

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

MATHEUS FELTEN FRÖHLICH

ENTRE A ACOLHIDA E A RECUSA:
O PARLAMENTO EUROPEU, A CRISE HUMANITÁRIA E OS REFUGIADOS SÍRIOS

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

MATHEUS FELTEN FRÖHLICH

ENTRE A ACOLHIDA E A RECUSA:
O PARLAMENTO EUROPEU, A CRISE HUMANITÁRIA E OS
REFUGIADOS SÍRIOS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Professora Orientadora: Dra.
Teresa Cristina Schneider Marques

Porto Alegre, agosto de 2018.

Ficha Catalográfica

F948e Fröhlich, Matheus Felten

Entre a acolhida e a recusa : o Parlamento Europeu, a Crise Humanitária e os refugiados sírios / Matheus Felten Fröhlich . – 2018.

103 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques.

1. Parlamento Europeu. 2. Migrações Forçadas. 3. União Europeia. 4. Complexo de segurança regional. 5. Crise Humanitária. I. Marques, Teresa Cristina Schneider. II. Título.

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

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

MATHEUS FELTEN FRÖHLICH

ENTRE A ACOLHIDA E A RECUSA:
O PARLAMENTO EUROPEU, A CRISE HUMANITÁRIA E OS
REFUGIADOS SÍRIOS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques (PUCRS) (orientadora)

Prof. Dr. Augusto Neftali Corte de Oliveira (PUCRS)

Prof. Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFMS e UFGD)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, cabe honrar àqueles que proporcionaram todo suporte necessário para que este trabalho fosse concluído, meus pais Carlos e Sidonia – ao seu apoio e amor incondicional.

À minha irmã Fernanda, pela companhia na vida da capital.

À Thaís, que sempre apontou para a luz no fim do túnel.

Aos meus amigos Alison, Bruna, Daniely, Débora, Juliano, Mariana e Oscar que tornaram a caminhada na pós-graduação em uma construção de belos laços.

Aos companheiros de APG André, Emilene, Guido, Ítalo, Lucas e Renata, por me incentivarem a lutar pela comunidade científica.

À minha orientadora Dra. Teresa Schneider Marques, pela sabedoria e paciência empreendidos neste trabalho e ao prof. Dr. Rafael Machado Madeira pelos ensinamentos durante a caminhada neste Mestrado. Aos professores da banca, pela oportunidade de contar com suas contribuições neste processo.

Aos apoiadores do *crowdfunding* para a obtenção do acesso aos dados das votações do Parlamento Aline Huber, Arthur Raupp, Carlos Kieling, Daniel Arenhart, Daniela Friedrich, Daniely Votto, Frederico Schardong, Gabriel Scarello de Azevedo, Giovana Schwingel, Júlia Müller, Karla Müller, Lauren W. da Rosa, Luana Bassegio, Luísa Müller, Ricardo Müller, Simone Vargas de Lima, Tiago Schwade e Vinícius Driemeier – pelo incentivo e, principalmente, pelas mensagens de esperança.

Aos demais familiares, amigos e colegas que se mostraram presente nesta caminhada, muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho objetiva a compreensão do papel do Parlamento Europeu no acolhimento, ou na recusa do fluxo de refugiados dentro da União Europeia, em específico durante a crise humanitária de 2015 e 2016, assim como na sua legitimação do Complexo de Segurança europeu. Com o aumento de competências do Parlamento Europeu dentro do processo de tomada de decisão da União Europeia desde as reformulações do Tratado de Lisboa (2007), a construção de uma política migratória do bloco passa pela percepção deste e outros atores como a Comissão Europeia e o Conselho Europeu. Valendo-se do arcabouço teórico dos estudos da Escola de Copenhague e a teoria da securitização, volta-se perante o resultado das votações de peças legislativas relacionadas a empreendimentos para a solução da crise humanitária de 2015-2016. Verificou-se que eurodeputados possuem tendências para a acolhida desses refugiados – assim mantendo a tradição europeia de proteção dos Direitos Humanos –, no entanto, legitimam parcialmente o Complexo de Segurança europeu, em manobras que fortalecem o controle de fronteiras em detrimento da livre circulação de pessoas no bloco.

Palavras-chave: Parlamento Europeu; Migrações Forçadas; União Europeia; Complexo de Segurança europeu; Crise Humanitária

ABSTRACT

The present work aims to understand the European Parliament's role on hosting or refusing refugees inside European Union, in particular through the 2015-2016 humanitarian crisis, alongside its legitimization of the European Security Complex. With European Parliament increasing powers inside the EU decision-making process since the Lisbon Treaty, the Union's migration policy passes through the perception of this and other actors such as the European Commission and the European Council. Based on the theoretical framework developed by the Copenhagen School and its securitization theory, an analysis of the result of the legislative debates related to the humanitarian crisis solution is employed. It has been proved that the MEPs have tendencies on hosting these refugees – in order to maintain the European Human Rights tradition –, however, they legitimize the European Security Complex, in maneuvers that strengthen border control at the expense of people's free movement inside the bloc.

Keywords: European Parliament; Forced Migration; European Union; European Security Complex; Humanitarian Crisis

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo Legislativo Ordinário.....	p.38
Figura 2 – Mensuração dos Grupos Políticos de acordo com McElroy e Benoit (2012).....	p.45
Figura 3 – Grupos Políticos e seus partidos constituintes em uma escala bidimensional conforme Bardí et. al. (2010).....	p.47
Figura 4 – Autodeclaração “esquerda-direita” dos eurodeputados de 2000 a 2015.....	p.49
Figura 5 – Autodeclaração “anti/pro-UE” dos eurodeputados de 2000 a 2015.....	p.50
Figura 6 – Rotas migratórias dos refugiados sírios.....	p.63
Figura 7 – Rotas migratórias utilizadas pelos migrantes sírios – 2011 – 2016.....	p.64
Figura 8 – Fatalidades na travessia do Mediterrâneo 2011 – 2016.....	p.65
Figura 9 – Resultado das votações entre acolhida e recusa.....	p.88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alargamento da União Europeia 1973 – 2016.....	p.30
Quadro 2 – Papeis do parlamento e a evolução normativa.....	p.33
Quadro 3 –Maiorias utilizadas no PLO.....	p.39
Quadro 4 –Linha cronológica dos Tratados e Diretivas relativas ao refúgio na UE.....	p.58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Disposição dos Membros do 8º Parlamento Europeu por Grupo Político conforme nacionalidade.....	p.42
Tabela 2 – Grupos Políticos nas escalas de esquerda-direita e anti-pro UE.....	p.46
Tabela 3 – Resoluções em perspectiva.....	p.73
Tabela 4 – Sobre migrações e refugiados.....	p.77
Tabela 5 – Sobre as mulheres refugiadas.....	p.80
Tabela 6 – Sobre abordagem holística da UE.....	p.84
Tabela 7 – Sobre refugiados e a inclusão no mercado de trabalho.....	p.86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- ALDE – Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa
- AUE – Ato Único Europeu
- BCE – Banco Central Europeu
- CE – Comissão Europeia
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CRS – Complexo Regional de Segurança
- CSE – Conselho Europeu
- ECR – Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus
- EFD - Grupo da Europa da Liberdade e da Democracia Direta
- ELS – Exército Livre Sírio
- ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
- ENF – Grupo Europa das Nações e Liberdade
- EUA – Estados Unidos da América
- EURATOM – Comunidade Europeia da Energia Atômica
- EURODAC – *European Dactyloscopy* (Dactiloscopia Europeia, em inglês)
- EUROPOL – *European Agency for Law Enforcement Cooperation* (Serviço Europeu de Polícia, em inglês)
- FER – Fundo Europeu para os Refugiados
- FRONTEX – Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira
- GUE/NGL – Grupo da Esquerda Unitária Europeia e Esquerda Nórdica Verde
- I – Membros do Parlamento Independentes

MPE – Membro do Parlamento Europeu

OIR – Organização Internacional dos Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa de Segurança Comum

PLO – Processo Legislativo Ordinário

PPE – Partido Popular Europeu

S&D – Socialistas e Democratas

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TRAQ – *Tradable Refugee-Admission Quotas* (Cotas Negociáveis de Admissão de Refugiados, em inglês)

UE – União Europeia

UME – Unidade Monetária Europeia

VERDES/ALE – Grupo dos Verdes e Aliança Livre Europeia

Sumário

1. INTRODUÇÃO	15
2. DE GRUPO DE DISCUSSÃO À CODECISOR: A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PARLAMENTO EUROPEU	26
2.1 A integração europeia, os papéis e os poderes do Parlamento Europeu	26
2.2 As competências do Parlamento Europeu e o Processo Legislativo Ordinário	31
2.2.1 O Processo Legislativo Ordinário	34
2.3 Os Eurodeputados e os Grupos Políticos.....	39
2.3.1 Os Grupos Políticos e suas clivagens	42
3. A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA: HARMONIZAÇÃO E OS REFUGIADOS SÍRIOS.....	52
3.1 O processo de institucionalização do refúgio na União Europeia: O Sistema Europeu Comum de Asilo	52
3.1.1 A Segunda fase do SECA e o atual sistema de acolhida	61
3.1.2 Refugiados sírios em foco.....	64
3.1.3 O paradoxo da posição europeia	68
4. RESOLUÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU QUANTO A MIGRAÇÕES FORÇADAS (2015-2016).....	73
4.1 Resoluções em perspectiva	74
4.1.1 Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2015, sobre migração e refugiados na Europa.....	76
4.1.2 Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE.....	80
4.1.3 Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração. 83	
4.1.4 Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre os refugiados: inclusão social e integração no mercado de trabalho	87
4.2 Considerações parciais sobre a análise documental das votações	89
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

O mundo é salvo todos os dias por pequenos gestos. Diminutos, invisíveis. O mundo é salvo pelo avesso da importância. Pelo antônimo da evidência . O mundo é salvo por um olhar . Que envolve e afaga. Abarca. Resgata. Reconhece. Salva. Inclui.

