

41º Encontro Anual da ANPOCS
23 a 27 de Outubro de 2017
Caxambu - Minas Gerais

GT 16 – Migrações Internacionais: Estado, Controle e Fronteiras

Retração ou Avanço? O Impacto dos Fluxos Migratórios no Processo
de Integração da União Europeia

Rodrigo Barros de Albuquerque
Universidade Federal de Sergipe

Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-
Brasileira

Juliana Mércia Guilherme Vitorino
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-
Brasileira

Retração ou Avanço? O Impacto dos Fluxos Migratórios no Processo de Integração da União Europeia¹

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque (albuquerque.rodrigo@ufs.br)

Co-autores: Prof^a. Dr^a. Cinthia R Campos (cinthia.campos@unilab.edu.br)

Prof^a. Dr^a. Juliana Vitorino (juliana.vitorino@unilab.edu.br)

Introdução

Denomina-se migração o deslocamento de população que se produz de um lugar de origem a um lugar de destino, acarretando uma mudança de residência habitual. Autores como Marinucci e Milesi (2005) assumem que se trata de um fenômeno planetário, que indica o número de contradições na interação entre relações internacionais e a globalização neoliberal, advindas das transformações socioeconômicas em âmbito global, sobretudo a partir da década de 1970, com a aclamada interdependência das relações. Estas são colocações abrangentes, que incluem como parte do processo migratório a vontade de ir embora. Contemporaneamente, outras noções reemergem, como o deslocamento por guerras, pela insegurança causada pelo crime organizado e pela ineficiência de Estados em lidar com essas situações. Temos, portanto, a incorporação da urgência e da sobrevivência como categorias a serem levadas em conta, quando olhamos a partir do nível de análise dos indivíduos.

Em 2010, estimou-se que o número total de migrantes no mundo era de aproximadamente 214 milhões de pessoas, o que representava algo em torno de 3% da população mundial (UNFPA, 2010; OIM, 2011). Há certa dificuldade em atualizar essas estimações justamente por conta de uma onda incontrolável de pessoas que tem fugido de conflitos armados em seus Estados natais e recorrido a outros territórios, predominantemente europeus, a fim de salvarem suas vidas, principalmente pela via irregular – adentrando a um segundo país

¹ Agradecemos a Dalson Figueiredo Filho (UFPE) pelos comentários a uma versão prévia da seção metodológica deste trabalho e a Thaynar Dantas (UFS) e Paula Wolf (UFS) pela assistência na compilação dos dados utilizados na seção 3.

cometendo uma falta administrativa, que seria a ausência de vistos ou permissões de entrada.

Desde o fim da Guerra-fria, o processo europeu de integração regional precisou lidar com a inevitável inserção do leste que poderia significar tanto uma paralisação do aprofundamento da integração, mas ao mesmo tempo aumentaria a influência político-econômica das grandes potências do ocidente europeu. No entanto, não apenas a desintegração da União Soviética provocou o debate, mas eventos como a Guerra dos Balcãs deu indícios que o perfil do migrante poderia assumir um papel muito mais próximo de um refugiado.

Dito isto, esta pesquisa busca responder os seguintes questionamentos: de que forma o processo de aprofundamento da integração pode ser afetado pelos fluxos migratórios, especialmente quando se trata de migrantes em situação de vulnerabilidade? Há alguma associação entre o aprofundamento da integração e o aumento do fluxo migratório ou haveria uma tendência à paralisação em momentos críticos? Os regulamentos sobre migração são afetados por essa dinâmica, a exemplo do Acordo de Schengen e da Convenção de Dublin? A partir da coleta de dados disponíveis no *Eurostat* identificam-se os picos nos fluxos migratórios, ao passo que se localizam eventos históricos críticos potencialmente relacionados com esta variação.

Por fim, o objetivo principal do artigo é oferecer mais evidências para ampliar a discussão sobre o argumento de que, ao contrário do que se espera, o aprofundamento da integração nas políticas concernentes à migração esta relacionado com o crescimento dos fluxos migratórios em direção aos países membros da União Europeia. Parte-se do pressuposto que um elevado fluxo migratório figura como um ponto de ruptura (TARROW, 2010) na política de migração implicando na necessidade de discutir de forma coletiva regulamentos que ordenem e minimizem os impactos da migração.

1.1 Construção histórica e estabelecimento de conceitos e normas para questões de migração forçada

O termo migração está ligado a vários contextos da vida humana. Em Relações Internacionais, a literatura que trata sobre migração é vasta e, cada

vez mais, este assunto tem crescido em importância, uma vez que o tema tem sido realidade em um número cada vez maior de vidas. As causas da migração, por sua vez, obedecem a certos fenômenos globais, respondem diretamente a contextos regionais e se configuram sempre como uma alternativa: à vida, à sobrevivência, ao desenvolvimento pessoal, entre outros.

A primeira teoria sobre a migração é fruto do pensamento econômico neoclássico, baseado na escolha racional, na maximização da utilidade, nos rendimentos líquidos esperados e nas diferenças salariais. Segundo Arango (2000), a migração seria o resultado natural de uma má distribuição geográfica da mão-de-obra e do capital.

A interdependência, pós década de 1970, aumentou a heterogeneidade e a complexidade das migrações. A partir dessa abordagem, a migração não obedece a uma tomada de decisão racional, mas responde também a certas emergências e precariedades sociais vividas por diversas populações. Um novo período de recrudescimento de conflitos e guerra civis internas nos Estados do sistema internacional tem levantado questões relevantes sobre o ato de migrar e a própria transformação do migrante em refugiado, dado que suas motivações e urgências diferem sensivelmente daquele argumento socioeconômico.

Por mais que se afirme que os deslocamentos humanos sejam tão antigos quanto a própria existência da humanidade, que espalhou-se pelo globo, criando sociedades diversas, adaptando-se a climas distintos e criando códigos e culturas para diferenciação das populações que, através do nomadismo, povoou o mundo, foi apenas após a 1ª Guerra Mundial que a comunidade internacional começou a tratar das questões de asilo e refúgio.

Nesse primeiro recorte histórico, a solução encontrada para tratar da problemática dos refugiados foi através da concessão de asilo ou – em casos pontuais - a extradição. Os Estados europeus facilitavam a permanência destes estrangeiros, pois, como haviam perdido milhares de pessoas durante a guerra, viam os refugiados como indivíduos economicamente ativos (ANDRADE, 1996).

