCHER-BOLLIN, Peter (Org.). SOPLA. **Migración y políticas sociales en América Latina**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

FONTANARI, Elena; AMBROSINI, Maurizio. Into the Interstices: Everyday Practices of Refugees and Their Supporters in Europe’s Migration ‘Crisis’. **Sociology**, Durham, v. 52, n. 3, p. 587–603, 2018.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

FREUDENSTEIN, Roland. The Arab Spring: What’s in it for Us? **European View**, Brussels, v. 10, n. 1, p. 67–72, 2011.

FRONTEX. **Risk analysis for 2016**. FRONTEX reference number: 2499/2016. Warsaw: FRONTEX Risk Analysis Unit, 2016.

FRONTEX. **Origin & tasks**. 2019. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

GAILLARD, Bathélémy. **Schengen: la carte des contrôles aux frontières nationales**. 2020. Disponível em: <https://www.touteurope.eu/actualite/schengen-la-carte-des-contrôles-aux-frontieres-nationales.html>. Acesso em: 24 maio. 2020.

GAMBLE, Andrew; LANE, David. Introduction. *In*: GAMBLE, Andrew; LANE, David (ed.). **The European Union and world politics: consensus and division**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. p. 1–12.

GARNER, Steve J. The European Union and the racialization of immigration, 1985-2006. **Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts**, Bloomington, v. 1, n. 1, p. 61–87, 2007.

GAS, Valérie. Sangatte: fermeture anticipée. **RFI**, Paris, 2002. Disponível em: http://www1.rfi.fr/actufr/articles/036/article_18473.asp. Acesso em: 11 fev. 2019.

GATTINARA, Pietro Castelli. Europeans, shut the borders! Anti-refugee mobilisation in Italy and France. In: DELLA PORTA, Donatella (ed.). **Solidarity mobilizations in the “refugee crisis”**: contentious moves. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 271–297.

GAYLE, Damien. Hundreds of migrants believed to have drowned off Libya after boat capsizes. **The Guardian**, London, 2015. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/14/400-drowned-libya-italy-migrant-boat-capsizes>. Acesso em: 12 set. 2016.

GEDDES, Andrew. **Immigration and European integration**: Beyond fortress Europe? New York: Manchester University Press, 2008.

GEDDES, Andrew; SCHOLTEN, Peter. **The politics of migration and immigration in Europe**. 2nd. ed. London: Sage, 2016.

GEORGIU, Myria; ZABOROWSKI, Rafal. **Rapport du Conseil de l’Europe**: Couverture médiatique de la « crise des réfugiés » : perspective européenne. Strasbourg, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/couverture-mediaticue-de-la-crise-des-refugies-perspective-europeenne/16807338f6>. Acesso em: 30 jan. 2019.

GIBNEY, Matthew J. Security and the ethics of asylum after 11 September. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 13, p. 40–42, 2002.

GOEBEL, Nicole. Refugee family reunification in Germany — what you need to know. **Deutsche Welle**, Berlin, 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/en/refugee-family-reunification-in-germany-what-you-need-to-know/a-40449409>. Acesso em: 23 jan. 2018.

GOTEV, Georgi. EU leaders to declare: ‘We cannot take more migrants’. **Euractiv.com**, Brussels, 2015. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-leaders-to-declare-we-cannot-take-more-migrants/>. Acesso em: 13 maio. 2017.

GOŹDZIAK, Elżbieta M.; WALTER, Alissa. Misconceptions about human trafficking in a time of crisis. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 45, p. 58–59, 2014.

GUERRERO, Gabriela Tejada. **Diásporas científicas**: una oportunidad para impulsar el desarrollo de México. México D.F.: Universidad Iberoamericana, 2007.

GUILD, Elspeth. The europeanisation of Europe’s asylum policy. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 18, n. 3–4, p. 630–651, 2006.

GUIRAUDON, Virginie. The constitution of a European immigration policy domain: A political sociology approach. **Journal of European Public Policy**, London, v. 10, n. 2, p. 263–282, 2003.

GUIRAUDON, Virginie. Les effets de l’européanisation des politiques d’immigration et d’asile. **Politique Européenne**, Paris, v. 31, n. 2, p. 7–32, 2010.

HAMMAR, Tomas (ed.). **European immigration policy**. A comparative study. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

- HAMMOND, Timothy G. The Mediterranean migration crisis. **Foreign Policy Journal**, *online*, May 19th 2015. Disponível em: <https://www.foreignpolicyjournal.com/wp-content/uploads/2015/05/150519-Mediterranean-Migration-Crisis-Timothy-G-Hammond.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- HANDCOCK, Mark S.; GILE, Krista J. Comment: On the concept of snowball sampling. **Sociological Methodology**, Washington, v. 41, n. 1, p. 367–371, 2011.
- HANDBAKER, Jeff; PARSLEY, Jennifer. Migration, refugees, and racism in South Africa. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, Toronto, v. 20, n. 1, p. 40–51, 2001.
- HANKE, Philip; WIERUSZEWSKI, Marek; PANIZZON, Marion. The 'spirit of the Schengen rules', the humanitarian visa, and contested asylum governance in Europe—The Swiss case. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Brighton, v. 45, n. 8, p. 1361–1376, 2019.
- HARRELL-BOND, Barbara. **Refugees and the international system: the evolution of solutions**. Conferência "The Third World after the Cold War: Ideology, economic development, and politics. Oxford: (June 5-8), 1995.
- HASEEB, Khair El-Din. On the Arab “Democratic Spring”: Lessons derived. **Contemporary Arab Affairs**, London, v. 4, n. 2, p. 113–122, 2011.
- HEISLER, Martin O.; LAYTON-HENRY, Zig. Migration and the links between social and societal security. *In*: BUZAN, Barry; *et al.* (ed.). **Identity, migration and the new migration agenda in Europe**. New York: St. Martin's Press, 1993. p. 148–166.
- HELTON, Arthur C. **People movement: the need for a World Migration Organisation**. 2003. Disponível em: https://www.opendemocracy.net/en/article_1192jsp/. Acesso em: 9 jul. 2016.
- HIGGINS, Andrew. European leaders look again for a unified response to migrant crisis. **The New York Times**, Brussels, 2015. Disponível em: www.nytimes.com/2015/10/26/world/europe/merkel-and-east-european-leaders-discuss-migrant-crisis-in-brussels.html. Acesso em: 19 fev. 2019.
- HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. Introduction: Two traditions. *In*: HOLLIS, Martin; SMITH, Steve (Eds.). **Explaining and understanding International Relations**. 2nd. ed. Oxford: Clarendon Press, 1992. p. 1–15.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Towards an effective and principled EU migration policy**. Recommendations for reform. 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/print/319187>. Acesso em: 3 nov. 2018.
- HUMBLE, April T. The rise of trapped populations. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 45, p. 56–57, 2014.
- HUYSMANS, Jef. The European Union and the securitization of migration. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, Oxford, Malden, v. 38, n. 5, p. 751–777, 2000.
- HUYSMANS, Jef. Defining social constructivism in security studies: The normative dilemma of writing security. **Alternatives**, Delhi, v. 27, n. special issue, p. 41–62, 2002.

HUYSMANS, Jef. **The politics of insecurity: Fear, migration, and asylum in the EU.** Abingdon: Routledge, 2006.

HUYSMANS, Jef; SQUIRE, Vicki. Migration and security. *In: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor (ed.). The Routledge handbook of security studies.* London: Routledge, 2010. p. 169–179.

IARAN, Inter-Agency Regional Analyst Network. **La crise migratoire: L'Europe à un tournant décisif.** London, Paris: IARAN, 2016. Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/07/RAN-Responding-to-the-Migrant-Crisis-Synthèse-FR.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

IMO, International Maritime Organization. **International convention on maritime search and rescue (SAR).** 1979. Disponível em: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx). Acesso em: 12 set. 2018.

INA, Institut National de l'Audiovisuel. **23 août 1996, évacuation de sans-papiers de l'église Saint-Bernard.** 2019. Disponível em: <https://www.ina.fr/contenus-editoriaux/articles-editoriaux/23-aout-1996-evacuation-de-sans-papiers-de-l-eglise-saint-bernard/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

INFANTINO, Federica. **Schengen visa implementation and transnational policymaking: Bordering Europe.** Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.

IOM, International Organization for Migration. **Glossary on migration.** International migration law. Geneva: IOM, 2004.

IOM, International Organization for Migration. **IOM migration crisis operational framework.** MC/2355. 15 Nov. 2012. Geneva: IOM, 2012. a. Disponível em: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/MC2355_-_IOM_Migration_Crisis_Operational_Framework.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

IOM, International Organization for Migration. **Migrants caught in crisis: The IOM experience in Libya.** Geneva: IOM, 2012. b.

IOM, International Organization for Migration. **Tripoli Process (Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development).** 2014. Disponível em: <https://www.iom.int/tripoli-process-joint-africa-eu-declaration-migration-and-development>. Acesso em: 3 nov. 2017.

IOM, International Organization for Migration. **World migration report 2018.** Geneva: IOM, 2017.

IOM, International Organization for Migration. **Glossary on migration.** International migration law. Geneva: IOM, 2019.

IOM, International Organization for Migration; UN, United Nations. **World migration report 2000.** Geneva: IOM/ United Nations, 2000.

JANDL, Michael; VOGEL, Dita; IGLICKA, Krystyna. **Report on methodological issues: CLANDESTINO Undocumented migration: Counting the uncountable: data and trends across**

Europe. Brussels: Research DG, European Commission, 2008. Disponível em: http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.1.Methodology/Methodological_Issues_Clandestino_Report__Nov09_2.pdf. Acesso em: 14 fev. 2017.

JEANDESBOZ, Julien; PALLISTER-WILKINS, Polly. Crisis, Routine, Consolidation: The Politics of the Mediterranean Migration Crisis. **Mediterranean Politics**, London, v. 21, n. 2, p. 316–320, 2016.

JICK, Todd D. Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 24, n. 4, p. 602–611, 1979.

JØRGENSEN, Knud Erik. **The European Union and international organizations**. Abingdon: Routledge, 2009.

JØRGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise J. The field of discourse analysis. *In*: JØRGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise J. (ed.). **Discourse analysis as theory and method**. London: SAGE Publications, 2002. p. 1–23.

JUMBERT, Maria Gabrielsen; BELLANOVA, Rocco; GELLERT, Raphaël. Smart phones for refugees: Tools for survival, or surveillance? **PRIO Policy Brief**, Oslo, v. 4, p. 1–4, 2018.

JUNCKER, Jean-Claude. **Um novo começo para a Europa**: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática. Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia. Alocução na sessão plenária do Parlamento Europeu. Pôr a Europa em movimento. 2014. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pt.pdf. Acesso em: 28 mar. 2018.

JÜNEMANN, Annette; FROMM, Nicolas; SCHERER, Nikolas. The kaleidoscope of migration. Theoretical perspectives and conceptual considerations. *In*: JÜNEMANN, Annette; FROMM, Nicolas; SCHERER, Nikolas (ed.). **Fortress Europe? Challenges and failures of migration and asylum policies**. Wiesbaden: Springer VS, 2017. p. 1–7.

KARNITSCHNIG, Matthew. Orbán says migrants threaten ‘Christian’ Europe. **Politico**, Brussels, 2015. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/orban-migrants-threaten-christian-europe-identity-refugees-asylum-crisis/>. Acesso em: 7 set. 2017.

KASPAREK, Bernd; SPEER, Marc. **Of hope**: Hungary and the long summer of migration. 2015. Disponível em: <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>. Acesso em: 8 set. 2019.

KLAUS, Václav; WEIGL, Jiří. **Migration des peuples**: Bref manuel pour comprendre la crise migratoire actuelle. Trad. Zdislava Tesarova. Paris: L’Harmattan, 2017. *E-book* (97 p.).

KNIGHT, Ben. Children’s organizations condemn Merkel refugee policy. **Deutsche Welle**, Berlin, 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/en/childrens-organizations-condemn-merkel-refugee-policy/a-19085807>. Acesso em: 23 jan. 2018.

KOSER, Khalid. **The impact of financial crises on international migration**: Lessons learned. Geneva: IOM, 2009.

KRALER, Albert; REICHEL, David. Measuring irregular migration and population flows – what available data can tell. **International Migration**, Oxford, Malden, v. 49, n. 5, p. 97–128, 2011.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas G.; KOWERT, Paul. Constructing Constructivism. *In*: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas G.; KOWERT, Paul (ed.). **International Relations in a constructed world**. 2nd. ed. New York: Routledge, 2015. p. 3–24.

LA LIBRE. Theo Francken s'en prend à des migrants: "Un peu de reconnaissance de votre part ne serait pas du luxe" (VIDEO). **La Libre**, Bruxelles, 2016. Disponível em: <https://www.lalibre.be/belgique/theo-francken-s-en-prend-a-des-migrants-un-peu-de-reconnaissance-de-votre-part-ne-serait-pas-du-luxe-video-57418eaf35702a22d79cf052>. Acesso em: 23 jan. 2018.

LACHER, Wolfram. Was Libya's collapse predictable? **Survival**, London, v. 59, n. 2, p. 139–152, 2017.

LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. **Power and society**: A framework for political inquiry. New Haven: Yale University Press, 1950.

LE MONDE; AFP. Rabat et Madrid veulent renforcer leur coopération sur l'immigration. **Le Monde**, Paris, 2018. Disponível em: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/20/rabat-et-madrid-veulent-renforcer-leur-cooperation-sur-l-immigration_5386055_3212.html. Acesso em: 4 dez. 2018.

LEECH, Beth L. Asking questions: Techniques for semistructured interviews. **PS: Political Science and Politics**, Cambridge, v. 35, n. 4, p. 665–668, 2002. a.

LEECH, Beth L. Interview methods in political science. **PS: Political Science and Politics**, Cambridge, v. 35, n. 4, p. 663–664, 2002. b.

LIAGRE, Romain; DUMONT, Frédéric. Sangatte: vie et mort d'un centre de «réfugiés». **Annales de Géographie**, Paris, v. 641, n. 1, p. 93–112, 2005.

LINDLEY, Anna. Exploring crisis and migration: concepts and issues. *In*: LINDLEY, Anna (ed.). **Crisis and migration**: Critical perspectives. Abingdon: Routledge, 2014. p. 1–23.

LOESCHER, Gil. **Beyond charity**: International cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press, 1993.

LOESCHER, Gil. Refugees as grounds for international action. *In*: NEWMAN, Edward; SELM, Joanne Van (ed.). **Refugees and forced displacement**: International security, human vulnerability, and the State. Hong Kong: United Nations University Press, 2003. p. 31–49.

LOESCHER, Gil; LOESCHER, Ann Dull. **The global refugee crisis**: A reference handbook. Santa Barbara: ABC-CLIO, 1994.

LUCASSEN, Jan; LUCASSEN, Leo. European migration history. *In*: GOLD, Steven J.; NAWYN, Stephanie J. (ed.). **The Routledge international handbook of migration studies**. Oxon: Routledge, 2013. p. 52–63.