Eliane Brum – A vida que ninguém vê (p.22)

1. INTRODUÇÃO

A imagem de Alan Kurdi – menino sírio que foi vítima fatal da cruel travessia entre o Oriente Médio e o continente europeu e teve seu corpo encontrado em uma praia grega –, gerou comoção em diversas esferas da comunidade internacional (BBC, 2015)¹. Este acontecimento evidenciou a chamada crise humanitária² que a União Europeia enfrenta desde 2015 e que é objeto de análise da presente dissertação de mestrado que objetiva compreender o papel do Parlamento Europeu na construção de políticas de acolhida de migrantes forçados.

A UE se tornou o destino de muitos indivíduos que buscam refúgio de uma situação que atenta contra as mínimas condições de vida digna. Nesse caso, trata-se, em específico, do recente influxo de refugiados advindos do Oriente Médio, mais especificamente oriundos dos conflitos na Síria, iniciados em 2011 e correntes até a data de elaboração deste trabalho. Segundo números coletados pelo ACNUR (2017a), os conflitos no Oriente Médio, até 2016, somaram 5,5 milhões de refugiados mundialmente alocados, sendo que mais de um milhão solicitaram refúgio no território da União Europeia. (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014; PAPADOPOULOS, 2011). Tal fluxo teve seu ponto mais crítico em 2015, quando tornou-se prioridade na agenda da União Europeia, sendo, portanto, a crise de 2015 o ponto de partida deste trabalho. Dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT, 2015) ilustram a amplitude da crise humanitária que a União Europeia enfrenta desde então, documentando um total de 1.393.880 solicitantes de refúgio que adentraram seu território no ano de 2015. Tais números indicam a maior leva de requerentes de asilo e refúgio na história europeia desde a Segunda Guerra Mundial.

A posição geográfica e, sobretudo, a tradição europeia de defesa aos direitos humanos poderiam explicar a escolha da Europa como destino. Convém destacar que o

¹ A mídia internacional noticiou o acontecimento com marcante consternação no mês de setembro de 2015. O menino de três anos de idade, com origem curda, fazia a travessia do mediterrâneo pela rota que passava pela Turquia. Jornais, à época, noticiavam que sua família havia feito pedidos de refúgio no Canadá, porém, negados, escolheram fazer a travessia até a União Europeia. A repercussão da foto trouxe amplos debates ao redor do mundo: pautando as eleições no Canadá e repercutindo fortemente na União Europeia (BBC, 2015).

² Daqui em diante se utilizará do termo “crise humanitária” e não “crise de refugiados” para a caracterização do período. Devido à magnitude dos acontecimentos posteriores e levando em consideração a vinculação do refugiado além da obtenção de *status*, a situação do refugiado se apresenta na necessidade de sua inserção na sociedade receptora, sua alocação enquanto requerente de asilo e sua trajetória até o local de destino, portanto a utilização de um conceito mais amplo que somente “crise de refugiados”. Além disso, o termo “crise de refugiados” remeteria a responsabilidade da situação àqueles que migram, e não a conjuntura debilitada do ambiente que os fez buscar refúgio em outro Estado-nação.

continente europeu se coloca no cenário internacional como defensor de temas vinculados aos Direitos Humanos e esses temas – dentre os quais destacamos o refúgio – passaram a ter grande importância na construção institucional europeia. Em realidade, segundo Bertrand Badie (2002), a questão dos Direitos Humanos passou a garantir uma espécie de poder de influência para o continente europeu, que, diante da evidente diminuição do seu poder econômico e militar com a ascensão dos Estados Unidos como potência mundial, se esforçou em manter a Europa em posição de destaque no cenário internacional a partir dessa postura normativa. Segundo Santos (2012, p.24), há alguns pontos a elencar para compreender essa questão:

a) a dimensão ética dos Direitos Humanos, uma vez que o passado europeu vivenciou duas grandes guerras, o nazismo e o holocausto; b) a necessidade deste bloco em se estabelecer como potência pela via da normatividade mundial; e c) a presença de uma lógica de interesses em um jogo no qual Bertrand Badie (2002) qualifica por “Diplomacia dos Direitos Humanos”, diplomacia mais preocupada com os ganhos reais (políticos, econômicos, midiáticos, etc.) que necessariamente o fortalecimento de uma regulação mundial” (SANTOS, 2012, p.24).

Importante para este trabalho, a noção de *refúgio* está vinculada dentro do arcabouço jurídico internacional para os Direitos Humanos. A Convenção de 1951, na qual foi instituído o *status de refugiado*³ internacionalmente, se torna essencial para o sistema de asilo⁴ adotado pelos Estados-Membro da UE. De acordo com a Convenção, o refugiado pode ser definido da seguinte maneira:

se aplica a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, se encontra fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em virtude desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção desse país (CASELLA, 2001, p.19-20).

³ A ideia de categorizar essas pessoas se sustenta muito além do conceito de que seriam "os movimentos de população forçada têm causas históricas e políticas extraordinariamente diversas e envolvem pessoas que, enquanto estão deslocadas, encontram-se em situações e dificuldades qualitativamente diferentes" (HADDAD, 2008, p. 36, tradução nossa). A evolução da definição de refugiado está ligada ao acréscimo de novos indivíduos que estão em situação de necessidade de proteção internacional, sendo em 1951 o primeiro esforço em matéria global para categorizar os refugiados.

⁴ A legislação de Direitos Humanos europeia não faz distinção entre asilo político e refúgio, sendo assim, neste trabalho, se subentende que os termos são intercambiáveis. O que existe no direito europeu é o *status* de requerente de asilo (*asylum seeker*), que, neste caso, se coloca como uma antessala para a obtenção do *status* de refugiado. Ver mais sobre em: Haddad (2008) e Guild (2011).

O fluxo de migrantes vindos da Síria pode ser considerado de refugiados dado o fundado temor causado pelas dimensões alcançadas pelo conflito. A guerra contemporânea na Síria teve sua gênese no movimento que viria a ser chamado de *primavera árabe*, a qual iniciou através de em protestos contrários ao governo na Tunísia, personificando a luta na atitude de Mohamed Bouazizi – comerciante tunisiano que tirou a sua própria vida em protesto à repressão policial que recebera – que resultou na deposição do presidente Ben Ali após 23 anos no poder. Com efeito, países do norte africano e do Levante foram palco de manifestações contrárias aos governos locais – mais especificamente na Líbia, no Egito, no Iêmen, no Bahrein e na Síria (PERRA, 2016). A tônica dos manifestantes era similar em todos os países citados, com suas especificidades evidentemente. O caso sírio é também uma consequência destes movimentos, estando igualmente presente a urgência pelo exercício democrático civil, no entanto, apresenta um caráter de pressões e atuação internacional (HOVE, 2017; HOVE; MUTANDA, 2015; PERRA, 2016).

De particular complexidade, a corrente guerra civil síria (iniciada em 2011), traz consigo marcas da recente história do país, remetendo ao início do século XX, período no qual o Estado sírio estava sob a tutela do Estado francês e do Reino Unido. O território sírio foi palco para a atuação das grandes potências internacionais durante a extensão do século XX (KINSELLA, 1994; SLIM; TROMBETTA, 2014). Durante seus primeiros estágios, os comitês contrários ao regime do presidente sírio, Bashar Al-Assad, explicitamente defendiam o princípio que as manifestações não alcançassem caráter violento. Deparando-se com a escalada dos protestos, Assad utilizou-se de uma tática reformista em suas instituições, consequentemente com o aumento na repressão aos protestantes. A lei marcial foi desfeita em abril de 2011, indicando, assim, sua intenção de iniciar um “diálogo nacional” prometendo reformas de cunho eleitoral, midiático e constitucional (SLIM; TROMBETTA, 2014). Diante disso, a escalada do conflito sírio proporcionou espaço para diversas frentes opositoras de Bashar Al-Assad.

A radicalização da guerra e a militarização do conflito iniciou através das atividades do Exército Livre Sírio (ELS) – milícia armada que a partir de 2012 foi apoiada por forças pró-ocidente e acirrou o caráter sectário do conflito (HOVE; MUTANDA, 2015; SLIM; TROMBETTA, 2014). Para as potências ocidentais, o interesse na solução do conflito sírio estava ligado à retirada de Assad do poder e o estabelecimento de eleições democráticas, culminando com um novo governo favorável (HOVE, 2017).

