



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AMON ELPIDIO DA SILVA

**A REFORMA DO SISTEMA DUBLIN DA UNIÃO EUROPEIA: EFETIVIDADE DO
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL E GOVERNANÇA
CONFLITIVA**

FORTALEZA

2019

AMON ELPIDIO DA SILVA

A REFORMA DO SISTEMA DUBLIN DA UNIÃO EUROPEIA: EFETIVIDADE DO
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL E GOVERNANÇA CONFLITIVA

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

Coorientadora: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- D11r da Silva, Amon Elpídio.
A reforma do Sistema Dublin da União Europeia: Efetividade do princípio da solidariedade internacional e governança conflitiva / Amon Elpídio da Silva. – 2019.
84 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
Coorientação: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.
1. Refugiados na Europa. 2. Solidariedade Internacional dos Refugiados. 3. Direito Internacional dos Refugiados. 4. Governança conflitiva. 5. Sistema Dublin. I. Título.

CDD 320.6

AMON ELPIDIO DA SILVA

A REFORMA DO SISTEMA DUBLIN DA UNIÃO EUROPEIA: EFETIVIDADE DO
PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL E GOVERNANÇA CONFLITIVA

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de
Políticas Públicas da Universidade Federal do
Ceará como parte dos requisitos necessários
para obtenção do título de Bacharel em Gestão
de Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Julia Motte-Baumvol
Université Paris Descartes

Aos meus pais que, antes de tudo, sempre estiveram comigo, me incentivando a não desistir, e dando-me forças para seguir em frente. Vocês são aquilo que tenho de mais precioso.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus de Israel, Aquele que é digno de toda honra e toda glória, por tudo que me proveu, por nunca me desamparar e por me sempre estar comigo em meus clamores, mesmo nas maiores tormentas. A Ti agradeço por ter chegado até aqui.

Aos meus pais, Marta e Moacir, meus bravos apoiadores, por toda educação e resiliência que me deram, por serem grandes exemplos, e por sempre me ajudarem. Sem o apoio incondicional de vocês eu não seria capaz de estar onde estou, nada que do que eu possa fazer jamais será suficiente para retribuir tudo que me deram para que eu trilhasse essa jornada.

Ao Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso, por ser um exemplo de docente, por sua orientação, e por todo o suporte e paciência dados ao longo deste trabalho, que foram, sem dúvida, essenciais.

À Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, por ser uma docente inspiradora e por ter aceitado me guiar neste trabalho. Agradeço por todo o apoio prestado, em cada uma das realizações de pesquisa e extensão que pudemos idealizar, pelo trabalho em equipe no GEDAI, por toda a confiança, e também pelas oportunidades acadêmicas que me proporcionou ao longo deste percurso.

À Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon, por me honrar com sua participação na defesa desta monografia. Obrigado por todo o carinho, carisma e atenção, e por ter me acompanhado ao longo do curso.

À Profa. Dra. Julia Motte-Baumvol, por gentilmente ter aceitado participar da minha banca de defesa de monografia, tenho plena certeza de que todas as contribuições dadas serão de grande pertinência a esta pesquisa.

Ao Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI), por ter sido o meu principal alicerce em pesquisa e extensão durante todos esses anos na Universidade Federal do Ceará, em especial às professoras Silvana Melo, Arnelle R. Peixoto, Theresa Rachel Couto Correia, pelo belo papel em disseminar os direitos humanos pela universidade.

Aos membros da Diretoria do GEDAI, por terem me escolhido para ser diretor deste grupo, e por me proporcionarem uma valorosa experiência de trabalho em equipe. A cada um de vocês: Jéssica Dias, Lara Calixto, Marcos França, Nikaelly Lopes, Vinícius Franco, Erik

Henrique, Carol Batista, Joyce Mesquita e todos aqueles que fizeram parte, o meu agradecimento.

Ao Programa de Estímulo a Cooperação na Escola, por me proporcionar excelentes experiências fundadas no valor da educação e a importância da solidariedade para com o próximo.

A todos aqueles que tive a oportunidade de conhecer durante estes quase quatro anos de graduação. Fico muito grato por ter conhecido cada um: André Aghasi, Marcus Vinícius, Caio Victor, Louise Melo, Andreza Guimarães, Carlos Santos, Débora Almeida, Camilla Rodrigues, Aline Gomes, Inaiê Camargo, Karen Kappaun, Luiz Wanderley, Saul Garcia, e todos os demais amigos que fiz.

A todos os professores do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, por todo o conhecimento ensinado e pelas oportunidades.

“Not all those who wander are lost.” - J. R. R.
Tolkien, 1954.

RESUMO

A eclosão de conflitos armados e a radicalização de regimes políticos em alguns países do mundo são eventos que proporcionam danos imensuráveis a curto prazo. Para cada uma destas circunstâncias, civis são obrigados a fugir e buscar refúgio em outros lugares a fim de que não estejam em perigo de vida em razão disso. No entanto, a busca por refúgio guarda adversidades para além das rotas de fuga uma vez que cabe ao Estado em que o indivíduo buscar refúgio a concessão ou não deste *status*. Diante desse fato, a monografia defendida busca examinar os elementos previstos nas atuais propostas de reforma do sistema de concessão de refúgio da União Europeia, e conseguinte, dos Estados-Membros que dela fazem parte, buscando estabelecer uma análise entre o princípio da solidariedade internacional dos refugiados, e como os pontos elencados efetivam este direito, além de apurar de que modo a posição dos Estados tem se baseado em um modelo de governança conflitiva, logo que a falta de consenso em aprovar uma reforma do sistema acaba resultando num prejuízo dos direitos dos indivíduos em situação de fuga. O objetivo desta pesquisa será analisar a efetividade do princípio da solidariedade internacional nas propostas de reforma do Sistema Dublin da União Europeia, isto é, de que forma a observância do princípio que nutre o direito de um refugiado é considerado, mesmo quando as propostas não conseguem ser aprovadas, estando estagnadas em face de um modelo de governança conflitiva. Quanto ao método de investigação ora adotado, a pesquisa é desenvolvida mediante análise bibliográfica, documental e estudo de caso. O desenvolvimento do trabalho é dividido três capítulos. O primeiro, busca identificar os princípios que regem o direito dos refugiados e a aplicação destes no sistema europeu e de que forma a segurança dos refugiados é comprometida em situações de crise. No segundo capítulo, analisa-se o colapso do Sistema Dublin mediante a crise de refugiados na Europa, bem como as propostas de reforma do sistema, além de traçar um panorama sobre ações emergências para contenção do problema. O último capítulo busca examinar a gestão dos Estados-Membros da União Europeia em lidar com o colapso do Sistema Dublin, e suas posições em relação as propostas de reforma do sistema. Sendo assim, colige-se que o princípio da solidariedade internacional dos refugiados, conforme previsto na Convenção de Genebra de 1951, deve ser considerado na formulação de políticas de refúgio pelos Estados que sejam signatários desta, expressando observância na proteção de indivíduos em situação de fuga.

Palavras-chave: Refugiados na Europa. Solidariedade Internacional dos Refugiados. Direito Internacional dos Refugiados. Governança conflitiva. Sistema Dublin.

ABSTRACT

The outbreak of armed conflict and the radicalization of political regimes in some countries of the world are events that provide immeasurable short-term damage. For each of these circumstances, civilians are forced to flee and seek refuge in other places so that they are not in danger of life because of this. However, the search for refuge presents adversities beyond escape routes as it is up to the state in which the individual seeks refuge whether or not to grant this status. In view of this fact, the monograph presented seeks to examine the elements foreseen in the current proposals for the reform of the European Union's system for granting refuge, and consequently the Member States that are part of it, seeking to establish an analysis of the principle of international solidarity of refugees, and how the points put into effect this right, and how the States' position has been based on a model of conflictive governance, as soon as the lack of consensus in approving a reform of the system ends up individuals in flight. The objective of this research will be to analyze the effectiveness of the principle of international solidarity in the proposals for reform of the Dublin System of the European Union, namely, how compliance with the principle that nurtures the right of a refugee is considered even when the proposals fail be stagnant in the face of a conflictive governance model. As for the research method adopted, the research is developed through bibliographical, documentary and case study analysis. The development of the work is divided into three chapters. The first seeks to identify the principles governing refugee law and their application to the European system and how refugee security is compromised in crisis situations. The second chapter examines the collapse of the Dublin System through the refugee crisis in Europe, as well as the proposals for reforming the system, as well as mapping out emergency actions to contain the problem. The last chapter seeks to examine the management of the Member States of the European Union in dealing with the collapse of the Dublin System and their positions on proposals for reforming the system. It is therefore agreed that the principle of international solidarity of refugees, as provided for in the 1951 Geneva Convention, should be considered in the formulation of policies of refuge by States that are signatories to it, expressing respect for the protection of persons on the run.

Keywords: Refugees in Europe. International Solidarity of Refugees. International Refugee Law. Conflictive governance. Dublin System.

RÉSUMÉ

Le déclenchement de conflits armés et la radicalisation des régimes politiques dans certains pays du monde sont des événements qui causent des dommages incommensurables à court terme. Pour chacune de ces circonstances, les civils sont obligés de fuir et de chercher refuge dans d'autres lieux afin de ne pas mettre leur vie en danger de mort. Cependant, la recherche du refuge garde les adversités au-delà des issues de secours car il appartient à l'État dans lequel l'individu cherche refuge ou non. Compte tenu de ce qui précède, la monographie présentée cherche à examiner les éléments prévus dans les propositions actuelles de réforme du système d'octroi de refuge de l'Union européenne et, par conséquent, les États membres qui en font partie, cherchant à établir une analyse du principe de solidarité internationale de l'Union européenne. réfugiés, et comment les points concrétisent ce droit, et comment la position des États est basée sur un modèle de gouvernance conflictuelle, dès que le manque de consensus pour approuver une réforme du système finit individus en vol. L'objectif de cette recherche sera d'analyser l'efficacité du principe de solidarité internationale dans les propositions de réforme du Système de Dublin de l'Union européenne, c'est-à-dire comment le respect du principe qui soutient le droit des réfugiés est pris en compte même lorsque les propositions échouent être stagnant face à un modèle de gouvernance conflictuel. En ce qui concerne la méthode de recherche adoptée, la recherche est développée à travers une analyse bibliographique, documentaire et des études de cas. Le développement du travail est divisé en trois chapitres. La première cherche à identifier les principes régissant le droit des réfugiés et leur application au système européen et comment la sécurité des réfugiés est compromise en cas de crise. Le deuxième chapitre examine l'effondrement du Système de Dublin en raison de la crise des réfugiés en Europe, ainsi que les propositions de réforme du système, ainsi que la définition d'actions d'urgence pour contenir le problème. Le dernier chapitre cherche à examiner la gestion des États membres de l'Union européenne face à l'effondrement du système de Dublin et leurs positions sur les propositions de réforme du système. Il est donc convenu que le principe de la solidarité internationale des réfugiés, énoncé dans la Convention de Genève de 1951, devrait être pris en compte dans la formulation des politiques de refuge par les États qui en sont signataires, exprimant le respect de la protection des personnes en fuite.

Mots-clés: Réfugiés en Europe. Solidarité internationale des réfugiés. Droit international des réfugiés. Gouvernance conflictuelle. Système de Dublin.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Pessoas de interesse - 2019 (Projeção).	47
Figura 1 - Detecções de cruzamentos ilegais nas fronteiras externas da União Europeia.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Total de chegadas pelo mar e mortes no Mediterrâneo 2019-2018.	45
Tabela 2 - Refugiados e solicitantes de refúgio por cidadania, idade e sexo - compilação anual (arredondado).....	53
Tabela 3 - Refugiados e solicitantes de refúgio por cidadania, idade e sexo - compilação anual (arredondado).....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CEDH	Convenção Europeia de Direitos do Homem
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EURODAC	European Asylum Dactyloscopy Database
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 AS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO DOS REFUGIADOS E A CONCESSÃO DE REFÚGIO: A SOBERANIA ESTATAL EM FACE DA INTEGRAÇÃO	22
2.1 O exercício da soberania estatal na concessão de refúgio: uma regra internacional?	22
2.2 Os princípios do direito internacional dos refugiados e sua aplicação no sistema regional europeu	29
2.2.1 Derivação do parâmetro internacional de refúgio: o Sistema Regional Europeu como mecanismo de proteção	32
2.3 A securitização de refugiados e solicitantes de refúgio: preservação da segurança internacional ou ofensa ao direito de refúgio?	33
3 O COLAPSO DO SISTEMA DUBLIN E AS PROPOSTAS DE REFORMA ELABORADAS PELO PARLAMENTO EUROPEU	39
3.1 Política de refúgio europeia: construção da agenda e gestão da circulação de pessoas	40
3.1.1 As Regulações de Dublin e seus efeitos de cumprimento	42
3.1.2 A crise dos refugiados na Europa e o colapso do Sistema Dublin.....	45
3.2 O princípio da solidariedade internacional dos refugiados e sua aplicação nas propostas de reforma elaboradas pelo Parlamento Europeu	52
3.3 Uma medida emergencial: o Acordo União Europeia-Turquia	56
4 A CONSTRUÇÃO DE UMA RESPOSTA CONTUNDENTE: AGENDA POLÍTICA PARA REFÚGIO E O EMPENHO DA UNIÃO EUROPEIA E DE SEUS ESTADOS-MEMBROS	62
4.1 Governança conflitiva: A posição dos Estados-Membros da UE sobre refúgio e sua influência para a reforma do Sistema Dublin	64
5 CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

A crise dos refugiados no continente europeu eclodiu com o levantamento de muitas indagações que buscam compreender o fenômeno, e analisar quais variáveis contribuíram para que a situação crítica chegasse ao ponto em que pessoas, temendo por sua vida, fugissem das zonas de conflito e cenários de perseguição em direção a Europa, mesmo que para isso tivessem de enfrentar exaustivas jornadas de um país a outro em busca de abrigo ou mesmo embarcar em balsas amontoadas com um número de pessoas superando e muito a capacidade.

Dentre os questionamentos, o uso do termo migrante e refugiado tem provocado um embaraço no entendimento na mídia e canais de notícias tendo sido empregado, muitas vezes, de maneira errônea para referir-se aos indivíduos que se deslocam de um Estado a outro. Refugiados são indivíduos que escaparam de conflitos armados e perseguições por diferentes motivações e, portanto, precisam ir a outro lugar em busca de asilo¹. Migrantes por sua vez, podem ser considerados como os indivíduos que livremente tomaram a decisão de migrar, por razões de “conveniência pessoal” sem a interferência de qualquer fator externo que venha coibi-lo a tomar tal decisão².

Em todo o mundo, tem-se cerca de 25 milhões de pessoas refugiadas³. Este número contracenana com a eclosão de conflitos como a Guerra Civil Síria (2011-) que tem gerado graves consequências na vida de civis deste país que tem buscado refúgio em outros países⁴.

Neste contexto, a União Europeia tem lidado com o desafio de organizar e processar os pedidos de asilo de pessoas em situação de fuga. Esse desafio é ilustrado mediante a aplicação

¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração:** Glossário sobre Migração. Genebra: OIM, 2009, p.43.

³ A Síria, juntamente com o Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar, e Somália, formam juntos os cinco países com maior “emissão” de refugiados no planeta, representando 68% dos refugiados no mundo. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: Forced displacement in 2017.** Geneva: 2018, p. 2-3. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Oito fatos sobre a crise na Síria.** 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/03/11/oito-fatos-sobre-a-crise-na-siria/>>. Acesso em: 10. jun. 2019.

da Convenção de Dublin assinada em 1990⁵, que estabelece os procedimentos padrões a serem adotados pelos Estados-Membros no que concerne ao processamento dos pedidos de asilo⁶.

Em atendimento a Convenção, a UE implantou o Sistema Europeu Comum de Asilo (Sistema Dublin) onde este é utilizado mediante a prerrogativa de que os pedidos de asilo⁷ feitos por requerentes de refúgio devem ser processados no primeiro da UE país de entrada em que este entrou⁸.

Deste modo, os países, que geograficamente estão localizados nas zonas fronteiriças da UE, muitas vezes são menos capazes de processar todos os pedidos de refúgio em tempo ou sequer oferecer apoio e proteção ao solicitante. Isto por que estes são os países que possuem as fronteiras externas da UE, sendo alvo das rotas dos Bálcãs e do Mediterrâneo (Leste, oeste e central). Tal fato foi evidenciado em 2015, quando o território europeu foi palco do maior influxo de refugiados e migrantes desde a Segunda Guerra Mundial⁹.

Desde então, a UE tem tornado a pauta migratória como uma alta prioridade a ser discutida pelos Estados-Membros. Medidas firmes para lidar com o problema de aglomeração nos campos de espera para os refugiados nos países da fronteira externa da UE tem se tornado emergenciais¹⁰. Logo, a discussão para a reforma do Sistema Dublin está em destaque pois este tem se tornado alvo de críticas, especialmente pelos países que mais recebem requerentes de

⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise** de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin. 1990. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29/>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

⁶ EUROPEAN COMMISSION. **The Dublin System**. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁷ Importante destacar que o termo asilo, embora comumente empregado como sinônimo de refúgio em documentos de direito internacional, possui uma dualidade de significado na América Latina. Isto por que na região, ambos os termos tratam de institutos protetivos distintos, onde o asilo é um ato discricionário de um Estado, diferente do refúgio, que é amparado pelo direito internacional e tem suas prerrogativas justificadas neste. “Todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega”. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção sobre Asilo Diplomático**. Caracas: 28 de março de 1954. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-46.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁸ PARLAMENTO EUROPEU. **Política de Asilo**. Fichas temáticas sobre a União Europeia, 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁹ ANISTIA INTERNACIONAL. **A crise global de refugiados de 2015**. 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/global-refugee-crisis-2015-gallery/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁰ PARLAMENTO EUROPEU. **A resposta da UE à crise de migração**. 2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78629/a-resposta-da-ue-a-crise-de-migracao/>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

refúgio e, pelas regras atuais do sistema, são os únicos responsáveis por lidarem com o processamento dos pedidos destes¹¹.

Ademais, a situação tal como exposta hoje evidencia um tratamento diferenciado de refugiados na Europa uma vez que estes estão fadados a permanecerem nos países de fronteira da UE até que seu pedido seja processado e, só em caso de deferimento, seriam elegíveis para solicitar um novo pedido em outro país do bloco, que em alguns casos, é o país que estes almejam desde o início de sua fuga.

Sendo assim, o Parlamento Europeu, uma das principais instituições da União Europeia, elaborou propostas legislativas que buscam reformar as regras da UE em matéria de asilo que estão predispostas na Convenção de Dublin¹². Uma destas proposta busca assegurar que o sistema possa distribuir igualmente os requerentes de refúgio em todos os Estados-Membros da UE, pautando-se principalmente num princípio de solidariedade entre todos os países logo que se tem como evidente o desequilíbrio enfrentado por aqueles que são desprivilegiados na situação devido a questão geográfica no continente.

As propostas têm sido discutidas exaustivamente pelos líderes europeus que não emplacam êxito no consenso sobre as medidas¹³, o que inviabiliza a aceitação destas e contribui para que o sistema, em seu molde atual, continue a perdurar.

Deste modo, cabe então analisar de que maneira a relação entre a tomada de decisão entre os países da UE e a aplicação de um novo modelo de sistema de asilo contribuem para a resolução do problema.

A governança conflitiva da União Europeia e de seus Estados-Membros tem sido utilizada como um modelo no que tange às políticas migratórias e de asilo em todo o continente. Esta constatação é evidenciada pelas intenções demonstradas no processo de integração europeia que, apenas em 1990 pôde incluir como política a questão da migração e do asilo na

¹¹ CONSELHO EUROPEU. **Reforma das regras da UE em matéria de asilo**. Bruxelas: 2018. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/ceas-reform/>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

¹² PARLAMENTO EUROPEU. **Reforma do sistema de asilo da UE**: a posição do Parlamento sobre o Regulamento de Dublin. 20 de junho de 2018. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/a-posicao-do-parlamento-sobre-o-regulamento-de-dublin>>. Acesso em 15 mar. 2019.

¹³ ACHILLI, Luigi. Why are we not reforming the Dublin Regulation yet?. **Euractiv**, 25 october 2018. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/why-are-we-not-reforming-the-dublin-regulation-yet/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UE¹⁴. Diferente da reação do bloco a crise dos refugiados hoje, que tem direcionado seus esforços para intensificar a vigilância de fronteiras e reforçar o controle migratório, de forma mais contundente do que prover uma resposta mais humanitária¹⁵.

Contudo, no que concerne a uma mudança nos moldes atuais do sistema, a localização geográfica de cada país do bloco e sua agenda política podem ser consideradas como as principais causas que justificam a falha da UE em não conseguir definir uma política de asilo que possa responder o problema a altura.

Por conseguinte, a governança conflitiva acaba por se tornar o modelo padrão na gestão dos problemas nesta matéria, o que acaba evidenciando a desarmonia entre os Estados-Membros para elaboração de uma política europeia de asilo que possa lidar com a crise de refugiados, direcionando estes a um exercício de sua soberania de modo unilateral, desencadeando em políticas nacionais distintas se comparadas.

Em muitos dos casos, o direito humano de buscar refúgio, não é tido em consideração a nível maior em relação a agenda dos Estados, o que provoca uma ruptura na preservação da dignidade humana que tem sido pautada ao longo do último século.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar como as propostas de reforma do Sistema Dublin da União Europeia, elaboradas pelo Parlamento Europeu, efetivam o princípio da solidariedade internacional dos refugiados e de que maneira a posição dos Estados-Membros influencia positiva ou negativamente para a implementação deste. Especificamente, visa expor a história do direito internacional dos refugiados e como este tem sido utilizado no contexto de crise, traça uma análise a respeito das razões que levaram o Sistema Dublin ao colapso e de que modo as propostas do Parlamento Europeu poderiam conter o problema, e como a governança conflitiva dos Estados-Membros da UE tenciona o desenvolvimento de uma nova política europeia em matéria de asilo.