Naquele momento, a proteção ao refugiado e o próprio refúgio eram tratados como uma situação temporária. Com o fim da Primeira Guerra Mundial, no entanto, o fluxo de deslocados intensificou-se, da mesma forma que os

problemas socioeconômicos dos países envolvidos na guerra. Diante dessa crise migratória, em 1920, a Liga das Nações (LDN) sofreu grande pressão de seus Estados-membros para solucionar o problema migratório, e o fez criando, em 1921, o Alto Comissário para os Refugiados, que tinha o objetivo único promover a cooperação e a segurança internacional, com vistas a enfrentar os deslocamentos de pessoas provocados pela guerra e, também, divisão de alguns Estados europeus, por conta do Tratado de Versalhes (ANDRADE, 2001).

A atuação da Liga foi limitada, com uma atuação profundamente pragmática, temporária e focada na proteção de grupos específicos. No entanto, iniciou-se ali a primeira sistematização e bases do regime de proteção aos direitos humanos dos refugiados. Outras instituições internacionais foram criadas até 1945, a exemplo da ONU e da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em 1950. A refundação de um órgão como o Acnur deu-se porque o deslocamento de pessoas mostrou-se muito mais forte no pós-Segunda Guerra, contrariando a hipótese anterior. A Acnur é uma agência da ONU, sediada em Genebra e tem como responsabilidade dar assistência a refugiados, garantir sua permanência em determinado Estado com a obtenção de proteção internacional, por meio de um status migratório regular no país em que for recebido (REIS, 2004).

Sob os auspícios do Acnur, foi criada a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, definindo que:

(...) em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e receando com razão ser perseguida em virtude da raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa, ou em virtude do dito receio, a ele não queria voltar” (ACNUR, 2014, s.p.).

Ou seja, A Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação temporal e geográfica, o que significa que somente era aplicada às pessoas que se tornaram refugiadas antes da aprovação da convenção e a proteção estava restrita à Europa (MILESI, 2003; REIS, 2004).

Essas limitações só foram derrubadas com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, ou Protocolo de Nova York, de 1967, ampliando o conceito de refugiado, retirando a reserva geográfica. Sua assistência passou a ter uma abrangência para todos os países e nacionalidades e consolidou definitivamente o conceito de refugiado como qualquer indivíduo que se veja obrigado (a) a fugir de onde habita ou reside motivado por “agressões externas, ocupação, dominação estrangeira ou outros eventos que alterem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade do território do país de sua origem ou nacionalidade” (ACNUR, 2014; REIS, 2004; MILESI, 2003).

1.2 Os tipos de migração e suas categorias

Dentre os tipos de migração, podemos classificar os seguintes (ACNUR, 2014):

A) Migração Voluntária: ocorre quando o indivíduo escolhe sair de seu lugar de residência para melhorar sua vida, em busca de trabalho ou educação, por reunificação familiar ou por outras razões. São conhecidas também como migrações socioeconômicas, neste caso, os migrantes continuam sob a responsabilidade e proteção do seu país natal.

B) Migração Forçada: são as ocasionadas por problemas políticos, perseguições ou conflitos. Estão divididas em várias categorias, que expressam as diferentes formas e motivadores da migração. O ponto central neste tipo é que o deslocamento não é por escolha dos indivíduos, estes são empurrados a migrar por conta de situações que lhes foge ao controle.

B.1. Deslocados Internos: são os indivíduos que mesmo sem cruzar fronteiras internacionais precisam de proteção de seus direitos humanos. São pessoas ou grupos que foram forçadas a escapar ou evitar conflitos armados, situações generalizadas de violência, violações dos direitos humanos, desastres naturais, mas continuam vivendo em seu território de origem.

B.2. Exilados: são pessoas expulsas de seu país ou que resolvem deixar a pátria por vontade própria pelo fato de estarem sendo

perseguidas pelo próprio Estado. Partem clandestinamente, esperando a situação política melhorar.

B.3. Apátridas: são pessoas que não possuem nacionalidade ou cidadania, nem acesso a direitos básicos, como, saúde e educação. É quando o elo legal entre pessoa e Estado não existe.

B.4. Asilados: É o status que um Estado concede a alguém que busca refúgio em seu território ou outro território. No entanto, as garantias só são dadas após a concessão do asilo e não existe uma lei específica para o asilado, ficando a cargo da decisão direta do poder executivo dos países. O asilo pode ser de dois tipos: o diplomático – quando o requerente está em país estrangeiro e pede asilo a um setor consular ou embaixada – e o territorial, quando o requerente já se encontra dentro do território do Estado em que pediu asilo.

B.5. Refugiados são pessoas que fogem de conflitos armados ou perseguições e com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos. O correto entendimento da definição de termo refugiado é muito importante para os governos, pois, ao enquadrar um indivíduo nesta modalidade significa modificar a titularidade sobre a responsabilidade de um Estado perante uma pessoa.

Não se pode mais inferir se esses são movimentos induzidos ou espontâneos. Kurz (*apud* MARINUCCI; MILESI, s/d), é enfático ao dizer que é equivocado assumir que as pessoas migram em busca de algo, como se fosse um processo decorrente de livre escolha. Afirmação semelhante se faz hoje, observando os fluxos migratórios do mediterrâneo europeu, tido como corredor migratório mais perigoso do mundo, sendo o que mais mata pessoas em deslocamento, que migram em precárias condições e, em sua maioria, de forma irregular. Ou seja, as pessoas preferem passar por novos perigos para salvar suas vidas.

Para Dummett (2001), historicamente, os deslocamentos irregulares têm sido a escolha principal de uma população que tem características comuns: são pobres, reagem a uma emergência – econômica ou humanitária –, e exatamente pelas emergências, perigos e medos das circunstâncias vividas em seu país natal, não têm a possibilidade de esperar pelos incertos e demorados processos de pedido de asilo. No próximo tópico, apresentamos como a União Europeia trata a questão institucionalmente.

2 Políticas migratórias na União Europeia

2.1 O Direito Comunitário

O sistema legal da União Europeia, o direito comunitário, subdivide-se em originário e derivado. O direito comunitário originário é composto pelos tratados constitutivos da UE,² formando a base do direito comunitário europeu. Recebe este nome por serem os tratados a principal fonte do direito comunitário. O segundo tipo, derivado, é assim chamado por derivar do funcionamento das instituições Europeias, tendo por fonte os documentos que provêm deste funcionamento. É, portanto, composto por regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Os dois últimos não possuem qualquer caráter obrigatório, apenas sugerindo aos seus destinatários os comportamentos necessários à proteção contra possíveis punições futuras.