Contra a resistência opositora, e novos grupos imbuídos no conflito, o regime de Assad lançou mão de ataques com gás sarin no ano de 2013, o que fez a comunidade internacional se preocupar com a possível escalada do conflito em uma catástrofe humanitária (HOVE; MUTANDA, 2015). Lucas (2016, p.13) aponta para a mudança de estratégia que as potências ocidentais envolvidas tiveram após o ocorrido, o que resultou na construção de uma coalizão incluindo os EUA, a França, a Turquia que inicialmente propuseram uma área de utilização restrita do espaço aéreo sírio. Subseqüentemente, ataques aéreos foram utilizados contra as forças de Assad, que resultaram na morte de milhares de civis (LUCAS, 2016, p.13).

De igual forma, ao decorrer da guerra, diversos grupos cometeram atrocidades⁵, resultando no grande êxodo da população local nos anos seguintes. O sectarismo exacerbado da violência que se espalhava em território sírio mostrava a falta de soluções cabíveis, deixando a situação difícil de ser manejada (LUCAS, 2016). Em novembro de 2015, 20 países e a Organização das Nações Unidas (ONU) se organizaram em Viena, na Áustria, para almejar a solução do conflito. Chamada pelos russos, a reunião, como levanta Lucas (2016), trouxe como resultado um pacto para a retirada de Assad do governo, e uma transição democrática para um novo regime, que por fim não se materializou. Sem acordos definitivos, o teatro de guerra sírio ainda continua ativo, sendo fato gerador de refugiados tanto no Oriente Médio quanto em outras partes do globo, como na Europa. Tais apontamentos desvelam o quanto o conflito sírio desemboca na necessidade de se refletir acerca das questões de migrações forçadas, de deliberações políticas perante estas.

Como efeito causal do conflito, percebe-se a situação calamitosa em que a população síria é posta como vítima desse imbróglio que envolve potências internacionais. De acordo com enviados especiais da Organização das Nações Unidas (ONU) o número aproximado de cidadãos sírios vitimados pelo conflito, até abril de 2016, chegou a 400 mil pessoas (HUDSON, 2016). Sendo assim, a saída de refugiados sírios apresentou crescimento significativo entre o período de 2012 a 2014, com aumento na faixa aproximada de 823%. De

⁵ Embora a presença ocidental tenha expandido o número de envolvidos no conflito sírio, salienta-se ainda que grupos extremistas islâmicos também fazem parte da equação do conflito, com o exemplo do autodenominado Estado Islâmico do Iraque e da Síria (*Islamic State of Iraq and Syria*, ISIS, na sigla em inglês). Essa organização se formou a partir de um conjunto de grupos terroristas extremistas islâmicos que não só lutam para derrubar o governo de Assad, mas também almejam estabelecer um Estado teocrático islâmico, no qual todos os cidadãos que não seriam sunitas seriam forçados a sair de seu território (DAMIN, 2015; SLIM; TROMBETTA, 2014).

maneira similar, o período entre 2014 e 2015 apresenta um vertiginoso acréscimo no contingente de refugiados. Durante o primeiro período, motivos apontam para a mudança para estratégia das forças do governo de Bashar – a respeito sobre a utilização de armas químicas contra as forças opositoras, salientando como um dos maiores fatos geradores para o êxodo dos cidadãos sírios⁶ (GUHA-SAPIR et al., 2015; PITA; DOMINGO, 2014; ZANDERS, 2012).

Assim, parece claro que os sírios se encaixam na definição da ONU de refugiado. Cabe destacar que o sistema de ONU de proteção aos refugiados, uma vez adotado pela UE, tornou-se de caráter obrigatório para todos – e está referida nas regulações do bloco, como no Artigo 78 da versão ratificada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (EUR-LEX, 2012) – as prescrições das medidas adotadas sobre asilo pelo Conselho Europeu e que devem estar de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Vale salientar que o ACNUR considera a ampla violação de direitos humanos como um fundado temor para a obtenção do *status* de refugiado (MENEZES; REIS, 2013; REIS; MENEZES, 2014).

A legislação em termo de refúgio e do próprio papel da Europa na construção e fortalecimento desse instrumento legal, não impediram que o grande fluxo de refugiados vindos da Síria causasse uma crise no bloco. A migração é comumente associada à gama de “perigos” ao Estado, cobrindo o plano socioeconômico e político como um todo. Migrantes, forçados ou não, são largamente vistos como uma ameaça à estabilidade pública e, acima de tudo, são vistos como constrangimento à identidade da sociedade receptora destes migrantes, intimidando o padrão tradicional que obtinham antes do fato imigratório (PAPADOPOULOS, 2011; PAPADOPOULOS; MAGNETTE, 2010).

Pensando-se no caso da migração na Europa, Leite (2016) e Karyotis (2007), consideram que essa visão da migração como um perigo é perceptível. Para os autores, esse receio em torno dos migrantes trouxe mudanças no âmbito jurídico de cada Estado-membro. Registrou-se um recrudescimento das vigilâncias fronteiriças após os Tratados de Amsterdã,

⁶ Como é pautado por Ostrand (2015, p.256), o conflito sírio é causa de tensão para os Estados vizinhos, nos quais Jordânia, Líbano e Turquia compartilham o maior contingente de refugiados sírios em nível global. No final do ano de 2014, o estado libanês – com aproximados 4,8 milhões de habitantes, abrigou cerca de 1,15 milhões de refugiados sírios, cujos representam estimativas de um em cada cinco habitantes do Líbano (OSTRAND, 2015). Em números absolutos, o Estado turco serviu de refúgio para 1,5 milhões de refugiados, se colocando em primeiro do *ranking* em população de refugiados sírios (OSTRAND, 2015), no mesmo período, em comparação, Jordânia (622 mil), Iraque (228 mil) e Egito (137 mil) ficam logo atrás.

flexibilizando as soberanias nacionais em nome da “primazia da segurança e defesa” (LEITE, 2016, p.140).

Além disso, convém destacar que securitização das ondas migratórias acabou limitando a circulação de pessoas extracomunitárias (de países terceiros), selecionando suas origens e biografias. Assim, para a UE, como Karyotis (2007) salienta, a marginalização dos nacionais de países terceiros seria o exemplo de uma comunidade de segurança no bloco. O processo de integração europeia concerne, de maneira particular, na preocupação com uma “construção identitária europeia” que está inerente ao discurso de securitização acerca das migrações externas, caracterizando os migrantes como “o outro” e identificando aqueles que não pertencem aos Estados-membros.

A crise humanitária de 2015 evidencia essas questões. Ainda que nas Relações Internacionais, as abordagens teóricas passaram a tomar as migrações como questão somente a partir das décadas de 1980 e 1990 (ROE, 2005), a recente crise estimula reflexões acerca das condições de sobrevivência dos migrantes, do papel dos Estados, das Organizações Internacionais governamentais, bem como dos demais atores quanto às questões migratórias (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014; PAPADOPOULOS, 2011).

Entre esses atores, destacamos o Parlamento Europeu. Como parte do *framework* institucional da União Europeia⁷ – ao lado da Comissão Europeia (CE) e do Conselho Europeu (CSE) – o Parlamento Europeu reúne 751 deputados (que neste trabalho serão referidos como eurodeputados ou MPEs – Membros do Parlamento Europeu) eleitos diretamente pelos atuais 28 Estados-membros da União Europeia (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012). O Parlamento Europeu passou por inúmeras transformações desde sua primeira caracterização legisladora em 1979. Em sua configuração atual o PE atua como colegislador ao lado da CE e o CSE. Partindo desse ponto, suas atribuições majoritárias consistem em aprovar e alterar propostas legislativas a nível do bloco, como também o cabe decidir acerca de matérias orçamentárias da União Europeia. É de interesse para a pesquisa a seguir, salientar que o PE não atua como formulador de políticas em certos domínios – por

⁷ A UE se constitui numa das organizações internacionais mais complexas já criadas na história recente do sistema internacional. Seus 28 Estados-membros agregam mais de 511 milhões de habitantes (EUROSTAT, 2017) e o processo para criação deste bloco perpassa mais de 50 anos de inúmeros tratados. A construção de bases institucionais remete à inicial união aduaneira e vai se consolidar posteriormente através da construção de aparatos políticos próprios, além da via do estabelecimento de uma moeda corrente única, culminando com a consolidação de uma política externa e securitária comum (SILVA; AMARAL, 2013, p.236).

exemplo de quesito econômico, política migratória –, entretanto a sua aprovação das matérias propostas é necessária para a continuidade do procedimento das entidades executivas da UE, como por exemplo, decisões referentes a auxílios para o manejo dos refugiados (SERVENT, 2015).

Para compreender o PE, é importante destacar que a dimensão geopolítica da União Europeia afeta sua atuação como potência global, arcando responsabilidades perante pautas da agenda internacional que exercem impacto também dentre seus Estados-membros. À época da crise, Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia (CE), em discurso do Estado da União do ano de 2015, proferido no Parlamento Europeu (PE) em Estrasburgo, levanta uma “característica europeia” que perpassará por toda discussão neste trabalho, ao expressar a condição da relevância em que o refúgio e o asilo estão no imaginário europeu: “[...] nós, europeus, conhecemos melhor do que ninguém a importância de conceder refúgio e de respeitar o direito fundamental de asilo, e não o devemos esquecer nunca” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 2). Nas palavras do presidente da CE a “[...] prioridade absoluta consiste atualmente e deve continuar a consistir na resolução da crise de refugiados” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 2).