LYBIAN GOVERNMENT; ITALIAN GOVERNMENT. **Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic.** 2017. Disponível em:

[http://eumigrationlawblog.eu/wp-](http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf)

[content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf](http://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf). Acesso em: 24 jul. 2018.

MAINGUENEAU, Dominique. Multiculturalism in discourse analysis: The “french” example. **Journal of Multicultural Discourses**, Abingdon, v. 6, n. 2, p. 105–120, 2011.

MARIN, Luisa; SPENA, Alessandro. Introduction: The criminalization of migration and European (dis)integration. **European Journal of Migration and Law**, Leiden, v. 18, p. 147–156, 2016.

MÁRMORA, Lelio. **Las políticas de migraciones internacionales.** Buenos Aires: Editorial Paidós, 2004.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Su. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 18, n. 35, p. 71–92, 2010.

MARTINIELLO, Marco; REA, Andrea. **Une brève histoire de l’immigration en Belgique.** Bruxelles: Fédération Wallonie-Bruxelles, 2012.

MASSEY, Alexander. Methodological triangulation, or how to get lost without being found out. In: WALFORD, Geoffrey; MASSEY, Alexander (ed.). **Explorations in methodology.** Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 1999. p. 183–197.

MASSEY, Douglas S. *et al.* Theories of international migration: A review and appraisal. **Population and Development Review**, New York, v. 19, n. 3, p. 431–466, 1993.

MATAR, Dina. La couverture médiatique de la crise migratoire en Europe: un discours confus et polarisé. **Annuaire IEMed. de la Méditerranée**, Barcelona, p. 323–327, 2017.

MAZZOCCHETTI, Jacinthe; YZERBYT, Vincent. Crise migratoire: le discours médiatique alimente-t-il la peur des migrants ? **Sociétés en changement**, Louvain-la-Neuve, n. 7, p. 1–8, 2019.

MCADAM, Jane. The concept of crisis migration. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 45, p. 10–11, 2014.

METCALFE-HOUGH, Victoria. The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions. **Overseas Development Institute (ODI)**, London, n. Briefing Papers, p. 1–6, 2015.

MEYERS, Eytan. Theories of international immigration policy. A comparative analysis. **International Migration Review**, New York, v. 34, n. 4, p. 1245–1282, 2000.

MIGREUROP. **Atlas des migrants en Europe: Approches critiques des politiques migratoires.** 3ème ed. Paris: Armand Colin, 2017.

MILLER, David. **Strangers in our midst**: The political philosophy of immigration. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

MINGST, Karen A. Organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais e direito internacional. *In*: MINGST, Karen A. (ed.). **Princípios de Relações Internacionais**. Trad. de Arlete Simile Marques. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 153–193.

MINISTERA DELLA DIFESA. **Mare Nostrum Operation**. 2018. Disponível em: <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>. Acesso em: 2 mar. 2019.

MITSOLEGAS, Valsamis. Border security in the European Union: Towards centralised controls and maximum surveillance. *In*: BALDACCINI, Anneliese; GUILD, Elspeth; TONER, Helen (ed.). **Whose freedom, security and justice?** EU immigration and asylum law and policy. Portland: Hart Publishing, 2007. p. 359–394.

MITSOLEGAS, Valsamis. **The criminalisation of migration in Europe**. Challenges for human rights and the rule of law. London: Springer, 2015.

MORENO, Fran. El acuerdo de inmigración entre España y Marruecos con el que el Gobierno de Sánchez justifica las devoluciones. **El Faro Ceuta**, Ceuta, 2018. Disponível em: <https://elfarodeceuta.es/acuerdo-inmigracion-espana-marruecos-gobierno-sanchez-devoluciones/>. Acesso em: 2 nov. 2018.

MORTIMER, Caroline. Hungarian PM Viktor Orbán says “all the terrorists are basically migrants” in response to Paris attacks. **The Independent**, London, 2015. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungarian-pm-viktor-orb-n-says-all-the-terrorists-are-basically-migrants-in-response-to-paris-a6746356.html>. Acesso em: 28 maio. 2018.

MOSLEY, Layna. **Interview research in Political Science**. New York: Cornell University Press, 2013.

MSF, Médecins Sans Frontiers. **Kosovo refugee statistics 19/04/1999**. 1999. Disponível em: <https://www.msf.org/kosovo-refugees-statistics>. Acesso em: 9 out. 2018.

NACIONES UNIDAS. **Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (A/CONF.171/13/Rev.1)**. 1995.

NATO, North Atlantic Treaty Organization. **NATO and Libya (Archived)**. 2015. Disponível em: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_71652.htm. Acesso em: 9 dez. 2019.

NIELSEN, Nikolaj. EU states fell short on sharing refugees, say auditors. **EUObserver**, Brussels, 2019. Disponível em: <https://euobserver.com/migration/146610>. Acesso em: 19 dez. 2019.

NIENABER, Michael. Support for Merkel falls over handling of refugee crisis. **Reuters**, Berlin, 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-merkel/support-for-merkel-falls-over-handling-of-refugee-crisis-idUSKCN0RQ0ID20150926>. Acesso em: 2 abr. 2016.

OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development. **Tackling the policy challenges of migration: Regulation, integration, development.** Paris: Development Centre Studies, OECD Publishing, 2011.

OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development. Is this humanitarian migration crisis different ? **Migration Policy Debates**, Paris, n. 7, p. 1–15, 2015.

OHCHR, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. **Migrant crisis: “Let’s not pretend Europe’s response is working” – UN rights expert warns.** 2015. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16344>. Acesso em: 6 fev. 2018.

OLTERMANN, Philip; HENLEY, Jon. German proposals could see refugees’ phones searched by police. **The Guardian**, Berlin, 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/11/germany-security-proposals-refugees-phones-searched-suspicious-posts-social-media>. Acesso em: 11 jul. 2020.

ONUF, Nicholas G. **World of our making: Rules and rule in social theory and International Relations.** Columbia: University of South Carolina, 1989.

ONUF, Nicholas G. Constructivism: A user’s manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas G.; KOWERT, Paul (ed.). **International Relations in a constructed world.** 2nd. ed. New York: Routledge, 2015. p. 58–78.

ORCHARD, Phil. Refugees and internally displaced persons. In: MAC GINTY, Roger; PETERSON, Jenny H. (ed.). **The Routledge companion to humanitarian action.** Abingdon: Routledge, 2015. p. 298–309.

OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe. **KOSOVO / KOSOVA: As Seen, As Told.** An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999. 1999. Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/17772?download=true>. Acesso em: 12 nov. 2018.

PARKES, Roderick; PAUWELS, Annelies. The EU migration crisis: Getting the numbers right. **Brief Issue**, Paris, v. 9, n. April, p. 1–4, 2017.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UE. **Regulamento (UE) n.º 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014.** 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=EN>. Acesso em: 13 ago. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Os defensores das nossas liberdades: 30 anos do Prémio Sakharov: 1988-2018.** 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/pt/home/30-years.html>. Acesso em: 23 maio. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Sobre o Parlamento Europeu.** 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/political-groups>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016 que estabelece o**

código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). 9 mar. 2016, p. L77/1-L77/52.

PARLEMENT EUROPÉEN. **Textes adoptés**: P8_TA(2018)0494: Visas humanitaires: Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2018/2271(INL)). 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0494_FR.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

PELLEGRINO, Adela. La migración internacional en América Latina. **Pensamiento Iberoamericano**, Madrid, v. 28, p. 177–210, 1995.

PENNETIER, Marine; ROSEMAIN, Mathieu; ZA, Valentina. **Italy says “arrogant” France could become main enemy on migration**. 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-france-spain/italy-says-arrogant-france-could-become-main-enemy-on-migration-idUSKBN1JJ0MQ>. Acesso em: 12 out. 2018.

POLITI, James. France’s Macron tests Italy’s patience over refugees. **Financial Times**, Rome, 2017. Disponível em: <https://www.ft.com/content/2db5a7ba-6c7e-11e7-bfeb-33fe0c5b7eaa>. Acesso em: 21 jan. 2018.

REA, Andrea; TRIPIER, Maryse. **Sociologie de l’immigration**. Nouvelle ed. Paris: Éditions La Découverte, 2008.

REINO DE ESPAÑA; REINO DE MARRUECOS. **Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el transito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente**. 1992. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2018.

REUTERS. “Dark day”: migrant rescue ship Aquarius ends operations. **The Guardian**, London, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/07/dark-day-migrant-rescue-ship-aquarius-ends-operations-mediterranean>. Acesso em: 15 dez. 2018.

RHEIN, Eberhard. What migration policy for the EU? *In*: KORINMAN, Michel; LAUGHLAND, John (ed.). **The long march to the West**: Twenty-first century migration in Europe and the greater Mediterranean area. Middlesex: Valentine Mitchell Academic, 2007. p. 70–77.

RISHMAWI, Mervat. The League of Arab States and the Arab revolts. *In*: TAKAHASHI, Saul (ed.). **Human rights, human security, and state security**: The intersection. Santa Barbara: Praeger-ABC-CLIO, 2014. p. 161–184.

RIVERA, Sharon Werning; KOZYREVA, Polina M.; SAROVSKII, Eduard G. Interviewing political elites: Lessons from Russia. **PS: Political Science and Politics**, Cambridge, v. 35, n. 4, p. 683–688, 2002.

ROBINSON, Duncan; WAGSTYL, Stefan; FOY, Henry. Tusk warns that Europe has lost control of its borders. **Financial Times**, Brussels, Berlin, Athens, 2015. Disponível em: <https://www.ft.com/content/79b86e32-5faa-11e5-9846-de406ccb37f2>. Acesso em: 16 fev. 2018.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; SALA, José Blanes; DE SIQUEIRA, Débora Corrêa. Visas and qualifications: Syrian refugees in Brazil. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 56, p. 52–53, 2017.

ROSENTHAL, Uriel; 'T HART, Paul. Experts and decision makers in crisis situations. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, Thousand Oaks, v. 12, n. 4, p. 350–372, 1991.

ROSENTHAL, Uriel; 'T HART, Paul; KOUZMIN, Alexander. The bureau-politics of crisis management. **Public Administration**, London, v. 69, n. 2, p. 211–233, 1991.

ROY, Olivier. Peut-on comprendre les motivations des djihadistes? **Pouvoirs**, Paris, v. 3, n. 158, p. 15–24, 2016.

RTBF; BELGA. Un ministre autrichien accuse les ONG de complicité dans les noyades de migrants. **RTBF**, Bruxelles, 2017. Disponível em: https://www.rtbf.be/info/monde/detail_un-ministre-autrichien-accuse-les-ong-de-complicite-dans-les-noyades-de-migrants?id=9563404. Acesso em: 23 jan. 2018.

RTBF; BELGA NEWS. “Hécatombe” redoutée en Méditerranée après le naufrage d’un bateau de migrants. **RTBF**, Bruxelles, 2015. Disponível em: https://www.rtbf.be/info/monde/detail_naufrage-d-une-embarcation-transportant-700-migrants-en-mediterranee?id=8959672. Acesso em: 3 fev. 2017.

RTLINFO. Il y a 20 ans, Semira Adamu mourait étouffée par un coussin lors d’un rapatriement forcé. **RTL INFO**, Bruxelles, 2018. Disponível em: <https://www.rtl.be/info/belgique/faits-divers/il-y-a-20-ans-semira-mourait-etouffee-par-un-coussin-lors-d-un-rapatriement-force-1061529.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SATZEWICH, Vic. The Canadian state and the racialization of Caribbean migrant farm labour 1947-1966. **Ethnic and Racial Studies**, Glenview, v. 11, n. 3, p. 282–304, 1988.

SATZEWICH, Vic. Is Immigrant Selection in Canada Racialized? Visa Officer Discretion and Approval Rates for Spousal and Federal Skilled Worker Applications. **Journal of International Migration and Integration**, Somerset, v. 16, n. 4, p. 1023–1040, 2015.

SAYAD, Abdelmalek. Immigration et “pensée d’État”. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 129, p. 395–413, 1999.

SCHETYNA, Grzegorz. Poland: Seal EU borders. **Politico**, Brussels, 2015. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/sel-eu-borders-poland-migration-refugees/>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SCHMIDT, Vivien A. **Democracy in Europe: The EU and national politics**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SCHNEIDER, Patricia. **(Martime) Migration as a challenge for Europe (2nd European-South American Regional Security Symposium 27 April 2016)**. 2016. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/albums/2SimposioSeguranca/PatriciaSchneider.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2018.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SÉNAT. **Projet de loi relatif à la mise en oeuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays**. 2003. Disponível em: <https://www.senat.fr/rap/103-008/103-0080.html>. Acesso em: 11 fev. 2019.

SILVA, Karine de Souza. “A mão que afaga é a mesma que apedreja”: Direito, imigração e a perpetuação do racismo estrutural no Brasil. **Revista Mbote**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 020–041, 2019.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Yearbook 2015: Armaments, disarmament and international security**. Summary. Solna: SIPRI, 2015.

SMITH, Paul J. Climate change, mass migration and the military response. **Orbis**, Philadelphia, v. 51, n. 4, p. 617–633, 2007.

SPRINGBORG, Robert. The political economy of the Arab Spring. **Mediterranean Politics**, London, v. 16, n. 3, p. 427–433, 2011.

SUHRKE, Astri *et al.* **The Kosovo refugee crisis**. An independent evaluation of UNHCR’s emergency preparedness and response. Geneva: UNHCR/ Evaluation and Policy Analysis Unit, 2000.

SURK, Barbara. Slovenia builds border fence to stem flow of migrants. **The New York Times**, Ljubljana, 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/11/12/world/europe/slovenia-border-fence-migrants-refugees.html>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SUTHERLAND, Peter. A safer path to asylum. **The Jordan Times**, Amman, 2015. Disponível em: <http://jordantimes.com/opinion/peter-sutherland/safer-path-asylum>. Acesso em: 30 ago. 2019.

SZCZEPANIK, Marta. The ‘Good’ and ‘Bad’ Refugees? Imagined Refugeehood(s) in the media coverage of the migration crisis. **JIMS - Journal of Identity and Migration Studies**, Oradea, v. 10, n. 2, p. 23–33, 2016.

TAJANI, Antonio. The migration crisis threatens to destroy the EU. We must not let it. **The Guardian**, London, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/27/migration-crisis-destroy-eu-collapse-schengen>. Acesso em: 11 out. 2018.

TASSINARI, Fabrizio; LUCHT, Hans. Fortress Europe: Behind the continent’s migrant crisis. **Foreign Affairs**, New York, 2015.

TAYLOR, Adam. **That time the United States happily airlifted thousands of Muslim refugees out of Europe**. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/11/17/that-time-the-united-states-happily-airlifted-thousands-of-muslim-refugees-out-of-europe/>. Acesso em: 8 mar. 2019.

TELÒ, Mario. **Europe: a Civilian Power?** European Union, global governance, world order. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

THE ECONOMIST. The Arabs and Kosovo: Mixed feelings about the war. **The Economist**, Beirut, 1999. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/1999/05/20/mixed-feelings-about-the-war>. Acesso em: 8 mar. 2019.

THE LANCET. Australia's offshore refugee policy in disarray. **The Lancet**, London, v. 387, p. 1880, 2016. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2816%2930454-8>. Acesso em: 23 set. 2017.