Os regulamentos são caracterizados pela sua generalidade, obrigatoriedade e aplicabilidade direta, funcionando efetivamente como as leis da União Europeia. Todo o seu teor é obrigatório e aplicável a todos os Estados membros da UE, em virtude da supranacionalidade³ do órgão. Os regulamentos são propostos pela Comissão, que detém o poder exclusivo de iniciativa

² São seis os tratados que compõem o direito originário da União Europeia: o Tratado de Roma, 1957; o Ato Único Europeu, 1986; o Tratado de Maastricht, 1992; o Tratado de Amsterdã, 1997; o Tratado de Nice, 2001; e o Tratado de Lisboa, 2007.

³ Em oposição à ideia de intergovernamentalismo, a qual prevê hierarquização entre os Estados membros de uma organização internacional, a supranacionalidade se configura quando há órgãos cuja capacidade decisória em relação aos seus membros goza de autonomia e prevalência sobre a vontade manifestada pelos Estados.

legislativa sobre todo o direito derivado da União Europeia, e são votados conjuntamente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.⁴

As diretivas também são obrigatórias, mas se aplicam apenas ao Estado destinatário e vinculam somente o resultado. Sendo assim, não cuidam de disposições acerca de como o Estado membro deverá alcançar resultados específicos, mas de quais resultados deverão ser alcançados e em quanto tempo eles devem ocorrer. As diretivas servem à harmonização entre os regulamentos e as leis nacionais do Estado destinatário, isto é, são um instrumento para garantir a execução dos regulamentos.

As decisões, por sua vez, são obrigatórias em todos os seus elementos para os seus destinatários. Podem ser direcionadas a Estados ou a particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas e, no caso dos particulares, possuem aplicabilidade direta. As decisões se impõem aos Estados-membros como condição própria da obediência ao direito comunitário. Dessa forma, podemos enquadrar os Regulamentos, bem como os Tratados, e as Diretivas nos mecanismos legislativos mais impositivos do âmbito supranacional, ficando a cargo das decisões, recomendações e resoluções uma maior flexibilidade, e por conseguinte, uma maior autonomia aos Estados-membros.

2.2 O Sistema Institucional das Políticas Migratórias

O Tratado de Amsterdã é o primeiro tratado a prever a criação de uma política comum de imigração por meio de programas quinquenais (Silva e Amaral, 2013). Se nos dois primeiros programas, Tampere (1999-2004) e Haia (2005-2009), o problema da imigração foi reconhecido pela União Europeia ao ponto de esta passar a atuar na gestão global de fluxos migratórios com o estabelecimento de políticas de integração do imigrante residente. Superar as limitações impostas aos imigrantes pelo Acordo de Schengen (1986) mostrou-se muito mais difícil: ao delimitar o espaço de livre circulação para nacionais dos Estados-membros da UE, o acordo também promoveu maior rigidez e controle

⁴ O Tratado de Maastricht prevê como instituições da União Europeia a Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas.

sobre a entrada de cidadãos extracomunitários como forma de garantir a manutenção de liberdade, segurança e justiça no território europeu.

O principal instrumento normativo de controle sobre a imigração na segunda década do século XXI é o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo (UNIÃO EUROPEIA, 2008). O Programa quinquenal de Estocolmo (2010-2014) estabelece novos mecanismos de controle sobre as migrações regulares e o combate à clandestinidade, determina medidas para a integração do imigrante, tais quais as políticas antirracismo e antidiscriminação, cooperação com os países de origem dos fluxos migratórios e o fortalecimento das fronteiras para impedir a imigração ilegal. Como nos programas anteriores, Estocolmo busca garantir proteções mínimas para os imigrantes sem violar a preocupação permanente com justiça, segurança e liberdade no espaço Schengen.

A criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem evoluído desde o Programa de Tampere, em 1999, com alterações recentes em 2013, já no âmbito do Programa de Estocolmo. O objetivo desse sistema é harmonizar as legislações nacionais de forma a garantir a proteção dos direitos dos migrantes, fundado nas normas de proteção e acolhimento da UE. Além disso, o Sistema busca facilitar a troca de informações e prestar apoio operacional no equilíbrio distributivo dos requerentes de asilo no território europeu. Para que a responsabilidade sobre a decisão acerca dos pedidos de asilo não recaia sobre os Estados-membros nem as solicitações sejam transferidas entre eles, o Sistema de Dublin (SD) determina quem será o país responsável por analisar solicitações de asilo.⁵ O SD é erigido a partir de considerações como o país de residência dos familiares dos requerentes, o país de residência do requerente ou, quando não for possível determinar a residência, o país que concedeu o visto ao requerente para entrar na União Europeia. Para ter concedido o pedido de asilo, no entanto, a União Europeia exige que o requerente já tenha adquirido

⁵Enquanto a solicitação não recebe uma resposta, os requerentes gozam de condições de acolhimento adequadas com o fornecimento de alimentos, moradia, ajuda de custo e condições sanitárias em caráter temporário. É permitido aos requerentes também a reunião familiar, acesso à assistência médica e psicológica e acesso ao ensino, no caso de crianças. Ainda, é possível garantir através do Sistema de Dublin algum acesso à formação profissional e inserção no mercado de trabalho, desde que preenchidas condições específicas.

o *status* de refugiado⁶, dificultando o acesso de indivíduos em necessidade à proteção concedida pela União.

No âmbito institucional, pode-se afirmar que a questão das migrações é de relativamente baixa institucionalização, se comparada a outras temáticas. O único órgão que tem atuação específica sobre a temática no âmbito da UE é a Comissão Europeia, a quem respondem: a) o Frontex, agência de coordenação de ações relativas às fronteiras externas com importante atuação no que diz respeito à segurança das fronteiras Europeias, treinamento de oficiais e padronização de ações a serem desempenhadas pelos países membros da organização em relação às suas fronteiras externas; e b) o Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (EASO, no original), agência criada em 2010 para desenvolver a SECA e funcionar como um centro de acumulação e produção de conhecimento sobre o tema. A EASO é a única agência dedicada ao tema das migrações e, ainda assim, suas principais funções se limitam ao levantamento, organização e difusão de informações para apoio técnico à Comissão, sobretudo no que se refere à consulta para a avaliação e elaboração legislativa.