Cabe atentar aos resultados de pesquisa de opinião organizada pelo PE em abril de 2016, que contou com a resposta de 27 mil cidadãos europeus divididos nos 28 Estados-membro da UE, que demonstraram que cerca de 66% dos entrevistados têm em mente que a atuação do Parlamento Europeu em assuntos migratórios é ainda insuficiente, ao lado de 74% dos entrevistados que gostaria que a UE interviesse mais nestes aspectos (PARLAMENTO EUROPEU, 2016a).

Assim, na presente pesquisa, buscar-se-á desenvolver uma reflexão acerca dos posicionamentos das instituições europeias frente à crise humanitária de 2015, com maior foco para o Parlamento Europeu, suas votações referentes aos auxílios, acolhida e manejo dos refugiados sírios no período entre 2015 e 2016. O objetivo principal do trabalho que irá girar em torno da compreensão do papel do Parlamento Europeu no acolhimento ou na recusa do fluxo de refugiados dentro da União Europeia, especificamente durante a crise humanitária de 2015.

No presente trabalho, partimos do conceito de *complexo de segurança regional* (CSR), traçado pelos estudos de segurança internacional, profundamente debatido por Buzan (1991) e Buzan e Weaver (2003). Uma vez que o conceito se propõe a contribuir com as interpretações das questões de segurança à partir de uma perspectiva regionalista – traçando

uma linha média entre o global e o Estado, acreditamos que ele pode ser profícuo para a presente proposta. Os autores, que fazem parte da Escola de Copenhague⁸ de estudos de segurança, buscam ao cunhar o conceito do CRS, alocar as unidades políticas em conjuntos que possuem seus problemas securitários interligados – passando por processos compartilhados de securitização e/ou dessecuritização de pautas securitárias –, auxiliando na construção de uma constelação de segurança, aliando quatro níveis de análise: doméstico, interestatal, inter-regional e de uma região com potências externas (BUZAN; HANSEN, 2009; BUZAN; WÆVER, 2003; FUCCILLE; REZENDE, 2013; WEAVER et al., 1996).

Dentro desses Complexos, padrões de amizade/animosidade erigem de um leque de questões que fogem do escopo da exposição unicamente voltada às relações de poder – caracterizando-se, assim, uma teoria que abrange uma série de agendas e disputas que permeiam problemas com discórdias territoriais, interesses de ordem étnica, alinhamentos ideológicos, construções históricas, para citar alguns exemplos (RUDZIT, 2005). As composições regionais dos CRS também abarcam as divisões em *subcomplexos*. Neste caso, Fucille e Rezende (2013, p. 79) acrescentam que ‘é possível [...] que os CRS apresentem os chamados subcomplexos regionais de segurança’, que no caso da Europa seriam três: os dominados pelas potências da Europa Ocidental, o subcomplexo que abrange os Estados balcânicos e a Turquia e o que consiste da Rússia e as ex-repúblicas soviéticas (BUZAN; WEAVER, 2003). Ao passo que a integração da UE busca estruturar um padrão para os problemas de segurança da Europa ocidental, o intenso fluxo de refugiados se encaixa naquilo em que os autores classificariam como um *dilema de segurança societal* (BUZAN; WÆVER, 2003).

O termo “Segurança Societal” foi introduzido, pela primeira vez, por Barry Buzan no seu livro “*People States and Fear*” (1991). Em sua obra, a Segurança Societal foi apresentada como um dos cinco fatores de alargamento da segurança dos Estados – ao lado das seguranças militar, política, econômica e de interesses ambientais. Neste contexto, a Segurança Societal concerne ao que se refere ao desenvolvimento sustentável dos padrões tradicionais de língua, cultura, identidades religiosas e nacionais, e costumes dos Estados. Cada um dos cinco setores

⁸ Grupo de pesquisa alocado na capital dinamarquesa que obtém notoriedade no âmbito acadêmico se utilizando de teorias construtivistas das relações internacionais ao aplica-las para a interpretação de questões securitárias. Para mais sobre a Escola de Copenhague ver mais em: Duque (2009) e Tanno (2003).

de Buzan foi cunhado dentro dos limites de uma estrutura essencialmente neorrealista⁹, onde todas as dimensões continuaram a ser partições da segurança do Estado. A sociedade estava tão somente posta como um dos setores em que o Estado poderia ser ameaçado, sendo ainda, subjugada à primazia do setor militar¹⁰ (ROE, 2005).

De maneira sintética: “segurança societal remete à manutenção da identidade coletiva, pois se uma sociedade perde sua identidade, não irá sobreviver como ela mesma” (ROE, 2013, p. 178, tradução nossa). A sociedade está, acerca da identidade, dentro da sua concepção de coletividade e da identificação dos indivíduos como membros desta coletividade. Assim, Buzan et al. (1993) afirmam que a identidade coletiva é “aquilo que permite o termo “nós” ser utilizado”. Enquanto a sobrevivência do Estado depende da manutenção de sua soberania, a sobrevivência de uma sociedade depende da preservação de sua identidade. Nestes termos, a sociedade pode ser vista como grupos nacionais/étnicos que podem operar como objetos distintos de segurança no sistema internacional.

Pesquisas recentes apontam que existe um complexo de segurança europeu e, em certa medida, do Atlântico Norte (DEL CARPIO, 2018). É passível de questionamento a posição do Parlamento durante este período: o PE europeu garantiu (ou garante) a legitimidade legal do complexo de segurança formado/utilizado em torno dos refugiados sírios? O PE se manteve unânime quanto a necessidade de acolhida, em respeito à tradição europeia da proteção dos Direitos Humanos? As posições dos grupos políticos do parlamento refletem a construção identitária do bloco, como a proferida por Jean-Claude Juncker em 2015, ou existiram diferentes posições, com grupos políticos aderindo à percepção dos refugiados como ameaça à segurança da UE?

Para trazer contribuições para o debate em torno dessas questões, neste trabalho, parte-se de uma análise quantitativa e qualitativa das votações feitas pelo Parlamento Europeu relativas às políticas de acolhimento de refugiados no período em estudo. O período que será estudado concerne a legislatura do oitavo Parlamento – eleito em 2014, com mandato vigente até 2018 – e as votações analisadas serão relativas às migrações dos refugiados realizadas no

⁹ Escopo teórico do estudo das Relações Internacionais que toma a primazia do Estado-nação como ator proeminente no Sistema Internacional. Como maiores expoentes deste viés teórico estão: Hans Morgenthau, Kenneth Waltz e E. H. Carr (WILLIAMS, 2008).

¹⁰ Para Buzan, ainda considerado como amplamente dispendioso, este é o setor de maior custo político e visível no aspecto comportamental do Estado. Todos os cinco setores são possíveis de ameaças ao Estado e à sociedade e todos estas conquistas podem regredir com o insucesso militar (BUZAN, 1991).

período de 2015 a meados de 2016, sendo este o recorte selecionado em função de expressar o momento do apogeu da crise humanitária, especialmente deflagrada pelos acontecimentos na Síria, até as primeiras tentativas de solução que passam pelo escrutínio do PE.

As propostas analisadas serão: 1) *Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2015, sobre migração e refugiados na Europa* (PARLAMENTO EUROPEU, 2015); 2) *Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b); 3) *Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c) e ; 4) *Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre os refugiados: inclusão social e integração no mercado de trabalho* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016d). As votações serão classificadas a partir do caráter legislativo, orçamentário e consultivo, por conseguinte, com intuito de abordar um panorama maior acerca do que é debatido no PE, os resultados serão integrados. Os dados estão disponíveis para consulta no site do Parlamento Europeu, além de estarem esquematizados também, pelo *think tank VoteWatch*¹¹. O presente trabalho pretende contribuir para o debate sobre o papel que as instituições internacionais têm para a proteção de direitos fundamentais, para a solução de crises internacionais e para a consonância da opinião pública acerca de questões internacionalmente colocadas.

Para motivos de análise, nesta dissertação as clivagens esquerda-direita, nacional-supranacional e anti/pro União Europeia servirão como pontos descritivos dos grupos políticos, e não como norteadores das posições dos partidos. As posições partidárias apresentar-se-ão dentro do escopo de serem favoráveis à acolhida dos refugiados ou não, no entanto, tais posições poderão ser casadas com as matizes ideológicos dos partidos, conforme estudos específicos (BARDI et al., 2010; MCELROY; BENOIT, 2007; SERVENT, 2015) e assim inferências serão atribuídas baseadas nestas posições.

Este trabalho está dividido em três capítulos: o primeiro capítulo põe em tela o Parlamento Europeu. Assim, ele traz um debate acerca da caracterização dos grupos políticos

¹¹ *Think tank* com sede em Bruxelas, Bélgica, contando com representações na França e Inglaterra. Criado em 2009, o centro de pesquisas é especializado em acompanhar as estruturas da União Europeia, em especial o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu, fornecendo análises e dados sobre estas instituições. É mantido por fundações internacionais como Open Society Foundation, Adessium Foundation e Joseph Rowntree Charitable Trust. Website: <<https://www.votewatch.eu>>.

que fazem parte do PE, como se estabelecem e como estão inseridos nas clivagens ideológicas a partir de bibliografia especializada. Além disso, proporciona um panorama do processo de integração institucional europeu – de sua gênese ao estado contemporâneo. Em paralelo ao aprofundamento e alargamento institucional da União Europeia, o Parlamento Europeu. a cada reformulação dos Tratados constitutivos do bloco, o PE assumia maior grau de influência dentre os processos decisórios. Para tanto, utilizou-se do estudo de produções teóricas sobre a integração e instituições europeias: tratados fundadores, reformadores e processos legislativos ordinários do bloco.