TONDO, Lorenzo. Italy adopts decree that could fine migrant rescuers up to €50,000. **The Guardian**, Palermo, 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/15/italy-adopts-decree-that-could-fine-migrant-rescue-ngo-aid-up-to-50000>. Acesso em: 2 ago. 2019.

TORPEY, John. **The invention of the passport**. Surveillance, citizenship and the state. New York: Cambridge University Press, 2000.

TOTTEN, Michael J. The (really) moderate Muslims of Kosovo: The world's newest country is a model of Islamic tolerance. **City Journal**, New York, 2008. Disponível em: <https://www.city-journal.org/html/really-moderate-muslims-kosovo-13128.html>. Acesso em: 8 mar. 2019.

TOUTE L'EUROPE. **Comment est " élu " le président de la Commission européenne ?** 2019. Disponível em: <https://www.touteurope.eu/actualite/comment-est-elu-le-president-de-la-commission-europeenne.html>. Acesso em: 5 ago. 2019.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)**. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 7 fev. 2019.

TRAUNER, Florian. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. **Journal of European Integration**, Abingdon, v. 38, n. 3, p. 311–325, 2016.

TRILLING, Daniel. Five myths about the refugee crisis. **The Guardian**, London, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/jun/05/five-myths-about-the-refugee-crisis>. Acesso em: 10 out. 2018.

TUSK, Donald. **Invitation letter by President Donald Tusk to the members of the European Council**. 2015a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/20/invitation-letter-by-president-donald-tusk-to-the-members-of-the-european-council-ahead-of-their-meetings-on-21-and-22-march-2019/>. Acesso em: 20 ago. 2017.

TUSK, Donald. **Remarks by President Donald Tusk at the press conference of the Valletta summit on migration**. 2015b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12/tusk-press-conference-valletta-summit/>. Acesso em: 2 set. 2017.

TUSK, Donald. **Opening statement by President Donald Tusk at the Valletta summit on migration**. 2015c. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/11/tusk-opening-statement-valletta-summit/>. Acesso em: 20 mar. 2017.

UGUR, Mehmet. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the “Insider’-’Outsider” Divide in the European Union. **International Migration Review**, New York, v. 29, n. 4, p. 964–999, 1995.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **2003 Global refugee trends: Overview of refugee populations, new arrivals, durable solutions, asylum-seekers and other persons of concern to UNHCR**. Geneva: UNHCR, 2004.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Convention and protocol relating to the status of refugees**. Geneva: UNHCR, 2010.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **UNHCR Global trends 2011: A year of crises**. Geneva: UNHCR, 2012.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **UNHCR welcomes Brazil humanitarian visas for Syrians fleeing conflict**. 2013. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2013/9/524574d39/unhcr-welcomes-brazil-humanitarian-visas-syrians-fleeing-conflict.html>. Acesso em: 14 fev. 2015.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Global trends: Forced displacement in 2015**. Geneva: UNHCR, 2016.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Global trends: Forced displacement in 2016**. Geneva: UNHCR, 2017.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Position du HCR sur les retours en Libye (Mise à jour II)**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2wsdg7H..> Acesso em: 11 jan. 2019.

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. **Global trends: Forced displacement in 2018**. Geneva: UNHCR, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. 1992.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdão**. 1997.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. 2007.

UNIÃO EUROPEIA. **União Europeia recebe Prémio Nobel da Paz de 2012**. 2012a. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today/2012/eu-nobel_pt. Acesso em: 23 maio. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia**. 2012 b.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada)**. 26 out. 2012 c.

UNIÃO EUROPEIA. **A UE em poucas palavras**. 2020. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt. Acesso em: 2 abr. 2020.

UNITED NATIONS. **International convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families**. Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18th Dec. 1990, 1990.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs. **International Migration Report 2015: Highlights (ST/ESA/SER.A/375)**. New York: United Nations, 2016.

UNITED NATIONS, Office for the Coordination of Humanitarian Assistance. **Guiding principles on international displacement (OCHA/IDP/2004/01)**. Geneva: United Nations Publications, 2004.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes**. 2000. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/>. Acesso em: 25 abr. 2017.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. **Global report on trafficking in persons**. 2016. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf. Acesso em: 25 abr. 2017.

UNSC, United Nations Security Council. **Resolution 1970 (2011)**. Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011. S/RES/1970 (2011). 2011a. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

UNSC, United Nations Security Council. **Resolution 1973 (2011)**. Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011. 2011b. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

UNSC, United Nations Security Council. **Resolution 2240 (2015)**. Adopted by the Security Council at its 7531st meeting, on 9 October 2015. S/RES/2240. 2015a.

UNSC, United Nations Security Council. **Adopting Resolution 2240 (2015), Security Council authorizes Member States to intercept vessels off Libyan coast suspected of migrant smuggling**. Meetings Coverage and Press Releases. 2015b. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

UNSC, United Nations Security Council. **Security Council renews authorization for states to inspect vessels suspected of smuggling migrants off Libya's coast, adopting Resolution 2437 (2018)**. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13529.doc.htm>. Acesso em: 24 fev. 2020.

UNSC, United Nations Security Council. **Security Council extends authorization to inspect vessels suspected of violating Libya arms embargo, unanimously adopting Resolution 2526 (2020)**. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14206.doc.htm>. Acesso em: 14 jun. 2020.

VALLETTA SUMMIT ON MIGRATION. **Valetta Summit, 11-12 November 2015.**

Political declaration. 2015. Disponível em:

https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf. Acesso em: 10 dez. 2016.

VAN VEEN, Erwin; ABDO, Iba. **Between brutality and fragmentation: Options for addressing the Syrian civil war.** 2014. Disponível em:

<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Options%20for%20addressing%20the%20Syrian%20civil%20war%20July%202014%20van%20Veen%20-%20Abdo.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla. Apresentação. *In:*

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (ed.). **Política migratória e o paradoxo da globalização.** Porto Alegre; Brasília: EDIPUCRS; CSEM, 2015. p. 7–10.

VÖLKEL, Jan Claudius. When Interior Ministers play diplomats. Fatal ambiguities in Europe's securitised migration policy. *In:* JÜNEMANN, Annette; FROMM, Nicolas; SCHERER, Nikolas (ed.). **Fortress Europe?** Challenges and failures of migration and asylum policies. Wiesbaden: Springer VS, 2017. p. 83–103.

WEHREY, Frederic; HARCHAOUI, Jalel. How to stop Libya's warlords and foreign meddlers from precipitating the country's collapse. **Foreign Affairs**, New York, 2020.

Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2020-01-07/how-stop-libyas-collapse>. Acesso em: 12 fev. 2020.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

WFP, World Food Programme. **UN agencies and partners say funding shortage leaves Syrian refugees and host nations without vital support.** 2015. Disponível em:

<https://www.wfp.org/news/un-agencies-and-partners-say-funding-shortage-leaves-syrian-refugees-and-host-nati>. Acesso em: 2 dez. 2017.

WYATT, Tim. Hungarian activists arrested for defacing anti immigration billboard. **The Guardian**, London, 2015. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/world/2015/jun/08/hungarian-activists-anti-immigration-billboard-budapest>. Acesso em: 3 fev. 2017.

YARDLEY, Jim; POVOLEDO, Elisabetta. Migrants die as burning boat capsizes off Italy. **The New York Times**, Rome, 2013. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/2013/10/04/world/europe/scores-die-in-shipwreck-off-sicily.html>. Acesso em: 27 jun. 2016.

ZENKO, Micah. The big lie about the Libyan war. **Foreign Policy**, Washington, DC, 2016.

Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention/#>. Acesso em: 4 abr. 2019.

ZETTER, Roger. **Protection in crisis:** Forced migration and protection in a global era. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2015.

ZOLBERG, Aristide R. The next waves: Migration theory for a changing world.

International Migration Review, New York, v. 23, n. 3, p. 403–430, 1989.

APÊNDICE A – MODELOS DOS QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS

(continua)

Modelo A – Questionário aplicado aos funcionários das instituições europeias

Projeto:	O discurso europeu sobre a ‘crise migratória’ no século XXI.
Financiado pela:	Agência CAPES (Brasil).
Pesquisador:	Leonardo MARMONTEL BRAGA.
Instituições:	Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e Grupo de Pesquisa sobre Relações Étnicas, Migrações e Igualdade (GERME) da Universidade Livre de Bruxelas (ULB).
Contato:	-----@ulb.be ; -----@ufrgs.br .
Orientadores do projeto:	Professora Sílvia Regina FERABOLLI (PPGEEI-UFRGS, Brasil), e-mail: -----@gmail.com ; Professor Andrea REA (GERME-ULB, Bélgica), e-mail: -----@ulb.ac.be .

GUIA DE PERGUNTAS

1. Existem diferenças entre os movimentos migratórios (forçados) de 1999 e aqueles desde 2010 em direção à Europa? **Na sua opinião, quais são as características principais dos movimentos migratórios forçados atuais em direção à UE?**
2. O que é uma crise para você? **O que temos na Europa nos últimos anos: uma crise humanitária, uma crise de refugiados ou uma crise migratória? Desde quando esse fenômeno existe, ou quando começou? Quando terá um fim?**
3. Segundo os dados do projeto *Missing Migrants*, mantido pela OIM, entre os anos 2014 e 2018, mais de 17.000 migrantes morreram tentando fazer a travessia do Mediterrâneo Central. **Então, quais são os dispositivos postos em prática contra o afogamento? O afogamento é algo que se pode evitar? E, portanto, quais são os dispositivos para serem colocados em prática em caso de urgência?**
4. Nos últimos anos, falamos muito de crise de refugiados e vimos uma crise de estados para acolher aos refugiados. **Então, por que a União Europeia tem dificuldades em falar em termos de crise de acolhimento de refugiados e solicitantes de refúgio? Por que não discutimos isso?**
5. Como os Estados-membros reagiram e/ou trataram este fenômeno até o momento? **Quanto às reações dos países do Visegrado/V4 sobre fechar suas fronteiras e, também, sobre não desejar acolher migrantes que chegam na Europa, poderíamos dizer que existem diferentes políticas migratórias no interior da UE? Por que os Estados-membros europeus não seguem a mesma política migratória da UE?**



UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

(continuação)

6. O que sempre impediu ou interrompeu o curso dos debates e das negociações sobre a política migratória comum em relação ao fenômeno dos movimentos migratórios recentes?

7. Quais foram as soluções adotadas pela UE até o momento? Quais tipos de respostas (em termos de ação) foram priorizadas?

8. Como estas soluções adotadas foram decididas pela União Europeia? Quais são as diferentes visões do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu?

9. Como você avaliaria os resultados encontrados no nível da realocação de refugiados, da polarização dos Estados-membros e da externalização (acordo UE-Turquia)?

10. Qual é a política migratória da UE para a região do Mediterrâneo Central hoje? Ela mudou nos últimos anos? Como? Quais são as medidas adotadas pela UE para colaborar com a sua vizinhança mediterrânea dado tal cenário migratório?

11. O Conselho Europeu favoreceu a criação da Operação Sofia para diminuir os fluxos migratórios em direção às fronteiras europeias do Mediterrâneo, ao invés de promover o aumento da ajuda humanitária para o programa alimentar mundial (FAO) no Líbano e na Jordânia, segundo o apelo dessa mesma agência em junho de 2015. Na sua opinião, por que a UE decidiu promover uma solução militarizada, ou termos de sua política de segurança comum, e não uma política mais humanitária?

12. Você acha que hoje a Frontex é a principal ação em prática nas fronteiras da UE? Como esta agência trabalha em relação a esse fenômeno migratório recente?

13. O navio Aquarius esteve bloqueado em Marselha desde outubro de 2018 e parou, definitivamente, suas operações humanitárias em 06 de dezembro de 2018, isso significa o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central?

14. A pressão dos movimentos migratórios da África e do Oriente Médio não desaparecerá. Qual deveria ser a resposta das instituições europeias (Comissão Europeia, Conselho Europa e Parlamento Europeu)?



UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

(continuação)

Modelo B – Questionário aplicado aos funcionários das ONGs do campo humanitário

Projeto:	O discurso europeu sobre a ‘crise migratória’ no século XXI.
Financiado pela:	Agência CAPES (Brasil).
Pesquisador:	Leonardo MARMONTEL BRAGA.
Instituições:	Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e Grupo de Pesquisa sobre Relações Étnicas, Migrações e Igualdade (GERME) da Universidade Livre de Bruxelas (ULB).
Contato:	-----@ulb.be; -----@ufrgs.br.
Orientadores do projeto:	Professora Sílvia Regina FERABOLLI (PPGEEI-UFRGS, Brasil), e-mail: -----@gmail.com; Professor Andrea REA (GERME-ULB, Bélgica), e-mail: -----@ulb.ac.be.

GUIA DE PERGUNTAS

1. Existem diferenças entre os movimentos migratórios (forçados) de 1999 e aqueles desde 2010 em direção à Europa? **Na sua opinião, quais são as características principais dos movimentos migratórios forçados atuais em direção à UE?**
2. O que é uma crise para você? **O que temos na Europa nos últimos anos: uma crise humanitária, uma crise de refugiados ou uma crise migratória? Desde quando esse fenômeno existe, ou quando começou? Quando terá um fim?**
3. Segundo os dados do projeto *Missing Migrants*, mantido pela OIM, entre os anos 2014 e 2018, mais de 17.000 migrantes morreram tentando fazer a travessia do Mediterrâneo Central. **Então, quais são os dispositivos postos em prática contra o afogamento? O afogamento é algo que se pode evitar? E, portanto, quais são os dispositivos para serem colocados em prática em caso de urgência?**
4. Nos últimos anos, falamos muito de crise de refugiados e vimos uma crise de estados para acolher aos refugiados. **Então, por que a União Europeia tem dificuldades em falar em termos de crise de acolhimento de refugiados e solicitantes de refúgio? Por que não discutimos isso?**
5. Como os Estados-membros reagiram e/ou trataram este fenômeno até o momento? **Quanto às reações dos países do Visegrado/V4 sobre fechar suas fronteiras e, também, sobre não desejar acolher migrantes que chegarem na Europa, poderíamos dizer que existem diferentes políticas migratórias no interior da UE? Por que os Estados-membros europeus não seguem a mesma política migratória da UE?**



(conclusão)

6. O que sempre impediu ou interrompeu o curso dos debates e das negociações sobre a política migratória comum em relação ao fenômeno dos movimentos migratórios recentes?

7. Como a ONG X (nome da ONG) avaliaria os resultados encontrados no nível da realocação de refugiados, da polarização dos Estados-membros e da externalização (Acordo UE-Turquia)?

8. Como a ONG X (nome da ONG) vê a política migratória da UE para a região do Mediterrâneo Central hoje? Ela mudou nos últimos anos? Como? Quais são as medidas adotadas pela UE para colaborar com a sua vizinhança mediterrânea dado tal cenário migratório?

9. O navio Aquarius esteve bloqueado em Marselha desde outubro de 2018 e parou, definitivamente, suas operações humanitárias em 06 de dezembro de 2018, isso significa o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central?