¹⁴ “A manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”. Artigo 2º do Tratado de Maastricht de 1992 (Tratado que instituiu a União Europeia). UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Versão Consolidada 2002)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT&from=EN/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁵ GOODWIN-GILL, Guy S. **The Mediterranean papers – Athens, Naples and Istanbul**. London: Blackstone Chambers, 2015. Disponível em: <https://www.blackstonechambers.com/news/analysis-the_mediterranean/>. Acesso em 19 jun. 2019.

Logo, busca justificar a necessidade de discussão e elaboração de políticas de refúgio e como estas se adequam aos dispositivos predispostos em documentos internacionais que versam sobre a temática. No contexto europeu, a discussão é ainda mais intrigante uma vez que a formulação de uma política de refúgio é titulada pela União Europeia e seguida por todos os seus Estados-Membros, o que proporciona um desafio ainda maior em se atingir o mesmo consenso estabelecido na primeira convenção do tema em 1990 com a necessidade de se reformar o Sistema Dublin.

Além do que, o formato atual penaliza tanto requerentes de refúgio quanto os Estados-Membros fronteiriços, logo que estes primeiros devem ficar retidos no primeiro território do país em que entraram, e estes últimos são responsáveis por processar todos os pedidos.

Anseia-se então como um cenário de equilíbrio e estabilidade no que diz respeito a preservação da paz na região e no respeito a dignidade humana.

A despeito desta inquietação, este trabalho se pautará em uma análise bibliográfica, documental, e estudo de caso. Onde no que compete ao campo documental, utilizar-se-á o estudo de regulamentos e diretivas instituídas pela União Europeia em matéria de asilo, bem como jurisprudências do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Além de tratados internacionais que versam sobre o funcionamento desta, e também da instituição do direito internacional dos refugiados.

A análise bibliográfica será realizada buscando elaborar uma discussão com diferentes autores, no que compete às temáticas do direito de asilo, fluxos migratórios, e proteção e segurança internacional dos refugiados. Para o caso, será utilizado a atual política europeia para asilo, sendo esta, o Sistema Europeu Comum de Asilo da União Europeia e as propostas de reforma para este.

Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, logo que o trabalho debruça-se em descrever as relações sociais que perduram na vida de indivíduos em situação de refúgio, desde a identificação das raízes do problema que o leva a fuga, até a obtenção do *status* de refugiado, ao passo em que se esforça para esclarecer os desafios enfrentados por povos em situação de fuga, especialmente no continente europeu.

A primeira parte do trabalho busca distender a evolução histórica do refúgio no direito internacional, definindo o termo e esclarecendo diferenças com outras nomenclaturas

erroneamente utilizadas. Em seguida, visa apresentar os princípios que regem o direito internacional dos refugiados, as causas que justificam a obtenção de refúgio e como o sistema regional europeu aplica-o como normas.

A terceira seção por sua vez, tem como alvo traçar o desenvolvimento de uma política europeia comum de asilo, buscando apresentar elementos que valem como indícios da preocupação de países do continente com o tema mesmo antes do estabelecimento da União Europeia. Busca também discutir a aplicabilidade do princípio da solidariedade internacional dos refugiados nas propostas de reforma feitas pelo Parlamento Europeu, além de exemplificar o uso de medidas emergenciais pela UE para conter o problema.

A quarta e última seção deste trabalho pretende descrever a governança conflitiva da UE e dos Estados-Membros nos problemas migratórios e de refúgio, além de apresentar a posição de alguns dos países do bloco no que diz respeito a uma reforma do Sistema Dublin e como as posições destes influenciam no percurso para que obtenham êxito na resolução do problema.

2 AS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO DOS REFUGIADOS E A CONCESSÃO DE REFÚGIO: A SOBERANIA ESTATAL EM FACE DA INTEGRAÇÃO

O deslocamento de pessoas faz parte da história humana e tem sua origem tida como tão antiga quanto a própria história da humanidade. As necessidades que surgiram como motivações são inúmeras para descrever como o homem partiu de um local de habitat para outro visando se estabelecer definitivamente neste ou continuar a movimentar-se a um novo território¹⁶. Segurança, recursos de sustento, qualidade de vida, são alguns dos exemplos que descrevem as razões destes fluxos migratórios¹⁷.

No entanto, a questão dos refugiados leva o fenômeno migratório a um grau maior de complexidade. A situação destes pode ser considerada como um drama humanitário ao levarmos em conta que estes indivíduos se sujeitam as mais adversas situações para deixarem seu local de origem e encontrarem um novo local em que possam estabelecer-se.

Além do caráter emergencial para busca de um novo local para viver, o refugiado enfrenta ainda o desafio de lidar com as diferentes normas e legislações atribuídas pelos países signatários da Convenção de Genebra de 1951.

Em ordem para buscar estabelecer as dimensões da realidade dos refugiados, se faz importante identificar a natureza do instituto de refúgio buscando compará-la com as mudanças no cenário internacional, e as posições dos Estados quanto as políticas de concessão, evidenciando ainda o processo de integração dos indivíduos uma vez que sejam reconhecidos como refugiados.

2.1 O exercício da soberania estatal na concessão de refúgio: uma regra internacional?

As buscas por refúgio em situações como as descritas pela Convenção de Genebra de 1951 podem ser encontradas antes mesmo da elaboração da própria Convenção¹⁸. Muito

¹⁶ Ver os termos migração, migrante laboral e migrante econômico no Glossário sobre Migração da OIM. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração:** Glossário sobre Migração. Genebra: OIM, 2009.

¹⁷ “A migração é, frequentemente, analisada nos termos de repulsão do “modelo de atracção e de repulsão”, que observa os factores de atracção que levam as pessoas a deixar o seu país e os factores de repulsão, que os atraem para novos países”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração:** Glossário sobre Migração. Genebra: OIM, 2009, p. 29.

¹⁸ O outono de 1792 na Inglaterra foi marcado por uma série de registros que descrevem a situação emergencial de clérigos franceses nas ruas de Londres uma vez que estes fugiram de seu país pela perseguição sofrida em

embora o consenso no uso de um termo que definisse a situação de indivíduos que buscam por asilo tenham se demorado¹⁹.

Porém, apesar de os termos refugiado e asilo estarem sempre em associação mútua e dependerem um do outro, é necessário que se faça uma distinção entre o significado de ambos. Etimologicamente, o termo refugiado possui sua origem no latim, que significa abrigo ou fuga²⁰. A expressão asilo é uma derivação de uma palavra do idioma grego que significa inviolável²¹.

Não obstante, importa destacar que, um refugiado não é um migrante. As razões que fundamentam o status do indivíduo como tal são profundamente distintas, muito embora os meios sejam similares ao considerar que ambos são parte no processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado²². Logo, o status de refugiado ou asilado concedido a um indivíduo descreve uma proteção a ele oferecida por um poder garantindo sua segurança em razão de uma ameaça por ele fundamentada.

Pense-se, por exemplo, nos abrigos concedidos a estrangeiros, criminosos ou exilados pela Igreja Católica desde a Idade Média acolhendo-os nas dependências de igrejas e capelas e se pondo como intercessora perante as autoridades civis em favor dos tutelados. Tais situações descrevem o asilo religioso que, com o passar dos anos, se tornou ainda mais comum ao passo que trouxe reflexão a solidificação dos Estados modernos ao, na ótica de seus dirigentes, pôr em questão a soberania destes.

virtude da recusa em assinar a Constituição Civil do Clero, uma lei de 1790 que tinha como objetivo reorganizar a Igreja Católica na França transformando bispos e padres em “funcionários públicos eclesiásticos” que seriam eleitos pelo povo e pagos pelo Estado. Essa integração da igreja com o sistema político francês, encarada por Roma como uma tentativa de enfraquecimento da ligação das igrejas na França com a Igreja Católica, foi condenada pelo Papa Pio VI à época. SHAW, Caroline. **Britannia's Embrace: modern humanitarianism and the imperial origins of refugee relief**. New York: Oxford University Press, 2015, p.16.

¹⁹ O uso do termo refugiado foi empregado pela primeira vez no século XVI na França, para associar o status de asilo outorgado a Calvinistas provenientes dos Países Baixos que fugiam da perseguição católica no Édito de Nantes, um documento promulgado em 1598 pelo rei Henry IV, destinado a restaurar a paz interna na França por meio da união dos civis, rompida com a Guerra das Religiões. O decreto definiu os direitos de liberdade religiosa, plenos direitos civis e outras garantias tais como as já asseguradas aos católicos para os protestantes franceses.

²⁰ BACAIA, Livia Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. In: Collection Euryopa, volume 70, 2011. p. 10 disponível em <<https://www.unige.ch/gsi/files/6614/0351/6348/Bacaian.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019

²¹ SOUSA, Constança Urbano de. **Introdução ao estudo do direito dos estrangeiros**. Versão provisória e não revista. Repositório Institucional da Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.

²² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migração**. Genebra: OIM, 2009, p.40.

Apesar da exigência de uma autorização para adentrar em determinado território de um Estado, isto não significa que cruzar as fronteiras para chegar a um destino em outro Estado seja impossível logo que não existem fronteiras absolutamente impermeáveis. No entanto, o Estado moderno edificou sua auto-organização afirmando sua autoridade singular como entidade política soberana e independente²³.

Destarte, os levantes para a promoção de direitos de proteção a indivíduos vítimas de perseguição não foram cessados. A Constituição francesa de 1793, por exemplo, subscreveu em seu artigo 120º a consagração do direito de asilo “aos estrangeiros banidos de sua pátria pela causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos.”²⁴.

Por conseguinte, o artigo apresenta uma ruptura no que diz respeito ao significado do termo asilo pois estende o direito a todo o território francês ao mesmo tempo em que emprega como alvo os indivíduos estrangeiros em sua totalidade e não mais apenas os delinquentes ou protestantes como antes pelo costume eram os afetados. O texto também acrescenta uma negativa aos perseguidores ao negar aos tiranos, causadores da calamidade de perseguição, o direito de asilo. Ademais, o direito de asilo aqui emerge como uma garantia do Estado de proteger ou não estrangeiros requerentes de asilo.

No século XX, a concessão de asilo tornou-se bastante difícil. Isso por que, em virtude do advento das duas grandes guerras mundiais, a responsabilidade de concessão, que pertencia aos Estados, foi limitada pelo estado de guerra no Velho Continente ocasionando na falta de assistência às vítimas de conflito. A partir daí, com o declínio das condições estruturais de outorga ao asilo, o contexto histórico é marcado pelo embate de situação de conflito entre os Estados que, por consequência, contribuíram para o crescimento exponencial de pessoas em busca por refúgio.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Guerra Civil Russa (1917-1922) são os dois principais eventos responsáveis por ressaltar a gravidade do problema dos povos em situação de fuga e que a responsabilidade estrita de cada Estado para conceder refúgio já não mais atendia os anseios do problema.

²³ HOBBSAWM, Eric. **Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Tradução de Maria Célia Paoli e Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1990, p. 32.

²⁴FRANCE. **Constitution du 24 juin 1793**. Disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

A criação da Liga das Nações em 1920 inaugura um esforço mais sofisticado até em então para que a estrutura de organização das relações internacionais pudesse ser então conduzida com a égide de uma instituição multilateral. Com funcionalidade ímpar, a Liga das Nações surge com uma proposta de substituição do equilíbrio de poder por uma comunidade de poder²⁵.

Isto posto, o sistema internacional toma forma criando as figuras de poder paralelo e uma organização superposta, exercendo profunda influência no cenário geopolítico da época, através da articulação de interesses e estratégias para a construção de agendas políticas em favor da produção de soluções que pudessem responder a problemas em escala global.

Sob o baluarte da Liga, em 1921 é criado o Alto Comissariado para os Refugiados que teve como desafio responder às adversidades enfrentadas pelos refugiados russos em razão do colapso do sistema político na Rússia pela revolução de 1917 que deixou milhares em situação insustentável para a continuidade da vida naquele país. Como primeiro Comissário, o norueguês Fridtjof Nansen teria seu nome marcado na vida dos refugiados da época em razão da criação de um certificado que levou o seu nome, o passaporte Nansen. Um documento de identificação para ser emitido para os refugiados russos que permitiu que estes pudessem ir a um país terceiro em busca de trabalho além de distribuir de modo mais equitativo os refugiados nos países membros da Liga das Nações²⁶.

Em 1933, o Alto Comissariado para os Refugiados concebe a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados. A convenção pode ser considerada o primeiro tratado internacional que busca a proteção de refugiados. Foi elaborada para atender a situação de russos, armênios e demais assimilados que estavam em condições de busca por refúgio em razão de sua fuga nas circunstâncias da mudança no regime político na Rússia e a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)²⁷. A criação desta convenção é considerada um marco no direito internacional dos refugiados, sendo referida como o primeiro instrumento legal de proteção ao refugiado.

²⁵ BARACUHY, Braz. **A crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira**. Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vo. 28, Ed. 2. p. 355-397. Jul-Dez 2006.

²⁶ GATRELL, Peter. **The Nansen passport: the innovative response to the refugee crisis that followed the Russian Revolution**. University of Manchester. Manchester, UK: 2017. Disponível em <<https://www.manchester.ac.uk/discover/news/the-nansen-passport-the-innovative-response-to-the-refugee-crisis-that-followed-the-russian-revolution/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

²⁷ NOBEL PRIZE. **The Nansen International Office for Refugees – Nobel Lecture**. Nobel Media AB 2019. Disponível em <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1938/nansen/lecture/>>. Acesso em: 17 abr. de 2019.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, todos os avanços já adquiridos para a proteção dos refugiados foram deixados de lado. O estado de guerra, considerado o pior conflito armado da história da humanidade, assombrou o mundo ao produzir um número ainda maior de refugiados. “In May 1945, over 40 million people were estimated to be displaced in Europe...”²⁸. Deste modo, a situação expôs a necessidade de desenvolvimento de um regimento ainda mais forte e realinhado em relação aos instrumentos de proteção já desenvolvidos pela Liga das Nações.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e de suas agências ao longo dos anos, em destaque o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950, marcam o resultado do histórico de tentativas já realizadas ao longo da primeira metade do século XX para promover a cooperação internacional e manutenção da paz.

Dentre as ações promovida pela ONU através do ACNUR, a elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 que é considerada o maior marco de proteção a refugiados logo que seu texto traz a definição do termo refugiado e quais os princípios de proteção destes. Inicialmente, a Convenção foi elaborada para conceder a proteção às pessoas na Europa que estavam em situação de fuga ou procura por refúgio em razão da Segunda Guerra. Deste modo, a sociedade internacional²⁹ passa a protagonizar um papel fundamental na proteção dos direitos humanos.

Tal protagonismo é traduzido em assegurar as liberdades fundamentais como a liberdade de expressão, a preservação da dignidade da pessoa humana, e o respeito das diferenças, sobretudo na solidariedade entre os povos tal como escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia-Geral da ONU³⁰. Além da Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 que

²⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action**, Chapter 1: The early years, 1 January 2000, p.15. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3ebf9ba80.html>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

²⁹ A sociedade internacional pode ser considerada como a formação derivada da união dos Estados e entidades intergovernamentais para uma atuação ímpar no plano internacional. “International society is not an unchanging entity, but is subject to the ebb and flow of political life. New states are created and old units fall away. New governments come into being within states in a manner contrary to declared constitutions whether or not accompanied by force. Insurgencies occur and belligerent administrations are established in areas of territory hitherto controlled by the legitimate government. Each of these events creates new facts and the question that recognition is concerned with revolves around the extent to which legal effects should flow from such occurrences. Each state will have to decide whether or not to recognize the particular eventuality and the kind of legal entity it should be accepted as”. SHAW, Malcolm N. **International law**. New York: Cambridge University Press. 2008, p. 444.

³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

versam sobre refúgio, outros pactos e tratados foram firmados posteriormente em atendimento aos princípios elencados pela DUDH para proteção dos direitos humanos.

Assim como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (que garante a efetividade da proteção humana) e o Direito Internacional Humanitário (que garante a proteção de vítimas de conflitos armados), o Direito Internacional dos Refugiados, como vertente do Direito Internacional Público, pois assim como este, possui como fontes os tratados, o costume internacional³¹ e os princípios gerais do direito, é amparado por uma agência do sistema internacional que é incumbida como responsável pela aplicação, desenvolvimento e acompanhamento sendo o ACNUR entendido como a agência máxima de proteção aos refugiados no mundo.

Acrescenta-se, ainda, que, diante do que já exposto, a definição do termo refugiado pode ser compreendida por uma análise comparada de três instrumentos internacionais: o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 14 de Dezembro de 1950, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo Adicional de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967 (estes dois últimos relativos ao Estatuto dos Refugiados). Segundo a Convenção de Genebra de 1951, é considerado como “refugiado” qualquer pessoa que:

Temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele³².

Importa destacar que o Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967³³ foi elaborado com a finalidade de extinguir os limites geográficos e temporais descritos a Convenção de 1951,

³¹ Conforme REUTER, Paul., o costume internacional é o resultado de atos seguidos que constituem precedentes, com ênfase no elemento material “constituído pela repetição durante período bastante prolongado de certos atos”, apud ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

³² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: 28 de julho de 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

³³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova York, EUA, 1967. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

permitindo então que a definição, regras de proteção e princípio pudessem vigorar sem um evento de causalidade que as limitasse.

Destarte, as alterações no cenário internacional tiveram um grau de relevância considerável em razão do conflito Leste-Oeste, desencadeando na impregnação de uma carga política e ideológica na questão dos refugiados³⁴. Isto porque, se considerarmos que as limitações geográficas e temporais da Convenção de 1951 entendiam que o problema em questão seria temporário e localizado, a construção do Protocolo Adicional de 1957 exprime que não.

Neste sentido, analisa-se que, mediante a posição dos Estados em função de uma polarização entre os dois blocos que dividiram o mundo na Guerra Fria, esta era associada com a insurgência de conflitos que ocorreram naquele período, tal como no processo de descolonização afro-asiático que, em alguns países, ocorreu com uma transição violenta (como a Ruanda e o Paquistão), e que a perspectiva vigente seria de que cessado o conflito, o problema dos refugiados também seria resolvido³⁵.

Porém, as relações de conflito assumem uma nova polaridade no contexto pós-guerra, ensejando uma divisão Norte-Sul, destacando países desenvolvidos e países em desenvolvimento³⁶. Onde os países desenvolvidos iniciam um processo de olhar de cautela para com a instituição do refúgio, enquadrando-o como uma fragilidade em seus controles migratórios³⁷.

Colige-se então que, o direito de buscar asilo é regulado pela Convenção de Genebra de 1951 uma vez que este instituto é uma prerrogativa, em sentido *lato sensu*, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 prevendo que o indivíduo é sujeito de direito ao poder solicitar proteção a outro Estado, mas por outro lado, exime o Estado de qualquer obrigação para deferimento³⁸.

³⁴ ROCHA, Rossana Reis. MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010, p. 21.

³⁵ MOREIRA, Julia Bertino. **A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais**. Anais, pp. 1-24, 2016, p. 10.

³⁶ MOREIRA, Julia Bertino. **A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais**. Anais, pp. 1-24, 2016, p. 10.

³⁷ ROCHA, Rossana Reis. MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010, p. 21.

³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p.37.

2.2 Os princípios do direito internacional dos refugiados e sua aplicação no sistema regional europeu

A Convenção de 1951 é o instrumento que prevê os direitos dos refugiados e os compromissos dos Estados signatários para com os indivíduos em situação de refúgio ou até mesmo enquanto solicitantes do pedido.

Além de destacar um padrão internacional no tratamento dos refugiados para incorporar a difusão e proteção ao direito destes em áreas como empregabilidade, educação, habitação, liberdade de ir e vir, acesso à justiça, naturalização, e, acima de tudo, medidas de segurança para o combate ao retorno a um país em que este poderão estar expostos a um risco de perseguição³⁹.

Dentre todas as regras descritas no documento, existem cinco que estão entre os principais fundamentos que sustentam a base do direito de um refugiado: (1) O princípio do non-refoulement (ou não-devolução) presente no artigo nº 33, assegura que um refugiado ou solicitante de refúgio⁴⁰, não será devolvido para um território em que possa estar exposto a risco de vida ou privação de liberdade em razão de “sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”⁴¹ por parte do Estado que lhe concedeu refúgio; (2) princípio da cooperação internacional, baseado no 4º parágrafo do preâmbulo da Convenção, é o entendimento de que os países não podem atuar de modo individual para elaboração de medidas que respondam aos problemas que os cercam no que diz respeito ao fluxo de refugiados⁴² logo que, as causas, origens, rotas de trânsito, condições de

³⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action**, Chapter 1: The early years, 1 January 2000, p.23. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3ebf9ba80.html>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

⁴⁰ Ou solicitante de asilo é a “Pessoa que pretende ser admitida num país como refugiado e que aguarda uma decisão relativamente ao seu requerimento para obter o estatuto de refugiado segundo os instrumentos, internacionais e nacionais, competentes. Em caso de indeferimento, tem que abandonar o país e poderá ser expulsa, tal como qualquer estrangeiro em situação irregular, excepto se for autorizado a permanecer por razões humanitárias ou outros fundamentos relacionados”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração**: Glossário sobre Migração. Genebra: OIM, 2009, p. 66.