Por sua vez, o segundo capítulo abordará a política migratória europeia e o debate acerca da crise humanitária de 2015, a partir de estudo de textos legislativos e fontes bibliográficas, tendo o objetivo principal de contextualizá-la ao destacar fatores originários, seus impactos na política da União Europeia e sua exposição na mídia internacional. Portanto, dar-se-á ênfase na estrutura institucional de acolhida dos refugiados – organizações internacionais e europeias que trabalham no recebimento dos refugiados – seus impactos na comunidade europeia.

O terceiro e último capítulo abordará as votações previamente especificadas sobre a crise humanitária. Desta forma, o objetivo em jogo é o de reconstruir as votações do Parlamento Europeu, em especial, no que diz respeito às posições defendidas pelos grupos políticos que o compõem em relação às questões migratórias. Para tanto, implicar-se-á a análise documental das peças legislativas que são produto das votações, verificando os cinco elementos necessários conforme Cellard (2008) e Cappelatti (2018) para a condução deste método que representam: a contextualização histórica e social dos documentos utilizados, sua autenticidade, a sua natureza, além da apuração da lógica que é utilizada para a compreensão da peça legislativa. Feito isto, a averiguação das posições de cada grupo político se darão em blocos que apoiam a acolhida, ou a recusa, dos refugiados sírios, de modo em que assim, abre-se uma gama de inferências possíveis a partir dos resultados obtidos.

2. DE GRUPO DE DISCUSSÃO À CODECISOR: A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PARLAMENTO EUROPEU

A compreensão do funcionamento do Parlamento Europeu (PE) necessita, de maneira inicial, de entendimento do processo de criação União Europeia (UE) como unidade política em que se constitui. Neste capítulo, apresentar-se-á brevemente o processo histórico de construção do Parlamento Europeu, assim como sua introdução no processo decisório da UE na década de 1970, caracterizando uma progressiva evolução como agente codecisor no aparato institucional europeu. Paralelamente, é tecida a argumentação acerca do objetivo central deste capítulo, que gira em torno da identificação dos Grupos Políticos constituintes do Parlamento Europeu, suas afinidades ideológicas e características transnacionais que imprimem um singular regimento do processo legislativo em nível supranacional.

2.1 A integração europeia, os papéis e os poderes do Parlamento Europeu

Com o intuito de reunir as nações produtoras de aço nos anos de 1950 Bélgica, Luxemburgo, Itália, Holanda, França e Alemanha, congregaram-se para a criação do que seria o embrião da UE atual – a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (COSTA; BRACK, 2011). Costa e Brack (2011, p. 27) suportam a ideia que as motivações da integração europeia podem ser apresentadas por meio de três vetores básicos: o viés pacífico, o da “prosperidade” (desenvolvimento econômico) e o de uma “visão de Europa pela Europa” – a união das nações europeias em uma só grande potência.

Essas definições são criadas através da visão dos estadistas da CECA, os quais buscavam a integração entre os países através do comércio de bens primários para a indústria europeia, tendo o grau máximo de preocupação em diminuir as probabilidades de conflitos entre seus membros. Sendo assim, tal assunção pacifista fica mais evidenciada na próxima instituição europeia criada, a EURATOM (Comunidade Europeia da Energia Atômica), cuja pretensão tange à regulação da produção nuclear com fins civis e a diminuição de produção de armamentos nucleares (COSTA; BRACK, 2011).

A moldagem da Comunidade Econômica Europeia (CEE), efetivada em 1957 no Tratado de Roma, trouxe intenções primordialmente comerciais que até então não obtinham pretensões de integração política. Todavia, como Ernst Haas (1958, p. 16) salienta sobre a expansão da CEE obteria traços além daqueles econômicos, que à medida em que

determinados setores iriam sendo integrados, a expansão para os demais seria inevitável: como um processo de “derramamento” (*spillover*)¹².

Os primeiros *setbacks* do projeto de integração europeu ocorreram no ano de 1965, quando ministros franceses que participavam do Conselho da CEE foram orientados pelo então presidente francês, Charles De Gaulle, que não participassem mais das reuniões da entidade intergovernamental. Para De Gaulle, algumas políticas agrícolas que haviam sido formuladas pelo Conselho da CEE se demonstravam contrárias aos interesses do Estado francês, e, sendo assim, lançou mão do que seria futuramente conhecido como “episódio das cadeiras vazias” orientando seus ministros a não participarem das reuniões até que um acordo político resolvesse esta questão (COSTA, 2017). A ordem “supranacional” da CEE estava abalada, visto que as medidas que estavam em jogo tocavam na renúncia de poderes soberanos nos Estados nacionais para órgãos do bloco.

Embora apresentasse assimetria entre os membros, novos Tratados foram assinados ampliando as competências da Comunidade. O Tratado de Luxemburgo na década de 1970 estabeleceu recursos para a CEE e apresentou a consolidação efetiva de uma Assembleia com a capacidade de proposição de emendas orçamentárias em legislações comuns (SERVENT, 2015). A década também verificou a primeira adesão de novos membros à CEE: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, todos adentrando em 1973 (COSTA, 2017). O eixo franco-alemão, em julho de 1978, trouxe a proposta de se criar um Sistema Monetário Europeu (EMS, na sigla em inglês), com atribuições de regulação e estabilização das moedas dos Estados-membros, objetivando a funcionalidade do mercado único e a criação de uma “moeda representativa da Comunidade” a UME (Unidade Monetária Europeia) (COSTA, 2017).

A década de 1980 iniciou com a segunda ampliação de abrangência da CEE através da adesão da Grécia ao grupo em 1981. Posteriormente, o Ato Único Europeu (AUE), assinado em 1985, previa uma revisão sistemática do Tratado de Roma, no qual Costa (2017) apresenta como o primeiro passo para incluir o Parlamento Europeu no processo de decisão legislativa, podendo rejeitar e emendar as proposições legislativas da Comissão e as posições do

¹² O arcabouço teórico neofuncionalista pontuará que a formação de Uniões (grupos especializados) dentro da UE mostra seu caráter que transcende às amarras econômicas (HIX, NOURY, 2007), de maneira em que pode se verificar a teoria neofuncionalista e o *spillover* das iniciativas de integração levantadas por Ernst Haas (1958;1961) que aqui irão desenvolver o raciocínio de que: embora iniciadas com o fim de organizar-se para com a liberalização econômica entre os membros signatários originais, transcenderam-se para outras esferas políticas, sociais, jurídicas, etc.

Conselho. Contando com novos membros, Espanha e Portugal, o Ato Único Europeu criou, além do mercado financeiro integrado, uma padronização de produtos, uma harmonização de taxas e o abrandamento de leis relativas à mobilidade humana e o reconhecimento de títulos acadêmicos entre os Estados signatários (WATTS, 2008, p. 36).

Com os mesmos Estados signatários do Ato Único Europeu, uma nova reforma de 1993 trouxe instituições mais empoderadas e, de certo modo, mais independentes. O Tratado de Maastricht reúne todos os Tratados reformadores anteriormente acordados em um sistema de pilares-mestres da agora União Europeia. O primeiro deles, fora construído nos moldes da existente Comunidade Europeia, consolidando-a, e assim, levando além aquilo que o Ato Único Europeu decretava ao automaticamente promulgar que cada cidadão dos Estados-membro seria membro da União Europeia (MEDEIROS; CAMPOS, 2009; WATTS, 2008).

Watts (2008, p.41) relata que o PE entrou no segundo pilar da UE ao lado do Conselho Europeu e a Corte Europeia de Justiça, se caracterizando como um exemplo da cooperação intergovernamental entre os Estados signatários de Maastricht. Dentro destes arranjos, políticas de segurança comum e política externa foram traçadas – indicados na Política Externa e de Segurança Comum (PESC), além de o terceiro pilar se referindo a Cooperação Criminal e Judicial – forças de polícia compartilhadas, controles imigratórios, políticas de asilo e migração ilegal, além de combate ao narcotráfico através do Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL) (WATTS, 2008).

O processo de Codecisão, criado em Maastricht, acarretou no processo de segunda leitura do processo básico de consulta, o que se constituiria a primeira oportunidade do PE incluir emendas às legislações propostas (VARELA, 2005; SERVENT, 2015). Sendo assim, a adoção de legislação só poderia advir de um consenso entre as três instituições – Conselho, Comissão e Parlamento.

Os tratados subsequentes trouxeram o aprofundamento e o alargamento do projeto de integração europeu, visto que em 1995 os Estados da Áustria, Finlândia e Suécia adentraram ao rol de signatários do bloco. Em seguida, o Tratado de Amsterdã (1997), trouxe importante solidificação do Conselho e o Parlamento Europeu como colegisladores – estendendo o processo de codecisão a todos os domínios do Conselho, com exceção da política agrícola e a

política de concorrência¹³ (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016) – além de adicionar Áustria, Finlândia e Suécia como novos membros¹⁴.