Além delas, outros órgãos e agências podem operar sobre a questão das migrações, mas nas funções que lhe cabem enquanto instituições da União Europeia. Dessa forma, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu atuam sobre a questão no processo legislativo ordinário,⁷ criando leis e aprofundando a integração na matéria; a Corte Europeia de Justiça opera sobre o problema migratório na verificação do cumprimento dos tratados constitutivos, dos regulamentos, diretivas e demais peças do direito comunitário derivado, expedindo sentenças quando acionada; a EUROPOL⁸ e a CEPOL⁹, agências que promovem a interação, a colaboração e o treinamento de policiais de Estados-membros da União, com atuação destacada sobre a questão

⁶ A União Europeia reconhece como refugiado o indivíduo apátrida ou nacional de Estado não membro da organização que se encontre fora de seu país de origem e não possa a ele regressar por ameaça à sua integridade física. Esta ameaça deve existir em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertencimento a um grupo social.

⁷ Antigo sistema de co-decisão presente no regime anterior ao Tratado de Lisboa (2009).

⁸ Sigla em inglês para o Serviço Europeu de Polícia.

⁹ Sigla em inglês para Agência da União Europeia para a Formação Policial, mais conhecida como Academia Europeia de Polícia.

migratória. Na próxima e última sessão, trataremos da análise dos dados e o cruzamento com o marco regulatório europeu.

3 Metodologia de pesquisa e análise exploratória dos dados

Como dito anteriormente, este artigo tem como principal objetivo investigar a influência do fluxo intenso de refugiados originários de outros países em direção à União Europeia. Partimos do argumento principal que em momentos de crise migratória, especialmente no que diz respeito aos imigrantes em situação vulnerável, o bloco europeu aumenta a profundidade da integração em matéria de integração. Isto se daria em função da necessidade de encontrar soluções comuns a um problema que não tem fronteiras. Ou seja, os Estados-membros são incentivados a construir mecanismos legais mais impositivos para lidar com a situação e manter uma lógica de soma-zero.

Para tanto, buscamos dois tipos principais de dados: o fluxo de refugiados e toda e qualquer legislação decidida no âmbito da União Europeia que trate da temática. Considerando-se a dificuldade em controlar e mensurar de forma exata a entrada de imigrantes não formais na UE, este artigo optou por utilizar dados oficiais do *Eurostat*¹⁰ que se baseiam principalmente no número de pedidos de asilo e no número de asilos concedidos.

Além disto, o artigo faz um mapeamento dos principais eventos bélicos que podem estar relacionados com a alta nesse fluxo, a exemplo da Guerra do Kosovo (1998-99); Guerra do Afeganistão (2001); Guerra do Iraque (2003); Guerra da Síria (2011). Os eventos bélicos específicos foram selecionados a partir da definição de Buzan e Waever (2003) sobre o complexo regional de segurança (CRS) estabelecido em torno da União Europeia (UE). No sentido da teoria, um complexo regional de segurança se verifica quando as interações em matéria de segurança entre atores de uma mesma região são mais intensas e interdependentes. Como há pouca interação em questões de segurança entre regiões, os limites de uma região são definidos pela intensidade das relações entre atores nela circunscritos. A União Europeia se configura como um tipo

¹⁰ Ver <http://ec.europa.eu/eurostat>.

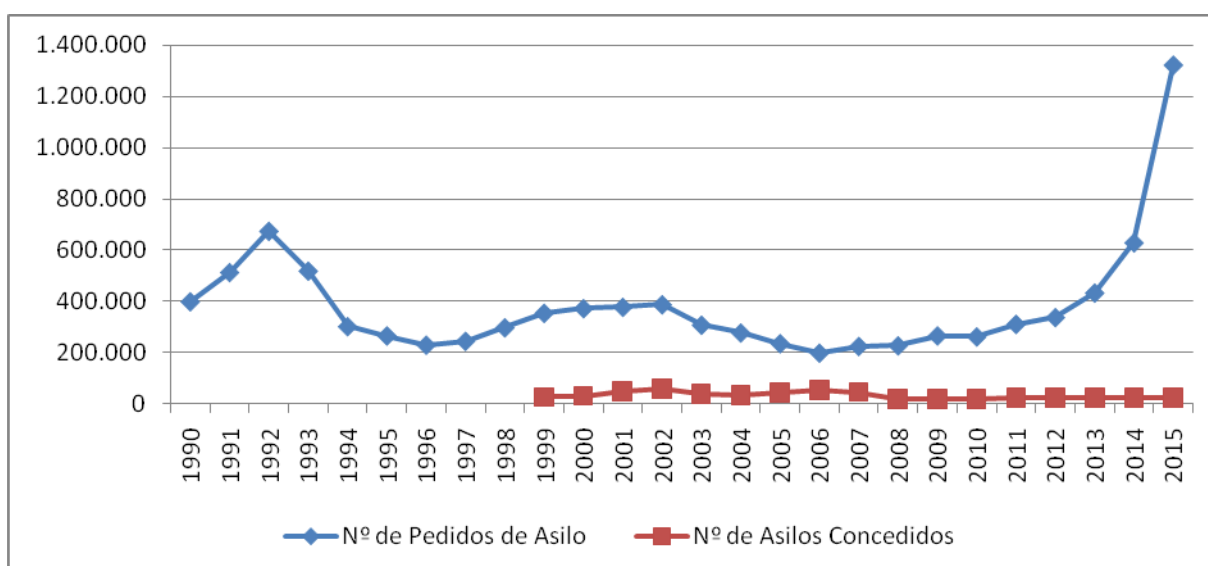
específico de CRS, institucionalizado e centralizado¹¹, uma vez que é estabelecido a partir de normas e instituições formais que regulam as relações entre os membros da organização no que concerne à segurança, bem como disciplinam parcialmente a sua relação enquanto grupo com atores externos à UE.

Pretendemos, após a análise exploratória dos dados, identificar se o aumento do fluxo de refugiados; o aumento no número de pedidos de asilos concedidos; e a presença de eventos bélicos em anos anteriores estariam relacionados com a adoção uma legislação comunitária mais impositiva aos Estados-membros. Para tal, iniciamos com a apresentação dos dados.