⁴¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: 28 de julho de 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

⁴² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: 28 de julho de 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

mobilidade, são exemplos dos problemas enfrentados por indivíduos em situação de fuga e, portanto, enquadrados como problemas transnacionais; (3) o princípio da solidariedade internacional, também amparado no 4º parágrafo do preâmbulo, deriva da compreensão de que um indivíduo é antes de tudo um cidadão global⁴³ e que os Estados em cooperação são responsáveis pela tutela destes para garantir sua proteção; (4) o princípio da não discriminação, previstos nos artigos nº 3 e nº 4, afirma que os Estados não deverão discriminar os refugiados ao aplicar as garantias da convenção⁴⁴; e (5) o princípio da unidade familiar, busca garantir a tutela não só do refugiado, mas também daqueles que o cercam⁴⁵.

Conquanto, destaca-se a relação do princípio da solidariedade internacional para com as razões que constroem um cenário de terror que motiva um indivíduo a buscar refúgio. Isto por que não há nenhuma definição prevista pela Convenção de Genebra de 1951 que venha a definir o que é perseguição. E isto se mostra como um ponto relevante ao constatar-se a data de elaboração do documento e todo o desenvolvimento empregado pelo homem em tecnologias e atos que tiveram como intuito alvejar um semelhante perseguindo-o em diferentes conotações.

O caráter indeterminado no significado do termo ou até mesmo em exemplificação de que modos a perseguição a um indivíduo representa ameaça a sua liberdade ou sua vida, denota uma forma visionária, que pode ou não ter sido involuntária, em enquadrar como perseguição todas as formas até então conhecidas ou aqueles que viriam a surgir no futuro.

Feller, Türk e Nicholson afirmam que “definir (perseguição) seria um risco que poderia limitar um fenômeno que infelizmente tem se mostrado bastante adaptável na história da humanidade”⁴⁶.

⁴³ Em uma conferência do TEDx, Hugh Evans afirmou que: “A global citizen is someone who self-identifies first and foremost not as a member of a state, a tribe or a nation, but as a member of the human race.”. EVANS, Hugh. **What does it mean to be a citizen of the world?** Vancouver, 15-19 fev. 2016. YouTube: TED. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ODLg_00f9BE> Acesso em: 18 mai. 2019.

⁴⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: 28 de julho de 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019

⁴⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Genebra: ACNUR, 2011, p. 38. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf> Acesso em: 18 mai. 2019.

⁴⁶ “[...] define it a risk that could limit a phenomenon that has unfortunately shown itself all too adaptable in the history of humankind.” TÜRK, Volker., NICHOLSON, Frances. Refugee protection in international law: an overall perspective. In: Erika Feller, Volker Türk e Frances Nicholson (editors) – **Refugee protection in international law**: UNHCR's global consultation on international protection, Cambridge University Press, 2003.

Conforme descrito no Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado do ACNUR, a expressão “fundado temor de perseguição” é considerada altamente subjetiva pois não requisita uma categoria de refúgio, mas proporciona a necessidade de comprovação subjetiva de que o “temor” ou “receio” apresentado é fundamentado por um elemento objetivo⁴⁷.

Ora, a perseguição então não é comprovada apenas em tentativas, com êxito ou não, de ataques à integridade física de um indivíduo, mas também por sua presunção de receio fundamentado por ações prévias que venham a justificar um atentado a sua liberdade ou vida. Para Livia Bacaian, perseguição pode ser entendida como assédio, abuso ou maltrato, ainda que não seja definida em um termo legal⁴⁸.

Sendo assim, imputa-se a necessidade de construir políticas que venham a considerar a solidariedade como um elemento com significado além do valor social e moral de cooperação. Estratégias de acolhimento, proteção e adaptação, são matrizes que denotam o compromisso estatal de adotar um modelo de integração que condicione a uma efetividade na garantia do direito de um refugiado, pressupondo que a ação legal posta produza um efeito recíproco da sociedade, para que haja harmonia na integração social dos refugiados.

O caráter inalienável do direito de refúgio não é suficiente por si só para garantir que a realidade seja tal como exposto nos documentos legais. Torna-se um compromisso assumido pelos Estados em conseguir alcançar um patamar em que a sociedade consiga acolher e vivenciar aquilo que a política objetiva, proporcionando então em um ambiente sólido para a integração social dos refugiados.

⁴⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Genebra: ACNUR, 2011, p. 12. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf> Acesso em: 18 mai 2019.

⁴⁸ BACAIAN, Livia Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union**. In: Collection Euryopa, volume 70, 2011. p. 12. Disponível em <<https://www.unige.ch/gsi/files/6614/0351/6348/Bacaian.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

2.2.1 Derivação do parâmetro internacional de refúgio: o Sistema Regional Europeu como mecanismo de proteção

Para além da Convenção de Genebra de 1951, existem outros acordos e convenções regionais que também versam sobre a proteção dos refugiados. Logo, entendendo a Convenção de 1951 como o Sistema Global das Nações Unidas para proteção dos refugiados, tem-se outros instrumentos que, de acordo com sua origem, irão descrever os funcionamentos dos chamados sistemas regionais tais como os dos continentes africanos, americanos e europeus. Neste ponto, analisa-se os pontos mais importantes que definem o sistema regional europeu.

Os instrumentos elaborados para a aplicação de proteção dos refugiados na Europa foram dados em formato de recomendação e não obrigação. Tais recomendações foram emanadas pela mais antiga instituição europeia: o Conselho da Europa⁴⁹.

Sob o resguardo do Conselho da Europa, foi assinado em 1950 a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, também conhecida como Convenção Europeia de Direitos Humanos (ou do Homem). A convenção institui, dentre alguns pontos, prerrogativas tais como: proteção a liberdade, o não uso de penas ou tratamentos desumanos, e a proibição de discriminação⁵⁰.

Por mais que a Convenção não traga dispositivos que versem sobre o direito dos refugiados, sua aplicabilidade reside nos territórios de todos os Estados-Membros da UE, onde todos são indivíduos que estão sob sua égide, inclusive os refugiados⁵¹. Além do que, Protocolos Adicionais à Convenção em matéria de asilo foram adicionados, aglutinando prerrogativas de interesse ao direito dos refugiados⁵².

⁴⁹ Não confundir com: o Conselho Europeu, órgão composto por chefes de estado e de governo que se reúnem para um conselho de decisão sobre as políticas gerais para toda a UE; ou com o Conselho da União Europeia, órgão legislativo com representação de políticos nacionais com nível ministerial em diferentes formações (política externa, economia e finanças, agricultura, educação, telecomunicações, etc.). Ambos estes são instituições da UE. O Conselho da Europa, considerada a principal organização de defesa dos direitos humanos no continente, não faz parte da UE.

⁵⁰ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Council of Europe. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma, 4 de novembro de 1950. Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2019

⁵¹ CIERCO, Teresa. **A instituição de asilo na União Europeia**. Coimbra: Edições Almedina, 2010, p. 68.

⁵² Dentre os Protocolos Adicionais, destacam-se: a Recomendação 293 (1961) da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, onde se propõe a introdução um artigo específico sobre o direito de asilo no segundo protocolo à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; a Recomendação n.º 434 (1965) da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, relativa à "Aplicação do direito de asilo aos refugiados europeus", lembra que "o direito de asilo faz parte integrante do património comum que representa as tradições europeias", convida os

Infere-se que a questão dos refugiados, muito embora seja reconhecida no plano jurídico por meio de instrumentos internacionais específicos, lida com a problemática do respeito à dignidade humana e, conseguinte, o direito à vida. De pouco ajudaria compreender e reafirmar que tais indivíduos, por serem amparados por normas jurídicas específicas, seriam então protegidos por estas se, antes de tudo, o seu direito humano a busca por moradia, alimento, saúde, e habitação em outros territórios não for previamente entendido e respeitado.

Na União Europeia, a atual crise de refugiados, considerada como a mais grave desde a Segunda Guerra Mundial, é duramente questionada por políticos do mundo inteiro, inclusive do próprio bloco⁵³. A incapacidade de atuação dos órgãos intergovernamentais resultante de um maior endurecimento político por parte de líderes dos países-membros da UE torna a situação ainda mais delicada, por mais que seja o risco enfrentado não só por uma, mas por milhares de vidas humanas que estão em fuga em busca de um ambiente de acolhimento e paz.

2.3 A securitização de refugiados e solicitantes de refúgio: preservação da segurança internacional ou ofensa ao direito de refúgio?

Como já exposto, após o fim da Segunda Guerra Mundial, a criação do ACNUR e da Convenção Relativa à proteção dos refugiados, os Estados passaram a não mais serem os responsáveis por critérios de análise de pedidos de refúgio baseados em um sistema de regras próprio, mas sim, com a assinatura da Convenção de Genebra de 1951, puderam construir

Estados a respeitar o princípio de non-refoulement, oferecendo aos requerentes de asilo, pelo menos, um "asilo provisório", e invoca a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, mais concretamente, o artigo 3º que interdita o tratamento desumano; o Acordo Europeu sobre a Transferência da Responsabilidade relativa a Refugiados (1980) e a Recomendação sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais Relativos ao Asilo (1981); e, a Recomendação relativa à Protecção de Pessoas que satisfazem os Critérios da Convenção de Genebra e que não são Formalmente Reconhecidas como Refugiados (1984). CIERCO, Teresa. **A instituição de asilo na União Europeia**. Coimbra: Edições Almedina, 2010, pp. 68-69

⁵³ Em sessão plenária do Parlamento Europeu na pauta sobre as conclusões da reunião do Conselho Europeu de 28 e 29 de junho de 2018, o eurodeputado alemão Udo Bullmann questionou o presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, sobre a falta de consenso na reunião do Conselho Europeu sobre a reforma do Sistema Dublin: “[...] perdem-se vidas todos os dias no Mediterrâneo. Uma só vida perdida já é demais. É um escândalo terrível que não atuemos em conjunto para pôr termo a esta situação. [...] Quantas pessoas precisam morrer à espera (do resultado) deste debate?”. BULLMANN, Udo. **Conclusões da reunião do Conselho Europeu de 28 e 29 de junho de 2018 (debate)**. Bruxelas, 03 jul. 2018. Parlamento Europeu: EPTV. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pt/plenary/video?debate=1530623199692>. Acesso em: 25 mai. 2019.

políticas e agências governamentais que pudessem atender aos princípios, direitos e deveres dos refugiados.

No entanto, cabe analisar que, no cenário atual, as perspectivas para uma massa de indivíduos em situação de fuga mudaram. Cinquenta anos depois da elaboração da Convenção, outras variáveis surgiram à medida que o fluxo de pessoas mudando de um território a outro se intensificou.

Tendo conhecimento de que refugiados e migrantes não são propriamente indivíduos iguais, a reação que Estados na atualidade tem desempenhado em resposta a catástrofes humanitárias ou eventos que deixam em risco a segurança nacional podem, por exemplo, acabar por proporcionar uma situação hostil para novos imigrantes e conseguinte, para refugiados atribuindo a estes uma responsabilidade absoluta por tais atos. Fatores como terrorismo, sucessivos conflitos armados, novas capacidades econômicas e técnicas, e o desenvolvimento de tecnologias de informação e defesa são hoje alguns aspectos relevantes para entender como a crise dos refugiados na Europa hoje vai além da abertura de fronteiras pelos países do Velho Continente⁵⁴.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa (ou Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE) de 2009, proporcionou a UE uma maior abertura no desenvolvimento de uma política para prevenção de conflitos e manutenção da paz colocando como prioridade o combate a migração irregular, tráfico de armas, pessoas e drogas, pirataria no mar, em especial no norte da África⁵⁵.

Ainda assim, a eclosão da onda de protestos conhecida como Primavera Árabe⁵⁶ por exemplo, expõe como Estados como a Itália, que possui uma posição de destaque por sua proximidade geográfica com o norte da África, sendo uma via de trânsito de migrantes e

⁵⁴ WUNDERLICH, Daniel. **The limits of external governance: implementing EU external migration policy.** *Journal of European Public Policy*, v. 19, no. 9, pp. 1414-1433, 2012, p. 1423.

⁵⁵ GERMOND, Basil., SMITH, Michael E. **Re-thinking European security interests and the ESDP: Explaining the EU's anti-piracy operation.** *Contemporary Security Policy*, 30(3), 2009. p. 573–593, p. 577.

⁵⁶ “The arab spring began in the dead of winter on 17 December 2010, when Mohamed Bouazizi a 26-year-old vendor from Sidi Bouzid in Tunisia, set himself on fire in protest against the confiscation of his produce cart. At the time it was an inconspicuous act - no one, not even the US Department of State, had heard of the incident. It was off the world's radars, but not for long. Protests began the very same day, locally, in Sidi Bouzid, but then spread across the country; the scale was so massive and surprising that it forced President Zine El Abidin Ben Ali, in office since 1987, to issue a warning on 28 December that dissent would be severely punished. The Arab Spring had marked up its first successful seesaw of popular protest and official denunciation, a pattern that would soon become a familiar trope throughout the Arab world”. DABASHI, Hamid. **The Arab Spring: The End of Postcolonialism.** London: Zed Books, 2012, p. 37.

refugiados é um país de destino para estes, adotou políticas para restringir a entrada de pessoas em situação de fuga provenientes de países africanos em razão dos conflitos ocorridos nestes⁵⁷.

Políticas de restrição a imigrantes e indivíduos em situação de fuga podem estar sempre presentes nas mesas de decisão de Estados fronteiriços da União Europeia. A guerra na Síria é hoje um evento que é usado como justificativa a políticas de segurança como a segurança de fronteiras terrestres e marítimas da UE, além de amparar a propagação de um falso rótulo aos refugiados, atribuindo, a estes, características de portadores de calamidades que seriam consideradas ameaças à segurança dos Estados⁵⁸.

Infere-se que países desenvolvidos, que acabam se tornando destino ou rota de trânsito de movimentos de migração, se reservam na posição de elaborar políticas de controle que são desenvolvidas a fim de restringir a entrada ou torná-la limitada para solicitantes de asilo, refugiados e migrantes.

Destarte, para além do desenvolvimento de políticas de prevenção de conflito que afeta qualquer fenômeno migratório, os Estados-membros por sua vez também apresentam ações de atração a migrantes ou refugiados. Tratam-se de políticas de estado cada vez mais robustas no que diz respeito a efetividade de permanência de um estrangeiro em seu território. Em 2018, a Alemanha aprovou uma nova lei que favorece a contratação de estrangeiros qualificados de fora da UE, fomentando então um desenvolvimento na política migratória⁵⁹.

Tais políticas são consideradas comopositoras àquelas destinadas a restringir a entrada de movimentos migratórios, justamente por se tratarem de políticas direcionadas ao incentivo a receber, por exemplo, indivíduos com grandes qualificações. Estas políticas são denominadas como políticas de *brain drain*⁶⁰. São exemplificadas como programas e políticas governamentais de integração, levando os indivíduos a um bem-estar social ao passo que estes são absorvidos pelo capital econômico daquele país.

⁵⁷ TRAINOR, IAN. HOOPER, John. France and Italy in call to close EU borders in wake of Arab protests. **The Guardian**, 27 abril 2011. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2011/apr/26/eu-borders-arab-protests/>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

⁵⁸ MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. **Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular**. 2019. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019, 67.

⁵⁹ CONOLLY, Kate. Germany passes immigration law to lure non-EU skilled workers. **The Guardian**, 19 december 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/dec/19/germany-passes-immigration-law-to-lure-non-eu-skilled-workers>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

⁶⁰ BESHAROV, Douglas; LOPEZ, Mark; SIEGEL, Melissa. **International conference news: trends in migration and migration policy**. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 32, n. 3, p. 655-660, 2013, p. 657.

A própria UE age com pioneirismo ao elaborar a *Blue Card Directive*⁶¹ em 2009, uma política que busca alavancar o número de migrantes com altas qualificações no continente europeu. Além do que, a política para concessão de cidadanias da UE muito evoluiu ao longo dos últimos anos. Muito embora essa evolução convergente ainda carregue diferenças substanciais, entre os Estados-Membros do bloco.

Desde 1980, a UE tem desenvolvido políticas de cidadanias que podem ser destacadas em seis tendências-chave: (1) maior igualdade no tratamento de homens e mulheres com descendência; (2) junção de das políticas de países da UE que se baseiam em concessão de cidadania por meio do direito de nascimento (*jus soli*⁶²) com as de países com concessão de cidadania por base na origem dos pais (*jus sanguinis*⁶³) resultando em uma política única; (3) uma maior aceitação de indivíduos com dupla cidadania; (4) o uso de testes de língua e de cidadania do país, bem como o estabelecimento de outras condições para se naturalizar, tal como a exigência de uma quantidade mínima de anos de residência em um país da UE; (5) mais atenção a indivíduos apátridas, com oferecimento de provisões para crianças nascidas no exterior para pais registrados como cidadãos no consulado de um país; e (6) mais adesões e países interessados em compor o bloco pelas políticas de cidadania e as possibilidade de convergência no futuro⁶⁴.

Considerando os fatos que fazem parte da formulação de políticas de restrição a entrada de solicitantes de asilo, refúgio e migrantes incluindo fechamento de fronteiras em especial aos refugiados e solicitantes de refúgio sírios, pois a Guerra na Síria é hoje um dos principais contribuintes para o cenário de desastre migratório nas fronteiras da UE, territoriais ou marítimas, aglutinando-as com os programas de integração e atração a migrantes por exemplo, tem-se hoje uma clara superação das políticas restritivas em relação as opositoras.

Outras variáveis serão responsáveis por justificar o porquê deste resultado, tais como fortalecimento do nacionalismo, prevenção ao terrorismo, e o papel da mídia na cobertura das

⁶¹ EUROPEAN PARLIAMENT. **Revision of the Blue Card Directive**. Brussels, 2017. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI%282017%29603942_EN.pdf/>. Acesso em: 16 mai. 2019.

⁶² *Jus Soli*, ou “direito de solo”, é um termo que indica um princípio pelo qual o direito à cidadania é resguardado a um indivíduo que nasceu em determinado território.

⁶³ *Jus Sanguinis*, ou “direito de sangue”, é um termo que indica um princípio pelo qual a cidadania é estendida aos filhos de pais (apenas um ou ambos) que são cidadãos de um estado. A cidadania não é dada pelo local de nascimento, mas por herança dos pais.

⁶⁴ VINK, Maarten Peter., GROOT, Gerard-René de. Citizenship Policies in the European Union. In: BESHAROV, D., LOPEZ, M., eds. **Adjusting to a World in Motion: Trends in Migration and Migration Policy**. Oxford University Press, p. 209-231, 2016, p.212.

causas que desequilibraram as sociedades de origem destes indivíduos em fuga e a situação destes ao solicitarem refúgio ou já estarem dentro do país destino com o status de refugiado reconhecido.

Um elemento chave de análise sobre a situação dos refugiados está atrelado a como a mídia reporta a situação destes. Em coberturas jornalísticas, tem-se a utilização do termo imigrante ilegal, para se referir aos indivíduos que estão busca de refúgio em outro território, mas que ainda não obtiveram reconhecimento⁶⁵. O termo “imigrante ilegal” emite uma conotação negativa ao implicar que estes indivíduos são parte de um grupo restrito a práticas ilegais quando na verdade, em análise jurídica, as leis de migração e refúgio são consideradas como parte do direito civil e não do direito penal. “Ilegal” implica que há desconformidade com a lei, ensejando criminalidade.

Logo, não é possível considerar que um indivíduo que busca por refúgio em outro território seja considerado ilegal, visto que este esteja exercendo um direito humano fundamental de pedir refúgio sob o direito internacional⁶⁶.

A criminalização destes indivíduos por meio do dano cometido pela utilização de termos incorretos ao referir-se a crise dos refugiados gera uma conseguinte hostilização destes pelos habitantes nacionais de cada Estado, o que irá endossar as medidas contra a entrada de migrantes e refugiados propostas pelos legisladores de espectro nacionalista. Um efeito cataclista então é desencadeado onde as vítimas serão aquelas que já são padecem do problema de fuga resultando num cenário de rotulação de que os indivíduos em situação de fuga são verdadeiros portadores de calamidades que comprometerão a segurança dos povos e dos Estados em que vão.

Bourdieu explica como a violência simbólica é propagada por meio de sistemas simbólicos num espaço social seguindo o padrão de um discurso dominante, tal como o de chefes de Estado e/ou governo ao exacerbarem medidas para o fechamento das fronteiras para não acolhimento a refugiados. “[...] os sistemas simbólicos cumprem sua função política de [...]”

⁶⁵ DELFIM, Rodrigo Borges. Campanha pede fim do uso do termo “ilegal” sobre imigração. **MigraMundo**, 26 de junho de 2014. Disponível em: <<https://migramundo.com/campanha-pede-fim-do-uso-do-termo-ilegal-sobre-imigracao/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁶⁶ NATIONAL UNION OF JOURNALISTS. **Fair play**: refugees and asylum seekers in Scotland: a guide for journalists. Scotland: Oxfam, 2007, p.13.

assegurar a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica) dando reforço da sua própria força que as fundamentam[...]”⁶⁷.

O uso do termo “ilegal” pela mídia⁶⁸, principalmente em redes sociais, inibe a propagação do conhecimento devido sobre o que está em jogo quando um indivíduo solicita refúgio. A não distinção entre migrantes e refugiados é um ponto alto no uso da informação acarretando na condenação massifica destes indivíduos que enfrentam demasiadas tribulações.

Há também uma tendência de condenação aqueles que tiveram seu pedido negado e precisaram recorrer sendo passíveis de longa espera no processamento do pedido e suscetíveis a vulnerabilidades reforçadas pela opinião pública em geral em razão do desconhecimento da causa.