10. A pressão dos movimentos migratórios da África e do Oriente Médio não desaparecerá. Qual deveria ser a resposta das instituições europeias (Comissão Europeia, Conselho Europa e Parlamento Europeu)?



APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE CONSENTIMENTO

(continua)

Projeto:	O discurso europeu sobre a ‘crise migratória’ no século XXI.
Financiado pela:	Agência CAPES (Brasil).
Pesquisador:	Leonardo MARMONTEL BRAGA.
Instituições:	Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e Grupo de Pesquisa sobre Relações Étnicas, Migrações e Igualdade (GERME) da Universidade Livre de Bruxelas (ULB).
Contato:	----- @ulb.be ; -----@ufrgs.br.

FORMULÁRIO DE CONSENTIMENTO

O objetivo deste documento é especificar os termos da minha participação no projeto “**O discurso europeu sobre a ‘crise migratória’ no século XXI**” como entrevistado(a).

1. Recebi informação suficiente sobre este projeto de pesquisa. O objetivo da minha participação neste projeto, enquanto uma pessoa entrevistada, me foi explicado e esclarecido.
2. Minha participação como entrevistado(a) neste projeto é voluntária. Não existe restrição, explícita ou implícita, alguma para participar.
3. A participação implica ser entrevistado(a) por um pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Livre de Bruxelas. Autorizo o pesquisador a tomar notas escritas durante a entrevista. Autorizo, igualmente, a gravação (via áudio/ vídeo) da entrevista. No caso de uma colaboração escrita via e-mail, isto é, sem uma entrevista presencial, autorizo o pesquisador a utilizar a íntegra das minhas respostas como dados para o seu estudo.
4. Tenho o direito de não responder a nenhuma das perguntas. Se não me sentir confortável de alguma forma, durante o curso da entrevista; tenho o direito de me retirar da mesma.
5. Recebi as garantias de que, se desejá-lo, o pesquisador não irá me identificar pelo nome ou atividade profissional em relatório algum, utilizando a informação obtida desta entrevista, e que a minha confidencialidade como participante deste estudo permanecerá em segurança. Em qualquer caso, as utilizações subsequentes das gravações e dos dados serão submetidas à política de utilização padrão de dados na Bélgica e no Brasil.
6. Li e compreendi os pontos das afirmações deste formulário. Tive todas as minhas questões respondidas para a minha satisfação e concordo em participar, voluntariamente, deste estudo.
7. Recebi uma cópia deste formulário de consentimento assinada pelo pesquisador.

Autorizo a reprodução de meu nome completo, minha atividade profissional ou qualquer outro dado pessoal

Prefiro ser referido(a) como um(a) participante anônimo(a) neste estudo



(conclusão)

A minha assinatura abaixo indica que decidi participar voluntariamente nesta pesquisa e que li e compreendi a informação descrita acima. Recebi a cópia assinada e datada deste formulário para conservá-la, assim como qualquer outro material impresso julgado como necessário pelo pesquisador.

Data: __/__/2019.

 Nome e sobrenome do(da) participante

 Assinatura do(da) participante

 Assinatura do pesquisador

Esta pesquisa respeita os princípios e as regras do Código de Ética para a Pesquisa Científica na Bélgica e no Brasil. Caso tenha perguntas e/ou preocupações suplementares sobre este estudo, queira contatar:

Orientadores do projeto: Professora Sílvia Regina FERABOLLI (PPGEEI-UFRGS, Brasil), e-mail: -----@gmail.com; Professor Andrea REA (GERME-ULB, Bélgica), e-mail: -----@ulb.ac.be.


 UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

APÊNDICE C – COMO CADA INSTITUIÇÃO DEFINIU O FENÔMENO MIGRATÓRIO?

INSTITUIÇÃO	ENTREVISTADO(A)	DEFINIÇÃO
Comissão Europeia	Anônimo (Entrevista 8)	Não percebe isso como uma crise
	Anônimo (Entrevista 12)	Crise de refúgio e crise humanitária
	Anônimo (Entrevista 20)	Crise de refúgio e humanitária, menos crise migratória
	Anônimo (Entrevista 21)	Crise político-institucional da UE + Crise humanitária a nível local
Conselho Europeu	André GILLISSEN (Entrevista 11)	Crise migratória (sentido da migração "ilegal") + crise político-institucional da UE
	Anônimo (Entrevista 19)	Crise: refúgio, migratória e humanitária
	Raoul UEBERECKEN (Entrevista 24)	Crise: refúgio, migratória e humanitária, sobretudo, crise político-institucional da UE
EASO	Anônimo (Entrevista 14)	Crise humanitária
Parlamento Europeu	Édouard MARTIN (Entrevista 1)	Crise: refúgio, migratória e humanitária
	Tomas ZDECHOVSKÝ (Entrevista 3)	Crise migratória
	Liliana RODRIGUES (Entrevista 4)	Crise: migratória, humanitária com reflexos de uma crise econômica
	MEP Anônimo (Entrevista 5)	Crise: refúgio, migratória e humanitária + crise político-institucional da UE com reflexos de uma crise econômica
	Jozo RADOŠ (Entrevista 6)	Crise: refúgio, migratória e humanitária + crise político-institucional da UE
	MEP Anônimo (Entrevista 7)	Crise migratória
	Assistente parl. anônimo (Entrevista 9)	Crise humanitária
	Nazanin SEPEHRI – assist. parl. (Entr. 15)	Crise humanitária (no M. Mediterrâneo)
	João PIMENTA LOPES (Entrevista 16)	Crise humanitária
	Juan Fernando L. AGUILAR (Entrevista 17)	Crise político-institucional da UE (crise de valores europeus)
	Pavel TELIČKA (Entrevista 18)	Crise migratória
	Ana Maria GOMES (Entrevista 22)	Crise político-institucional da UE (crise de valores europeus)
MEP Anônimo (Entrevista 23)	Crise político-institucional da UE + Crise humanitária a nível local	
Caritas EUROPA	Leïla BODEUX (Entrevista 2)	Crise de solidariedade e crise político-institucional da UE
CNCD – 11.11.11	Arnaud ZACHARIE (Entrevista 10)	Crise de refúgio
<i>Médecins du Monde</i>	Pierre VERBEEREN (Entrevista 13)	Crise político-institucional da UE (crise de valores europeus)
<i>Red Cross EU Office</i>	Anaïs Faure ATGER (Entrevista 25)	Crise humanitária

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE D – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 5

“Como os Estados-membros reagiram e/ou trataram este fenômeno até o momento? Quanto às reações dos países do Visegrado/V4 sobre fechar suas fronteiras e, também, sobre não desejar acolher migrantes que chegarem na Europa, poderíamos dizer que existem diferentes políticas migratórias no interior da UE? Por que os Estados-membros europeus não seguem a mesma política migratória da UE?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Concordou. Existem muitas razões, sendo elas históricas, econômicas e filosófico-culturais para explicar tal comportamento.
Entrevistada 2	Concordou que existem políticas migratórias, enormemente, diferentes, mas a divisão de políticas migratórias “Leste-Oeste” precisa ser analisada, discutida e desmistificada, pois houve medidas restritivas em ambos os lados.
Entrevistado 3	Não comentou diretamente sobre a existências de políticas migratórias diferentes, mas afirmou que os países do Visegrado desejam manter o controle imigratório sobre o seu território e rejeitam imposições sobre quotas migratórias da Comissão Europeia.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Concordou que os Estados-membros europeus não seguem a mesma política migratória e que deveriam cumpri-la ou serem obrigados a fazê-lo.
Entrevistado 6	Concordou que existem políticas migratórias diferentes. As razões que explicam isso, ou o comportamento dos países do Visegrado, por exemplo, estão relacionadas ao medo, à insegurança e incertezas quanto aos afluxos migratórios em suas sociedades e a estratégia do bloco europeu.
Entrevistado 7	Concordou que existem políticas migratórias diferentes e que parecem irreconciliáveis. Destacou a atuação de partidos políticos europeus com objetivos diferentes.
Entrevistado 8	Concordou com a ideia de que existem comportamentos diferentes na área migratória. A política migratória da UE está mudando e certos países, como aqueles do grupo do Visegrado, parecem não se sentir representados pela política comum europeia, por isso tais atores acabam reagindo diferentemente.
Entrevistada 9	Concordou que parecem existir diferentes políticas migratórias. Isso se deve em grande parte a atuação de governos de extrema-direita e de lideranças populistas em vários Estados-membros da UE do norte, do sul, do leste (Hungria, Itália, Suécia, Dinamarca, etc.). Em síntese, essa conjuntura culminou no fechamento da UE.
Entrevistada 10	Concordou que existem diferentes políticas migratórias em andamento no âmbito da União Europeia
Entrevistado 11	Concordou implicitamente que existiram diferentes políticas migratórias durante esse período relacionadas a três blocos políticos dentro da Europa.
Entrevistada 12	Concordou que os países do Visegrado não seguem a política migratória comum.
Entrevistado 13	Discordou. Existe uma política migratória comum: os Estados-membros europeus concordam em conter novos fluxos migratórios através de negociações com os países de origem desses movimentos populacionais.
Entrevistado 14	Pergunta não feita ao entrevistado.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistada 15	Discordou sobre a existência de políticas migratórias diferentes. Não existe uma grande diferença entre aquilo que fazem os países do Visegrado e a política da UE, já que ambos estariam dedicados a proteger cada vez mais as fronteiras externas europeias.
Entrevistado 16	Discordou implicitamente. As medidas migratórias adotadas pelos países do Visegrado não são muito diferentes da suposta política migratória comum da União Europeia.
Entrevistado 17	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 18	Discordou, porque não existe uma política migratória muito complexa no âmbito da União Europeia. Mas, alguns Estados-membros europeus foram influenciados por uma conjuntura de várias razões.
Entrevistado 19	Discordou parcialmente. Os países do Visegrado e os bálticos não são contrários a uma política migratória comum, mas sim sobre o que deve ser essa política.
Entrevistada 20	Concordou que mesmo existindo uma política migratória comum, muitos Estados-membros europeus atuam de diferentes maneiras.
Entrevistada 21	Não ficou claro se concorda totalmente ou discorda sobre a existência de diferentes políticas migratórias. Mas, afirmou que isso é fruto da polarização e desconfiança política entre os Estados-membros, sendo um fenômeno muito maior do que a migração por si só.
Entrevistada 22	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 23	Não ficou claro se concorda totalmente ou discorda sobre a existência de diferentes políticas migratórias. Mas, reconheceu que houve um comportamento hostil, do norte ao sul da União Europeia, face aos migrantes e aos refugiados.
Entrevistado 24	Discordou. Existe sim um consenso sobre as grandes linhas da política migratória comum definidas no âmbito da União Europeia.
Entrevistada 25	Concordou implicitamente que parecem existir diferentes políticas migratórias. Existe um sistema europeu comum de refúgio, que precisa ser revisado porque sua aplicação deixa margem para ampla interpretação para os Estados-membros, fazendo com na prática os solicitantes de refúgio não tenham o mesmo tratamento nos países da UE.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE E – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 7

“Quais foram as soluções adotadas pela UE até o momento? Quais tipos de respostas (em termos de ação) foram priorizadas?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 2	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 3	A UE priorizou medidas essencialmente voltadas ao endurecimento do controle migratório em suas fronteiras.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	A UE precisa ainda construir medidas e políticas técnicas que permitam saber como lidar com os fluxos migratórios, mantendo-os mais controlados.
Entrevistado 7	A Comissão Europeia preparou um “plano de ação imediato”, apoiado pelo Parlamento e Conselho europeus, envolvendo desde medidas que visavam evitar mais perdas humanas até o reforço da proteção das fronteiras externas.
Entrevistado 8	Criou-se o consenso entre os Estados-membros sobre a necessidade de limitar o número de migrantes e de solicitantes de refúgio; desenvolvimento de uma política melhor de retorno, de controle de fronteiras e de cooperação com a vizinhança europeia para, assim, conseguir “gerir” também melhor os fluxos migratórios.
Entrevistada 9	As soluções adotadas priorizaram medidas mais restritivas quanto à migração em direção às fronteiras europeias. Vigorou, assim, uma política de maior rigidez quanto aos fluxos migratórios.
Entrevistada 10	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 11	A UE priorizou medidas que visaram a proteção de suas fronteiras externas, a luta contra os contrabandistas de seres humanos e a cooperação com países vizinhos, países de trânsito e de origem dos afluxos migratórios para melhor controlá-los.
Entrevistada 12	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 14	Houve várias tentativas de respostas, sobretudo, o plano de realocização de solicitantes de refúgio que chegavam na Europa através da Grécia e da Itália.
Entrevistada 15	As soluções priorizadas consistiram em medidas migratórias mais restritivas, como o fechamento de fronteiras externas europeias através de acordos bilaterais com países vizinhos e outros acordos bilaterais similares que permitam a deportação ou o “retorno” de migrantes em situação irregular.
Entrevistado 16	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 17	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 18	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 19	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 20	As soluções adotadas envolveram medidas que podem ser chamadas de “intra europeias” (como a realocização) e de “extra europeias” (proposta de plataforma regional de desembarque, Declaração UE-Turquia, etc.), sendo essas últimas aquelas que têm predominado na pauta europeia.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistada 21	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistada 22	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 23	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 24	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 25	Pergunta não feita à entrevistada.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE F – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 6

“O que sempre impediu ou interrompeu o curso dos debates e das negociações sobre a política migratória comum em relação ao fenômeno dos movimentos migratórios recentes?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à falta de coragem de política dos governantes europeus.
Entrevistada 2	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à inúmeras razões como a visualização do fenômeno migratório sob o aspecto securitário, o papel da imprensa europeia, etc.
Entrevistado 3	Não concordou com a ideia de que houve interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, pois o debate nessa área ainda continua.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Não concordou com a ideia de que houve interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, pois o debate nessa área ainda continua.
Entrevistado 6	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 7	Não concordou com a ideia de que houve interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, pois o debate nessa área ainda continua.
Entrevistado 8	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido ao fato de que a UE politizou o debate utilizando certas estatísticas que resultaram num tipo de forma populista de fazer política (em ambos os lados da política europeia).
Entrevistada 9	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistada 10	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido ao discurso do medo e a utilização de medidas como a amálgama do islamista-terrorista.
Entrevistado 11	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à introdução de um sistema obrigatório de realocação de refugiados e a busca pelo consenso entre os 28 Chefes de Estado, e não mais a maioria qualificada, para a reforma do direito de refúgio.
Entrevistada 12	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido a UE ter outras prioridades como as negociações do BREXIT e a definição do novo orçamento europeu.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 14	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 15	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à busca pelo consenso entre os 28 Chefes de Estado, e não mais a maioria qualificada, para a reforma do direito de refúgio.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 16	Não concordou com a ideia de que houve interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, pois o debate nessa área ainda continua.
Entrevistado 17	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido ao descumprimento do direito europeu, que é imprescindível para o funcionamento da política migratória comum.
Entrevistado 18	Não concordou com a ideia de que houve interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, pois o debate nessa área ainda continua.
Entrevistado 19	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à falta de solidariedade entre os Estados-membros em uma situação de crise.
Entrevistada 20	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à politização da temática migratória pelos Estados-membros.
Entrevistada 21	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à mudança drástica na orientação política de chefes de Estado europeus.
Entrevistada 22	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, devido à atuação de forças políticas da extrema-direita, populistas e eurocéticas.
Entrevistado 23	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 24	Não concordou com a ideia de que houve interrupção nas negociações sobre a política migratória em algum momento, pois o debate nessa área ainda continua.
Entrevistada 25	Concordou que, ao menos em algum momento, houve interrupção nas negociações que tangenciam a matéria migratória, porque a cada mudança de governo nacional surge uma nova abordagem migratória e conseqüentemente uma nova lei, circunstância que dificulta o processo legislativo no âmbito europeu.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE G – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 8