3.1 Mapeamento dos Refugiados na União Europeia

O problema do alto fluxo de refugiados não é um fenômeno recente na história da União Europeia. Os dados coletados no *Eurostat* demonstram picos neste fluxo desde os anos 1990. Nos dados abaixo, observa-se um comparativo entre o número de pedidos de asilo e aqueles são de fato concedidos. No gráfico fica clara a dificuldade da União Europeia em absorver a demanda.

Gráfico 1. Fluxo de Refugiados



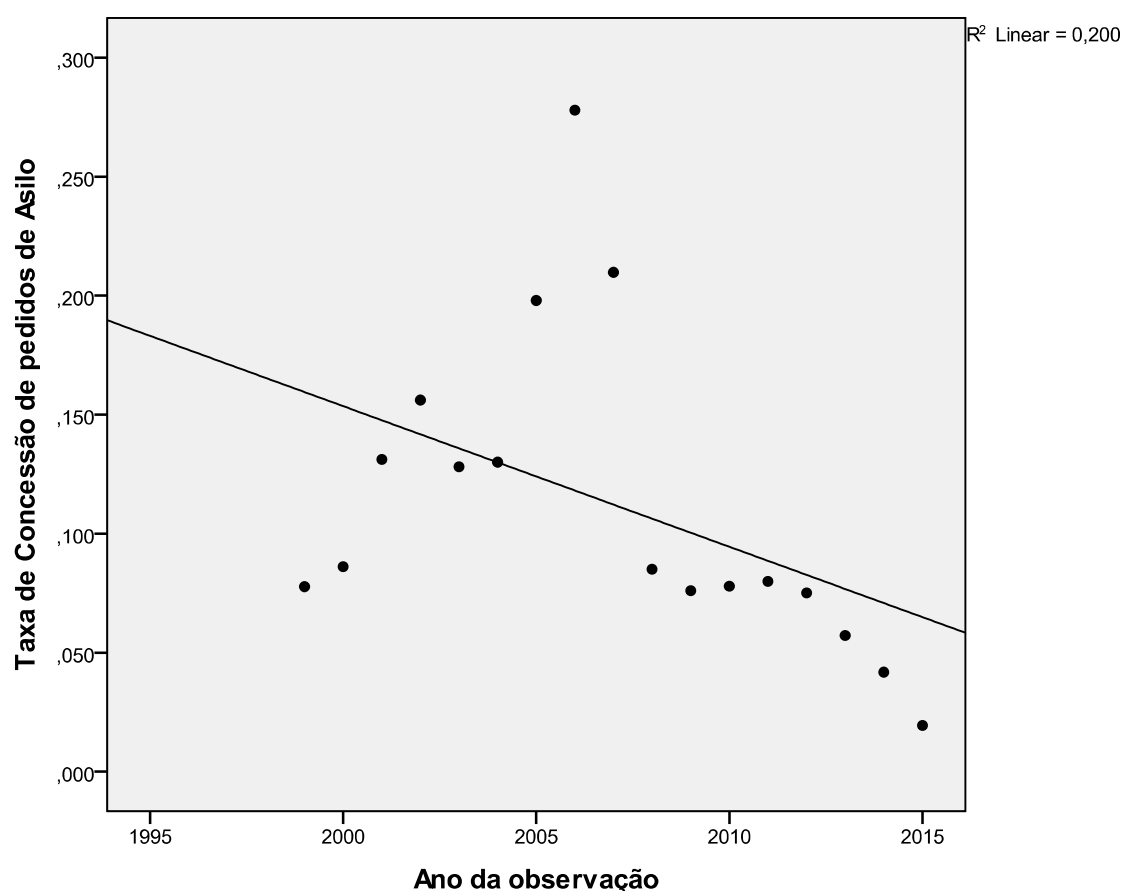
Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do *Eurostat*.

¹¹ Para os outros tipos – padrão, de grandes potências e supercomplexos –, cf. Buzan e Waever (2003).

A partir do gráfico anterior, é possível ver que há três momentos principais de instabilidade no número de solicitações de asilo de refugiados não europeus. O primeiro deles é 1990 a 1993, que coincide com a desintegração da Iugoslávia e os sucessivos conflitos civis na região, a exemplo da Guerra da Bósnia (1992-95). A partir de 1999 até 2003 ocorre um segundo aumento no fluxo, mais contínuo e menos incisivo que no início da década de 1990, porém podem refletir agora conflitos fora do continente, a exemplo da Guerra do Afeganistão (2001) e a Guerra do Iraque (2003). O terceiro e último pico nos pedidos de asilo está nos anos mais recentes, chegando a mais de um milhão e trezentos mil pedidos apenas no ano 2015. Este certamente reflete a crescente inserção de imigrantes informais em decorrência da Guerra da Síria (2011) e da escalada dos conflitos no Oriente Médio.

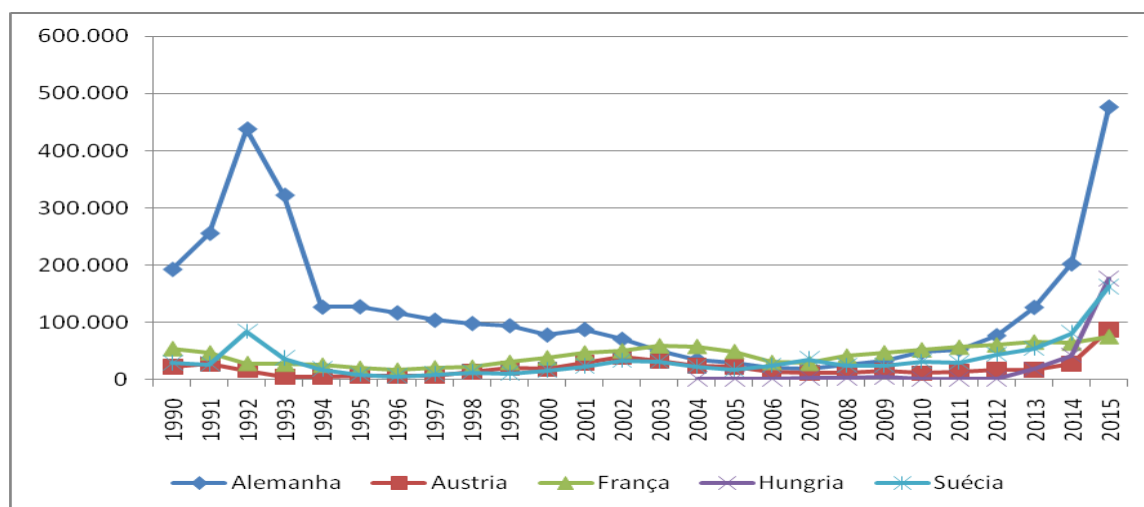
Em contraste, o número de asilos concedidos aos refugiados chega a ser menor agora do que no início dos anos 2000.¹² Enquanto nos conflitos de 2001 a 2003 mobilizaram em torno de um milhão e meio de pessoas e, destes, 14% dos pedidos foram aprovados; de 2011 a 2015 totalizam mais de três milhões de requisições, e apenas 4% dessas foram aceitas. A princípio, estes dados indicariam um aumento na restrição na concessão de *status* de refugiado nos últimos anos na União Europeia, apesar do aumento expressivo no número de pedidos. No *scatter-plot* abaixo, torna-se evidente o aumento da restrição com taxas ainda menores do que aquelas registradas no início da década de 2000. Em outras palavras, a taxa de concessão não tem acompanhado de forma proporcional o número de pedidos de asilo.