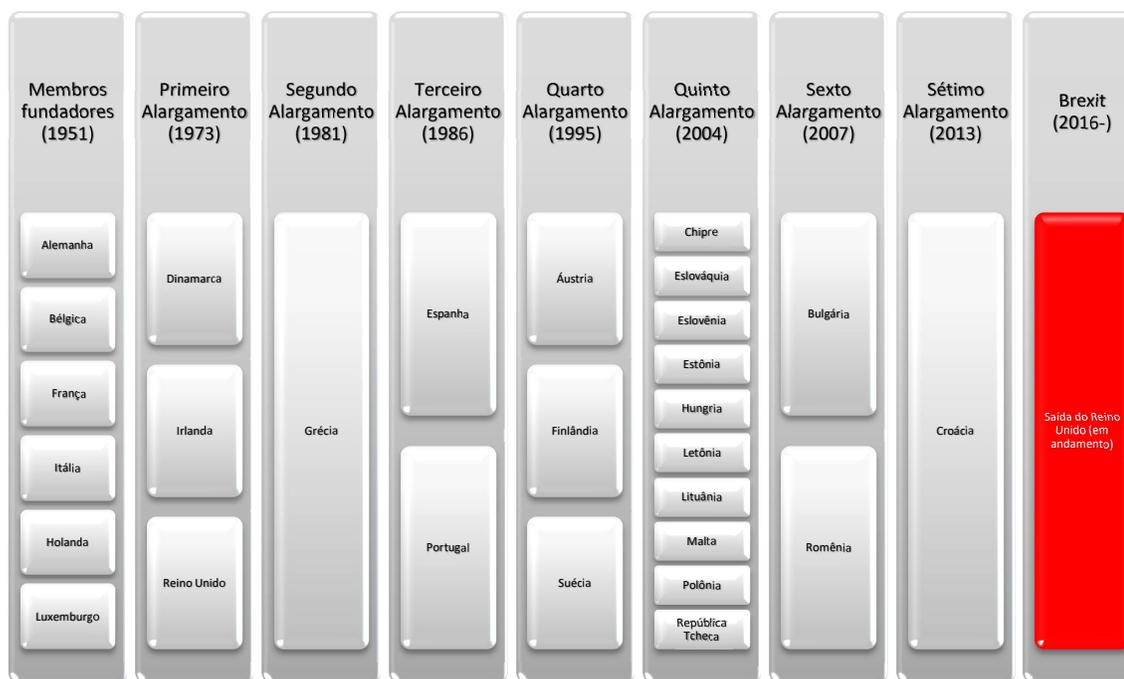
Desde o Tratado de Amsterdã, três principais procedimentos legislativos acometem a Comissão Europeia: consulta, assentimento e codecisão. O que diferencia as três depende da alocação do papel do PE. Para a consulta, o PE exerce poder de voz, sobre o procedimento de assentimento, o poder de veto é conferido ao parlamento; e sobre o procedimento de codecisão, o PE tem poder de voz e de veto. O *status quo* pode ser mantido através do veto do PE, portanto, a instituição não aceitaria qualquer proposta que faria o PE "pior que o *status quo*" (VARELA, 2005, p.142). O poder de voz do Parlamento nos processos de consulta e codecisão, significa que a Comissão tenha direito a fazer considerações acerca das propostas vindas do PE – o que Varela (2009, p.10) classifica como “poder de lobby”.

Em janeiro de 1999, onze membros da UE aderiram à unificação monetária, transferindo suas moedas nacionais pelo Euro e, a partir daí, o Banco Central Europeu (BCE) estaria a cargo das políticas monetárias destes países (COSTA, 2017). O Tratado de Nice, assinado em 2001 e efetivado em 2004, foi o primeiro com a união monetária do Euro em vigência, e veio para suportar a expansão da União em direção ao Leste Europeu – todas listadas no Quadro 1 – fortalecendo a Política Externa de Segurança Comum (COSTA,2017).

¹³ Além disso, Amsterdã fixou o número máximo de eurodeputados em 700, porém, tendo em vista os alargamentos subsequentes (2004 e 2007), o Tratado de Nice (2001) reviu a composição do Parlamento e fixou o número em 732 parlamentares (PARLAMENTO EUROPEU, 2017b).

¹⁴ Os três países são considerados membros desde 1995.

Quadro 1. Alargamento da União Europeia 1951-2016



Fonte: Servent (2015) e Watts (2008)

Após Nice, em maio de 2004, a UE realizou sua maior ampliação na história, adicionando ao rol de Estados-membro vários países do antigo bloco socialista entre eles: Eslováquia, Estônia, Lituânia, Letônia, Polónia, Eslovênia, Hungria e República Tcheca, além das ilhas de Malta e Chipre. Em meio a este considerável alargamento, o projeto de Constituição Europeia estava em tramitação nas instituições europeias, o que atingiria o caráter final de integração europeia que seria a união política. Entretanto, sua ratificação passava por referendos nacionais que foram rejeitados pelas suas populações – sublinham-se os casos da França e Holanda¹⁵(COSTA, 2017).

¹⁵ Conforme Camargo (2008) “a rejeição do Tratado Constitucional Europeu nos referendos realizados na França e na Holanda, seguida de uma interrupção do processo de consulta na Grã-Bretanha, Polónia, Portugal, República Tcheca, Dinamarca, Suécia e Irlanda, deflagrou uma crise político-institucional que, mesmo não tendo sido terminal, ecoou como um grito de alerta no seio das elites europeias, até então seguras de que a decisão tomada não continha a possibilidade de retrocesso. Diante do resultado inesperado, os governantes europeus que haviam apostado na constitucionalização do projeto de unificação política da União se deram conta de que uma reflexão profunda sobre o novo rumo a ser tomado se tornara imprescindível e urgente. Sobre a rejeição à Constituição Europeia, Camargo ainda acrescenta que o *framework* que era apresentada à época de como a UE deveria ser estruturada era, de longe, consenso entre os Estados-membros.

O mais recente Tratado, acordado em Lisboa no ano de 2007, é considerado o mais importante para a atuação conjunta do Parlamento Europeu e as demais instituições europeias. Transformando o Tratado da CE no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tratado de Lisboa renomeia o processo decisório em Processo Legislativo Ordinário (PLO), que será utilizado daqui em diante para as análises nesta dissertação e será melhor explorado na sessão seguinte (COSTA, 2017). O sexto e o sétimo alargamentos, ocorridos em 2007 e 2013, respectivamente, somaram ao grupo da UE os Estados da Bulgária, Romênia e Croácia.

O primeiro e único caso de uma dessassociação da UE ocorreu em 2016 quando um referendo ocorrido no Reino Unido aprovou a saída do Estado da União. A situação no país, como levanta Costa (2017) é um fator que evidencia certo descontentamento dos Estados-membros com o atual estado da UE – exemplificando-se nestes casos de *euroceticismo*.

O grau de complexidade institucional atingido pela UE, nas visões da teoria política, se trata de um campo jamais explorado, como enfatizado aqui por Bellamy (2006, p.245) quando descreve, nessa perspectiva, mirando a União como “um laboratório para explorar até onde o Estado-nação¹⁶ e as formas de política doméstica e internacional [...] têm sido afetadas com os processos associados à globalização. Um exemplo de instituição europeia que serve como pivô destas análises é o Parlamento Europeu, que será analisado nas seções subsequentes.

2.2 As competências do Parlamento Europeu e o Processo Legislativo Ordinário

Tendo em mente a aprovação do Tratado de Lisboa, as competências do PE com as demais organizações que estão envolvidas no processo decisório europeu mudaram em direção a uma decisão conjunta em praticamente todas as matérias. Isto é, incumbências e poderes dados a instituições europeias que anteriormente eram consultivas ou obtinham pouco peso no processo resolutivo, agora possuem maior destaque. O exemplo aqui apontado é o do PE, que no momento de criação da Comunidade Europeia o poder legislativo do PE, à época chamado de Assembleia, se verificava restrito, porém, percebe-se que as competências do PE

¹⁶ Como Junco (2005, pp.31-32) define o a estrutura política chamada Estado-nação é “soberana com fronteiras claramente definidas e coincide com uma nação e sociedade culturalmente integrada. É a forma ideal do Estado moderno, um Estado de maior ‘intensidade administrativa’ que as estruturas políticas do Antigo Regime” Além disso, o autor ainda coloca que o mesmo é uma vestimenta orgânica e política da nação – jurídica e politicamente organizada.

evoluíram muito conforme a paulatina reforma estatutária da CE (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012). O Quadro 2 demonstra, gradativamente, a influência em que o PE galgou a cada novo tratado constitutivo.

No primeiro Tratado de constituição da CECA, a Assembleia Comum obtinha o parecer consultivo restrito a algumas áreas de legislação do bloco, atingindo somente em 1975 uma consolidação dos poderes legislativos, orçamentários e supervisórios do Parlamento. (VARELA, 2005; SERVENT, 2015). Os poderes de controle do orçamento que foram atribuídos ao Parlamento seriam de: alteração de gastos da comunidade sem a anuência do Conselho; realocação de gastos entre planos do orçamento; rejeição do orçamento anual, assim como a sua aprovação (NETO, 2014).