Discutir as adversidades enfrentadas por estes indivíduos é essencial para que tenhamos uma compreensão holística do fenômeno. Apenas afirmar que o direito a solicitar refúgio é um direito humano pode nem sempre ser efetivo para atingir o objetivo final de solidariedade aos indivíduos em situação de fuga logo que a mesma prerrogativa abre a discussão de que os Estados também são responsáveis pelo controle de suas fronteiras⁶⁹.

A promoção do direito dos refugiados não só para a sociedade em geral, mas especialmente para os atores de poder responsáveis pela elaboração de políticas migratórias, se mostra fundamental para a promoção da paz e respeito a vida humana.

⁶⁷ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989, p. 11.

⁶⁸ Os veículos de imprensa, sobretudo os noticiários, comumente utilizam a expressão para se referir àqueles que ainda estão em busca ou processo de reconhecimento. MORAIS, Pâmela. Por que existe xenofobia no Brasil? **Politize!**, 17 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/xenofobia-no-brasil-existe/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

⁶⁹ DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal**: what globalization means for migration and law. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 47.

3 O COLAPSO DO SISTEMA DUBLIN E AS PROPOSTAS DE REFORMA ELABORADAS PELO PARLAMENTO EUROPEU

Em certos cenários, são vislumbrados atos ou posições que buscam por reforçar a base histórica de construção de um determinado Estado por meio de exaltação da identidade nacional, por exemplo. A proliferação de uma possível ameaça de abalo das estruturas basilares pode provocar um receio na comunidade de ver corrompido os pilares identitários que lhe dão força de sentimento de pertencimento e origem.

Um receio deste porte pode proporcionar situações que venham a solidificar um determinado grupo majoritário dentro de uma sociedade exacerbando soluções que venham a reduzir um outro grupo que não compactua dos mesmos valores em alta naquele Estado em razão de ter os seus próprios, mesmo que estes não sejam partilhados pela maioria dos indivíduos ali inseridos.

Logo, governos podem ainda forçar movimentos migratórios como parte de uma política para alcançar uma homogeneidade cultural ou afirmar o domínio de uma comunidade étnica sobre outra mesmo até mesmo quando esta última é forçada a migrar para um outro território⁷⁰.

Deste modo, pode-se entender que a ação de homogeneidade pode ser estabelecida tanto em países de origem migratória para países da UE, desencadeando movimentos migratórios e de fuga, quanto dentro mesmo da próprios países do bloco que recebem estes indivíduos e que por receio de uma ameaça, representada pelos indivíduos em fuga ao chegarem nestes países, irão desenvolver uma rotulação de que estes são precursores de um risco existencial à segurança e a estabilidade, desencadeando uma consequente insegurança social em determinados Estados a nível geral⁷¹.

Infere-se, a partir desta interpretação, como a política de asilo europeia pode ser influenciada para atender a solidariedade e direitos humanos como garantias presentes em um molde europeizado.

⁷⁰ WEINER, Myron. **Security, Stability and International Migration**. Draft of a paper in preparation for publication. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1990, p. 7.

⁷¹ ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. In: Coté Jr., Owen R.; LYNN-JONES, Sean M. **International Security**. Vol. 31, N° 1 (Summer, 2006). Cambridge: The MIT Press, p. 164-199, 2006, p. 181.

Isto por que a Europa se consolida com uma cultura de debate e discussão que compõe uma identidade europeia, com base em uma retórica fundada em tradições históricas e interpretação cristã, e outra retórica excludente e hostil a estrangeiros e imigrantes não pertencentes à UE⁷².

Faz-se necessário enfatizar que, por mais que uma conduta excludente ou de atração a migrantes venha a ser aferida na concepção de políticas migratórias por parte da UE ou dos Estados-Membros, estas podem acabar por reverberar no desenvolvimento de uma política de asilo a refugiados, que pretende-se discutir na seção seguinte deste capítulo.

3.1 Política de refúgio europeia: construção da agenda e gestão da circulação de pessoas

A Comunidade Econômica Europeia pautou a migração como um de seus temas mais relevantes quando foi criada em 1957⁷³. O cenário da época despertava atração para indivíduos que viessem a migrar ao continente uma vez que este estava em transição para uma integração principalmente econômica e de circulação de bens. Dentro deste processo de integração, destaca-se a assinatura de um pacto que foi central na discussão da questão migratória: o Acordo de Schengen⁷⁴.

O acordo resultou na extinção absoluta de fronteiras entre os países que o assinaram resultando num território europeu de livre circulação de bens, objetos e pessoas em substituição a apenas uma única fronteira externa. O mesmo acordo estabelece ainda uma série de regras comuns concernentes à concessão de vistos de curta duração, controle de fronteiras e pedidos

⁷² RISSE, Thomas. **A Community of Europeans?** Transnational Identities and Public Spheres. London: Cornell University Press, 2010, p. 52.

⁷³ O Tratado de Roma, documento que instituiu a Comunidade Econômica Europeia assinado em 25 de março de 1957, buscou garantir prerrogativas para assegurar a segurança social de trabalhadores migrantes e seus dependentes, conforme seu artigo 51º e 121º. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Europeia**. 25 de março de 1957. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome/>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

⁷⁴ O denominado “Espaço Schengen” é a área geográfica corresponde ao território dos países que são signatários do acordo que, atualmente, são: França, Países-Baixos, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Suécia, República Tcheca, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovênia, Eslováquia, Estónia, Letónia, Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein. Note-se que Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein, apesar de não membros da UE, são do Espaço Schengen. Por outro lado, Reino Unido, Irlanda, Bulgária, Romênia e Chipre são membros da UE, mas não do Espaço Schengen. UNIÃO EUROPEIA. **Glossário das sínteses**: Schengen (Acordo e Convenção). 1985. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=pt/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

de asilo⁷⁵.

O Acordo de Schengen é também um exemplo de cooperação reforçada entre os Estados-Membros além do que, o espaço ora instituído por meio do tratado também adere ao quadro institucional e jurídico da UE à medida que também goza de controle parlamentar e judicial⁷⁶. Todavia, o acordo por mais que trouxesse a cooperação entre os Estados-Membros a um nível de harmonização mais elevado para os cidadãos europeus, poucos esforços foram feitos em relação aos indivíduos que não possuem cidadania europeia.

Contudo, o Espaço Schengen devidamente implementado em 1995 eliminando então o controle de fronteiras dos países signatários e proporcionando então a livre circulação de bens e pessoas, nacionais ou estrangeiros, entre estes⁷⁷.

Ainda assim, tem-se a Convenção de Dublin de 1990, tratado europeu que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida no território de qualquer Estado-Membro da UE onde este, responsável por esta análise, será o primeiro país em que o requerente entrou⁷⁸.

Este regulamento, que veio a ser incorporado pela UE através do Tratado de Amsterdã (1997)⁷⁹, entrou em vigor no mesmo ano, e foi devidamente implementado em 1999 mediante

⁷⁵ EUROPEAN UNION. **Summaries of EU legislation. The schengen area and cooperation**. Brussels, BE: 2009. Disponível em:

<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁷⁶ BIGO, Didier.; GUILD, Elspeth. Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union. In: **Cultures & Conflits**. Paris: L'Harmattan, 2003, p.9.

⁷⁷ EUROPEAN UNION. **Summaries of EU legislation. The schengen area and cooperation**. Brussels, BE: 2009. Disponível em:

<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁷⁸ EUROPEAN COUNCIL. **Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland)**. 1990. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1990090/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁷⁹ “Artigo 73º-K: O Conselho, deliberando nos termos do artigo 739-0, adoptará, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão: 1. Medidas em matéria de asilo concordantes com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, bem como com os demais tratados pertinentes, nos seguintes domínios: a) Critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro; b) Normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados- -Membros; c) Normas mínimas em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado; d) Normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros;”. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amesterdão que altera do Tratado da União Europeia, os tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a**

a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA ou Sistema Dublin) que permite colocar em prática os critérios estabelecidos na convenção pelo controle de informações dos requerentes de asilo⁸⁰.

Destaca-se então a discordância entre o funcionamento do Sistema Dublin e do Espaço Schengen pois o espaço aboliu fronteiras para a circulação de pessoas, mas o sistema abole a livre escolha do indivíduo em solicitar asilo no país europeu que desejar. Logo, é evidente que a solidariedade internacional como princípio do direito dos refugiados enfrenta um paradigma diante da dimensão em que é constituída a União Europeia e seus Estados-Membros.

Isto por que tem-se uma dicotomia no modus operandi de como um indivíduo que não seja nacional de um país europeu pode entrar no continente. Uma vez turista, o estrangeiro poderá entrar nos países da UE signatários do Acordo de Schengen com livre circulação como qualquer nacional europeu. No entanto, se o estrangeiro estiver procurando refúgio deverá ficar retido no país que entrou para ter seu pedido analisado, lhe sendo negado o direito de prosseguir a um outro país que lhe seja de escolha por vontade.

Tal mitigação na formulação de uma política europeia comum de asilo define em que pontos o respeito a vida humana é considerado e onde este, que deveria se sobressair acima de qualquer situação, desde que não se ponha a ordem pública em risco, tem sua validade. A seguir, veremos o desenvolvimento do Sistema Dublin na UE e como a concepção deste, tal como está aplicado na atualidade, mostra o estado crítico de assistência a refugiados.

3.1.1 As Regulações de Dublin e seus efeitos de cumprimento

O Sistema de Dublin foi estruturado normativamente em quatro diretivas e dois regulamentos, sendo as diretivas: qualificação, proteção temporária, procedimentos e acolhimento. Sendo que estes são tidos como os tópicos materiais essenciais para que as normas

esses tratados. 10 de novembro de 1997. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf> Acesso em: 6 jun. 2019.

⁸⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Sistema Europeu Comum de Asilo**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 03.

de proteção sejam devidamente cumpridas⁸¹.

Os regulamentos por sua vez possuem como nomenclatura o nome da cidade de assinatura da convenção uma vez que a versão atual é a principal, denominada Regulamento de Dublin III. O Regulamento de Dublin II⁸² foi criado para dar cumprimento ao que foi estabelecido no primeiro regulamento, a criação de um sistema informatizado único para recolhimento de dados: o EURODAC (*European Asylum Dactyloscopy Database*)⁸³.

Criado para a comparação de impressões digitais para efeitos de aplicação efetiva do Regulamento de Dublin I, o EURODAC é um sistema implantado para fins de prevenção, detecção ou investigação de infrações terroristas ou de outras infrações penais graves⁸⁴. O sistema é responsável direto em expor a ineficácia de todo o SECA pelo afluxo histórico de refugiados em 2015.

Isto por que alguns Estados, em especial os que possuem as fronteiras externas da UE ficaram sobrecarregados por terem de realizar o recolhimento das digitais de todos os indivíduos que chegavam ao território europeu. O colapso foi de tal modo que alguns Estados não conseguiram cumprir suas obrigações por força do Regulamento de Dublin com o provimento dessas informações ao sistema EURODAC.

O critério de análise do primeiro Estado de entrada tem sido o principal alvo de críticas ao Sistema Dublin. O caráter desproporcional exposto pelo contraste de solicitações recebidas pelos Estados-Membros do interior em relação aos Estados que possuem fronteiras externas torna a situação ainda mais delicada, considerando principalmente a vulnerabilidade dos solicitantes de refúgio em meio a condições possivelmente exploratórias e sem assistência necessária. Sendo assim, propostas de reforma elaboradas pelo Parlamento Europeu vêm sendo

⁸¹ PIÇARRA, Nuno. **A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”**: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. e-Pública, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 01-40, nov. 2016, p. 14. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000200001&lng=pt&nrm=iso/>. Acesso em: 17 mar. 2019.

⁸² UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) N.º 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro**. Bruxelas: 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT/>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

⁸³ PIÇARRA, Nuno. **A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”**: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. e-Pública, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 01-40, nov. 2016, p. 14. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000200001&lng=pt&nrm=iso/>. Acesso em: 17 mar. 2019.

⁸⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo à Criação do Sistema Eurodac de Comparação de Impressões Digitais**. Bruxelas, 2016.

discutidas pelos chefes dos Estados-Membros da UE nas cúpulas do Conselho Europeu⁸⁵.

A criação de uma política comum de asilo a todos os Estados-Membros da UE deixa claro o caráter prioritário do bloco em executar ações que cumpram sua responsabilidade soberana num contexto global. A busca por um sistema que conduza decisões mais justas, céleres e de melhor qualidade em matéria de asilo estão entre os principais pontos da elaboração inicial do sistema desde 1999.

No entanto, é necessário destacar que a aplicabilidade deste é executada pelos estados. E que por mais que a força do direito internacional prevaleça, nem sempre é possível que esta seja cumprida quando há casos em que o Estado age com discricionariedade em razão de uma legislação própria que se choca com o direito internacional. Ou seja, o ato de distinguir quem está legalmente no território ou outros que não estão estariam autorizados mesmo que estes sejam solicitantes de asilo⁸⁶.

Além do que é preciso considerar o ápice da crise humanitária de 2015 que marcou a história do continente. Uma série de conflitos no Oriente Médio e na África, decorrentes de governos ditatoriais e conflitos internos⁸⁷. Desde então as tentativas de chegar ao continente europeu seguem crescendo, apesar de que do número de indivíduos que realmente chegam ao solo europeu vindos pelo mar vem diminuindo, conforme tabela a seguir.

⁸⁵ A cúpula do Conselho Europeu dos dias 28 e 29 de junho de 2018 discutiu, mas não definiu medidas concretas para uma reforma do Sistema Dublin nem tão pouco mostrou sinais de apoio às medidas propostas pelo Parlamento Europeu, provocando um mal-estar na opinião pública pelas expectativas de definição de uma resolutiva para o problema. “O Conselho devia ter acompanhado o Parlamento Europeu na defesa de um sistema obrigatório, justo e responsável que não isole os Estados-Membros da Linha da Frente.”. COELHO, Carlos. Conselho Europeu: a cimeira da desilusão. **Observador**, 2 de julho de 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/opiniao/conselho-europeu-a-cimeira-da-desilusao/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

⁸⁶ Ver o exemplo do caso Saadi v. Reino Unido no Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH).

⁸⁷ BONALUME NETO, Ricardo. Oriente Médio tem cinco guerras civis em andamento. **Folha de São Paulo**, mundo, 30 julho 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/07/1662397-oriente-medio-tem-cinco-guerras-civis-em-andamento.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

Tabela 1- Total de chegadas pelo mar e mortes no Mediterrâneo 2019-2018, OIM, 2019⁸⁸.

TOTAL ARRIVALS BY SEA AND DEATHS IN THE MEDITERRANEAN 2019-2018					
Country of Arrival	1 JANUARY – 10 APRIL 2019		1 – 10 APRIL 2019	1 JANUARY – 10 APRIL 2018	
	Arrivals	Deaths	Arrivals	Arrivals	Deaths
Italy	551	256 (Central Med. route)	27	6.894	359 (Central Med. route)
Malta	246		2	N/A	
Greece	5.796 (as of 9/04)	15 (Eastern Med. route)	269 (as of 9/04)	5.688 (as of 3/04)	20 (Eastern Med. route)
Cyprus	177		0	47	
Spain	5.776 (as of 7/04)	136 (Western Med. route)	148 (as of 7/04)	3.499	179 (Western Med. route)
Estimated Total	12.546	407	446	16.128	558

Data on deaths of migrants compiled by IOM's Global Migration Data Analysis Centre.
All numbers are minimum estimates. Arrivals based on data from respective governments and IOM field offices.

Um dos fatores que pode responder a situação são as rotas utilizadas pelos indivíduos em fuga para chegarem a Europa. Segundo os Relatórios Anuais do ACNUR, apenas em 2018, mais de 1.600 pessoas morreram ou desapareceram ao tentar chegar à Europa. O mesmo relatório reafirma o Mar Mediterrâneo como uma das travessias mais mortais do planeta⁸⁹.

Uma das demandas do ACNUR para a UE é que esta construa acessos mais seguros para as rotas em direção a Europa que são utilizadas pelos refugiados “inclusive ampliando os locais de reassentamento e que facilite o processo de reunião familiar – fornecendo alternativas às viagens potencialmente fatais”⁹⁰.

3.1.2 A crise dos refugiados na Europa e o colapso do Sistema Dublin

A crise dos refugiados tem sido um fenômeno longo. Nos últimos anos, em especial

⁸⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Mediterranean Migrant Arrivals Reach 12.546 in 2019; Deaths Reach 407**. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-12546-2019-deaths-reach-407/>>. Acesso em: 05 mai. 2019.

⁸⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Desperate Journeys. January 2018 – December 2018**. Genebra, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/#_ga=2.104693312.1176375690.1557930123-1881183480.1557930123/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁹⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Desperate Journeys. January 2018 – December 2018**. Genebra, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/#_ga=2.104693312.1176375690.1557930123-1881183480.1557930123/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

na Europa e no Oriente Médio, tem-se visto a severidade das consequências desencadeadas pela Guerra na Síria que se originou na Primavera Árabe em 2011, e desencadeou a pior crise de refugiados da história do nosso tempo⁹¹. Diante disto, o continente europeu tem sido palco muitas discussões a respeito do acolhimento de refugiados, sobretudo aqueles que fogem da guerra civil síria.

Contudo, o ano de 2015 foi marcado por repressões severas pelo governo Bashar al-Assad, agravando a crise migratória UE com a massificação de maiores indivíduos em fuga buscando por refúgio no continente⁹². O deslocamento em massa de sírios é o caso mais emblemático hoje pela quantidade demasiada de pessoas que desde o início do conflito, estão em fuga da região.

A situação tornou a Síria como o país que mais possui habitantes que se tornaram refugiados em outros países. No mundo inteiro, tem-se cerca de 25 milhões de pessoas⁹³ como refugiadas. Deste número, mais de 5 milhões⁹⁴ são indivíduos oriundos da Síria.

Muito embora a problemática de refugiados esteja mais concentrada ao continente europeu, nenhum dos países da Europa não estão sequer entre os cinco países com o maior número de refugiados⁹⁵. Outro dado relevante é que mais de 6 milhões de pessoas refugiadas estão nos países da Europa⁹⁶.

Até o fim de 2019, espera-se um aumento de mais de 300 mil no número de refugiados no continente europeu em relação ao ano anterior, conforme gráfico abaixo.

⁹¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugeedisplacement-crisis-time-demands.html/>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

⁹² ABELLÁN, Lucía. Crise imigratória na UE se agrava com o regresso de controles fronteiriços. **El País**, 14 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/14/internacional/1442217604_600505.html?rel=mas/>. Acesso em: 14 mai. 2019.

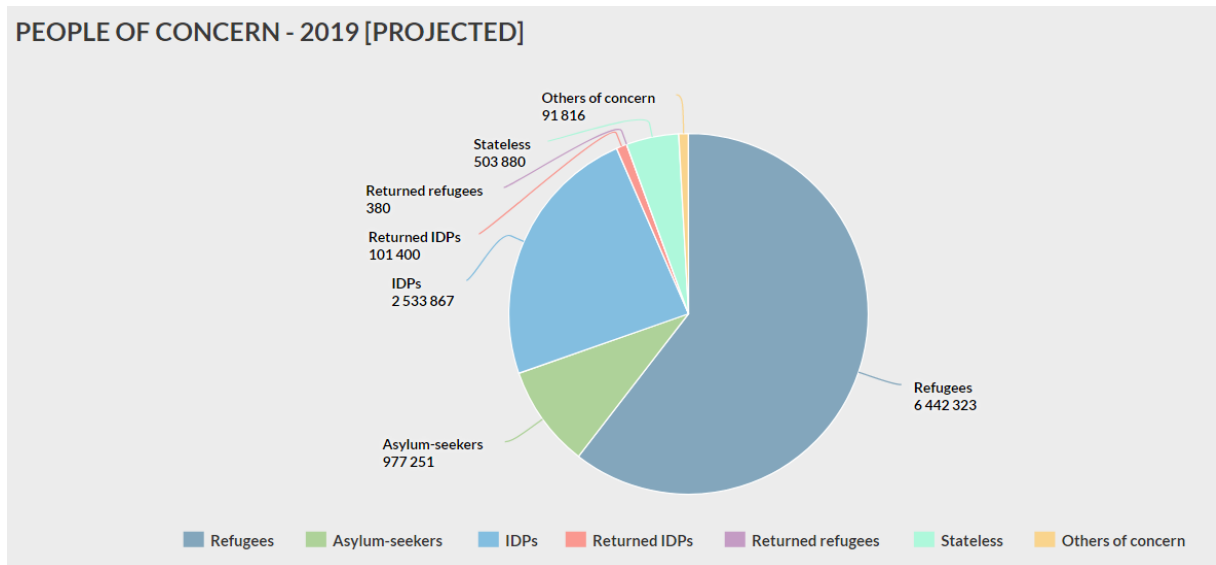
⁹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Figures at a Glance: Global Trends 2017**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html/>>. Acesso em: 30 mai. 2019

⁹⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Situation Syria Regional Refugee Response**. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

⁹⁵ Só a Turquia contabiliza cerca de 3,5 milhões de refugiados, seguida pelo Paquistão e Uganda com 1,4 milhões de refugiados cada, o Líbano com 1 milhão de pessoas em situação de refúgio, e o Irã com 979.400 (novecentos e setenta e nove mil, quatrocentos) refugiados. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Figures at a Glance: Global Trends 2017**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html/>>. Acesso em 30 mai. 2019

⁹⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Focus, Operations: Europe**. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/31#_ga=2.79353748.1415729442.1559575135-1881183480.1557930123/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

Gráfico 1 - Pessoas de interesse - 2019 (Projeção), UNHCR, 2019⁹⁷.