¹² Dados disponíveis apenas a partir de 1999 e para aqueles países que já faziam parte da União Europeia.



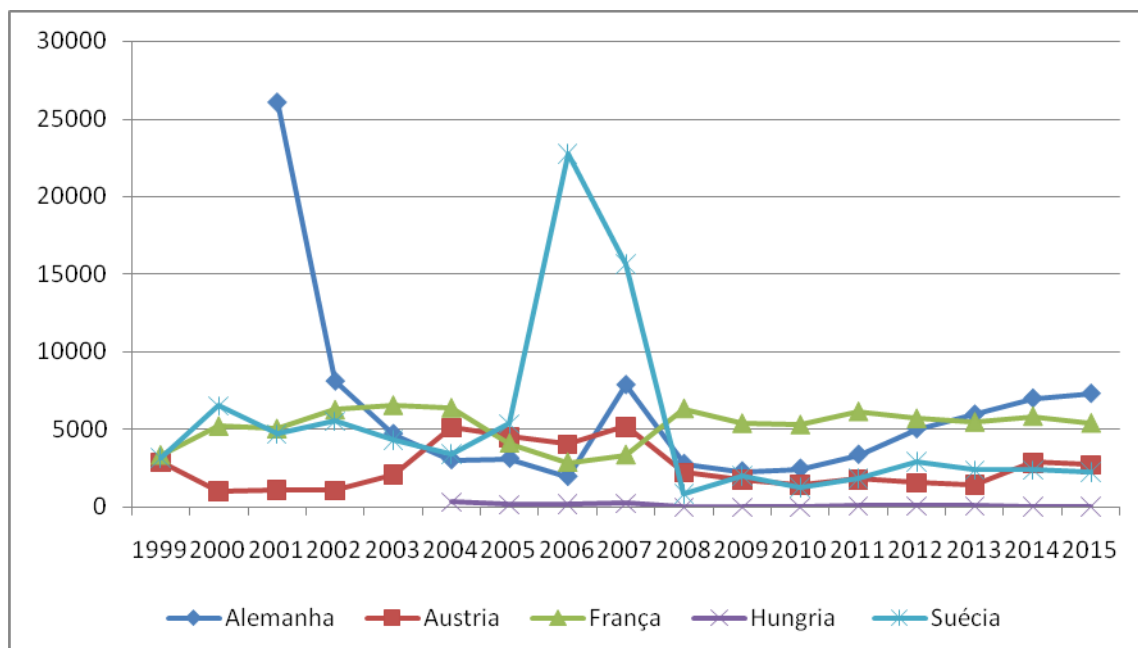
No gráfico abaixo, temos a Taxa de Concessão de Asilos *versus* o Número de Solicitações. Observando por país, a Alemanha é historicamente o Estado-membro que mais recebe solicitações de asilo e o que mais concede.

Gráfico 2. Número de Solicitações de Asilo



Fonte: Elaboração dos autores com base no Eurostat.

Gráfico 3. Número de Pedidos de Asilo aprovados



Fonte: Elaboração dos autores com base no *Eurostat*.

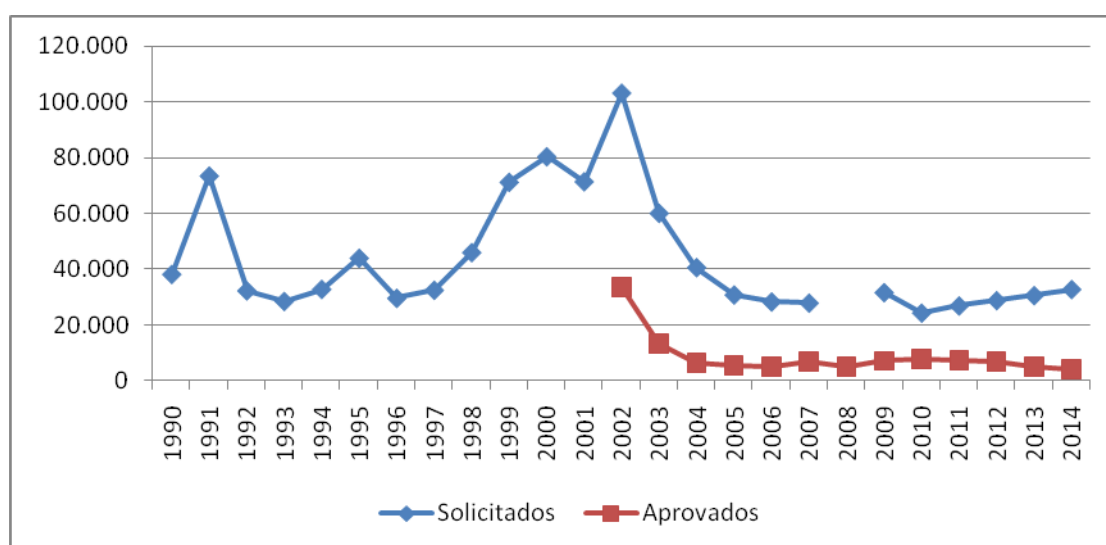
Nos dois gráficos acima, a Alemanha figura como o Estado-membro que mais concede asilo a refugiados, especialmente entre os anos de 2004 e 2006, com significativa queda em 2007. No entanto, o que chama a atenção é o interesse dos refugiados por países como Áustria, Suécia e Hungria que configuram como os países que mais tem recebido pedidos de asilo nos anos recentes em comparação a outros membros como Reino Unido, Itália e França. Nos dois gráficos acima, há um aumento significativo de pedidos de asilo à Hungria nos últimos dois anos, em torno de 230 mil solicitações¹³, das quais apenas 80 foram atendidas. A Áustria igualmente viu o número de requerentes crescer de forma exponencial desde 2013, porém, proporcionalmente tem aceito menos asilados do que no período de 2003 a 2007. Por fim, a Suécia é outro Estado-membro que tradicionalmente concedeu um número razoável de permissões a asilados, mas com receptividade decrescente ao passo que o número de solicitações aumentou nos anos recentes. Os dados podem indicar

¹³ O que representa nove vezes a mais do que no ano de 2013, com aproximadamente 18 mil pedidos de asilo.

uma resistência dos países europeus em admitir mais refugiados do que já fizeram em anos anteriores, em que a demanda era bem menor.