“Como estas soluções adotadas foram decididas pela União Europeia? Quais são as diferentes visões do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	As grandes decisões em matéria migratória são essencialmente definidas pelos Estados-membros do Conselho Europeu; a Comissão Europeia propõe iniciativas legislativas e zela pelo cumprimento dos tratados; e o Parlamento Europeu pode dar o seu parecer sobre isso, mas precisaria ter mais autonomia para impor suas decisões. Essas três instituições europeias deveriam ser na prática complementares e não três forças diferentes.
Entrevistada 2	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 3	O Conselho Europeu está vinculado aos desejos dos governos dos Estados-membros; O Parlamento Europeu tem uma atuação mais ideológica; e a Comissão Europeia busca cumprir rigorosamente aquilo que está escrito nos tratados e normas europeias.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	A Comissão é uma instituição técnica; O Parlamento está mais preocupado com questões humanitárias e o Conselho Europeu é a instituição europeia mais importante e a qual tem o poder avançar ou bloquear questões de diferentes áreas.
Entrevistado 7	Comissão, Conselho e Parlamento estão em diálogo permanente para implementar uma política europeia eficaz. No Conselho, evidentemente, existem visões diferentes nessa matéria; o Parlamento trabalha para garantir uma divisão justa das responsabilidades no acolhimento de solicitantes de refúgio e diminuir a carga sobre os Estados-membros com fronteiras externas; e a Comissão busca promover o espírito de solidariedade na UE e dar uma resposta europeia, no longo prazo, que combine políticas internas e externas.
Entrevistado 8	Durante esse período, a Comissão e o Parlamento europeus buscaram promover uma política migratória mais receptiva, enquanto o Conselho Europeu teve mais dificuldade, ou foi mais relutante a isso.
Entrevistada 9	Normalmente essas três instituições trabalham juntas no processo legislativo da UE. Mas, nos últimos anos isso não ocorreu, vendo-se a Comissão Europeia atuar mais em consonância com a vontade dos Estados-membros do Conselho Europeu em alguns momentos.
Entrevistada 10	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 11	A Comissão possui uma abordagem mais federalista, por isso propôs o sistema de realocização de solicitantes de refúgio; O Parlamento possui uma posição semelhante; e o Conselho possui uma visão muito mais pragmática dessa questão migratória.
Entrevistada 12	A Comissão Europeia tem o monopólio da proposição de medidas e de nova legislação europeia, buscando sempre coordenar e desenvolver políticas comuns; o Conselho Europeu depende dos interesses da totalidade de seus Estados-membros, tendo internamente muitas posições diferentes; e o Parlamento Europeu procura representar o interesse dos cidadãos europeus, através dos membros parlamento, respeitando as posições dos partidos políticos, lobbies e da sociedade civil.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 14	Pergunta não feita ao entrevistado.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistada 15	Não existe diferença entre as visões dessas instituições quanto à questão migratória, porque são governadas pelas mesmas maiorias políticas. O Parlamento trabalha mais em prol de direitos humanos, enquanto o Conselho defende a soberania de seus Estados-membros e a Comissão zela pelo funcionamento da UE.
Entrevistado 16	O Parlamento teria estado aquém das reais necessidades, mas ainda sim teria tido posições mais positivas quanto à temática migratória; já o Conselho é onde as grandes decisões são tomadas, sendo, então, o local das respostas e dos avanços negativos recentes da política migratória europeia.
Entrevistado 17	A Comissão é “guardiã dos tratados” europeus, adotando geralmente uma posição neutra e europeia; o Parlamento continua ainda com um maioria pró-europeia; o Conselho é onde estaria o problema, porque as posições seriam ante europeias, sendo mais um fórum de disputas sobre interesses nacionais, bloqueando parte da legislação em matéria migratória.
Entrevistado 18	A Comissão e o Parlamento teriam posições mais semelhantes. Não se verifica o mesmo entre o Parlamento e os Estados-membros no Conselho. Mas, existe maior entendimento entre a Comissão e o Conselho.
Entrevistado 19	Parlamento teria trabalhando mais em defesa dos direitos dos refugiados e de uma política de abertura; A Comissão buscaria desenvolver políticas europeias fortes e trazer maiores competências para a UE; e o Conselho, através dos representantes dos Estados-membros, teve uma posição preponderante de limitar os fluxos migratórios, desenvolvendo medidas para tanto.
Entrevistada 20	A Comissão é quem propõe as iniciativas legislativas e/ou medidas em matéria migratória, que serão avaliadas pelo Parlamento e decididas também pelo Conselho. O Conselho é quem tem bloqueado iniciativas legislativas da matéria migratória. O Parlamento tem cooperado mais com a Comissão e atuado mais em prol da defesa do direito dos refugiados.
Entrevistada 21	A Comissão possui um papel mais tecnocrático e, portanto, uma posição mais democrática; O Conselho é mais politizado e polarizante, tomando atitudes que favorecem as nações representadas pelos Estados-membros; O Parlamento, salvas suas diferenças políticas internas, possui um posicionamento mais humano e tende a ser favorável aos direitos de migrantes e refugiados.
Entrevistada 22	O Parlamento, através de sua maioria pró-europeia, conseguiu fazer o seu papel propondo uma reforma para o regulamento de Dublin, mas essa foi bloqueada no Conselho Europeu. A Comissão Europeia não liderou o debate migratório nessa gestão da forma esperada.
Entrevistado 23	O Parlamento adotou um posicionamento muito mais progressivo e em defesa dos direitos dos refugiados e migrantes, contando com o apoio da Comissão. Mas, o Conselho, através de seus Estados-membros, bloqueou qualquer iniciativa de negociação nessa área.
Entrevistado 24	O Conselho se dedicou a controlar e reforçar suas fronteiras externas, de modo a também controlar e a reduzir a imigração irregular. A Comissão errou ao impor um sistema de realocização obrigatória de refugiados, pois isso foi o que dividiu o debate político na Europa. O Parlamento conseguiu aprovar relatório quanto à reforma do regulamento de Dublin, mas isso não significa dizer que possui um posicionamento claro e homogêneo nessa área, é tão nuançado quanto dentro do Conselho Europeu.
Entrevistada 25	Pergunta não feita à entrevistada.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE H – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 9

“Como você avaliaria os resultados encontrados no nível da realocização de refugiados, da polarização dos Estados-membros e da externalização (Ex. Acordo UE-Turquia)?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 2	O sistema de realocização de refugiados foi um pouco um fracasso, porque foi aquilo que desencadeou a polarização entre os Estados-membros. O Acordo UE-Turquia não é realmente uma solução viável no longo prazo, assim como a estratégia de bloquear ou fechar fronteiras, por isso a UE precisa desenvolver políticas migratórias que permitam que as pessoas encontrem vias legais e seguras para buscar proteção internacional na Europa ou para migrar para esse território.
Entrevistado 3	A polarização dos Estados-membros europeus é decorrente de erros de lideranças políticas europeias, e esse fenômeno colaborou para a divisão política desse continente, assim como outros fenômenos tais como o BREXIT.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	Não há progresso quanto à questão do sistema de realocização e a da polarização dos Estados-membros nos últimos anos.
Entrevistado 7	O sistema de realocização beneficiou quase a totalidade dos refugiados elegíveis, mas esse sistema não foi ampliado porque a natureza obrigatória não funcionou entre os Estados-membros.
Entrevistado 8	O sistema de realocização de refugiados revelou que os Estados-membros não estão dispostos a isso e polarizou a política europeia, dividindo os Estados-membros europeus sobre a temática migratória. As iniciativas migratórias de externalização, como o acordo entre a UE e a Turquia ou outras formas de cooperação com países de origem, são uma tendência crescente e futura no desenvolvimento de medidas migratórias europeias.
Entrevistada 9	A realocização foi uma boa ideia que não funcionou bem, mas que beneficiou alguns milhares de refugiados. O Acordo UE-Turquia foi uma iniciativa do governo alemão, sem ter passado pelo escrutínio do Parlamento Europeu, a qual concedeu maior poder de negociação ao governo da Turquia.
Entrevistada 10	Embora a Comissão Europeia reconheça estar satisfeita com a realocização, na verdade, esse mecanismo não beneficiou mais do que um quarto da população de refugiados fixada como objetivo. A polarização representou uma verdadeira cacofonia entre os Estados-membros europeus. A externalização/terceirização foi um fracasso, uma estratégia muito equivocada, porque não resolve os problemas na região do Mediterrâneo: A Europa não deve terceirizar sua política migratória.
Entrevistado 11	A polarização entre os Estados-membros europeus deixou um legado para servir de exemplo para não permitir que a política europeia seja tão fracionada por um assunto como a realocização. A externalização/terceirização existe, é viável, mas deve ser implementada com precaução, porque a Europa não pode permitir terceirização de sua política migratória a único Estado que seja.
Entrevistada 12	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 14	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 15	O mecanismo de realocização foi um fracasso. O processo de externalização/terceirização foi considerado um sucesso para a UE, causando muita miséria a tantas pessoas. Quanto à polarização dos Estados-membros europeus, é algo que não acredita, é algo para a mídia afirmar.
Entrevistado 16	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 17	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 18	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 19	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 20	A Declaração UE-Turquia foi uma iniciativa dos Estados-membros (sobretudo da Alemanha), e não da Comissão Europeia, que reduziu o número de migrantes irregulares que chegavam pela Grécia, mesmo assim possui falhas e foi um processo muito oneroso para a Europa.
Entrevistada 21	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistada 22	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 23	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 24	Não concorda com o termo terceirização, prefere “gestão comum dos fluxos migratórios”, porque existe um desafio comum que tem origem na África, não sendo um problema da Europa. O acordo UE-Turquia produz seus frutos positivos, mas não é satisfatório. É preciso trabalhar com países de trânsito ou de origem para enfrentar os desafios comuns dessa matéria. Isso justifica o trabalho conjunto com um dos governos da Líbia, pois é o melhor que pode ser feito neste momento e tem dado resultados.
Entrevistada 25	A externalização é uma medida que aumenta o risco para os migrantes e dificulta o trabalho de atores humanitários, porque dificulta o acesso para esses atores. E a realocização desumaniza o debate sobre o refúgio no momento, transformando-o em um debate sobre “números” quando se discutem cotas de solicitantes de refúgio que podem ser distribuídos ou não entre os Estados-membros.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE I – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 12

“Você acha que hoje a Frontex é a principal ação em prática nas fronteiras da UE? Como esta agência trabalha em relação a esse fenômeno migratório recente?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 2	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 3	Não. A Frontex não está nas fronteiras europeias, porque a sua equipe é muito pequena, não tendo condições para isso. A Frontex trabalha mais como uma agência de gestão e de cooperação nas operações em andamento.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	A Frontex está nas fronteiras, mas também temos os serviços de polícia de fronteira dos Estados-membros, que são mais fortes do que a Frontex. Essa agência europeia precisa ser melhor desenvolvida, assim como a como a cooperação entre Estados-membros para outros países-membros que são afetados diretamente pela migração como Grécia, Itália, Bulgária, Croácia e Hungria.
Entrevistado 7	A Frontex é a agência europeia de guardas-costeiros e guardas fronteiriços que, desde o final de 2016, visa assegurar a segurança nas fronteiras externas europeias, controlar a imigração “ilegal” e, também, realizar o resgate de pessoas encontradas no mar e operações de retorno de migrantes em situação irregular para os seus países de origem.
Entrevistado 8	A Frontex não é o principal ator nas fronteiras externas europeias, mas segue sendo um ator importante. Os guardas-fronteiriços dos Estados-membros são, ainda, os mais importantes, e contam com o apoio da Frontex. Existem outras medidas em vigor, como a cooperação com os países de origem ou de trânsito, para conseguir, eficazmente, evitar que as pessoas cheguem nas fronteiras europeias e assim reduzir o número de pessoas. Por isso, o controle fronteiriço é uma medida necessária, mas não é suficiente apenas.
Entrevistada 9	A Frontex tem como função principal atuar nas fronteiras externas europeias, junto dos guardas-fronteiriços nacionais dos Estados-membros. Ela realiza as operações de proteção das fronteiras e de retorno de migrantes irregulares também, sendo, assim, uma das principais forças atuando nas fronteiras externas da UE.
Entrevistada 10	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 11	Os principais atores nas fronteiras europeias são, ainda, os serviços nacionais de guardas-fronteiriços dos Estados-membros. A Frontex complementa a proteção dessas fronteiras. Existe um projeto da Comissão Europeia que propõe aumentar o efetivo dessa agência para 10 mil funcionários e, igualmente, permitir que eles possam conduzir operações em todos os países terceiros.
Entrevistada 12	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 14	Pergunta não feita ao entrevistado.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistada 15	A Frontex é um ator muito importante, um dos principais, nas fronteiras externas europeias, mas não é o único. Existem também atores não-europeus, como guardas costeiros “bilaterais” (líbios, marroquinos, tunisinos). Existe um projeto em negociação que busca garantir mais dinheiro e maiores poderes para essa agência, para que no futuro seja um ator ainda maior.
Entrevistado 16	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 17	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 18	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 19	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 20	Concordou que a Frontex é o principal ator nas fronteiras, junto dos guardas fronteiriços nacionais. Existe um projeto da Comissão Europeia que visa aumentar o efetivo da agência para 10 mil funcionários até 2020. Mas, provavelmente, esse prazo será prorrogado para mais dois anos, porque os Estados-membros não estão ainda prontos para deslocar funcionários nacionais.
Entrevistada 21	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistada 22	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 23	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 24	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 25	Pergunta não feita à entrevistada.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE J – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 10