No entanto, os dados são catalogados com os refugiados que entraram legalmente pelos postos de fronteira e conseguiram solicitar seu pedido de asilo. Existem ainda aqueles que embarcam longas jornadas para entrar nos países por outras entradas na fronteira, muitas vezes sem controle governamental, e realizando esta ação para evitar retenções, longa espera ou até negativa de abertura da fronteira por parte de países que podem discricionariamente tomar tais medidas^{98 99}. Tudo isto para escapar da miséria, da violência e da perseguição.

As rotas utilizadas pelos refugiados para chegar à Europa apresentam desafios distintos se comparadas. De um lado, as rotas terrestres são fortemente controladas pelos países de trânsito como a Turquia, como consequência do acordo feito por este país com a União Europeia¹⁰⁰, desencadeando na retenção de pessoas que estão se deslocando em direção a Europa, mas sendo contidas em longas esperas em locais sufocantes e com número de pessoas elevado para além da capacidade¹⁰¹.

⁹⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Focus, Operations: Europe**. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/node/31#_ga=2.79353748.1415729442.1559575135-1881183480.1557930123/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

⁹⁸ EL PAÍS. **Hungria fecha fronteira e criminaliza entrada ilegal de refugiados**. 15 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/15/internacional/1442302871_868115.html/>. Acesso em: 04. jun. 2019.

⁹⁹ A posição dos Estados-Membros e a Governança Conflitiva destes e da União Europeia será discutida com maior profundidade no próximo capítulo deste trabalho de conclusão de curso.

¹⁰⁰ No que concerne a discussão sobre o Acordo União Europeia-Turquia, este será discutido no tópico final deste capítulo.

¹⁰¹ PLATONOW, Vladimir. Sem dinheiro para chegar à Europa, refugiados ficam retidos na Turquia. **Agência EBC Brasil**, 10 de abril de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-04/sem-dinheiro-para-chegar-europa-refugiados-ficam-retidos-na-turquia/>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

Por outro, as travessias marítimas para chegar ao continente é um outro problema que acaba resultando em verdadeiras tragédias migratórias, com indivíduos presos em ilhas gregas no mediterrâneo¹⁰² ou com cada vez mais mortos em embarcações amontoadas que partem do norte da África em direção a Itália¹⁰³. Segundo o ACNUR, houve uma queda no número de migrantes que chegaram à Europa em 2018. Só no primeiro trimestre de 2018, houve uma redução de 74% em relação ao ano anterior¹⁰⁴.

Antes de 2015, a UE já sofria com a crise dos refugiados e por mais que esta não tivesse ainda alcançado seu ápice, foi suficientemente relevante para que até aquele momento, a resposta da UE para o problema fosse: construir sofisticados sistemas de vigilância; fornecimento de apoio financeiro aos Estados-Membros para reforço fronteiriço, além da designação de uma agência que coordena a nível europeu uma equipe de guardas da fronteira¹⁰⁵.

Neste sentido, a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira - FRONTEX¹⁰⁶, tem um papel singular nas ações desempenhadas pela UE no combate à crise migratória e de refugiados. Isto por que um dos propósitos da agência é a guarda das fronteiras da UE e, como resultado de suas atividades para este fim, a Agência reforçou substancialmente suas atividades direcionando-as para fazer com que migrantes irregulares¹⁰⁷ fossem enviados de volta ao seu país de origem. Só em 2018, a FRONTEX auxiliou os Estados-Membros da UE a retornarem 13.729 pessoas que, segundo a agência, não possuem direitos legais para

¹⁰² SOARES, Marisa. Esquecidos na Guantánamo da Europa. **Público**, 21 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/08/21/mundo/noticia/esquecidos-na-guantanamo-da-europa-1741570/>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

¹⁰³ BAKER, Aryn. How One Migrant Ship Became a Symptom of a Sick Europe. **Time**, 21 de junho de 2018. Disponível em: <<http://time.com/5309812/mv-aquarius-migrant-ship-european-union/>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

¹⁰⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Desperate Journeys. January 2017 – march 2018**. Genebra, 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/04/11/relatorio-do-acnur-revela-mudancas-domovimento-migratorio-na-europa/>>. Acesso em: 17 mar. 2019

¹⁰⁵ AMNESTY INTERNATIONAL. **The human cost of fortress Europe**: Human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders. London: Amnesty International, 2014, p. 05. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014en.pdf/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

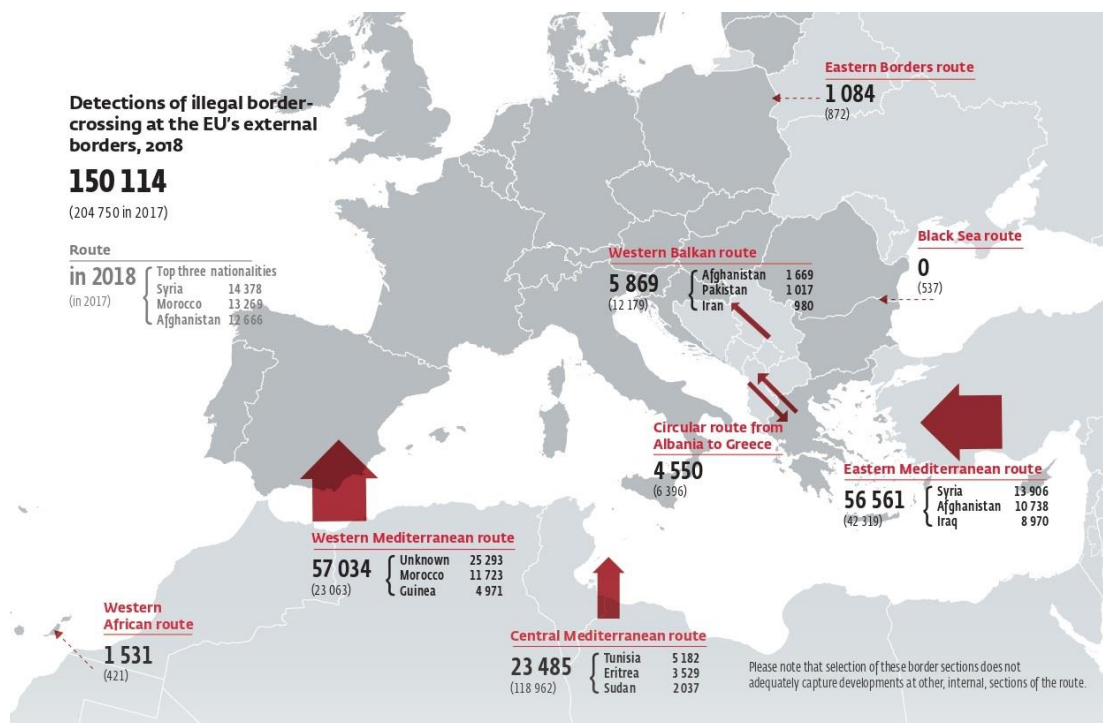
¹⁰⁶ Designada em 2004 em sua fundação como Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, a agência foi reforçada em 2016 e teve seu nome alterado para refletir o alargamento de seu mandato. CONSELHO EUROPEU. **Reforçar as fronteiras externas da UE**. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/strengthening-external-borders/>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

¹⁰⁷ “Alguém que, devido a uma entrada ilegal ou um visto fora do prazo de validade, não tem estatuto legal no país de trânsito ou de acolhimento. O termo aplica-se ao migrante que infringe as normas de admissão de um país e a qualquer outra pessoa não autorizada a permanecer no país de acolhimento (também designado por migrante clandestino/ ilegal/ indocumentado ou migrante em situação irregular)”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração**: Glossário sobre Migração. Genebra: OIM, 2009, p. 45.

permanecerem na UE¹⁰⁸.

Elaborados pela FRONTEX, os dados referentes à detecção de cruzamento irregular de fronteiras na UE em 2018 revelam que houve uma queda de 80% em relação a 2017 no número de indivíduos que tentaram chegar ao continente europeu por meio da rota marítima do mediterrâneo central, conforme figura abaixo.

Figura 1 - Detecções de cruzamentos ilegais nas fronteiras externas da União Europeia, FRONTEX, 2019¹⁰⁹.



No entanto, há um aumento considerável no número de indivíduos utilizando a rota ocidental do mediterrâneo e um crescimento na rota oriental do mediterrâneo. Contudo, ao analisarmos a quantidade de refugiados no continente europeu que conta com mais de 6 milhões de pessoas nesta situação, vemos que este dado supera o número de migrantes irregulares apresentados pela FRONTEX que chega a 150.144.

Logo, isto denota a falta de embasamento que suporte as alegações feitas por membros de instituições da UE ao justificarem que as políticas migratórias devem ser mais severas pois

¹⁰⁸ FRONTEX. **Risk Analysis for 2019**. Warsaw: 20 feb 2019, p. 07. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

¹⁰⁹ FRONTEX. **Risk Analysis for 2019**. Warsaw: 20 feb 2019, p. 16. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

a Europa estaria lidando com mais refugiados do que sua “cota” para estes e migrantes¹¹⁰.

Ainda assim a preocupação com a quantidade de indivíduos mortos e desaparecidos no mar ainda persiste. Só em 2019, já foi registrado que mais de 500 pessoas morreram ou estão desaparecidas em travessias no Mar Mediterrâneo com destino a Europa quase 22% do número de mortos e desaparecidos em 2018¹¹¹.

Destaca-se que as embarcações utilizadas pelos indivíduos em fuga para a Europa não possuem muitas garantias de segurança pelo elevado número de pessoas que supera e muito a sua capacidade além do que que muitas destas operam na clandestinidade¹¹².

Ressalta-se ainda que, por mais que o trabalho da FRONTEX seja mais direcionado ao controle e segurança de fronteiras da UE¹¹³, isto não assegura assistência humanitária como sua função. Muito embora, com o fim da Operação Mare Nostrum, promovida pela Guarda Costeira italiana e responsável por salvar mais de 130.000 pessoas¹¹⁴, a FRONTEX tornou-se responsável pela Operação Triton, que substituiu a operação italiana, mas reduzindo seu escopo de atuação para apenas trinta milhas náuticas da costa da Itália¹¹⁵.

Entretanto, é necessário que compreender que além das mazelas e sofrimentos enfrentados por estes indivíduos nas travessias, aqueles que atendem os requisitos de refúgio precisam ainda aguardar pelo processamento do pedido feito pelo governo do Estado-Membro

¹¹⁰ AMNESTY INTERNATIONAL. **The human cost of fortress Europe: Human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders.** London: Amnesty International, 2014, p. 06. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014en.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

¹¹¹ A última atualização dos dados para o ano ocorreu em 04 de junho de 2019. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Situation Mediterranean.** Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

¹¹² MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. **Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular.** 2019. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019, p.18.

¹¹³ A FRONTEX é responsável na prestação de auxílio na gestão de fronteiras externas aos Estados-Membros da UE e dos demais que façam parte do Espaço Schengen facilitando a colaboração entre as autoridades de controle de fronteiras de cada país da UE. Dentre os domínios de competência da FRONTEX estão: análise de riscos; operações conjuntas; resposta rápida; investigação; formação; regressos conjuntos; e troca de informações. EUROPEAN UNION. **European Border and Coast Guard Agency (Frontex).** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_en/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

¹¹⁴ TAYLOR, Adam. Italy ran an operation that saved thousands of migrants from drowning in the Mediterranean. Why did it stop? **The Washington Post**, WorldViews, 20 abril 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/20/italy-ran-an-operation-that-savethousands-of-migrants-from-drowning-in-the-mediterranean-why-did-it-stop/?utm_term=.0585db5f1e5a/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

¹¹⁵ POPHAM, Peter. Italy's decision to end Mare Nostrum will put the lives of thousands of migrants and refugees at risk. **The Independent**, 24 October 2014. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/voices/letters/italy-s-decision-to-end-mare-nostrum-will-put-the-lives-of-thousands-of-migrants-and-refugees-at-9815643.html/>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

que este entrou ao chegar na Europa. Os pedidos podem sofrer longos períodos para serem processados. Até o fim de dezembro de 2018, pelo menos 440.000 pedidos de asilo estavam pendentes de análise pelos Estados-Membros da UE¹¹⁶.

Sendo assim, vê que a crise dos refugiados na Europa ainda possui força. Por mais que os indicadores apresentem que a pior situação passou, os refugiados precisam enfrentar todo o trâmite burocrático para que o pedido de refúgio seja analisado e posteriormente deferido, se for o caso.

Neste meio tempo, é certo que os indivíduos, uma vez requerentes de refúgio, gozam das garantias materiais de acolhimento, tais como alimentação e alojamento, que são destinadas àqueles que já possuem o reconhecimento como refugiado que, além destas duas prerrogativas, também são assegurados o acesso a residência, ao mercado laboral e aos cuidados de saúde¹¹⁷. No entanto, estes ficam à mercê do funcionamento do Sistema Dublin ao permitir que o pedido de refúgio na Europa seja feito e processado pelo primeiro país de entrada, que pode não ser o destino final do refugiado.

Deste modo, seu direito de escolha, agora limitado, pode ser inviabilizado e acabar por acarretar a um refugiado a provação a si mesmo de dano ou receio maior. Isto por que cada indivíduo possui características ímpares, que são genuínas. Raça, cor, religião, orientação sexual, opiniões políticas. Todos são fatores que podem ser mais radicalizados em alguns países na Europa e em outros não.

Isto por que o discurso civil também é moldado pela relação entre sociedade e os fenômenos que presencia, gerando até mesmo situação de hostilidade com aqueles que ainda aguardam pelo processamento do pedido de refúgio ou mesmo que já conseguiram reconhecimento de refugiado por aquele Estado.

A perseguição ora enfrentada no seu território de origem poderá voltar a ser enfrentada no novo país em que um refugiado entrou, e a tempestividade no processamento de seu pedido

¹¹⁶ FRONTEX. **Risk Analysis for 2019**. Warsaw: 20 feb 2019, p. 23. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

¹¹⁷ Expressos nos artigos 30º, 31º, 32º, 33º, e 34º da Diretiva 2011/95/UE. UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação)**. Estrasburgo: 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

de asilo por conta do grande afluxo enfrentado pelos países fronteiriços só gera um maior agravamento da situação em todo o continente.

3.2 O princípio da solidariedade internacional dos refugiados e sua aplicação nas propostas de reforma elaboradas pelo Parlamento Europeu

A UE criou em 1990 a Convenção de Dublin, uma lei que aborda a necessidade de aprimorar o processo de solicitação para os refugiados que procuram asilo, abrigados pela Convenção de Genebra de 1951, ao definir qual dos Estados-Membros é o responsável por determinado requerente de asilo e que este, em geral, é o Estado pelo qual o requerente entrou na UE¹¹⁸.

Por meio do sistema, o processo de requerimento de asilo é o mesmo em toda União Europeia: o requerente tem suas informações registradas aguardando o processamento do pedido e lhe sendo garantida alimentação e alojamento; em seguida, será convocado por um assistente especialista em direito da UE que deverá atestar que o requerente atende os requisitos predispostos pela Convenção de Genebra de 1951 (decisor da primeira instância do pedido), caso o assistente emita deferimento do pedido, o requerente será reconhecido como refugiado; se houver negativa do pedido, o requerente poderá recorrer da decisão em tribunal europeu que poderá confirmar a decisão de primeira instância onde o requerente poderá ser repatriado ao país de origem ou de trânsito ou revogá-la, reconhecendo o indivíduo como refugiado¹¹⁹.

No entanto, existem os países de zonas fronteiriças da UE, que muitas vezes são menos capazes de processar todos os pedidos de refúgio em tempo ou sequer oferecer apoio e proteção ao solicitante em razão do elevado número de pessoas que ali chegam e por mais que estes países passaram a possuir as chamadas “zona dos pontos de crise”¹²⁰, a situação ainda é preocupante.

¹¹⁸ EUROPEAN COUNCIL. **Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland)**. 1990. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1990090/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

¹¹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. **Sistema Europeu Comum de Asilo**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 03.

¹²⁰ Segundo o Artigo 2º - 10) do Regulamento UE/2016/1624, uma zona dos pontos de crise consiste em “uma zona em que o Estado-Membro de acolhimento, a Comissão, as agências da União competentes e os Estados-

O colapso do Sistema Dublin foi evidenciado com o súbito aumento de pessoas que, precisando de proteção, buscaram refúgio nos países da UE no ápice da crise dos refugiados em 2015. Esta constatação foi evidenciada neste mesmo ano, quando o território europeu foi palco do maior influxo de refugiados e migrantes desde a Segunda Guerra Mundial, conforme a tabela abaixo.

Tabela 2 - Refugiados e solicitantes de refúgio por cidadania, idade e sexo - compilação anual (arredondado), União Europeia, 2019¹²¹.

Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)
Last update: 08-05-2019
Table Customization [show](#)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European Union - 28 countries	259,630	309,040 ^(a)	335,290	431,095	626,960	1,322,845	1,260,910	712,235	645,725
Iceland	40	75	115	125	170	370	1,125	1,085	775
Liechtenstein	105	75	70	55	65	150	80	150	165
Norway	10,015	8,990	9,675	11,930	11,415	31,110	3,485	3,520	2,660
Switzerland	15,425	23,615	28,400	21,305	23,555	39,445	27,140	18,015	15,160
Total	285,215	341,795^(a)	373,550	464,510	662,165	1,393,920	1,292,740	735,005	664,480

De tal modo que o Parlamento Europeu, elaborou propostas para a de reforma do Sistema de Dublin pautando-se, principalmente, no reforço do princípio da solidariedade internacional dos refugiados¹²².

As propostas de reforma elaboradas pelo Parlamento Europeu do Sistema Dublin justificam-se com princípios-chave do relatório preliminar feito pela eurodeputada Cecilia Wikström (Suécia) e aprovados pelo Comitê de Liberdades Civis, quais sejam:

All member states must participate and share responsibility for asylum seekers, to reduce the disproportionate burden on “frontline” member states, security measures should be stepped up. All asylum seekers must be registered upon arrival and member states must maintain their external borders, asylum seekers should follow the rules of the system and not attempt to move between countries on their own, and faster procedures: people in need of international protection should get it much faster, whilst

Membros participantes cooperam, com o objetivo de gerir um desafio migratório existente ou potencialmente desproporcionado, caracterizado por um aumento significativo do número de migrantes que chegam às fronteiras externas”. COMISSÃO EUROPEIA. **REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.o 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.o 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.** 14 de setembro de 2016. Estrasburgo: 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=DE>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

¹²¹ EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded), 2019.** Disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en/>. Acesso em: 25 mai. 2019.

¹²² PARLAMENTO EUROPEU. **Reforma do sistema de asilo da UE: a posição do Parlamento sobre o Regulamento de Dublin.** 20 de junho de 2018. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/a-posicao-do-parlamento-sobre-o-regulamento-de-dublin/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

also allowing those who do not have the right to stay to be returned to their home countries in a swift and dignified manner¹²³.

Analisando os princípios-chave elencados, percebe-se a prioridade em destacar os valores basilares defendidos pela União Europeia tais como Igualdade, Direitos Humanos, e o Estado de Direito¹²⁴. Isto por que a constatação única de que o compartilhamento da responsabilidade pelos solicitantes de asilo ser um ônus que se não igualmente distribuído entre os Estados-Membros, gera então uma desproporcionalidade para aqueles que estão nas fronteiras da UE. Sendo assim, a realidade expressada hoje pelo cenário europeu em lidar com o fluxo dos refugiados que chegam a todo o momento apresenta que a prática de uma cooperação para alcançar uma resolução definitiva para a situação não tem sido exitosa, mas ainda necessária.

O Parlamento Europeu propõe onze pontos de proposta para a reforma do Sistema Dublin. Os dois primeiros pontos destacam a necessidade de fazer com que o país em que o solicitante entrou pela primeira vez deixe de ser automaticamente o responsável pelo processamento do pedido e que os requerentes com uma “ligação genuína” (possuir familiares residindo, ter estudado ou já residido em um país da UE) possam ser transferidos imediatamente para o país em questão¹²⁵. As propostas buscam se basear na eficácia do princípio da solidariedade internacional, transformando a política para acolhimento aos refugiados mais justa do que como praticada atualmente.

Porém, caso a ligação não exista, o requerente é alocado automaticamente e de forma aleatória em um país da UE que se tornará responsável por este. A alocação proposta busca ser uma medida de partilha justa entre todos os Estados-Membros, buscando extinguir a desproporcionalidade dos Estados-Membros das fronteiras da UE¹²⁶.

¹²³ EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017, p. 02. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf> Acesso em: 15 mar. 2019.

¹²⁴ UNIÃO EUROPEIA. **A UE em poucas palavras**. 24 de abril de 2019. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt>. Acesso em: 06 jun. 2019.

¹²⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017, p. 03. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf>. Access on: 15 mar. 2019

¹²⁶ EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017, p. 03. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf>. Access on: 15 mar. 2019

Tais pontos propostos pelo parlamento consideram a resolução do problema das fronteiras e caminham para proporcionar uma condição mais digna aos requerentes de refúgio que ficam retidos nos países de zona fronteiriça. Porém, o direito de escolha do indivíduo é desprezado logo que o país de destino deixa de ser sua opção, mas opção da UE enquanto bloco político e econômico.

Tal situação emerge como um novo precedente nos desafios na aplicação do direito dos refugiados na contemporaneidade. Isto por que a própria Convenção de Genebra de 1951 foi elaborada em um contexto político anterior a formação da UE onde esta última, por mais que busque se pautar no respeito aos direitos humanos como seu valor¹²⁷, atua de modo singular no para resolução do problema.

Outro ponto a se destacar prevê que, de certo modo, os requerentes de refúgio poderão escolher para qual país escolheriam ir. Contudo, seria formulada uma lista com “quatro países que, naquele momento, receberam o menor número de requerentes de asilo com base na chave de distribuição”¹²⁸.