Seja no que concerne ao migrante em situação vulnerável ou não, a questão da imigração no Reino Unido é tradicionalmente vista como uma política de alta saliência para o país.¹⁴ Igualmente, em virtude do recente referendo que aprovou a saída do Reino Unido da União Europeia,¹⁵ é válido avaliar em separado seus dados:

Gráfico 4. Pedidos de Asilo de não europeus ao Reino Unido



Fonte: Elaboração dos autores com base no *Eurostat*.

Apesar da ausência de informações para alguns anos, estima-se que ao lado da Alemanha, o Reino Unido tenha por muito tempo se configurado como um dos principais destinos dos migrantes em situação de vulnerabilidade, atingindo o ápice no início da década de 2000. No entanto, ao contrário da Alemanha, Hungria, Suécia e Áustria, o aumento no número de solicitações de asilo de não europeus ao Reino Unido tem sido proporcionalmente menor e mais estável ao longo dos últimos anos. Da mesma forma, os pedidos concedidos se mantiveram na média de quatro mil anuais. Uma explicação passível de ser aplicada para entender o contexto em que o Reino Unido deixa

¹⁴ <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/11/28/perceptions-and-reality-ten-things-we-should-know-about-attitudes-to-immigration-in-the-uk/>, acesso em 10 de junho de 2016.

¹⁵ <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>, acesso em 24 de junho de 2016.

de ser atraente para o imigrante irregular tem sido a redução nas políticas de suporte ao imigrante não europeu e o aumento das restrições na aceitabilidade de novos imigrantes também oriundos de países de fora da União Europeia.¹⁶ A seguir, tratar-se-á de forma breve sobre os regulamentos coletados acerca da temática.

3.2 Mapeamento dos Regulamentos sobre Refugiados.

Com base no EUR-LEX,¹⁷ coletamos informações sobre qualquer mecanismo legal que mencionasse a questão do imigrante irregular, com especial atenção ao refugiado advindo de países de fora da União Europeia. O objetivo aqui é identificar como os Estados membros têm dialogado sobre a matéria. Para além do conteúdo de cada documento, buscou-se principalmente identificar se o mesmo se enquadra como um regulamento mais impositivo ou não, visto que os diferentes tipos de atos legislativos podem possuir aplicação imediata, parcial ou direcionada a Estados-membros específicos.¹⁸

Até o Tratado de Amsterdã (1999), a problemática do asilo a refugiados e a imigração em geral tinha pouca influência das instituições supranacionais. Em 1999, a União Europeia passou a legislar sobre o assunto por meio de mecanismos específicos, porém não impositivos. Com o Tratado de Nice (2001), o Conselho Europeu adquire o poder de adotar medidas para regulamentar a política de asilo a refugiados, inclusive de determinar a responsabilidade de cada Estado-membro no acolhimento de refugiados. No entanto, o Conselho Europeu decidia por meio da unanimidade, após uma consulta ao Parlamento Europeu sobre os princípios básicos pelos quais a legislação deveria se pautar. Na fase final do processo decisório, maiorias qualificadas eram aplicadas. A partir do Tratado de Lisboa (2007), considera-se então a política de asilo como uma política pública igual às demais, inserindo-a como um processo legislativo

¹⁶ <https://fullfact.org/immigration/uk-migration-policy-2010-general-election/>, acesso em 20 de junho de 2016.

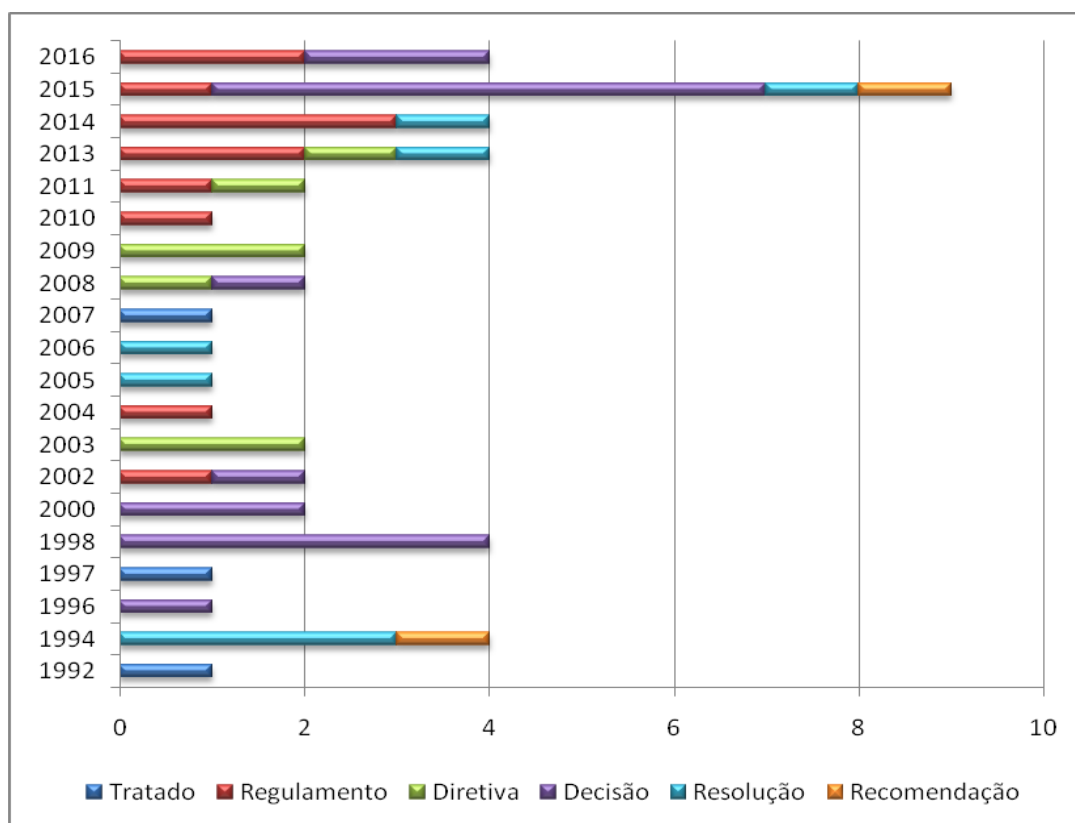
¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, acesso em 24 de junho de 2016.