“Qual é a política migratória da UE para a região do Mediterrâneo Central hoje? Ela mudou nos últimos anos? Como? Quais são as medidas adotadas pela UE para colaborar com a sua vizinhança mediterrânea dado tal cenário migratório?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	É uma abordagem um pouco colonialista, pois visa sobretudo a negociação de acordos comerciais com países terceiros classificados como territórios seguros. O objetivo disso é fazer com eles possam se desenvolver economicamente, evitando que seus cidadãos saiam desses países. Logo, a cooperação com a vizinhança mediterrânea é essencialmente em termos de trocas e parcerias comerciais, não considerando-se a questão migratória nisso.
Entrevistada 2	Existe uma política de vizinhança e desenvolvimento, mas ainda assim, a UE trabalha sob o prisma de restringir a migração, de fazer com que as pessoas continuem no país de origem, porque prevalece uma visão securitária e curto-termista. Essa política é negativa, perigosa e não funciona muito bem, porque faz com que a UE esteja sujeita a chantagens em negociações com outros países terceiros, que compreendem sua posição estratégica no debate migratório e podem acabar exigindo mais dinheiro, considerando acordos prévios com outros atores estratégicos na região. É uma estratégia que não leva em consideração também os interesses dos países terceiros em matéria de migração legal ao simplesmente querer controlar o fluxo migratório.
Entrevistado 3	A atual política migratória da UE para a região do Mediterrâneo passa pelos esforços de buscar estabilidade e desenvolver socioeconomicamente os países dessa região, de modo que suas populações não precisem ter que sair dos seus países de origem. Por sua vez, isso fará com que tais países consigam parar ou controlar melhor a migração.
Entrevistada 4	Reconheceu a existência de uma política migratória para essa região, embora não a tenha discutido. Enfatizou apenas que existem graves falhas de direitos humanos no âmbito de Estados-membros, como a Grécia, que acolhem refugiados e migrantes da vizinhança no Mediterrâneo.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	Não existe uma política comum europeia ou um acordo (comercial) abrangente padrão para essa região, para com os países terceiros de origem e de trânsito dos fluxos migratórios. Certos Estados-membros, como a Espanha, possuem uma “política especial de cooperação” com alguns países africanos. A UE precisa desenvolver melhor a Frontex e a sua missão naval que lida com refugiados.
Entrevistado 7	Com o objetivo de lutar contra e reduzir a migração irregular, a UE tem assinado acordos de “readmissão” com países terceiros, ou seja, tem incentivado uma política de retorno de migrantes em situação irregular.
Entrevistado 8	A atual política migratória para o Mediterrâneo consiste em incentivar as regiões vizinhas a gerirem melhor os fluxos migratórios, reduzindo, assim, as chegadas de migrantes irregulares na Europa e oferecendo proteção internacional em seus territórios nacionais para que não precisem migrar para a Europa ou serem contrabandeadas e acabarem morrendo no mar. Por isso, acordos como aquele assinado com a Turquia e outros países vizinhos têm sido encorajados.
Entrevistada 9	A atual política migratória europeia para a vizinhança mediterrânea existe. Existe cooperação com países terceiros vizinhos dessa região, mas predomina uma lógica securitária e, através disso, muitos erros são cometidos, como a colaboração com os guardas-costeiros líbios.
Entrevistada 10	Não existe uma política migratória europeia para essa região, mas sim iniciativas de Estados-membros que desrespeitam convenções internacionais e/ou valores europeus, que acabam favorecendo as mortes de migrantes no mar do Mediterrâneo.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 11	A cada momento a UE adota uma abordagem bastante pragmática, pois não existe apenas uma medida, mas sim um pacote de soluções que contribui para o resultado final. Por exemplo, os acordos com a Turquia e com a Líbia permitiram bloquear fronteiras terrestres e marítimas importantes, respectivamente, impedindo migrantes de chegarem até a União Europeia.
Entrevistada 12	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 14	A Europa aumentou o controle nas fronteiras com o Mediterrâneo. No Mediterrâneo Central reforçou a capacidade dos guardas-costeiros líbios e lhes incumbiu a tarefa de não permitir que embarcações interceptadas com migrantes cheguem até as águas territoriais europeias (Itália), as reenviando de volta à costa líbia. No Mediterrâneo do Leste, firmou o acordo com a Turquia.
Entrevistada 15	A política migratória para a região do Mediterrâneo Central é de tipo <i>ad hoc</i> , assim como a tentativa de criar plataformas regionais de desembarque. Com essa e outras medidas, a UE estaria se aproximando do modelo australiano.
Entrevistado 16	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 17	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 18	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 19	Existe uma política migratória europeia para a região que é, muitas vezes, fragmentada, baseada no diálogo bastante antigo com países ou regiões onde os fluxos migratórios são importantes. Atualmente, os casos mais robustos e polêmicos são o acordo com a Turquia e aquele da cooperação com guardas-costeiros líbios, que envolve também cooperação com outros atores líbios para criar maior capacidade na gestão migratória e na proteção internacional em seu território. A UE busca também criar tais capacidades com outros Estados vizinhos dessa região.
Entrevistada 20	A atual política migratória para a região do Mediterrâneo Central é bastante recente, e consiste em acordos bilaterais como aquele entre Espanha e Marrocos, ou o plano de ação proposto pelo governo italiano, que contou com o apoio financeiro da Comissão Europeia, para capacitar a guarda-costeira líbia para que ela pudesse impedir o fluxo migratório até a costa europeia.
Entrevistada 21	Essa política migratória existe sim. A União Europeia investe muito dinheiro para evitar que pessoas cheguem cheias de traumas em embarcações precárias. Os investimentos visam essencialmente incentivar a migração circular, esforços para dismantelar grupos de tráfico humano, financiar projetos em outros países terceiros vizinhos para ajudá-los a desenvolver seus sistemas de recepção, por exemplo, entre outros. O que acontece é também problema da UE e por isso precisa ser resolvido por ela.
Entrevistada 22	A atual política migratória para o Mediterrâneo Central é fundamentada na lógica securitária da <i>fortress Europe</i> , resultante da crise política dos últimos anos. Com isso, incentiva-se o fortalecimento das fronteiras externas europeias, da guarda-costeira, do desenvolvimento de acordos de readmissão de migrantes em situação irregular, etc.
Entrevistado 23	Existe uma crise humanitária no Mediterrâneo e os Estados-membros da UE não estão dispostos a resgatar migrantes e refugiados nessa região. Além disso, o acordo com a suposta guarda-costeira líbia é inaceitável, porque a Líbia possui campos de detenção para refugiados e migrantes, onde inúmeras e diferentes violações de direitos humanos são cometidas.
Entrevistado 24	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 25	Sempre existiu uma política para essa vizinhança, mas, desde 2015, vem sendo intensificada no âmbito da colaboração para diminuir os fluxos migratórios desde os países de origem e/ou de trânsito e incentivar o retorno dos migrantes também. A União Europeia entra mais com a parte financeira e capacitação para concretização dessas parcerias.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE K – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 11

“O Conselho Europeu favoreceu a criação da Operação Sofia para diminuir os fluxos migratórios em direção às fronteiras europeias do Mediterrâneo, ao invés de promover o aumento da ajuda humanitária para o programa alimentar mundial (FAO) no Líbano e na Jordânia, segundo o apelo dessa mesma agência em junho de 2015. Na sua opinião, por que a UE decidiu promover uma solução militarizada, ou em termos de sua política de segurança comum, e não uma política mais humanitária?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Concordou com o fato apresentado. Isso não representa uma “verdadeira política migratória”, assim como outras medidas tomadas por vários Estados-membros europeus, nomeadamente, França e Itália. Por essas e outras razões, a atual política migratória europeia é repressiva. Não respondeu porque a UE optou pela Operação Sofia.
Entrevistada 2	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 3	Não discordou do fato apresentado. Como a Europa passava por uma “imensa crise migratória”, era preciso parar esse fenômeno. Por isso, Itália e Grécia propuseram a Operação Sofia que contou posteriormente com o apoio de outros Estados-membros europeus.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	Não discordou do fato apresentado. Como a União Europeia já possuía programas humanitários naquela região, acredita-se que o Conselho da UE teria reagido para responder a emergência do momento. Reconheceu que esses programas humanitários podem ser melhor financiados.
Entrevistado 7	Não discordou do fato apresentado. A militarização da política em matéria de refúgio se acentuou a partir do envolvimento da OTAN, que está oficialmente encarregada de monitorar os movimentos de refugiados no mar Egeu e impedir atividades de contrabando de migrantes. Soma-se a isso o fato de que a Hungria adotou em 2015 lei que permite às suas Forças Armadas utilizarem armas contra refugiados, assim como a Áustria em 2016 posicionou seus soldados na sua fronteira com a Itália, após o fechamento da rota dos Balcãs.
Entrevistado 8	Discordou do fato apresentado. Não é uma abordagem militarizada, embora sejam enviados navios militares e o exército para o Mediterrâneo. Seu objetivo é resgatar embarcações e trazer as pessoas a bordo, consequentemente, encaminhando-as para os portos europeus, por isso, em sua essência, é sim uma abordagem humanitária. Essa operação também busca lutar contra os contrabandistas, confiscando seus barcos em alto mar.
Entrevistada 9	Concordou com o fato apresentado. A Operação Sofia é uma operação híbrida – de proteção de fronteiras europeias e também para salvar pessoas –, porque a maioria dos Estados-membros não teria aprovado uma ação puramente humanitária. O ideal seria que existissem duas operações totalmente separadas, já que, neste momento, não existem muitos resgastes.
Entrevistada 10	Pergunta não feita ao entrevistado.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 11	Discordou do fato apresentado. A União Europeia faz as duas coisas: busca lutar contra a ação das redes criminosas de contrabando de migrantes e contribui financeiramente para programas humanitários, sendo um dos primeiros colaboradores humanitários do mundo. A Operação Sofia visa combater as redes criminosas de contrabando de migrantes e capacitar os guarda-costeiros líbios. Da mesma forma, na época do apelo feito pelo Programa Alimentar Mundial, a maioria dos Estados-membros do Conselho Europeu se sensibilizou, tendo concordado em renovar as colaborações financeiras para amenizar as dificuldades encontradas pelos seus beneficiários.
Entrevistada 12	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 13	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 14	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 15	Não discordou do fato apresentado. A Operação Sofia foi uma solução militar para um problema não militar, porque o Centro da política europeia não quer que as pessoas venham para a Europa.
Entrevistado 16	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 17	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 18	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 19	Concordou com o fato apresentado. A UE não deu a devida atenção ao apelo de vários organismos internacionais, não havendo um esforço de prevenção nessa questão. E, sim, a Operação Sofia é uma resposta securitária, porque outras medidas e políticas preventivas não foram tomadas mais cedo, para controlar o fluxo migratório, mas também para servir como operação de salvamento e resgate. Acredita que essa “crise” deixa como legado que é necessário trabalhar antes do fenômeno acontecer e em parceria com os países de trânsito para evitar movimentos migratórios descontrolados.
Entrevistada 20	Concordou parcialmente sobre o fato apresentado. Porque a Operação Sofia também salvou muitas pessoas. Além disso, a UE é também o maior doador de fundos para ajuda ao desenvolvimento. A UE pode não ter respondido ao chamado da FAO porque, na época, poderia ter já algum outro programa em andamento.
Entrevistada 21	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistada 22	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 23	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 24	Não discordou do fato de que a UE, assim como o conjunto da comunidade internacional, deveria ter respondido diferentemente ao apelo do Programa Alimentar Mundial e de outros organismos humanitários. Por isso, é necessário realizar as duas coisas. O sucesso da Operação Sofia está em áreas como o embargo sobre armas, na capacitação de guardas-costeiros líbios, conhecimento mais apurado sobre o que acontece no Mediterrâneo hoje. Mas, não se pode dizer que essa operação conseguiu frear os movimentos migratórios.
Entrevistada 25	Pergunta não feita à entrevistada.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE L – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 13

“O navio Aquarius esteve bloqueado em Marselha desde outubro de 2018 e parou, definitivamente, suas operações humanitárias em 06 de dezembro de 2018. Isso significa o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Talvez não seja ainda totalmente o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo, mas diminuirá fortemente. É preciso que parlamentares europeus e a sociedade civil unam-se e reajam coletivamente para impedir isso.
Entrevistada 2	Sim. Isso pode representar o fim da ajuda humanitária. Isso representa mesmo um risco, porque pode não ter sequer mais pessoas para realizar o resgate e mesmo para testemunhar o que acontece, sobretudo, quanto aos guarda-costeiros líbios nessa região. Existe a Operação Sofia, da União Europeia, mas essa é uma operação bastante limitada. Logo, o código de conduta de Salvini foi bastante eficiente nesse sentido.
Entrevistado 3	Não acredita que a ajuda humanitária acabou no Mediterrâneo, mas é preciso organizar isso melhor de modo a acabar com a atuação de traficantes de migrantes nessa região. É igualmente necessário investigar qualquer suspeita de cooperação entre ONGs e contrabandistas.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistado 6	Não acredita que seja o fim da ajuda humanitária no mar Mediterrâneo, porque isso continua ocorrendo e faz parte de uma política geral da União Europeia.
Entrevistado 7	Não acredita que a ajuda humanitária no Mediterrâneo Central acabou, visto que em 2018 outras três embarcações de ONGs se lançaram ao mar para continuar o resgate dessas pessoas. Desde o final de 2018, a porta de entrada na Europa, é a Espanha, devido às críticas e recusas de Matteo Salvini, Ministro do Interior italiano.
Entrevistado 8	O resgate de migrantes no mar em embarcações irregulares cria um círculo vicioso, porque cria incentivo para os contrabandistas continuarem enviando mais migrantes e refugiados para o mar porque esperam que sejam resgatados. Governos europeus, como o italiano, desejam colocar um fim nessas operações de resgate. Isso explica também a ideia de cooperar com a guarda-costeira líbia e outros guarda-costeiros para quem possam levar essas pessoas de volta ao ponto de origem.
Entrevistada 9	Sim, isso pode representar o fim da ajuda humanitária nessa região. Porque em muito pouco tempo, desde que o governo italiano implementou o seu código de conduta para as ONGs, em questão de alguns meses, o número de barcos de resgate humanitário reduziu drasticamente, muitos obstáculos foram impostos, como multas, processos, etc. Além disso, as mentalidades não mudaram, somando-se a isso a mentira de que as ONGs trabalham em conjunto com traficantes de migrantes.
Entrevistada 10	Sim, isso pode representar o fim da ajuda humanitária, porque ela está sendo criminalizada. E isso é muito grave! O mais grave ainda é que reduzirá igualmente o número de pessoas para contabilizar as mortes. E não se divulga muito isso para que os cidadãos europeus não se deem conta do que está acontecendo.