Este ponto se esforça em aliviar a problemática de escolha do requerente de refúgio e a efetividade do princípio da solidariedade internacional dos refugiados por parte do Estados-Membros e da própria UE. Contudo, caso o solicitante não siga as regras ou omita informação na coleta de dados no momento em que chega a um território da UE, este será punido mediante a não ter este “direito de escolha”, a um dos quatro países ofertados, assegurado¹²⁹.

Os demais pontos buscam determinar medidas de coleta de dados na chegada dos solicitantes em qualquer Estado-Membro que este ingresse, mesmo que, pelas novas regras, este não deseje e não possa ser alocado mediante o critério de distribuição e ligação genuína¹³⁰. Filtragem antecipada, cuidado especial a crianças refugiadas desacompanhadas, reagrupamento

¹²⁷ UNIÃO EUROPEIA. **A UE em poucas palavras**. 24 de abril de 2019. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt>. Acesso em: 06 jun. 2019.

¹²⁸ EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017, p. 03. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf/>. Access on: 15 mar. 2019

¹²⁹ EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017, p. 04. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf/>. Access on: 15 mar. 2019

¹³⁰ EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017, p. 03-04. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf/>. Access on: 15 mar. 2019

familiar, e alocação com grupos de ligação (pessoas que se tornaram próximas em cidades natais ou durante o percurso de fuga) também são pontos considerados.

Mesmo diante de um corpo de propostas elaboradas pelo Parlamento Europeu para atender as dificuldades enfrentadas pelo Sistema Dublin na atualidade, o mesmo, ainda que dentro da amplitude do tema migrações sendo alvo de críticas por líderes políticos dos Estados-Membros¹³¹, até o momento não foi implementado. Para que este seja posto em efetivação, o Conselho Europeu precisa discutir e aprovar consenso de todos os Estados-Membros da UE, o que, como já discutido, até hoje não aconteceu.

Todavia, a UE empenhou-se para determinar medidas extraordinárias que pudessem conter a situação e amenizar o problema de fluxo de refugiados no continente. O Acordo União Europeia-Turquia é uma medida de destaque e polêmica para a resolução preventiva do problema, como veremos a seguir.

3.3 Uma medida emergencial: o Acordo União Europeia-Turquia

Mesmo com as propostas de reforma do Sistema Dublin elaboradas pelo Parlamento Europeu estando prontas, alguns Estados-Membros faltam com o princípio da solidariedade internacional dentro do próprio bloco¹³².

Para tanto, a UE tem tomado medidas emergenciais que possam responder aos problemas enfrentados ao passo que não avança nas negociações de aprovação da reforma do Sistema Dublin. Dentre essas medidas, o acordo UE-Turquia¹³³ é fortemente rechaçado pelos organismos internacionais de proteção aos refugiados, tal como o ACNUR.

¹³¹ JENKINS, Simon. From Sweden to Brexit, immigration is the issue dividing Europe. **The Guardian**, 12 september 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/sep/10/immigration-europe-sweden-elections-brexit/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹³² A governança conflitiva dos Estados-Membros da UE na questão da crise dos refugiados e a reforma do Sistema Dublin será discutida no próximo capítulo.

¹³³ O acordo UE-Turquia prevê uma série de medidas de cooperação para devolução de migrantes irregulares que entraram na UE pela fronteira Turquia-Grécia de volta à Turquia. As medidas apresentam os esforços da UE em tornar a fronteira e o zona marítima entre Turquia-Grécia (sobretudo as ilhas gregas) um local mais seguro e substancialmente com menor fluxo de indivíduos em fuga. A devolução que, é justificada como estando de acordo com as diretivas europeias e com Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, indica que para cada sírio devolvido, a UE irá realocar um refugiado sírio que esteja na Turquia. EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement**. 2016. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

O acordo prevê dentre outros acordos, devoluções feitas pela UE para a Turquia de todos os indivíduos que sejam considerados como imigrantes irregulares e a aceleração de um auxílio financeiro de 3 para 6 bilhões de euros para que a Turquia possa assegurar o bem-estar e condições de inclusão aos refugiados sírios em seu país¹³⁴. A implementação das ações do acordo também responde a razão pelo qual a Turquia é o país com o maior número de indivíduos em situação de refúgio e como nenhum Estado-Membro da UE se destaca como um dos cinco países com maior número de refugiados¹³⁵.

Além do que o caráter securitizado¹³⁶ dessa ação é visto como violação da própria Convenção de Genebra de 1951. Isto por que, segundo a convenção, os refugiados só podem ser expulsos do território por razões de segurança nacional ou ordem pública. E os pedidos de refúgio que foram submetidos devem ser analisados pelo país em que o solicitante estiver impedindo assim que um país terceiro também assume esta análise¹³⁷.

Mesmo considerando o caráter indubitável do princípio do non-refoulement no direito dos refugiados, são claros os esforços para o desenvolvimento de ações que possam vir a contornar o direito a não-expulsão de refugiados por parte dos Estados signatários da Convenção de Genebra de 1951 e membros da UE. Para tanto, é necessário analisar como situações atípicas além das razões de segurança nacional ou ordem pública são hoje enquadradas como hipóteses de devolução pelos países membros da UE.

A Diretiva 2013/32/UE contém os procedimentos a serem adotados por Estados a se recusarem a receber refugiados e imigrantes e enviar estes para países terceiros. Tal situação conta com aprovação tanto em legislação europeia (Diretiva 2013/32/UE) quanto pelo ACNUR

¹³⁴ EUROPEAN COUNCIL. **EU-Turkey statement**. 2016. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

¹³⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Figures at a Glance: Global Trends** 2017. Disponível em: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> Acesso em 30 mai. 2019.

¹³⁶ Securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois, em teoria, qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não-politizado (significando que o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões), passando por politizado (significando que o tópico é parte de uma política pública requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos), indo até o securitizado (significando que o tópico é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência, o que justifica ações fora dos limites normais do processo político). BUZAN, 1998 apud KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. **A crise de refugiados e o colapso do sistema europeu de asilo**. Direito internacional e globalização econômica, v. 4, n. 4, p. 90-101.

¹³⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: 28 de julho de 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

ao regular os conceitos da Convenção de 1951 de primeiro país de asilo¹³⁸ (*first country of asylum*) e do terceiro país seguro (*safe third country*)¹³⁹.

Deste modo, o primeiro país de asilo é considerado aquele país onde qualquer indivíduo tenha sido reconhecido legalmente como refugiado antes que este último adentre no território de outro país e que, só então, teria uma nova análise de pedido de refúgio se assim este o desejar, uma vez que a concessão de pedido de refúgio é concedida por um Estado, mas não reconhecida por todos os Estados signatários ou não da Convenção de Genebra de 1951.

Pelo acordo, a União Europeia considerou a Turquia como um país terceiro seguro. Isto por que os migrantes que atravessaram o território turco para chegarem a um país europeu o fizeram sem buscar refúgio junto a Turquia utilizando este último apenas como rota de trânsito para chegar a um país como a Grécia, por exemplo. A base utilizada no acordo para esta afirmativa, reside no artigo 31º.1 da Convenção de Genebra de 1951, ao destacar que:

Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares¹⁴⁰.

A permissiva que justifica o contexto no acordo está na expressão *diretamente* ao se

¹³⁸ Segundo o artigo 35º da Diretiva 2013/32/UE, o “primeiro país de asilo” é aquele que: a) Tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção; ou b) Usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, desde que seja readmitido nesse país. Ao aplicarem o conceito de primeiro país de asilo à situação específica de um requerente, os Estados-Membros podem ter em conta o artigo 38º, nº 1. O requerente deve ser autorizado a contestar a aplicação do conceito de primeiro país de asilo nas suas circunstâncias específicas. UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

¹³⁹ De acordo com o artigo 38º da Diretiva 2013/32/UE, os Estados-Membros só podem aplicar o conceito de país terceiro seguro quando as autoridades competentes se certificarem de que uma pessoa que requer proteção internacional será tratada no país terceiro em causa de acordo com os seguintes princípios: a) Não ameaça da vida e liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opinião política; b) Inexistência de risco de danos graves, na aceção da Diretiva 2011/95/UE; c) Respeito do princípio da não repulsão nos termos da Convenção de Genebra; d) Respeito da proibição do afastamento, em violação do direito de não ser objeto de tortura nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e, e) Concessão da possibilidade de pedir o estatuto de refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra. UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

¹⁴⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Suíça: 28 de julho de 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf/>. Acesso em: 17 mar. 2019.

referenciar a vinda do território ao qual sofre perseguição ao chegarem ao território de um outro país. No caso dos migrantes sírios, estes são os principais indivíduos a sofrerem como consequência, o enquadramento de que seriam considerados migrantes irregulares por terem cruzado todo o território turco sem buscar neste a condição de refugiado.

Um outro ponto crítico de análise é o fato de a UE destacar a Turquia como um terceiro país seguro e, portanto, um Estado com *status* positivo em não haver riscos de perseguição ou ameaça à integridade de refugiados e solicitantes de refúgio. A Diretiva 2013/32/UE em seu artigo 38º ponto 2. a¹⁴¹ afirma a existência de vínculo entre o indivíduo e o considerado país terceiro uma vez que este se deslocou pelo território do referido país terceiro (neste caso a Turquia).

No entanto, as causas que estabelecem vínculo são consideradas muito além do trânsito em outro território uma vez que para isto, a comprovação de laços estabelecidos é primordialmente considerada por relações familiares ou de residência naquele local¹⁴².

Tendo em vista que o Sistema Dublin é o responsável por estabelecer as normas mínimas que cada Estado-Membro da UE deverá cumprir em questões de asilo e que a Diretiva 2013/32/UE busca determinar os procedimentos mínimos para concessão ou remissão do *status* de refugiado a fim de não haver violação do princípio da não-repulsão, tem se aqui um efeito em cadeia que sucessivamente acaba levando a uma incoerência com o direito internacional.

Isto por que a solidariedade internacional é posta em xeque tanto na medida em que Estados-Membros começam a adotar medidas que impõe graves consequências aos refugiados como o fechamento de fronteiras para não entrada de indivíduos que realizam percursos quilométricos, quanto nas propostas de reforma do sistema atual ao impedir o direito de escolha do indivíduo em situação de fuga.

O entendimento de risco de vida a refugiados e solicitantes de refúgio torna-se uma realidade até mesmo quando estes possam vir a ser repatriados a países onde estes poderiam

¹⁴¹ “A aplicação do conceito de país terceiro seguro está subordinado às regras estabelecidas no direito interno, incluindo: a) Regras que exijam uma ligação entre o requerente e o país terceiro em causa que permita, em princípio, que essa pessoa se dirija para esse país.” UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT> Acesso em 27 de maio de 2019.

¹⁴² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions**, March 2010, p. 301. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html/>. Acesso em: 28 mai. 2019.

não estar em risco de perseguição nas circunstâncias descritas pela Convenção de Genebra de 1951, mas sim de que poderiam ser expulsos para um território em que estariam em risco¹⁴³.

Tal efeito é visualmente catastrófico ao analisarmos medidas emergenciais como o Acordo UE-Turquia ao estarmos diante uma política de devolução a um país considerado “seguro”, mas que possui claras tendências em realizar expulsões a indivíduos que nem sequer tiveram direito de recurso em uma situação de indeferimento por parte das autoridades turcas. Proporcionando então a vivência de risco constante de perseguição e atentado a vida que os motivou a sair daquele local para o qual foi deportado.

Além do que, diretivas fundamentais da UE para suporte da aplicabilidade do Sistema Dublin pelos Estados-Membros tais como a já mencionada Diretiva 2013/32/UE¹⁴⁴ que dispõe dos procedimentos de asilo, a Diretiva 2011/95/UE¹⁴⁵ que prevê as condições de elegibilidade para reconhecimento da condição de refugiado, e, a Diretiva 2013/33/UE¹⁴⁶ que devota-se em tratar das condições de acolhimento, não são aplicáveis à República da Turquia, uma vez que esta não é um Estado-membro da UE, mas um país-candidato a entrar no bloco¹⁴⁷.

Certas considerações feitas pela Diretiva 2013/32/UE são almeçadas por solicitantes de refúgio justamente pelo caráter sólido de preocupação e de cumprimento com as vulnerabilidades enfrentadas pelos indivíduos em situação de fuga.

Certos requerentes podem ter necessidade de garantias processuais especiais, nomeadamente devido à sua idade, sexo, identidade sexual, orientação sexual, deficiência, doença grave, perturbação mental ou sequelas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual. Os Estados-Membros deverão procurar identificar os requerentes que tenham necessidade de especiais garantias processuais antes de ser tomada decisão (da concessão de refúgio) em

¹⁴³ LAUTERPACHT, Elihu., BETHLEHEM, Daniel. Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention). In: Erika Feller, Volker Türk e Frances Nicholson (editors) – **Refugee protection in international law: UNHCR's global consultation on international protection**, Cambridge University Press, 2003, p. 128.

¹⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

¹⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação)**. Estrasburgo: 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

¹⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

¹⁴⁷ EUROPEAN PARLIAMENT. **Future EU-Turkey relations (Briefing)**. Bruxelas: 2018, p.2. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI\(2018\)628290_EN.pdf/](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI(2018)628290_EN.pdf/)>. Acesso em: 28 mai. 2019.

primeira instância¹⁴⁸.

Deste modo, incorre-se que a busca por refúgio, uma luta pela vida, tendo como alvo chegar a um país da UE pode ser além da possibilidade de lá encontrar um local melhor para restabelecer uma vida comum, mas sim pelo compromisso que o bloco adota ao editar por exemplo tais diretivas que testificam a segurança dos refugiados, mas que são europeias e não turcas.

Ademais, o Estado turco é um agente contestado no que concerne a proteção de refugiados e solicitantes de refúgio. Alterações feitas na Lei Turca sobre Estrangeiros e Proteção Internacional¹⁴⁹ agora enfatizam que requerentes e indivíduos já em situação de refúgio que sejam considerados ao menos como suspeitos de pertencerem a organizações terroristas, são ameaças à ordem pública e, portanto, serão punidos com a perda do status de refugiado e terão imediata remoção do território turco.

Não se tem muitos defensores e refugiados com familiaridade a esta legislação, o que agrava a situação destes indivíduos no país¹⁵⁰. Ínfimos são os recursos impetrados pelos refugiados na Turquia contra decisões arbitrárias pelo governo turco, onde por falta de efeitos suspensivos nas ações, os refugiados acabam sendo expulsos do país, demonstrando explícita violação do non-refoulement do direito dos refugiados¹⁵¹.

O Acordo UE-Turquia usa como alicerce um tópico que frente a época de escrita, não foi destinado a esmerar-se no que diz respeito ao trânsito de pessoas em fuga. Trata-se da exploração de uma brecha que mina o direito internacional dos refugiados ao aplicar tamanha punição pelo fato de que estes indivíduos que, em sua maioria, não dispõem de recursos para adentrar no país de destino diretamente pelo seu país do qual fogem (como uma rota aérea), precisar enfrentar a realidade de longas jornadas, sofrendo com exaustão, falta de provimentos e outras adversidades.

¹⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

¹⁴⁹ TURKEY. **Law No. 6458 of 2013 on Foreigners and International Protection (as amended 29 Oct 2016)**. 29 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a1d828f4.html/>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

¹⁵⁰ ZOETEWELJ-TURHAN, Margarite Helena. Turkey: between hospitality and hostility. In: COULDREY, Marion., PEEBLES, Jenny., eds. **Forced Migration Review: Syrians in displacement**, Refugee Studies Centre of the Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2018, p. 56.

¹⁵¹ Para exemplos, vide os casos Abdolkhani and Karimnia v. Turkey (2000), e Jabari v. Turkey (2009) no TEDH.

4 A CONSTRUÇÃO DE UMA RESPOSTA CONTUNDENTE: AGENDA POLÍTICA PARA REFÚGIO E O EMPENHO DA UNIÃO EUROPEIA E DE SEUS ESTADOS-MEMBROS

O processo de integração europeu apresenta-se como um fenômeno denso para a compreensão do cenário atual e seu desenvolvimento em diversas matérias. A migração, como parte desse processo de integração, responde como cada nação trabalhou o tema e de que modo tem associado a integração de migrantes em sociedades europeias.

Para tanto, é necessário questionar quais fatores são responsáveis para o desenvolvimento de uma política europeia comum de asilo que aplica como determinante que o primeiro Estado-Membro de entrada será responsável pelo processamento do pedido de asilo, sabendo que pessoas em situação de fuga, em sua maioria, já são naturalmente desprovidas de recursos que possam lhes dar a oportunidade de estarem a transitar de um local para outro por meio de outros meios além das exaustivas caminhadas.

A discussão aqui se pauta na proteção que a Convenção de Dublin de 1990 determinou aos Estados-Membros da UE, especificamente aqueles que não são países de fronteira externa. Proteção esta que aparenta não ser direcionada ao problema dos refugiados, mas a proteção destes Estados na UE. A visão de que o Sistema Dublin é uma política eficaz para assistência aos solicitantes de refúgio que, acima de tudo, buscam adentrar no primeiro marco ora reconhecido como o almejado território europeu, negligencia uma possível visão de que o sistema na verdade tem como foco a diminuição do número de solicitações de asilo ao evidenciar que a impossibilidade de apresentar pedidos de asilo em diferentes Estados-Membros reduz as hipóteses de aceitação o que, conseqüentemente, contribuirá para diminuir a procura por asilo pelos refugiados na Europa¹⁵².

Além do que, o estabelecimento de uma zona de livre circulação de bens e pessoas, o Espaço Schengen, também contribuiu, de certo modo, para uma visão negativa de indivíduos não-europeus, deslegitimando imigrantes por serem uma possível ameaça ao modo de vida europeu¹⁵³.

¹⁵² BOLTEN, 1991 apud HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, vol. 38, nº 5 (2000), pp.751-777, p.756. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00263>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁵³ ORCALLI, Gabriele. Constitutional choice and European immigration policy. **Constitutional Political Economy**, vol. 18, nº 1. Berlin: Springer Science + Business, 2007, p. 12. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10602-006-9009-6.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Neste sentido, tem-se como cautelosa a criação de dispositivos de atração e integração de migrantes na construção europeia. Jef Huysmans afirma a existência do privilégio de nacionais de países da UE em contraste com nacionais de países terceiros e como a regulamentação é restritiva ao deslegitimar a presença de imigrantes, requerentes de asilo e refugiados: “EU policies support, often indirectly, expressions of welfare chauvinism and the idea of cultural homogeneity as a stabilizing factor”¹⁵⁴.

Deste modo, é importante analisar como a questão migratória é abordada pelas agendas políticas da UE, isto por que, tem-se visto uma clara aproximação do tema com a questão da segurança. Isto por que, tem-se o papel dos agentes de polícia por exemplo como função da regulação do fluxo migratório nas fronteiras, o que gera um enquadramento maior de que a migração e o asilo são enquadrados como problemas de segurança e não como questão de direitos humanos¹⁵⁵.

Com base nisto, é visível que a existência da proteção de fronteiras é considerada uma resposta natural a entrada de outros que não sejam nacionais naquele território, ocasionando o ensejo de que os problemas de migração e refúgio não vem primeiro, mas a proteção fronteiriça existe como reação instrumental e preventiva a qualquer situação que venha a pôr em risco um Estado e sua sociedade.

Por outro lado, é pertinente questionar como os mecanismos da governança europeia atuam em todo esse contexto do fenômeno migratório de massa. As ações emergenciais propostas têm cumprido bem o efeito desejado pela UE em reter o crescimento do número de migrantes e refugiados que chegam ao território europeu.

Muito embora, a efetivação de soluções concretas tem encontrado obstáculos não antes previstos pela agenda de política migratória. O impasse de não aprovação das reformas proposta pelo PE que, com quase três anos estagnada, revela uma ineficiência dos chefes de estado em lidar com o problema de modo consensual.

A participação da opinião pública por sua vez não tem sido levada em conta com medidas de efetivação protagonizadas pelo bloco. A expressão popular tem se mostrado

¹⁵⁴ HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, vol. 38, nº 5 (2000), pp.751-777, p.753. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00263>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁵⁵ HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, vol. 38, nº 5 (2000), pp.751-777, p.757. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00263>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

mediante as eleições diretas para os representantes do parlamento e chefes de estado.

O próprio PE, autor das reformas, não tem buscado de modo firme o apoio da sociedade civil. Um Relatório da Comissão sobre Governança Europeia também enfatiza a atuação das instituições e possíveis oportunidades de efetivação da participação civil de modo a constituir uma consulta mais eficaz e transparente na formulação de políticas dentro da UE.

O Parlamento Europeu mostrou-se particularmente propenso a não conferir às organizações da sociedade civil um papel que, parcial ou inteiramente, cabe às instâncias que detêm responsabilidade política e que foram eleitas por sufrágio universal. Alguns quadrantes da sociedade civil manifestaram preocupação quanto a uma instauração de facto de um regime de associações privilegiadas¹⁵⁶.

Cabe então analisar se, de fato, as ações previstas na proposta de reforma do Sistema Dublin conseguem responder a altura os problemas derivados da crise migratória ao tempo que, em contrapartida, proporciona um desdobramento nas relações de cooperação dos estados no âmbito da União Europeia. Para tanto, analisar-se-á a seguir como a posição dos Estados-Membros têm contribuído para a aprovação ou não da reforma do Sistema Dublin da UE.

4.1 Governança conflitiva: A posição dos Estados-Membros da UE sobre refúgio e sua influência para a reforma do Sistema Dublin

A conjuntura política dos países da UE reflete a posição de seus líderes nas cúpulas do Conselho Europeu na matéria migrações e asilo. Isto porque, por mais que a crise dos refugiados seja um problema europeu (UE) este não é considerado um problema de mesmo nível a todos os Estados-Membros e isto pode ser respondido por fatores geográficos, econômicos e de segurança, por exemplo.