No ano de 1979, ocorreriam as primeiras eleições europeias, com o intuito de dar a chance aos eleitores dos Estados-membros de escolherem os eurodeputados que representariam seus países no PE. Esta característica em especial iniciou a diferenciação do estatuto da Assembleia dentre as outras instituições da CE: a única com membros diretamente eleitos (SERVENT, 2015).

O Ato Único Europeu (AUE) elevou a Assembleia para um grau de cooperação com as demais partições do processo decisório. A Assembleia Parlamentar foi empoderada com o procedimento cooperativo, o qual dava direito, em certos tópicos, deste parlamento emendar a legislação diretamente. Além disso, reconheceu o nome da Assembleia Parlamentar como Parlamento Europeu e o deu o direito de vetar a entrada de um novo membro à UE (NETO, 2014, p. 36).

O *status* de codecisor só veio nos anos de 1990 com a sanção do Tratado de Maastricht em 1993, e também o fator de proporcionalidade é instituído no PE, marcando um número mínimo de 6 cadeiras e um máximo de 96 por Estado-membro (NETO, 2014). O panorama atual de codecisor através do Processo Legislativo Ordinário (PLO), segundo Medeiros, Paiva e Lamenha, coloca o legislativo europeu na sustentação de três poderes: deliberação, função orçamentária e o poder normativo (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA 2012).

Quadro 2. Papeis do Parlamento e evolução normativa

<i>Status</i>	Função	Tratado regulador / ano
Consulta	É dada a possibilidade de o Parlamento emitir suas opiniões em lei proposta pela Comissão	Tratado de Roma (1957)
Concerto	O Parlamento já pode decidir em matérias do orçamento da CE	Declaração Interinstitucional sobre Orçamento – Emenda ao Tratado de Roma (1975)
Cooperação	A rejeição de emendas propostas tanto pelo Conselho, quanto a Comissão, pode ser efetuada pelo PE	Ato Único Europeu (1986)
Opinião Conforme	A manifestação do Parlamento é permitida em assuntos que emendas não são mais possíveis	Ato Único Europeu (1986)
Codecisão	A legislação é adotada após tratado consensual das três instituições	Iniciada em Maastricht (1992) e ampliada em Amsterdã (1997)
Processo Legislativo Ordinário (PLO)	A codecisão tornou-se oficialmente o «processo legislativo ordinário», cobrindo 85 domínios de intervenção da União (incluindo agricultura, pescas e política comercial comum)	Tratado de Lisboa (2007)

Fonte: adaptado de MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012 e NETO, 2014

O primeiro poder que o legislativo europeu possui é inerente à estrutura parlamentar, segundo Medeiros et al. (2012): a *deliberação*. A época da CE, a Assembleia obtinha a permissão de se envolver em assuntos em que sobrepujavam a alçada dos Tratados, a título de *deliberar* acerca de todos assuntos tangíveis. Caracterizando-se, assim, com essa possibilidade, de assumir o papel de fórum dos eleitores europeus (MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012). Por meio das Resoluções o PE se porta para com possíveis sugestões de alterações legislativas – artifício que levou a cabo durante a década de 1980 para exercer recomendações aos Tratados constitutivos da UE.

O segundo poder aqui elencado é o de função *orçamentária*. Costa (2017) levanta que a reponsabilidade sobre as contas do bloco serem compartilhadas entre as diversas escalas do processo, o Parlamento tem a possibilidade de rejeitar o orçamento caso conclua que não seja compatível com as necessidades da União (COSTA, 2017; MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012).

A terceira atribuição dada ao Parlamento é acerca de questões *normativas/legislativas*. Como colocado por Medeiros et. al. (2012, p.159) “o principal avanço no campo do poder normativo foi a introdução de uma série de procedimentos de decisão conjunta, acompanhados de uma ampliação de sua aplicabilidade”. Os mesmos autores ainda destacam a tomada de posição do órgão, ainda enquanto Assembleia, de publicização da atuação da câmara legislativa e na ampliação de atores na discussão dos rumos da UE, por vezes, se utilizando de “interpretação favorável dos Tratados: os parlamentares se utilizam de uma hermenêutica que favoreça o ganho de competências, a influência sobre determinado tema” (MEDEIROS, et. al., 2012, p.160). Feitas as considerações acerca das atribuições recentes conquistadas pelo PE, parte-se para as contribuições de como estas responsabilidades organizar-se-ão com as outras estruturas institucionais da UE. O relacionamento do PE e os detalhes do PLO serão abordados em seguida. Contudo, vale salientar que conforme o Parlamento recebia novas atribuições, os debates sobre a democracia e representatividade lançam questionamentos para que papel o PE deve obter dentro da UE – e assim, diminuir o déficit democrático – colocando os eleitores mais próximos às instituições europeias (HIX; NOURY; ROLAND, 2007; MEDEIROS; PAIVA; LAMENHA, 2012).

2.2.1 O Processo Legislativo Ordinário

O 294º artigo do Tratado de Funcionamento da União Europeia estabeleceu a troca da codecisão para o “Processo Legislativo Ordinário” (PLO) (CONSELHO DA UNIÃO

EUROPEIA, 2016). O PLO, portanto, se baseia na paridade entre o PE – representante dos cidadãos europeus –, e o Conselho Europeu – que é o representante dos Estados-membros –, todos pautados à partir de uma proposta da Comissão Europeia. De acordo com o Parlamento Europeu (2017, p.5), “Nenhum deles pode adotar legislação sem o acordo do outro, devendo os dois colegisladores aprovar um texto idêntico”.

O trajeto das propostas legislativas na União Europeia passa, primeiramente, pela a apresentação da peça da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Tais peças podem ser constituídas em: um a) Regulamento – “ato legislativo de caráter geral e obrigatório em todos os seus elementos, diretamente aplicável em todos os Estados-Membros” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.11) uma Diretiva – “Ato legislativo que vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar. Deixa, no entanto, à escolha das autoridades nacionais a forma e os meios para atingir esse resultado” (PARLAMENTO EUROPEU, 2017, p.11) –; e c) Decisão – “ato legislativo obrigatório em todos os seus elementos para os destinatários nele designados (por exemplo, um, vários ou todos os Estados-Membros ou uma empresa) e é diretamente aplicável” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.11).

Antes de repassar os trabalhos para o Plenário do Parlamento Europeu, as peças legislativas são analisadas pelas comissões internas competentes de cada área legislativa, são elas: Assuntos externos (Direitos do Homem e Segurança e Defesa); Desenvolvimento; Comércio internacional; Orçamentos; Controle Orçamental; Assuntos Econômicos e Monetários; Emprego e Assuntos Sociais; Ambiente, Saúde Pública e Segurança Alimentar, Indústria, Investigação [Pesquisa] e Energia; mercado Interno e Proteção dos Consumidores; Transportes e Turismo; Desenvolvimento Regional; Agricultura e Desenvolvimento Rural; Pescas; Cultura e Educação; Assuntos Jurídicos; Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos; Assuntos Constitucionais; Direitos da Mulher e Igualdade dos Gêneros; Petições e; Terrorismo (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016).

A comissão que é designada ao processo exerce a nomeação de um relator, o qual tem a competência de liderar a peça ao longo de todas as partes do PLO – negociações com a Comissão Europeia e o Conselho estão inclusas, se necessário. A relatoria é responsável pela elaboração daquilo que é considerado o ‘projeto de relatório’ da comissão e, com esta competência, o eurodeputado em questão tem direito de propor alterações à proposta vinda da Comissão Europeia.

Por conseguinte, uma primeira leitura é efetuada pelo PE e, por maioria simples¹⁷, a instituição adota um posicionamento e o envia ao Conselho (COSTA, 2017). A revisão da proposta pela Comissão ainda é possível em primeira leitura, anteriormente à entrega ao Conselho, por vias de facilitar o consenso. Em grande parte dos casos, as votações no Plenário da casa são precedidas por um debate entre os Membros do Parlamento Europeu (MPEs). Dentro deste debate, o Presidente do PE pode solicitar às demais instituições participantes do PLO para manifestarem-se.

Se a posição do Parlamento em primeira leitura refletir um acordo provisório alcançado no contexto de negociações interinstitucionais, a posição em primeira leitura é subsequentemente transmitida ao Conselho, que a adota sem alterações como sua posição em primeira leitura. O processo legislativo fica assim concluído nesta fase. Com a aprovação da posição do PE pelo Conselho, incluindo suas alterações, o ato é adotado. No caso de a resposta ser negativa por parte do Conselho, ele deverá encaminhar uma “posição comum” ao Parlamento e a segunda leitura será feita (COSTA, 2017). Durante todo o processo de primeira leitura, nenhum prazo é estipulado a nenhum dos legisladores, o Processo completo está ilustrado na Figura 1.