¹⁸ http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_pt.htm

ordinário, empoderando as instituições supranacionais na uniformização de uma política comunitária de asilo e auxílio a refugiados.¹⁹

Em virtude da ausência de dados compilados sobre a concessão de asilo anteriores às modificações no processo decisório sobre a temática, optamos por não considerar o tipo de decisão em virtude da ausência de variação desde 1999. No entanto, o tipo de ato legislativo pode indicar até que ponto a legislação de acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade está de fato se tornando mais impositiva, independente do processo decisório adotado. Para tanto, como dito anteriormente, todos os atos legislativos que mencionem a política de asilo a refugiados foram coletados e identificados da seguinte maneira:

Gráfico 5. Relação de Atos Legislativos x Ano



Fonte: Elaboração dos autores com base no *EUR-LEX*.

¹⁹http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html, acesso em 24 de junho de 2016.

No Gráfico 5 encontramos todos os atos legislativos referentes à política de asilo na União Europeia, classificados pela tipologia da mais comunitária à menos impositiva, a saber: Tratados Constitutivos; Regulamentos; Diretivas; Decisões; Resoluções e Recomendações. Até o início dos anos 2000, há pouco envolvimento das instituições Europeias no escopo legal de proteção e acolhimento de imigrantes em situação vulnerável. Nesse período, há apenas a emissão de resoluções, recomendações e algumas decisões, estas normalmente direcionadas a casos específicos. A partir do Tratado de Maastricht, o primeiro a tratar da questão de imigração, e do Tratado de Amsterdã, que incorpora o Acordo de Schengen e altera a inserção da temática nos pilares comunitários, apenas decisões e resoluções, sem efeito direto, foram emitidas. Dentre elas, questões pontuais relativas à documentação exigida no Acordo de Schengen, à inserção de imigrantes não europeus no mercado de trabalho e medidas de prevenção à imigração irregular.

No entanto, também é possível estimar um aumento significativo nas menções à temática no arcabouço jurídico comunitário, especialmente após 2011 e com uma recorrência maior de uma legislação preponderantemente supranacional, a exemplo do alto número de regulamentos e decisões proferidos nos últimos seis anos. Dentre os regulamentos, há atos que buscam padronizar a documentação no *status* de residente para oriundos de fora da União Europeia; que estabelece programas de ajuda técnica e financeira a países terceiros a fim de controlar o fluxo migratório; criação de uma Rede Europeia de Migrações, com o objetivo de compilar informações sobre o tema; criação de um Gabinete Europeu e uma Agência especializada na problemática; e por fim, há desde 2014 uma série de regulamentos e decisões que buscam aumentar o controle na costa do Mar Mediterrâneo, reprimir a migração irregular na região e reorganizar a distribuição de refugiados entre diversos países.

Ainda sobre os atos legislativos, também é possível identificar um aumento na participação de outras instituições supranacionais para além do Conselho Europeu. De 1990 a 2004, o Conselho e a Comissão Europeia figuram como as principais fontes da legislação comunitária acerca da política de asilo e proteção a refugiados. A partir dessa data, o Parlamento Europeu (PE) passa a

ser um ator freqüente na autoria das proposições, ainda que de forma compartilhada com o Conselho. Acreditamos que o empoderamento do PE ocorra tanto em virtude da importância crescente dada à matéria, quanto ao Tratado de Lisboa (2009), que ao considerar a temática do asilo uma política comum, inseriu naturalmente o PE no processo decisório de toda e qualquer legislação que trate da matéria. No próximo tópico, procederemos à análise comparativa dos atos legislativos e à identificação das condições causais pelas quais eles se tornam mais impositivos.

Considerações Finais

O artigo teve por objetivo principal explorar o argumento de que o fluxo migratório de não-europeus está relacionado ao incremento da regulação supranacional em matéria de migração e asilo na União Europeia. Para tanto, coletou-se dados dos fluxos migratórios das últimas duas décadas, tanto no número de pedidos de asilo quanto no número de asilos concedidos. Igualmente, realizou-se um mapeamento de todos os atos legislativos no mesmo período para avaliar o grau de supranacionalidade, a partir de sua tipologia que estes inferem. Um estudo mais aprofundado é necessário para ampliar e aprofundar os *insights* discutidos neste artigo. Em uma segunda fase da pesquisa, pretende-se analisar em profundidade o conteúdo das decisões e regulamentos para avaliar com mais precisão o caráter impositivo das regras estabelecidas em âmbito supranacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Global Trends Forced Displacement in 2014: World at War**. 2014. Disponível em: <http://www.unhcr.org/556725e69.pdf>. Acesso em 24 jun 2016.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia & ALMEIDA, Guilherme. **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARANGO, Joaquín. Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. Madrid, 2000. Disponível em:

http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=369 &Itemid=50. Último acesso em 24 jun 2016.

BUZAN, Barry. Waever, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações internacionais contemporâneas**. In: Instituto Migrações e Direitos Humanos: artigos sobre migração. Sem data. Disponível em: http://www.migrante.org.br/as_migracoes_internacionais_contemporaneas_160505b.htm. Último acesso: 18 jun 2016.

MILESI, Rosita. **Refugiados: realidades e perspectivas**. Brasília: Instituto Scalabriniano de Estudos Migratórios/Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Edições Loyola, 2003.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n° 55, 2004.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. A imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Seqüência**, n° 66, p 235-259, 2013.

TARROW, Sidney. Bridging the quantitative divide. In: BRADY, H.; COLLIER, D. **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. New York. Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, n. 13440/08, Bruxelas, 24 set 2008.