(continuação)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 11	<p>Não acredita que seja possível que seja o fim da ajuda humanitária, porque a maioria das pessoas resgatadas no Mediterrâneo são salvas por barcos comerciais. E as ONGs representam apenas uma parte menor desses salvamentos. Em junho de 2018, no Conselho Europeu, muitos chefes de Estado europeus defenderam a ideia de que as ONGs não respeitam o direito e que precisam fazê-lo, seguindo um pouco a crítica de cooperariam com redes criminosas. Atualmente, na Itália, barcos comerciais podem desembarcar pessoas, mas barcos de ONGs são impedidos.</p>
Entrevistada 12	<p>Espera que não seja o fim da ajuda humanitária, porque não se pode permitir que pessoas morram no mar. Mas, acredita que deveriam existir regras claras para realizar isso e que deveriam ser respeitadas pelas ONGs. Quando falamos em UE estamos falando do conjunto de Estados-membros e não de Bruxelas. No âmbito da Comissão Europeia, é muito difícil convencer os Estados-membros a fazerem coisas juntos. A Comissão Europeia se preocupa com a situação dessas pessoas, porque até o momento não existe solução estrutural ou conceito sobre como lidar com isso. A Comissão Europeia tenta intermediar os desembarques e coordenar essas operações entre os barcos de ONGs que ainda estão na região e Estados-membros dispostos a receber essas pessoas resgatadas. Contudo, é preciso que se encontre uma solução definitiva porque medidas ad hoc não ajudam e essas pessoas acabam ficando presas por muito tempo em barcos.</p>
Entrevistado 13	<p>Não acredita que seja o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central. É preciso realizar um importante trabalho pedagógico com dirigentes e responsáveis políticos para lhes explicar que estão desrespeitando os direitos humanos básicos, através de suas práticas de gestão de fluxos migratórios e de stocks. A sociedade civil é a responsável por não ter conseguido explicar isso a tais decisores políticos. É preciso que ela trabalhe para resgatar esse elo com o mundo político.</p>
Entrevistado 14	<p>A ajuda humanitária no Mediterrâneo Central diminuiu drasticamente, mas não sabe se isso significa realmente o seu fim. Está claro que tudo é feito, no nível político, para que não seja oferecida pelas ONGs. Mas, existe ainda esperança de que se encontrem arranjos temporários entre os Estados-membros que permitam que – até o momento que existe um acordo mais duradouro - a ajuda humanitária continue ocorrendo, como no caso do Sea Watch 3, entre janeiro e fevereiro de 2019.</p>
Entrevistada 15	<p>Sim, ao menos para as ONGs, pois elas riscam ser criminalizadas tentando realizar busca e resgate de pessoas nessa região.</p>
Entrevistado 16	<p>A União Europeia está criando todas as condições para criminalizar a resposta dada pelas organizações humanitárias no Mediterrâneo Central, comprometendo suas atividades de resgate nessa região. Tais organizações humanitárias realizam um trabalho que, na verdade, é responsabilidade dos Estados-membros europeus. Essa conjuntura acaba mascarando a realidade das mortes e desaparecimentos no Mediterrâneo. E a UE não pode ficar indiferente a isso e em outras regiões do mundo.</p>
Entrevistado 17	<p>Não acredita que seja o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central, justamente, porque o Parlamento Europeu conseguiu lançar diferentes instrumentos necessários para evitar isso: fortalecimento da Frontex, aprovação de programas e fundo fiduciário para colaborar na gestão da tragédia humanitária, denúncia sistemática do que acontece no Mediterrâneo, etc.</p>

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 18	Preferiu não responder essa resposta, porque isso não faz parte das capacidades do Parlamento Europeu. Contudo, afirmou que o Parlamento pode influenciar esse debate pressionando politicamente as diferentes visões do debate. E o Parlamento teria feito isso. Resposta gira em torno da necessidade de cooperar em termos comerciais com países africanos, mas esses últimos precisariam garantir condições mínimas de infraestrutura, transporte, para atrair investimentos europeus.
Entrevistado 19	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 20	Espera que não seja o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo, mas isso diminui profundamente, desde 2018, a partir do novo governo italiano. Por isso, a Comissão Europeia luta ajudar a encontrar um acordo para essa questão, assim como para questão da realocização, já que existem muito poucos Estados-membros europeus dispostos a isso.
Entrevistada 21	Devido a um estágio de crise, no qual existe uma polarização, acredita que a UE está se encaminhando para um momento no qual a ajuda humanitária no Mediterrâneo terá de parar. Toda a tragédia que isso provoca, em termos orçamentos, é muito cara e por isso entende que talvez fosse mais interessante abrir as portas, embora compreenda que a política não funciona assim. Os Estados-membros europeus estão solicitando investimento em mais tecnologia para aperfeiçoar o controle nas fronteiras externas europeias. Dever-se-ia ter menos medo do outro e dedicar mais tempo para educar para abertura e menos arrogância europeia.
Entrevistada 22	Não acredita que seja o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central, mas reconhece que já existem muitos impactos negativos: muitas ONGs humanitárias se retiraram de lá depois que passaram a ser criminalizadas. Essa política de criminalização das ONGs humanitárias é algo desastroso e um absurdo, resultante de correntes políticas xenófobas na Europa. Pois, as ONGs humanitárias estão fazendo um trabalho que é obrigação legal e moral da União Europeia.
Entrevistado 23	Não respondeu se isso significa ser o fim da ajuda humanitária, mas defendeu que é preciso desenvolver um programa concreto de busca e resgate dos Estados-membros da UE parar acabar com os afogamentos no Mediterrâneo, porque se isso não for feito, provavelmente, a Europa não terá um bom futuro.
Entrevistado 24	A resposta fácil seria dizer que, de tempos em tempos, novos barcos se lançam ao mar para realizar esse trabalho, logo, sob essa ótica, a ajuda humanitária não teria terminado. Mas, essa é uma questão política que divide profundamente. A verdadeira pergunta a ser feita é qual seria a boa política? Disponibilizar mais barcos na costa líbia e acabar criando o efeito de chamada de mais barcos sendo enviados pelos traficantes? A UE já deixou bastante clara a sua resposta através do seu nível mais alto, o Conselho Europeu.
Entrevistada 25	Não acredita que seja o fim da ajuda humanitária no Mediterrâneo Central, porque as obrigações de salvamento no mar ainda continuam existindo e porque fazem parte do direito internacional. Mas, reconheceu que está ficando operacionalmente impossível de trabalhar no salvamento humanitário no mar Mediterrâneo, visto que os Estados-membros da UE têm feito de tudo para dificultar o trabalho de atores não estatais, como as ONGs.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

APÊNDICE M – QUADRO-SÍNTESE DA PERGUNTA Nº 14

“A pressão dos movimentos migratórios da África e do Oriente Médio não desaparecerá. Qual deveria ser a resposta das instituições europeias (Comissão Europeia, Conselho Europa e Parlamento Europeu)?”

(continua)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 1	Concordou com o fato apresentado. A União Europeia deveria desenvolver uma resposta mais solidária, pautada através do conhecimento, da educação e da informação. Ou seja, é preciso uma Europa solidária. Por isso, faz-se necessário um projeto de educação para permitir essa transformação de consciência sobre os perigos e os sofrimentos pelos quais passam migrantes. Mas, é vital que a Europa comece já a agir porque o problema é premente.
Entrevistada 2	A União Europeia tem que ter uma visão mais ampla sobre a migração legal, em geral. É preciso investigar e investir um pouco mais na migração legal, visto que a Europa precisa de mão de obra. Deve-se investir em soluções inovadoras que permitam às pessoas virem legalmente e voltarem se desejarem. Quanto ao refúgio, é absolutamente necessário reformar o regulamento de Dublin, porque sem a harmonização entre os Estados-membros, das medidas de proteção e acolhimento, não poderemos falar em um verdadeiro sistema europeu de refúgio. Quanto ao foco no retorno dos migrantes em situação irregular, não é a verdadeira solução para essa problemática, pois não mudará as coisas no longo prazo e por isso não pode ser uma prioridade. Quanto à parceria com países terceiros, esta não pode se focar apenas no retorno e nos acordos de readmissão de nacionais, precisa ser uma parceria mais abrangente. A retórica europeia de desenvolver uma política migratória mais rigorosa, que culpabiliza ou transfere a responsabilidade para migrantes irregulares, se aproxima da retórica populista, e isso é uma estratégia perigosa e inadequada para não permitir o avanço do populismo na Europa.
Entrevistado 3	Concordou com o fato apresentado. Os fluxos migratórios em direção à União Europeia não diminuirão e por isso a UE precisa pressionar os países africanos a cooperarem ativamente para impedir esses fluxos migratórios. Ou seja, os países africanos devem colaborar mais nessa questão.
Entrevistada 4	Pergunta não feita à entrevistada.
Entrevistado 5	Não discordou do fato apresentado. Não existe uma única opinião. De um lado, é preciso investir (e fiscalizar tamanho investimento) nos países de origem, para que essas populações permaneçam em seus países. Ademais, seguir uma política de democratização desses territórios. Assim, essas três instituições europeias devem, igualmente, desenvolver uma política militar para reforçar a proteção das fronteiras externas, mas também compreender que a imigração continuará existindo. Não é possível acabar com isso e, logo, é necessário ver que tipo de imigração é que a Europa pode aceitar.
Entrevistado 6	Não discordou do fato apresentado. A União Europeia deve construir medidas técnicas para saber como controlar o mar Mediterrâneo. Ela deveria estar mais envolvida nesses países, auxiliando-os a desenvolver sua política, a se desenvolver economicamente através de acordos comerciais, ou seja, atuar não somente no campo humanitário. Além disso, a UE deve desenvolver uma política de defesa e segurança comum eficaz que lhe permita lidar com essas questões.

(continuação)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 7	<p>Não discordou do fato apresentado. A Europa e a África precisam se unir para gerir a questão migratória, porque sozinhas são incapazes de enfrentar os desafios crescentes impostos pela mobilidade humana. A UE, por exemplo, desde novembro de 2015, organizou um Fundo Fiduciário para África para auxiliá-la a lutar contra as causas profundas da migração irregular, dos deslocamentos forçados, permitindo promover resiliência e criar oportunidades econômicas, securitárias e desenvolvimentistas no continente africano. Há também, em andamento, as negociações do novo acordo Pós-Cotonou, que busca criar uma grande área de livre comércio entre 48 países africanos, a União Europeia e países da Oceania, o qual deve incluir questões migratórias em sua nova formulação. Uma abordagem vencedora para todas as partes pode ser desenvolvida. Por isso, a UE deve lutar contra aquilo que possa despertar a parte mais sombria da natureza humana: o racismo, a xenofobia e o nacionalismo.</p>
Entrevistado 8	<p>Não discordou do fato apresentado. Mas, uma política de “portas abertas” não é sustentável e por isso a União Europeia deve selecionar melhor a entrada de migrantes no seu território, priorizando o acolhimento dos mais vulneráveis, de pessoas que precisam de proteção internacional. A UE deve também cooperar com os países terceiros de origem dos fluxos migratórios e evitar lidar com as principais causas da “crise migratória”, porque mesmo investindo-se muito dinheiro nessa área, sempre existirão Estados em crise, guerras civis na vizinhança, por isso o fenômeno migratório continuará ocorrendo.</p>
Entrevistada 9	<p>Não discordou do fato apresentado. A União Europeia deve desenvolver uma verdadeira política de refúgio e de integração, trabalhar com países terceiros que sejam realmente democráticos e, através da Comissão Europeia, realizar um esforço pedagógico com sua população e com os governos de seus Estados-membros para desmistificar mitos e falsas ideias que contaminem o debate migratório como, por exemplo, “estamos sendo invadidos” ou “todo mundo quer vir pra cá”, ideias totalmente equivocadas.</p>
Entrevistada 10	<p>As migrações continuarão como antes, mas isso não significa dizer que aumentarão. A relação migratória entre a África e a União Europeia está baseada em uma ameaça migratória imaginária. Como a Europa está envelhecendo, a imigração se apresenta como uma das respostas. Para tanto, é necessário desenvolver uma política imigratória europeia, separada da questão do refúgio. Quanto ao refúgio, é preciso revisar o regulamento de Dublin, promovendo-se um sistema de distribuição de solicitantes de refúgio entre Estados-membros europeus e aqueles que não quiserem receber deverão pagar por isso. É preciso, igualmente, no âmbito da política migratória, desenvolver vias legais e seguras para beneficiar as migrações econômicas. E construir um percurso de integração obrigatório para conseguir inserir econômica e socialmente essas pessoas, proporcionando-lhe as mesmas oportunidades de emancipação.</p>
Entrevistado 11	<p>Não discordou do fato apresentado. A União Europeia deve promover a migração legal e continuar combatendo a migração <i>ilegal</i>.</p>
Entrevistada 12	<p>Concordou com o fato apresentado. A União Europeia não pode e nem será capaz de parar os fluxos migratórios. Sempre existirão pessoas que irão querer vir para a Europa. Por isso, a Europa precisa estar pronta para saber como administrar essa questão e continuar recebendo pessoas que precisam de proteção internacional, respeitando seus direitos igualmente. É necessário, ainda, cooperar mais com os países do norte da África (Marrocos, Tunísia, talvez a Líbia).</p>

(continuação)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistado 13	Essa é uma questão de igualdade. O importante e imperativo é que a União Europeia descubra como pode gerar mais igualdade no mundo. Porque a questão migratória é um desafio de igualdade, ela resulta da desigualdade. Então, quanto mais desenvolvimento tivermos, mais migração teremos também. E isso pode ser benéfico também. Além disso, a UE deve investir mais em mecanismos de migração circular.
Entrevistado 14	Concordou com o fato apresentado. A União Europeia precisa continuar e aprofundar a cooperação com os países terceiros de origem de trânsito, assim como colaborar com eles para que suas economias prosperem e se desenvolvam, pois é aí que está a origem do problema. Reconheceu também que a maioria dos fluxos migratórios não ocorrem em direção à Europa, porque esse continente teria perdido sua atratividade devido a diferentes razões, como maiores restrições para entrada no território europeu. Mas, a Europa precisa prestar atenção que está envelhecendo, que talvez um pouco mais de abertura seja necessário e que as pessoas precisam se sentir relativamente bem aceitas no continente, porque um dia a Europa precisará delas.
Entrevistada 15	Não discordou do fato apresentado. A UE precisa parar de conceber a migração como um problema. Além disso, precisa rever seus acordos e políticas que acabam contribuindo para a instabilidade em outros países, os quais, por sua vez, produzem refugiados. Uma vez que isso for feito, as pessoas não precisarão mais fugir.
Entrevistado 16	Não discordou do fato apresentado. A UE precisa acabar com políticas de intervenção e interferência nos países terceiros, o que, na verdade, pode acabar alimentando, direta ou indiretamente conflitos internos que promovem a desestabilização desses países. Isso também deve terminar. Além disso, a União Europeia deve terminar igualmente com a imposição de condicionalidades para concessão de apoios ao desenvolvimento nesses países, porque isso serve apenas aos interesses das potências e multinacionais europeias.
Entrevistado 17	Concordou com o fato apresentado. A UE precisa ter uma visão maior de futuro e de realidade. Sua resposta deve ser mais humanitária, respeitando o direito europeu e mais eficaz, porque hoje é simplesmente ineficaz.
Entrevistado 18	Não discordou do fato apresentado. A UE precisa aprovar as medidas que estão sendo negociadas, para estar pronta para lidar com uma nova crise. Ela precisa saber como prevenir uma situação de crise. É, igualmente, necessário auxiliar e investir nos países terceiros para que consigam cuidar do seu meio ambiente e, conseqüentemente, diminuir o impacto da migração motivada por questões climáticas no futuro. A Europa também precisa ajudar a criar melhores oportunidades nesses países para que sua população permaneça no seu país e busque por oportunidades por lá mesmo.
Entrevistado 19	Pergunta não feita ao entrevistado.
Entrevistada 20	Concordou com o fato apresentado. A União Europeia precisará das migrações para reverter o seu problema demográfico futuro. Logo, isso requer soluções estruturais para gerir os fluxos, já que esse é um problema que considerado igualmente como estrutural. Mas, os Estados-membros não querem ouvir esse discurso de que a Europa precisa de migrantes. A resposta atual não está nem um pouco adaptada à realidade. A próxima Comissão Europeia deverá perceber a relevância dessa temática e conjuntura futura, já que esse tema permanecerá no debate público. A UE não pode aprofundar apenas a parceria com países de origem e de trânsito, pois essa é uma resposta curto-termista.