Isso é exemplificado pela resistência que alguns Estados possuem em não manifestarem interesse em realizar alterações na Convenção de Dublin, gerando um mal-estar de ausência de resoluções igualitárias que possam responder a crise dos refugiados.

Pelas regras atuais do Sistema Dublin, solicitantes de refúgio só podem efetuar sua solicitação no primeiro Estado-Membro em que chegarem e este último é o responsável por

¹⁵⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia**. Luxemburgo, 2003. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

toda a análise do pedido. Logo, os países fronteiriços como já discutido, são os mais afetados pelo alto fluxo refugiados que chegam ao continente em situação de fuga.

Deste modo, os países do Mar Mediterrâneo são os mais afetados por, geograficamente, serem os principais pontos de entrada de refugiados. Dos 28 Estados-Membros da UE, os três países que representam as rotas do Mediterrâneo (rota central, rota do leste, e rota do oeste), Itália, Grécia e Espanha, acumulam 405.070 (quatrocentos e cinco mil, e setenta) de refugiados e requerentes de refúgio em 2017 e 2018, o que corresponde a quase 30% do total do número de refugiados e requerentes de refúgio em toda a UE, conforme tabela abaixo.

Tabela 3 - Refugiados e solicitantes de refúgio por cidadania, idade e sexo - compilação anual (arredondado), União Europeia, 2019¹⁵⁷.

Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)
Last update: 08-05-2019

Table Customization [show](#)

GEO: [dropdown] + TIME: [dropdown] +
 Sex: [dropdown] + Age class: [dropdown] +
 Total: [dropdown] + Total: [dropdown] +
 Unit of measure: [dropdown] +
 Person: [dropdown] +

TIME	European Union - 28	Greece	Spain	Italy	Total
2017	712,235	58,650	36,605	128,850	735,005
2018	645,725	66,965	54,050	59,950	664,480

Destes, a Itália se encontra numa encruzilhada sobre sua posição quanto a reforma do Sistema Dublin. Tal situação se dá mediante a ascensão da extrema-direita no país em 2018, o que culminou com uma agenda política voltada ao combate ao elevado número de pessoas que buscam refúgio no país por este ser uma rota de entrada na UE¹⁵⁸.

A posição italiana tem se mostrada controversa uma vez que o novo governo busca aproximação com os países do Grupo de Visegrado¹⁵⁹, que estrategicamente vem tomando

¹⁵⁷ EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**, 2019. Disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en/>. Acesso em: 25 mai. 2019.

¹⁵⁸ O vice-premiê e líder do Partido Liga Norte, Matteo Salvini, defendeu um decreto que teve aprovação unânime do Parlamento italiano, que estabelece regras mais severas para solicitação de asilo, suspende os processos de análise de pedidos de refúgio para indivíduos considerados “socialmente perigosos”, além de abolir proteção humanitária para aqueles que não atendem aos critérios de refúgio, mas não podem ser enviados de volta aos seu país de origem, substituindo-a por um sistema que limita os critérios, elencando-os como: vítimas de desastres naturais e de doenças graves. GIUFFRIDA, Angela. Italian government approves Salvini bill targeting migrants. **The Guardian**, 24 september 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/24/italian-government-approves-bill-anti-migrant-measures-matteo-salvini/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁵⁹ O Grupo de Visegrado é composto por quatro países europeus: Polónia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia. Trata-se de uma aliança para cooperação em temas como ciência, cultura e educação. THE

posições alinhadas dentro da UE a fim da constituição de uma política anti-imigração em seus países, o que contrasta com a necessidade italiana que, apesar de compactuar com a corrente que busca reter o fluxo de refugiados e migrantes, defende que os refugiados e solicitante de refúgio sejam distribuídos igualmente em toda a UE, sendo este ponto alvo de oposição pelos Estados-Membros do Grupo de Visegrado¹⁶⁰.

Outrossim, o governo italiano tem intensificado o endurecimento de políticas que coíbem a entrada de refugiados no país, se referindo a estes inclusive como “carne humana”¹⁶¹. Em vista disso, tem-se notado a emergência do país em conferir avanço a reforma do Sistema Dublin, investindo principalmente no ponto da distribuição dos requerentes de refúgio em todos os Estados-Membros o que poderia desafogar a crise na Itália.

A Hungria por sua vez é um dos Estados-Membros da UE com mais destaque para execução de ações únicas de sua parte que muitas das vezes não são de acordo com valores defendidos pela UE no respeito à vida humana e, neste caso, ao direito dos refugiado de ter seu pedido de asilo analisado, o gozo dos direitos de refúgio ainda enquanto requerente e, o direito a recorrer de uma eventual decisão de indeferimento. Isto por que, em uma medida de desafio à própria UE e grupos de defesa dos direitos humanos, o governo do Primeiro-Ministro, Viktor Orban, aprovou em junho passado uma lei que criminaliza toda e qualquer ajuda a migrantes e refugiados, mesmo que sejam para assessorá-los ou informá-los sobre como solicitar refúgio no país¹⁶².

Tal medida dialoga com a realidade húngara desde 2015, que tem intensificado cada vez mais um discurso duro para recebimento de refugiados em seu país, chegando inclusive a fechar fronteiras para não permitir a entrada destes¹⁶³.

VISEGRAD GROUP. **About the Visegrad Group**. 2019. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/about/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁶⁰ MOMIGLIANO, Anna. Eastern Europe’s Populists Don’t Care About Italy. **Foreign Policy**, 29 June 2018. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2018/06/29/eastern-europes-populists-dont-care-about-italy/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁶¹ KOKAY, Érika. Onde o populismo de direita está no poder no mundo. **Deutsche Welle**, 29 dezembro 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/onde-o-populismo-de-direita-est%C3%A1-no-poder-no-mundo/a-46065697/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

¹⁶² DUNAI, Marton. Hungary approves 'STOP Soros' law, defying EU, rights groups. **Reuters**, 20 June 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-hungary-soros/hungary-approves-stop-soros-law-defying-eu-rights-groups-idUSKBN1JG1VN/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

¹⁶³ GRAMMATICAS, Damian. Hungary closes border to migrants and refugees. **BBC**, world, 17 October 2015. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/av/world-europe-34559042/hungary-closes-border-to-migrants-and-refugees/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

Além da Hungria, países como República Tcheca e Polônia, acumulam um histórico de indeferimento em decisões para concessão de refúgio. Só em 2017, cada um destes recebeu, respectivamente, 3.390, 1.445, e 5.045 mil solicitações de asilo¹⁶⁴. Destes, a Hungria, em primeira instância, rejeitou 69% dos pedidos de refúgio em seu país. No mesmo ano, a República Tcheca rejeitou 88% dos pedidos de asilo, e a Polônia indeferiu 75%¹⁶⁵.

Neste sentido, a UE já desempenhou atividade para aplicar uma punição histórica¹⁶⁶ a posição húngara por violação dos direitos humanos não apenas pela política de recusa para o recebimento de migrantes e refugiados, mas também pela interferência no funcionamento das instituições dos três poderes no país¹⁶⁷.

Sendo assim, fica evidente o caráter prático de repulsão a refugiados por parte destes países, mesmo tendo em conta que os critérios são universais segundo a Convenção de Genebra de 1951, estes adotam medidas para garantir que indivíduos solicitantes de refúgio nem sequer cheguem a seus territórios, e a sua oposição a reforma do Sistema Dublin exalta o caráter individual destes para lidar com o tema.

Baseado em uma política anti-imigratória, o atual governo polonês, sob a liderança do conservador Mateusz Morawiecki, já se opôs contra a reforma defendendo em um discurso alinhado com o governo húngaro que a “questão dos refugiados deve ser resolvida “nos países de origem e não com as cotas europeias”¹⁶⁸ tais como propostas pelo sistema de distribuição aleatório do ponto de reforma proposto pelo Parlamento Europeu.

¹⁶⁴ EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**, 2019. Disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en/>. Acesso em: 25 mai. 2019.

¹⁶⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. **Migration and asylum**. 2017. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁶⁶ O artigo 7º do Tratado de Maastricht prevê quais medidas serão adotadas pelo bloco em caso de violação dos valores defendidos pela UE, quais sejam: liberdade; igualdade; democracia; estado de direito; e, respeito pela dignidade humana e direitos humanos. Onde estes valores são previstos no mesmo Tratado em seu artigo 2º. É necessária uma unanimidade dos 28 Estados-Membros da UE para que prossiga a confirmação de violação por parte do Estado-Membro acusado. A sanção mais severa prevê a suspensão dos direitos de adesão e até o direito a voto ao país que seja confirmada violação de um dos valores. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia (Versão Consolidada 2002)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT&from=EN/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁶⁷ CRISP, James. European Parliament votes to punish Hungary for undermining democratic values. **The Telegraph**, 12 september 2018. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/09/12/eu-votes-overwhelmingly-take-action-against-hungary-undermining/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁶⁸ MCLAUGHLIN, Daniel. Allies Poland and Hungary reject EU budget cuts and migration. **The Irish Times**, 14 may 2018. Disponível em: <<https://www.irishtimes.com/news/world/europe/allies-poland-and-hungary-reject-eu-budget-cuts-and-migration-1.3495070/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

Na região escandinava, a Dinamarca também exprime uma tendência anti-imigração. A coalização do governo no parlamento formada no período pós-eleições em 2015 também se alinha com a elaboração de políticas que coíbem a entrada de refugiados¹⁶⁹. Nessa perspectiva, o país adotou em 2016 uma lei que visa buscar e apreender objetos de valor de requerentes de refúgio recém-chegados no país para serem utilizados para o custeio destes por sua estada no país. No mesmo impulso, a Dinamarca proibiu em 2018 o uso de peças de roupa que possam cobrir o rosto completamente, incluindo vestimentas islâmicas tais como a burca e o *niqab*, o que configura um desprezo pelo princípio da não-discriminação dos refugiados¹⁷⁰.

Neste sentido, implica-se a posição da política dinamarquesa ao prestar posicionamentos que resultam em uma dificuldade maior para pessoas fogem de seus locais de origem para conseguir asilo. E como as peripécias por eles enfrentadas podem ser ainda mais prejudiciais.

Em perspectiva diametralmente oposta, a Alemanha tem sido um dos Estados-Membros protagonistas para o recebimento de refugiados e reforma do sistema europeu comum de asilo. Em 2015, o país suspendeu os procedimentos do Sistema Dublin, não enviando de volta aos países que entraram os requerentes de refúgio da Síria e autorizando o processamento de pedidos de refúgio destes¹⁷¹.

No entanto, uma medida reversa foi aplicada. Em novembro do mesmo ano, as regras do Sistema Dublin voltaram a ser aplicadas o que significou na deportação de requerentes de refúgio sírios para o primeiro país em que estes entraram onde este último se torna então o responsável pelo processamento do pedido¹⁷².

¹⁶⁹ KOKAY, Érika. Onde o populismo de direita está no poder no mundo. **Deutsche Welle**, 29 dezembro 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/onde-o-populismo-de-direita-est%C3%A1-no-poder-no-mundo/a-46065697/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

¹⁷⁰ DAMON, Arwa.; HUME, Tim. Denmark adopts controversial law to seize asylum seekers' valuables. **CNN**, 26 January 2016. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2016/01/26/europe/denmark-vote-jewelry-bill-migrants/index.html/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

¹⁷¹ HOLEHOUSE, Matthew.; HUGGLER, Justin.; VOGT, Andrea. Germany drops EU rules to allow in Syrian refugees. **The Telegraph**, 24 August 2015. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/11821822/Germany-drops-EU-rules-to-allow-in-Syrian-refugees.html/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

¹⁷² MAURICE, Eric. Germany makes U-turn on Syria refugees. **euobserver**, migration, 11 November 2015. Disponível em: <<https://euobserver.com/migration/131062/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

Muito embora a medida tenha sido alvo de críticas por líderes políticos e conflitos internos na coalizão do governo Merkel¹⁷³, apresenta-se como um fator que demonstra a inclinação da política em receber refugiados no país e integrá-los à sociedade alemã. Isto por que, para além da questão demográfica que o país vem enfrentando¹⁷⁴, ressalta o caráter ímpar em cumprir as normas internacionais.

Contudo, um recente acordo sobre a questão dos refugiados foi costurado na coalizão governista da Alemanha buscando a instalação de centros de trânsito em suas fronteiras a fim de evitar o trânsito de requerentes de asilo já registrados em outros países¹⁷⁵. na fronteira com a Áustria uma vez que este, é um país de trânsito para migrantes que almejam chegar à Alemanha e que desembarcam em países de fronteira como Itália e Grécia.

Ademais, a Alemanha é o Estado-Membro da UE com o maior número de solicitantes de refúgio desde 2012. Só em 2018, o país recebeu 184.180 mil pedidos de asilo, seguido da França com 120.425 mil solicitações¹⁷⁶.

A Grécia se posiciona com bastante apoio a uma reforma do Sistema Dublin, sobretudo a regra de responsabilidade de processamento do pedido de asilo ao primeiro país de entrada. Além de ter emitido declarações de elogio em relação aos esforços protagonizados especialmente pela chanceler alemã no que diz respeito à busca de uma solução europeia para a questão dos refugiados no continente, principalmente por conta da localização geográfica do país que vem sofrendo com o demasiado fluxo de refugiados e migrantes que chegam por meio da rota dos bálcãs¹⁷⁷, mas que devido a implementação do Acordo UE-Turquia, conseguiu aliviar a pressão migratória na região.

¹⁷³ CONNOLLY, Kate. Refugee crisis: Germany creaks under strain of open door policy. **The Guardian**, world, 8 october 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/08/refugee-crisis-germany-creaks-under-strain-of-open-door-policy/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

¹⁷⁴ REITER, Chris. How Germany Is Defusing a Demographic Time Bomb. **Bloomberg**, economics, 23 may 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-23/how-germany-is-defusing-a-demographic-time-bomb/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁷⁵ CHASE, Jefferson. German government crisis: Angela Merkel gets migrant compromise from Bavarian conservatives. **Deutsche Welle**, Germany. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-government-crisis-angela-merkel-gets-migrant-compromise-from-bavarian-conservatives/a-44497018/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁷⁶ EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**, 2019. Disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en>. Acesso em: 25 mai. 2019.

¹⁷⁷ RIEGERT, Bernd. O difícil consenso sobre a política migratória europeia. **Deutsche Welle**, mundo, 20 junho 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-dif%C3%ADcil-consenso-sobre-a-pol%C3%ADtica-migrat%C3%B3ria-europeia/a-44312672/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

A França soma-se nos esforços para que a UE atinja uma harmonização das regras de acolhimento dos requerentes de refúgio no continente, preservando o espaço Schengen e estabelecendo uma harmonização europeia para que seja produzida uma resposta europeia única para os procedimentos de asilo em todo o continente

The boundary is freedom in security. We therefore need to rethink the Schengen area: all those who want to be part of it should comply with obligations of responsibility (stringent border controls) and solidarity (one asylum policy with the same acceptance and refusal rules). We will need a common border force and a European asylum office, strict control obligations and European solidarity to which each country will contribute under the authority of a European Council for Internal Security. On the issue of migration, I believe in a Europe that protects both its values and its borders¹⁷⁸.

Sendo assim, a UE caminha também para um caminho que consolida sua estrutura para uma integração que, embora esteja com maior robustez desde os Tratados de Roma de 1957 até o Tratado de Lisboa de 2007, ainda não atingiu um potencial mais profundo de harmonização.

A UE continua a desempenhar esforços para que os Estados-Membros alcancem uma solução europeia para o problema, e não fechem seus diálogos para atuações unilaterais no desenvolvimento de políticas nacionais para a resolução do problema¹⁷⁹.

Apesar disso, o Conselho Europeu pouco tem logrado êxito nesta questão, como já bem vimos. As conclusões da cúpula dos dias 28 e 29 de junho de 2018 denotam que as distensões nas posições dos líderes de governo dos Estados-Membros da UE ainda superam o alvo da pauta migratória que é o estabelecimento de uma política europeia para o problema, tal como na proposição de reformar o Sistema Dublin¹⁸⁰.

Destarte, as políticas nacionais no controle migratório adquiriram ao longo dos anos e com a mudança de governo, um *status* diferenciado no sentido de estarem acima da responsabilidade internacional assumida pelos Estados na defesa dos direitos humanos. Para além disso, a política migratória em determinados países da UE implica no esforço destes para

¹⁷⁸ MACRON, Emmanuel. **For European renewal**. 4 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en/>>. Acesso em: 12 jun. 2019

¹⁷⁹ Conforme pronunciamento do Comissário da União Europeia para Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, em discurso proferido por este em cúpula da Comissão Europeia realizada em 09 de janeiro de 2019 em Bruxelas. EUROPEAN COMMISSION. **Remarks by Commissioner Dimitris Avramopoulos on the solution found with regards to the disembarkation of NGO vessels and progress under the European Agenda on Migration**. 09 de janeiro de 2019. Bruxelas: 2019. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-304_en.htm/>. Acesso em: 12 jun 2019.

¹⁸⁰ CONSELHO EUROPEU. **Reunião do Conselho Europeu (28 de junho de 2018) – Conclusões**. Bruxelas: 28 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35953/28-euco-final-conclusions-pt.pdf/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

atingirem o exercício máximo de sua soberania, como prioridade número um antes de qualquer problemática regional.

Aqui, tem-se como clara a ausência do *comply with the rules* por parte dos Estados quando se trata de respeito às normas internacionais até então adotadas por estes e defendidas de forma verossímil pela UE. Neste caso, desencadeia-se a governança conflitiva por parte destes onde alguns e não todos seguem os padrões internacionais instituídos numa Europa ainda sem integração, e ratificam estes após a instituição da União Europeia, reforçando então o limiar dos compromissos internacionais para defesa dos direitos humanos e, sobretudo, do direito dos refugiados.

5 CONCLUSÃO

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tem-se visto a esforçada construção para a efetividade dos direitos humanos. Em tempo, a celebração de acordos internacionais denota como o exercício de soberania do Estado busca ir além de suas responsabilidades nacionais, firmando assim compromissos para causas que vão além do seu escopo de atuação.

O estabelecimento do Estado moderno por sua vez, exalta como a discricionariedade de decisão desempenha o papel do exercício soberano na decisão de concessão de asilo a indivíduos em fuga. Tendo em vista ainda o fato de que a concessão está intimamente ligada com a segurança do público, o que é exemplificado ainda hoje pelo receio que algumas sociedades podem apresentar mediante a integração daqueles que desconhecem e, por estarem desprovidos de informação sobre o que outros podem representar, repousam na retenção destes indivíduos.

Contudo, a construção de uma agência internacional para a proteção de refugiados justifica a necessidade de solidariedade mesmo no mundo atual com tamanha desenvoltura e quebra de fronteiras com o movimento de globalização. E, como bem verificamos, o *establishment* das normas internacionais aplicadas mediante formulação políticas de refúgio em cada país, exemplifica a atuação destes para o *compliance* com as regras.

No entanto, quando se está diante da maior crise de refugiados já presenciada na contemporaneidade, espera-se que a resposta seja, acima de tudo, firmada no sentimento de solidariedade ao outro. São inúmeras as necessidades enfrentadas pelas pessoas que fogem de conflitos armados e perseguições na tentativa de escapar de ameaças que lhes deixam em risco. Mas, mesmo diante deste cenário, as reações a situações como esta nem sempre correspondem ao esperado.

Examinou-se então, mediante a análise dos documentos europeus sobre refúgio, a prevenção do bloco em delimitar as condições de preenchimento por nacionais de países terceiros, normas de acolhimento, e de concessão e retirada do status de refugiado. Isto retrata que para além do compromisso assumido pelos Estados-Membros, a própria UE enquanto instituição, se mune de autodeterminação para comprimir não só tais compromissos, mas para garantir a defesa dos valores que a mesma defende como alicerce de sua formação.

Considerando ainda a situação enfrentada pelo continente na questão dos refugiados, destacam-se os esforços políticos protagonizados por Estados-Membros, como França e Alemanha, na busca por uma estratégia coletiva de harmonização da Europa, o que beneficia refugiados uma vez que, por este caminho, o bloco não só se direcionaria para uma consolidação em defesa da união, como também construiria uniformidade no tratamento a refugiados e requerentes de refúgio.

Mesmo não logrando êxito, é evidente que a UE, mediante sua particularidade *sui generis* de organização, busca aprimorar ainda mais os mecanismos de governança mediante a interlocução do trabalho de suas instituições que, mesmo diversificadas em modo de

formação, tal como no Conselho Europeu que é constituído não só por líderes eleitos pelo sufrágio universal, mas também de representantes indiretamente eleitos e escolhidos por seus partidos, e no Parlamento Europeu que é composto por eleitos diretamente pelos cidadãos da UE.

Isso demonstra um outro aspecto da problemática: a vontade dos cidadãos, que é refletida pelo trabalho apresentado pelo Parlamento no problema do Sistema Dublin, caracterizando uma política que, embora não sustente uma solidariedade internacional independente, exprime a necessidade de abertura do modelo atual que cause desequilíbrio na maneira que o bloco recebe pessoas que precisam de refúgio e limita as opções destes ao escolherem seu destino.

Ademais, as propostas legislativas não possuem nenhum efeito legal e só um status de aprovação emitido pela Comissão que o elaborou e pelo próprio Parlamento Europeu. Mesmo com quase três anos estagnadas, estas ainda fazem parte de uma discussão que poderá, quando atingir seu fim, resultar em uma política similar, igual ou completamente distinta para atender as necessidades de resolução do recebimento de refugiados no continente.