(conclusão)

Entrevistado(a)	Resposta
Entrevistada 21	Não discordou do fato apresentado. A União Europeia deveria ter um pouco menos de medo do outro, do estrangeiro. Deveria dedicar mais tempo para educar sua população para abertura e menos para arrogância europeia. Nessas instituições, os Estados eleitos devem trabalhar juntos, pois esse é o dever de cada um: é o dever do Conselho e do Parlamento não bloquear as decisões e buscar o compromisso coletivo, trabalhando junto da Comissão Europeia.
Entrevistada 22	Concordou com o fato apresentado. Esse fenômeno faz parte da globalização, da mobilidade humana e do mundo interdependente. A União Europeia deve respeitar a Convenção de Genebra sobre o refúgio e desenvolver uma política migratória comum, que não discipline apenas sobre o refúgio. Deve abrir vias legais e seguras para que as pessoas possam vir para o território europeu sem arriscar suas vidas, porque a Europa precisa de migrantes. Isso deve ser feito de uma forma organizada e controlada, preservando também a segurança dos cidadãos europeus. Deve ainda reconhecer a importância e qualificação dos refugiados e migrantes, recebendo-os respeitosamente e aproveitando suas qualificações e qualidades. A Europa não pode também esquecer do seu passado e que todos lá são também imigrantes, para, assim evitar, que o discurso xenófobo supremacista avance.
Entrevistado 23	Concordou com o fato apresentado. A questão é como a Europa lidará com isso no futuro. É preciso voltar para uma política migratória baseada em direitos humanos fundamentais. A União Europeia deve encontrar caminhos legais e seguros para os refugiados poderem solicitar o refúgio de forma segura, como através de vistos humanitários, por exemplo. Devemos parar os afogamentos, para tanto, os Estados-membros precisam organizar um programa de busca e resgate. Se isso não for feito, provavelmente, a Europa não terá um bom futuro. Isso é uma questão de desigualdade social global e guerras civis, sendo essas as duas principais questões que devemos solucionar, ou continuaremos enfrentando novos problemas como a situação atual com a qual estamos lidando.
Entrevistado 24	A resposta da UE deve estar pautada pela razão e pela compreensão da complexidade do fenômeno migratório, evitando debates ideológicos e a desinformação. A maior parte dos movimentos migratórios não ocorrem em direção à Europa.
Entrevistada 25	Não discordou do fato apresentado. A UE tem um papel importante a desempenhar na solidariedade para a proteção internacional e por isso deve desenvolver meios legais e seguros para proteger as pessoas que necessitam disso, como os refugiados e solicitantes de refúgio. A UE deve também parar com o seu posicionamento muito restritivo e negativo nos fóruns multilaterais.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, contendo uma síntese sobre cada resposta.

ANEXO A – EXEMPLO DE E-MAIL-CONVITE PARA COLABORAÇÃO COM A PESQUISA

From: MARMONTEL BRAGA Leonardo <[REDACTED]>
 Sent: 15 January 2019 11:40
 To: GOMES Ana Maria <[REDACTED]>
 Subject: Convite de participação em pesquisa de doutoramento // Invitation pour participation dans recherche doctorale

Prezada Senhora Ana GOMES,

Sou doutorando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais no Brasil, pertencente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A minha pesquisa tem como tema principal analisar o discurso político da União Europeia (UE) em relação aos movimentos migratórios mais recentes, que esse continente tem testemunhado ao longo dos últimos anos. Atualmente, sou pesquisador visitante no Grupo de Pesquisa sobre Relações Étnicas, Migrações e Igualdade (GERME), vinculado ao Instituto de Sociologia da Université Libre de Bruxelles, estando sob a supervisão do professor Andrea REA.

Considerando-se sua experiência em questões como a política para o Mediterrâneo e as Relações Exteriores da UE, eu gostaria de poder entrevistá-la sobre essa temática. Caso seja possível, poderíamos fazê-lo entre os meses de janeiro e março de 2019, conforme sua melhor disponibilidade?

Grato antecipadamente pela sua atenção.

No aguardo de sua resposta, Senhora Ana GOMES, queira, por favor, aceitar as minhas melhores saudações.

Atenciosamente,

Leonardo MARMONTEL BRAGA
 Université Libre de Bruxelles
 Chercheur visiteur au Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Égalité - GERME
 Campus du Solbosch - CP124
 50, Avenue F.D. Roosevelt, 1050
 Bruxelles, Belgique

Federal University of Rio Grande do Sul - UFRGS
 PhD candidate at the Graduate Programme of International Strategic Studies - PPGEEI
 PDSE Scholarship Programme granted by CAPES Foundation
 Faculdade de Ciências Econômicas
 Av. João Pessoa, 52
 Porto Alegre

[VERSION EN FRANÇAIS]

Chère Madame Ana GOMES,

Je suis doctorant au Programme de Doctorat en Études Stratégiques Internationales au Brésil, à l'Université Fédérale du Rio Grande do Sul. Ma recherche a comme sujet principal le discours politique de l'Union Européenne (UE) par rapport aux mouvements migratoires plus récents, que ce continent a témoigné au cours des dernières années. Actuellement, je suis chercheur visiteur au Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Égalité (GERME), part de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, en étant sous la supervision du M. Andrea REA.

Étant donné votre expérience en matières qui abordent la Méditerranée et le relations extérieures de l'UE, je souhaiterais vous interviewer sur cette thématique. Au cas où vous l'accepteriez, serait-il possible de le faire entre le mois de janvier et celui de mars 2019, à votre meilleure convenance ?

Merci d'avance pour votre attention.

Dans l'attente de votre réponse, Madame Ana GOMES, je vous prie d'agréer mes salutations le plus sincères.

Bien à vous,

Leonardo MARMONTEL BRAGA
 Université Libre de Bruxelles
 Chercheur visiteur au Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Égalité - GERME
 Campus du Solbosch - CP124
 50, Avenue F.D. Roosevelt, 1050
 Bruxelles, Belgique

Federal University of Rio Grande do Sul - UFRGS
 PhD candidate at the Graduate Programme of International Strategic Studies - PPGEEI
 PDSE Scholarship Programme granted by CAPES Foundation
 Faculdade de Ciências Econômicas
 Av. João Pessoa, 52
 Porto Alegre,
 Brazil

Cópia da mensagem padrão de e-mail-convite enviada a um dos entrevistados, redigida nas línguas portuguesa e francesa. Os e-mails eram geralmente encaminhados no idioma provável do potencial entrevistado e uma segunda versão em inglês ou em francês.

Fonte: Arquivo pessoal.

ANEXO B – DECLARAÇÃO SINDICAL CONTRÁRIA À CRIMINALIZAÇÃO DO SALVAMENTO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO MEDITERRÂNEO

(continua)



Sauvetage en mer

Déclaration syndicale

Le sauvetage en mer constitue une obligation internationale. Les navires n'ont jamais été aussi nombreux sur les mers. Seulement, depuis 2014, les pertes de vies humaines sont chaque année très importante en mer : les chiffres du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) sont très parlants : (2018 : 1408, 2017 : 3139, 2016 : 6038, 2015 : 3538). Pourtant, du fait de la spécificité du milieu maritime, la législation veut que **tout capitaine de navire ait le devoir de prêter assistance à toute personne se trouvant en situation de détresse en mer**, et ce indépendamment de la nationalité de cette personne, de son statut ou des circonstances dans lesquelles elle a été trouvée.

Nous, syndicats et gens de la mer de plusieurs pays d'Europe, soulignons notre attachement à la tradition et aux idéaux séculaires de notre profession : le sauvetage, sans égard à la personne, ni aux circonstances, est une obligation fondamentale. Nous mettons notre honneur à porter secours à quiconque se trouvant en détresse à proximité de nos navires. Le sauvetage, de par sa nature obligatoire, ne fait pas partie de la politique migratoire, et ne doit pas être façonné par elle.

A primeira página dessa declaração sindical esclarece que o salvamento no mar é uma obrigação internacional e que, considerando-se dados apenas de 2014, dezenas de milhares de vidas humanas são ceifadas no mar. Esse documento esclarecia que a legislação vigente deixava claro que qualquer capitão de um navio tem o dever de prestar assistência a qualquer pessoa que esteja em risco no mar, independentemente de sua nacionalidade, estatuto ou demais circunstâncias. Ou seja, isso é uma obrigação do capitão e um direito das pessoas nessa situação. Logo, esse documento, afirmava que diversos sindicatos europeus e atores humanitários no mar reforçavam esse compromisso. Esse texto ainda esclarecia que “O resgate, por sua natureza obrigatória, não faz parte da política de migração, e não deve ser moldado por ela.”

Fonte: Arquivo pessoal (Cópia entregue pelo entrevistado nº 1, em janeiro de 2019).

ANEXO B – DECLARAÇÃO SINDICAL CONTRÁRIA À CRIMINALIZAÇÃO DO SALVAMENTO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO MEDITERRÂNEO

(continuação)

Nous récusons toute criminalisation des équipages et capitaines des navires agissant ainsi. Au contraire, nous insistons sur le fait qu'ils procèdent en vertu des obligations du droit international. Ce sont les gouvernements qui refusent de porter assistance qui violent le droit international :

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer de 1982 (Convention UNCLOS) qui stipule que « tout État doit exiger du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers :

- *il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer;*
- *il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte ». (Art. 98(1))*

La Convention Internationale pour la Sauvegarde de la Vie en mer de 1974 (Convention SOLAS) prévoit que le « capitaine d'un navire en mer qui est en mesure de prêter assistance et qui reçoit, de quelque source que ce soit, une information (2) indiquant que des personnes se trouvent en détresse en mer, est tenu de se porter à toute vitesse à leur secours, si possible en les informant ou en informant le service de recherche et de sauvetage... » (Chapitre V, Règle 33(1)).

Les amendements aux Conventions SOLAS règle 33 et SAR chapitre 3.1.9 visent à s'assurer de la continuité et de l'intégrité des services SAR, à veiller à ce que les personnes en situation de détresse en mer soient secourues tout en minimisant les dommages de ces interventions pour les navires concernés. Ils exigent donc que les États contractants :

- Se concertent et coopèrent afin que les capitaines de navires prêtant leur assistance en prenant à leur bord des personnes en situation de détresse soient relevés de leurs obligations commerciales avec une déviation minimale par rapport au parcours initialement prévu ;
- Organisent un débarquement dans les délais les plus rapides possibles.

En dépit de la clarté de ces obligations, la criminalisation du sauvetage en mer s'intensifie. De multiples procédures judiciaires, notamment pour trafic illicite de migrants, ont été engagées contre les capitaines de navires, le personnel navigant, les pêcheurs ou les ONG réalisant du sauvetage récurrent. Après des années de procès, ils ont tous été blanchis, ce qui montre le caractère abusif et la visée dissuasive de ces procédures.

Nous demandons instamment à l'Union européenne et aux États membres d'introduire dans leur arsenal législatif une exception humanitaire claire qui rende impossible la criminalisation de la solidarité. Cette introduction est exigée pour une bonne application du Protocole de Palerme contre le trafic illicite de migrants (2000), auquel l'Union européenne et ses États membres sont parties. Comme l'a rappelé en 2015 la Conférence des États parties à ce Protocole, « les États devraient s'assurer que les cadres législatifs en place sont suffisamment explicites pour empêcher que des poursuites puissent être engagées contre ceux qui remplissent leur obligation de secours et de sauvegarde de la vie ».

Nous demandons par ailleurs aux armateurs des navires de mettre à la disposition des capitaines et équipages qui sauvent des vies assistance, soutien juridique et défense, s'ils se trouvent mis en cause par des autorités à terre.

Les organisations syndicales présentes exigent des États donnant pavillons et des États coordonnant les sauvetages d'appliquer ces conventions dans la plus stricte légalité et de donner tous les moyens de leur effectivité. Elles s'engagent à coopérer entre elles pour imposer leur application. Devant l'explosion du nombre de personnes à secourir en mer, la marine

Na segunda página deste documento aprofundam-se explicações quanto às obrigações legais internacionais definidas em convenções intergovernamentais que datam desde os anos 1970. Mais ao final, este documento descreve como a União Europeia e seus Estados-membros individuais devem reagir.

Fonte: Arquivo pessoal (Cópia entregue pelo entrevistado nº 1, em janeiro de 2019).

ANEXO B – DECLARAÇÃO SINDICAL CONTRÁRIA À CRIMINALIZAÇÃO DO SALVAMENTO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NO MEDITERRÂNEO

(conclusão)

marchande mondiale, au travers de ses marins, ne peut suppléer aux États et à leurs responsabilités. Ceux-ci doivent donc impérativement prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer leurs responsabilités envers toutes les personnes demandant assistance en mer.

Nous demandons le renforcement et la formation professionnelle spécifique du service public de sauvetage en mer ainsi que la formation obligatoire pour tous aux lois internationales, afin de leur permettre de répondre à leurs obligations, face à la hausse du nombre de personnes à secourir.

Nous demandons aux gouvernements européens de faciliter l'obtention d'un pavillon pour les navires qui s'inscrivent dans une démarche humanitaire pour secourir des migrants en haute mer.

Au-delà, nous considérons être une obligation des États d'organiser des opérations de sauvetage en mer, sur l'exemple de Mare Nostrum, plutôt que de miser uniquement sur des mesures sécuritaires, comme Frontex ou des patrouilles de l'OTAN.

Montreuil, le 15 novembre 2018

Organisation signataires :

- La CGT, FO (France), Ver.di (Allemagne), UBT-ABVV-FGTB, ACV-CSC Transcom (Belgique), FSC-CC.OO., UGT (Espagne), CGIL, UIL, CISL (Italie), CGTP-IN (Portugal), PCS, RMT, Nautilus International (Grande-Bretagne), International Federation of Shipmasters' Associations (IFSMA), Mission Lifeline, et la Confédération Européenne des Syndicats (CES).

Nesta terceira e última página, reitera-se a necessidade do fortalecimento e da capacitação profissional adequada do serviço público de salvamento no mar, bem como a capacitação obrigatória para todos sobre leis internacionais, de modo que isso lhes permita corresponder com seus deveres, diante do aumento do número de pessoas para socorrer. E, exigia-se dos governos europeus a possibilidade de facilitar a obtenção da bandeira para os navios que estivessem inseridos em iniciativas humanitárias para socorrer migrantes em alto mar. Por fim, essa declaração instava aos Estados-membros europeus a cumprir com suas obrigações internacionais, organizando operações de salvamento no mar, como a *Mare Nostrum*, “[...] **ao invés de apostar unicamente em medidas securitárias, como Frontex ou as patrulhas da OTAN.**” (Tradução nossa). Este documento assinado em Montreuil (França), em 15 de novembro de 2018, por sindicatos da França, Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido; Federação Internacional de Capitães de Navios, a ONG *Mission Lifeline* de busca e resgate no mar, a Confederação Europeia dos Sindicatos, entre outros.

Fonte: Arquivo pessoal (Cópia entregue pelo entrevistado nº 1, em janeiro de 2019).