Outrossim, o Acordo UE-Turquia exalta com satisfação o alcance dos objetivos da UE em frear o fluxo de refugiados pela rota dos Bálcãs que sobrecarregou países como a Grécia. Contudo, deve se ter precaução com a região logo que a Turquia não possui nenhum compromisso com as diretivas e regulamentos da UE, o que pode estar agravando a situação de refugiados que estão retidos no país. Neste sentido, a contenção de uma fronteira pode agravar a situação de outras rotas tais como a do Mediterrâneo Central e do Oeste.

No entanto, foi também evidenciado o desprezo por normas internacionais de proteção aos refugiados por parte de Estados-Membros da UE, o que gera um constrangimento político na sociedade internacional. Além do mais, o próprio bloco, que prega a defesa de seus valores como essencial a todos os seus membros, escancara também sua falha em lidar com violações por parte de seus membros. Mesmo que se tenham dispositivos que sejam utilizados em casos assim, as variáveis que condicionam o procedimento são inúmeras, o que acarreta em uma morosidade para executar ações de sanção a Estados-Membros que violam as regras.

Vale ainda ressaltar que o espectro político se torna um mecanismo decisivo na agenda política dos governos em matéria de refúgio. Isto por que, como vimos, a transnacionalidade do problema muitas vezes só é reconhecida por alguns, sobretudo aqueles que sofrem com o desequilíbrio dos pedidos de asilo nas zonas fronteiriças. Em algumas nações, a tendência de repulsão pode crescer exponencialmente ainda que estes Estados não sejam vítimas do dano derivado das regras atuais do Sistema Dublin, mas por contemplarem a situação por parte de outros países do bloco.

Tendo isto posto, conclui-se ainda que a reforma do sistema europeu comum de asilo vem se consolidando hoje como nó górdio da União Europeia. Uma conclusão para este problema precisaria ser alcançada com brevidade a fim de manter tanto a UE como possíveis

refugiados de novos conflitos em uma situação que não os desfavoreça. Para além dos efeitos de proximidade geográfica, os países da UE continuam a ser representados como alvo para muitos que visam uma vida estável e segura, justamente pelo exemplo máximo de que há prosperidade no continente.

Igualmente, surge também a reflexão da responsabilidade para com Estados nos conflitos em países de origem que geram a necessidade de fuga. Isto por que, até mesmo a neutralidade em casos de clara violação do respeito, da liberdade de expressão e da dignidade humana, já é uma tomada de lado que, no futuro, pode desencadear uma profunda depressão política.

Dito isso, tem-se como evidente o carácter de resposta a crises como essa, em que vidas humanas estão em risco iminente e, com o contingente a superar e muito os mecanismos instalados para a situação, vislumbramos uma falha em conseguir assegurar o mínimo de dignidade a quem está, antes de tudo, em busca de salvar a si mesmo da desolação.

Com efeito, a crise dos refugiados implica não só em novos desafios do nosso tempo na defesa pela preservação da vida humana, mas também no *modus operandi* de como organismos internacionais e Estados atuam hoje com um problema transnacional tal como este. Isto desperta que apesar das diferenças que provocam crises como esta, as adversidades, que interferem para que soluções duradouras sejam instituídas, perduram.

Tal como exposto, são inúmeras as circunstâncias que atribuem a necessidade de busca por refúgio por um indivíduo. O que pode acontecer de modo individual ou de maneira massiva, no caso dos conflitos armados. Além da aplicabilidade que, da maneira como desempenhada no continente europeu pelas suas características ímpares de organização política, deixa claro que a abordagem para a preservação do direito dos refugiados em outras partes do planeta, possuem uma narrativa distinta.

A governança conflitiva dos estados põe em risco a vida dos refugiados na medida em que estes usam, em diversas ações, mecanismos que acabam por reprimir características ímpares destes indivíduos, discriminando-os e violando princípios internacionais. Desta maneira, evoca-se a reflexão de que, neste sentido, o destino de um indivíduo que foge, é fugir para outro algoz.

REFERÊNCIAS

- ABELLÁN, Lucía. Crise imigratória na UE se agrava com o regresso de controlos fronteiriços. **El País**, 14 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/14/internacional/1442217604_600505.html?rel=mas/>. Acesso em: 04 mai. 2019.
- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ACHILLI, Luigi. Why are we not reforming the Dublin Regulation yet?. **Euractiv**, 25 october 2018. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/why-are-we-not-reforming-the-dublin-regulation-yet//>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. In: COTÉ JR., Owen R.; LYNN-JONES, Sean M. **International Security**. Vol. 31, N° 1 (Summer, 2006). Cambridge: The MIT Press, p. 164-199, 2006.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf/>. Acesso em: 17 mar. 2019.
- _____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Genebra: ACNUR, 2011. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf/> Acesso em: 18 mai. 2019.
- _____. **Desperate Journeys. January 2017 – march 2018**. Genebra, 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/04/11/relatorio-do-acnur-revela-mudancas-domovimento-migratorio-na-europa/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.
- _____. **Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto**. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.
- _____. **Oito fatos sobre a crise na Síria**. 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/03/11/oito-fatos-sobre-a-crise-na-siria/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **The human cost of fortress Europe**: Human rights violations against migrants and refugees at Europe’s borders. London: Amnesty International, 2014. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014en.pdf/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **A crise global de refugiados de 2015**. 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/global-refugee-crisis-2015-gallery//>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BACAIAN, Livia Elena. **The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union.** In: Collection Euryopa, volume 70. Institut Européen de L'Université de Genève. Genève, Suisse: 2011.

BARACUHY, Braz. **A crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira.** Revista Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vo. 28, Ed. 2. p. 355-397. Jul-Dez 2006.

BIGO, Didier.; GUILD, Elspeth. Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union. In: **Cultures & Conflits.** Paris: L'Harmattan, 2003.

BESHAROV, Douglas; LOPEZ, Mark; SIEGEL, Melissa. **International conference news: trends in migration and migration policy.** Journal of Policy Analysis and Management, v. 32, n. 3, p. 655-660, 2013.

BONALUME NETO, Ricardo. Oriente Médio tem cinco guerras civis em andamento. **Folha de São Paulo**, mundo, 30 julho 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/07/1662397-oriente-medio-tem-cinco-guerras-civis-em-andamento.shtml>> Acesso em: 06 jun. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

BULLMANN, Udo. **Conclusões da reunião do Conselho Europeu de 28 e 29 de junho de 2018 (debate).** Bruxelas, 03 jul. 2018. Parlamento Europeu: EPTV. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pt/plenary/video?debate=1530623199692/>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

CHASE, Jefferson. German government crisis: Angela Merkel gets migrant compromise from Bavarian conservatives. **Deutsche Welle**, Germany, 03 july 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-government-crisis-angela-merkel-gets-migrant-compromise-from-bavarian-conservatives/a-44497018/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

COELHO, Carlos. Conselho Europeu: a cimeira da desilusão. **Observador**, 2 de julho de 2018. Disponível em: <<https://observador.pt/opiniao/conselho-europeu-a-cimeira-da-desilusao/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

CIERCO, Teresa. **A instituição de asilo na União Europeia.** Coimbra: Edições Almedina, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo à Criação do Sistema Eurodac de Comparação de Impressões Digitais.** Bruxelas, 2016.

_____. **Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.** 14 de setembro de 2016. Estrasburgo: 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=DE/>> Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. **Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia.** Luxemburgo, 2003. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. **Sistema Europeu Comum de Asilo**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 03.

CONOLLY, Kate. Germany passes immigration law to lure non-EU skilled workers. **The Guardian**, 19 december 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2018/dec/19/germany-passes-immigration-law-to-lure-non-eu-skilled-workers>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

_____. Refugee crisis: Germany creaks under strain of open door policy. **The Guardian**, world, 8 october 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/08/refugee-crisis-germany-creaks-under-strain-of-open-door-policy/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

CONSELHO EUROPEU. **Reforçar as fronteiras externas da UE**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/strengthening-external-borders/> Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. **Reforma das regras da UE em matéria de asilo**. Bruxelas: 2018. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/ceas-reform/>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Reunião do Conselho Europeu (28 de junho de 2018) – Conclusões**. Bruxelas: 28 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35953/28-euco-final-conclusions-pt.pdf/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

COUNCIL OF EUROPE. European Court of Human Rights. **Abdolkhani and Karimnia v. Turkey**, 30471/08. 22 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a074302.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma, 4 de novembro de 1950. Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2019

_____. **Jabari v. Turkey**, 40035/98. 11 de julho de 2000. Disponível em: <<https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6dac.html>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

_____. **Saadi v. United Kingdom**, 13229/03. 29 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a074302.html>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CRISP, James. European Parliament votes to punish Hungary for undermining democratic values. **The Telegraph**, 12 september 2018. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/09/12/eu-votes-overwhelmingly-take-action-against-hungary-undermining/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

DABASHI, Hamid. **The Arab Spring: The End of Postcolonialism**. London: Zed Books, 2012

DAMON, Arwa.; HUME, Tim. Denmark adopts controversial law to seize asylum seekers' valuables. **CNN**, 26 january 2016. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2016/01/26/europe/denmark-vote-jewelry-bill-migrants/index.html>>. Acesso em: 11 jun. 2019

DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal: what globalization means for migration and law**. New York: Cambridge University Press, 2008.

DELFIM, Rodrigo Borges. Campanha pede fim do uso do termo “ilegal” sobre imigração. **MigraMundo**, 26 de junho de 2014. Disponível em: <<https://migramundo.com/campanha-pede-fim-do-uso-do-termo-ilegal-sobre-imigracao/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

DUNAI, Marton. Hungary approves 'STOP Soros' law, defying EU, rights groups. **Reuters**, 20 June 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-hungary-soros/hungary-approves-stop-soros-law-defying-eu-rights-groups-idUSKBN1JG1VN>>. Acesso em: 11 jun. 2019

EUROPEAN COMMISSION. **Remarks by Commissioner Dimitris Avramopoulos on the solution found with regards to the disembarkation of NGO vessels and progress under the European Agenda on Migration**. 09 de janeiro de 2019. Bruxelas: 2019. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-304_en.htm/>. Acesso em: 12 jun 2019.

_____. **The Dublin System**. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

EUROPEAN COUNCIL. **Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Deposited with the Government of Ireland)**. 1990. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=1990090>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **EU-Turkey statement**. 2016. Available in: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Access in: 17 mar. 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT. **EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system**. 19 October 2017. Brussels: 2017. Available in: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf Access on: 15 mar. 2019.

_____. **Future EU-Turkey relations (Briefing)**. Bruxelas: 2018. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI\(2018\)628290_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI(2018)628290_EN.pdf)>. Acesso em: 28 mai. 2019.

_____. **Migration and asylum**. 2017. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Revision of the Blue Card Directive**. Brussels, 2017. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI%282017%29603942_EN.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

EUROPEAN UNION. **European Border and Coast Guard Agency (Frontex)**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_en/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. **Summaries of EU legislation. The schengen area and cooperation**. Brussels: 2009. Disponível em:

<http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)**, 2019. Disponível em:

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en/>. Acesso em: 25 mai. 2019.

EVANS, Hugh. **What does it mean to be a citizen of the world?**. Vancouver, 15-19 fev. 2016. YouTube: TED. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=ODLg_00f9BE/>. Acesso em: 18 mai. 2019.

FRANCE. **Constitution du 24 juin 1793**. Disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

FRONTEX. **Risk Analysis for 2019**. Warsaw: 20 fev. 2019, p. 16. Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

GATRELL, Peter. **The Nansen passport: the innovative response to the refugee crisis that followed the Russian Revolution**. University of Manchester. Manchester, UK: 2017.

Disponível em <<https://www.manchester.ac.uk/discover/news/the-nansen-passport-the-innovative-response-to-the-refugee-crisis-that-followed-the-russian-revolution/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GERMOND, Basil., SMITH, Michael E. **Re-thinking European security interests and the ESDP: Explaining the EU's anti-piracy operation**. Contemporary Security Policy, 30(3), 2009. p. 573–593.

GIBNEY, Matthew. **The State of Asylum: democratization, judicialization and evolution in refugee policy in Europe**. New Issues in Refugee Research. Working Paper n° 50. Refugee Studies Centre: Oxford. Outubro, 2001.

GIUFFRIDA, Angela. Italian government approves Salvini bill targeting migrants. **The Guardian**, 24 september 2018. Disponível em:

<<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/24/italian-government-approves-bill-anti-migrant-measures-matteo-salvini/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

GRAMMATICAS, Damian. Hungary closes border to migrants and refugees. **BBC**, world, 17 october 2015. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/av/world-europe-34559042/hungary-closes-border-to-migrants-and-refugees/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The Mediterranean papers – Athens, Naples and Istanbul**. London: Blackstone Chambers, 2015. Disponível em:

<https://www.blackstonechambers.com/news/analysis-the_mediterranean/>. Acesso em 19 jun. 2019.

HOBBSAWM, Eric. **Nações e Nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Tradução de Maria Célia Paoli e Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1990.

HOLEHOUSE, Matthew.; HUGGLER, Justin.; VOGT, Andrea. Germany drops EU rules to allow in Syrian refugees. **The Telegraph**, 24 august 2015. Disponível em:

<<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/11821822/Germany-drops-EU-rules-to-allow-in-Syrian-refugees.html/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, vol. 38, nº 5 (2000), pp.751-777. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00263> Acesso em: 10 jun. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Mediterranean Migrant Arrivals Reach 12.546 in 2019; Deaths Reach 407**. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-12546-2019-deaths-reach-407/>>. Acesso em: 05 mai. 2019

JENKINS, Simon. From Sweden to Brexit, immigration is the issue dividing Europe. **The Guardian**, 12 september 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/sep/10/immigration-europe-sweden-elections-brexit/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. **A crise de refugiados e o colapso do sistema europeu de asilo**. Direito internacional e globalização econômica, v. 4, n. 4, p. 90-101.

KOKAY, Érika. Onde o populismo de direita está no poder no mundo. **Deutsche Welle**, 29 dezembro 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/onde-o-populismo-de-direita-est%C3%A1-no-poder-no-mundo/a-46065697/>>. Acesso em: 11 jun. 2019

LAUTERPACHT, Elihu., BETHLEHEM, Daniel. Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention). In: Erika Feller, Volker Türk e Frances Nicholson (editors) – **Refugee protection in international law: UNHCR's global consultation on international protection**, Cambridge University Press, 2003.

MACRON, Emmanuel. **For European renewal**. 4 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en/>>. Acesso em: 12 jun. 2019

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. **Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular**. 2019. 351 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

MAURICE, Eric. Germany makes U-turn on Syria refugees. **EUobserver**, migration, 11 november 2015. Disponível em: <<https://euobserver.com/migration/131062/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

MCLAUGHLIN, Daniel. Allies Poland and Hungary reject EU budget cuts and migration. **The Irish Times**, 14 may 2018. Disponível em: <<https://www.irishtimes.com/news/world/europe/allies-poland-and-hungary-reject-eu-budget-cuts-and-migration-1.3495070/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

MOMIGLIANO, Anna. Eastern Europe's Populists Don't Care About Italy. **Foreign Policy**, 29 June 2018. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2018/06/29/eastern-europes-populists-dont-care-about-italy/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

MORAIS, Pâmela. Por que existe xenofobia no Brasil? **Politize!** 17 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/xenofobia-no-brasil-existe/>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

MOREIRA, Julia Bertino. **A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais**. Anais, pp. 1-24, 2016.

NATIONAL UNION OF JOURNALISTS. **Fair play:** refugees and asylum seekers in Scotland: a guide for journalists. Scotland: Oxfam, 2007, p.13.

NOBEL PRIZE. **The Nansen International Office for Refugees – Nobel Lecture**. Nobel Media AB 2019. Disponível em <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1938/nansen/lecture/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

ORCALLI, Gabriele. Constitutional choice and European immigration policy. **Constitutional Political Economy**, vol. 18, nº 1. Berlin: Springer Science + Business, 2007, p. 12. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10602-006-9009-6.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção sobre Asilo Diplomático**. Caracas: 28 de março de 1954. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-46.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional da Migração:** Glossário sobre Migração. Genebra: OIM, 2009

PARLAMENTO EUROPEU. **A resposta da UE à crise de migração**. 2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78629/a-resposta-da-ue-a-crise-de-migracao/>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

_____. **Política de Asilo**. Fichas temáticas sobre a União Europeia, 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

_____. **Reforma do sistema de asilo da UE: a posição do Parlamento sobre o Regulamento de Dublin**. 20 de junho de 2018. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/a-posicao-do-parlamento-sobre-o-regulamento-de-dublin/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **A reforma do sistema europeu comum de asilo**. 20 de junho de 2018. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao/20170627STO78418/a-reforma-do-sistema-europeu-comum-de-asilo/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

PIÇARRA, Nuno. **A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo**. e-Pública, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 01-40, nov. 2016. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2016000200001&lng=pt&nrm=iso/>. Acesso em: 17 mar. 2019.

POPHAM, Peter. Italy’s decision to end Mare Nostrum will put the lives of thousands of migrants and refugees at risk. **The Independent**, 24 October 2014. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/voices/letters/italy-s-decision-to-end-mare-nostrum-will-put->

the-lives-of-thousands-of-migrants-and-refugees-at-9815643.html/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

REITER, Chris. How Germany Is Defusing a Demographic Time Bomb. **Bloomberg**, economics, 23 may 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-23/how-germany-is-defusing-a-demographic-time-bomb/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

RIEGERT, Bernd. O difícil consenso sobre a política migratória europeia. **Deutsche Welle**, mundo, 20 junho 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-dif%C3%ADcil-consenso-sobre-a-pol%C3%ADtica-migrat%C3%B3ria-europeia/a-44312672/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

RISSE, Thomas. **A Community of Europeans?** Transnational Identities and Public Spheres. London: Cornell University Press, 2010.

ROCHA, Rossana Reis. MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

SHAW, Caroline. **Britannia's Embrace:** modern humanitarianism and the imperial origins of refugee relief. New York: Oxford University Press, 2015.

SHAW, Malcolm N. **International law.** New York: Cambridge University Press. 2008.

TAYLOR, Adam. Italy ran an operation that saved thousands of migrants from drowning in the Mediterranean. Why did it stop? **The Washington Post**, WorldViews, 20 abril 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/20/italy-ran-an-operation-that-savethousands-of-migrants-from-drowning-in-the-mediterranean-why-did-it-stop/?utm_term=.0585db5f1e5a/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

THE VISEGRAD GROUP. **About the Visegrad Group.** 2019. Disponível em: <<http://www.visegradgroup.eu/about>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

TRAINOR, IAN. HOOPER, John. France and Italy in call to close EU borders in wake of Arab protests. **The Guardian**, 27 april 2011. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2011/apr/26/eu-borders-arab-protests/>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

TÜRK, Volker., NICHOLSON, Frances. Refugee protection in international law: an overall perspective. In: Erika Feller, Volker Türk e Frances Nicholson (editors) – **Refugee protection in international law: UNHCR's global consultation on international protection**, Cambridge University Press, 2003.

TURKEY. **Law No. 6458 of 2013 on Foreigners and International Protection (as amended 29 Oct 2016).** 29 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a1d828f4.html/>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **A UE em poucas palavras.** 24 de abril de 2019. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt/>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. **Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin.** Dublin: 1990. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29/>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. **Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação)**. Estrasburgo: 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

_____. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT> Acesso em: 27 mai. 2019.

_____. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)**. Bruxelas: 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

_____. **Glossário das sínteses: Schengen (Acordo e Convenção)**. 1985. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=pt/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **Regulamento (CE) N.º 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro**. Bruxelas: 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT/>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. **Tratado da União Europeia (Versão Consolidada 2002)**. 24 de julho de 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT&from=EN/>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

_____. **Tratado de Amesterdão que altera do Tratado da União Europeia, os tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses tratados**. 10 de Novembro de 1997. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf/>. Acesso em: 6 jun. 2019.

_____. **Tratado que institui a Comunidade Europeia**. 25 de Março de 1957. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome/>>. Acesso em: 28 mai.2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: Forced displacement in 2017**. Geneva: 2018, p. 2-3. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

_____. **Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions**, March 2010. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html/>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

_____. **Desperate Journeys. January 2018 – December 2018.** Genebra, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/desperatejourneys/#_ga=2.104693312.1176375690.1557930123-1881183480.1557930123/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **Situation Syria Regional Refugee Response.** Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. **Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugeedisplacement-crisis-time-demands.html/>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

_____. **The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action.** Chapter 1: The early years, 1 January 2000, p.15. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/3ebf9ba80.html/>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

VIEIRA, Leonor Amaro Gonçalves. **Atos de perseguição religiosa e proteção dos refugiados na União Europeia – análise do Acórdão do Tribunal de Justiça Bundesrepublik Deutschland contra Y e Z.** Dissertação de Mestrado em Direito da União Europeia. Braga: Universidade do Minho, 2014.

VINK, Maarten Peter., GROOT, Gerard-René de. Citizenship Policies in the European Union. In: BESHAROV, D., LOPEZ, M., eds. **Adjusting to a World in Motion: Trends in Migration and Migration Policy.** Oxford University Press, p. 209-231, 2016, p.212.

WEINER, Myron. **Security, Stability and International Migration.** Draft of a paper in preparation for publication. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1990.

WUNDERLICH, Daniel. **The limits of external governance: implementing EU external migration policy.** Journal of European Public Policy, v. 19, no. 9, pp. 1414-1433, 2012.

ZOETEWIJ-TURHAN, Margarite Helena. Turkey: between hospitality and hostility. In: COULDREY, Marion., PEEBLES, Jenny., eds. **Forced Migration Review: Syrians in displacement,** Refugee Studies Centre of the Oxford Department of International Development, University of Oxford, p. 55-56, 2018, p. 56.