A segunda leitura da peça se inicia no Parlamento, cujo possui três meses – com a possibilidade de estender este prazo em mais um mês – para a análise da posição do Conselho. A Posição do PE pode ser a) de aprovação ou abstenção perante à posição do Conselho; b) de rejeição do ato e o procedimento é rejeitado e; c) propor alterações por maioria absoluta e o texto é encaminhado tanto ao Conselho quanto à Comissão (COSTA, 2017). Três meses são dados para que o Conselho faça a análise das alterações, atuando por maioria qualificada com propostas aprovadas pela Comissão e por unanimidade para as alterações rejeitadas. O ato é adotado se o Conselho aprovar as alterações do Parlamento, se não, um Comitê de Conciliação é convocado em até duas semanas (COSTA, 2017).

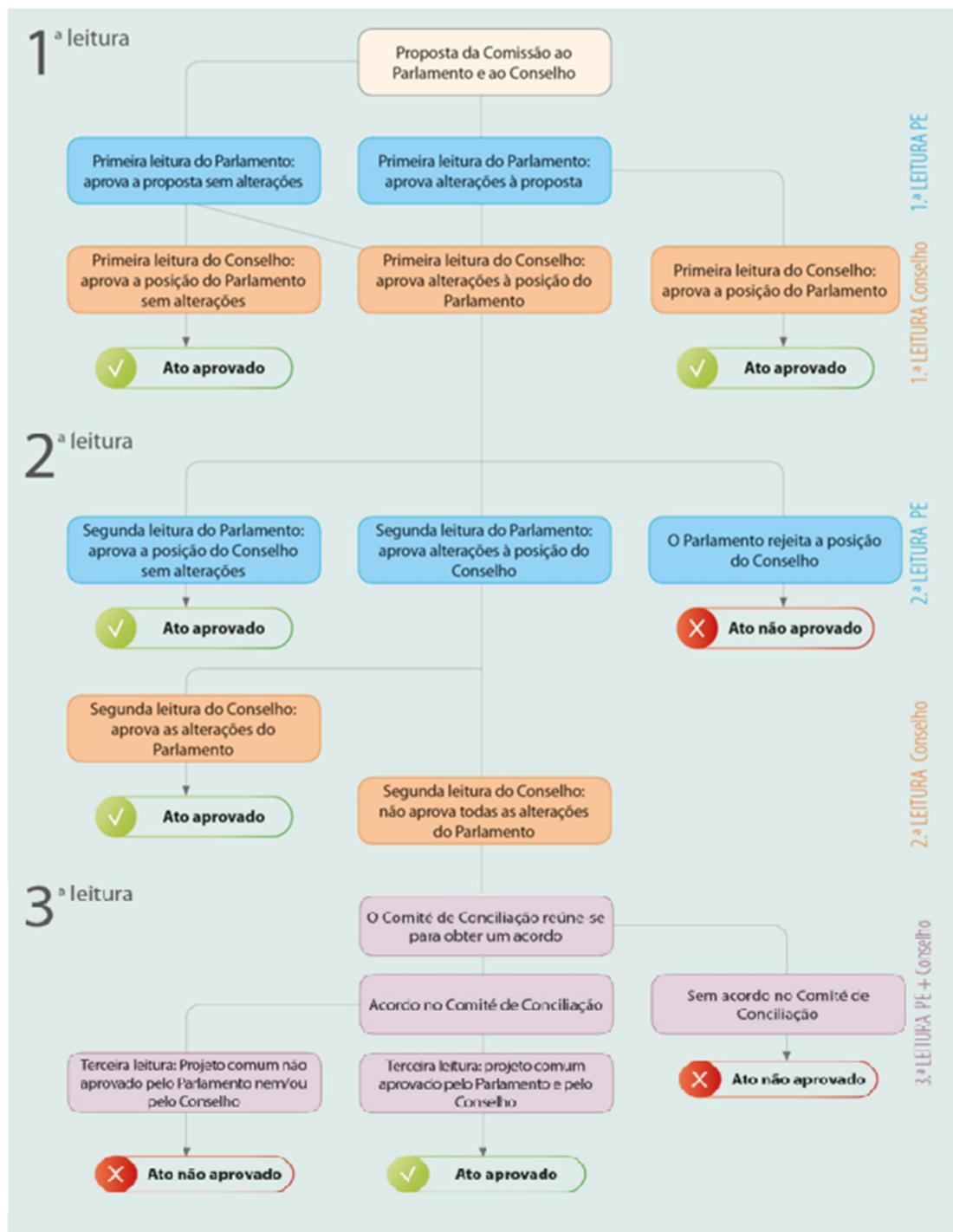
O líder da comissão competente e o Presidente do Parlamento têm a função de apontar as alterações em comissão e no Plenário da casa, em ordem respectiva. Na segunda leitura, as comissões encarregadas de emitir parecer não desempenham qualquer papel, no entanto, comissões associadas nos termos do artigo 54.º do Regimento participam no processo de

¹⁷ As votações nas comissões podem ser tanto por braços erguidos, quanto por uma lista de votação eletrônica. Em Plenário, atenta-se que as votações nominais correspondem a aproximadamente 33% do total das sessões plenárias em Estrasburgo e Bruxelas.

negociação. Conforme o Parlamento Europeu (2017, p.25), em segunda leitura, “depois de a posição do Conselho em primeira leitura ter sido enviada à comissão competente, esta pode decidir encetar negociações com o Conselho em qualquer momento tendo por mandato a posição do Parlamento em primeira leitura.

Caso o Conselho ainda não defina posição acerca da peça legislativa, um Comitê de Conciliação é convocado. Sendo assim, os legisladores no âmbito do Comitê têm em vista acordar visando um projeto comum (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). O Comitê de Conciliação será composto por membros do Conselho – com um representante de cada Estado-membro –, e “o maior número de substitutos representando o Parlamento (28 +28)”, instituindo um igual número de eurodeputados, com três vice-presidentes responsáveis (COSTA, 2017, p.133).

Figura 1. Processo Legislativo Ordinário (PLO)



Fonte: CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.12

O consenso é objetivado sobre um planeamento em comum por maioria qualificada nos membros do Conselho e maioria dos membros do Parlamento, com um teto máximo de

seis semanas. Não tendo um consenso, o ato não é adotado, no entanto, se o consenso é atingido, uma terceira leitura é submetida ao Parlamento (adota-o por maioria) e ao Conselho (aprovado por maioria qualificada), se a resposta final é rejeitada, o ato é engavetado (COSTA, 2017). O Quadro 2 ilustra as maiorias utilizadas no Processo Legislativo Ordinário.

Quadro 3. Maiorias Utilizadas no PLO

Parlamento Europeu	Conselho Europeu
<ul style="list-style-type: none"> • Maioria Simples: <i>maioria dos votos expressos.</i> • Maioria Qualificada: <i>maioria dos membros que o compõem (atualmente 376 de 751).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Maioria Simples: <i>maioria dos membros que o compõem.</i> • Maioria qualificada: <i>55% dos Estados-membros a favor (atualmente, 16 Estados-Membros) que representem ao menos 65% da população da União Europeia.</i> • Unanimidade: <i>Todos os Estados-Membros que participam na votação são a favor, mesmo com abstenções.</i>

Fonte: CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016,, p.20

Como fica evidenciado no PLO, o PE adquiriu maior relevância no momento em que foi inserido com maiores responsabilidades no processo de decisão da UE. Todavia, as competências do Parlamento ainda se concentram em fatores orçamentários da União, com pouco espaço na proposição de peças legislativas, já que todas as propostas passam em primeiro lugar pela Comissão Europeia. Veremos como se propõem os eurodeputados dentro dos regimentos do PE para evidenciar a casa como um lugar que é plural em seus debates – colocando assim o interesse do cidadão europeu em voga.

2.3 Os Eurodeputados e os Grupos Políticos

Uma vez que o regimento legislativo está exposto, nos cabe dissertar acerca da estrutura interna dos grupos políticos no Parlamento Europeu. A gênese da estrutura partidária transnacional europeia, conforme Calossi e Pizzimenti (2014), emana das federações partidárias que se agruparam n'Assembleia Comum desde sua criação nos anos de 1950 – durante a fase da CECA – nos três Grupos Políticos constituintes à época: os Democratas Cristãos, os Socialistas e os Liberais.

Os Grupos Políticos, ao lado do sistema partidário no Parlamento Europeu ao longo de sua existência, são baseados, respectivamente, em cima da sistemática partidária dos Estados-membros da UE. Tradicionalmente, se tem enfatizado que o sistema partidário europeu somente seria viável se os pontos de conflito não seriam relativos às fronteiras nacionais, mas sim, com distinções cruzadas (BARDI et al., 2010, p.13). No que diz, primeiramente, acerca da utilização da nomenclatura “grupos” e não “partidos”, está intrinsicamente ligado à constituição destas entidades políticas. A sua principal diferença entre aqueles que estão situados em níveis nacionais é a forma de recrutamento - Magnette (2003) os chama de “partidos indiretos” justamente por este fato de seus constituintes se alocarem em forma unitária somente a nível supranacional.

Os Grupos Políticos no PE são os principais compositores da agenda de debates no âmbito legislativo da União Europeia. São os obtentores do poder de alocação dos eurodeputados em posições de comitês, das finanças, do tempo de fala em plenário, além do espaço na agenda legislativa. A coesão partidária é algo muito caro para os Grupos Políticos no PE, já que se constituem em um somatório de diversos partidos nacionais, unidos majoritariamente pela matriz ideológica comum (HIX, 2008; SERVENT, 2015). Portanto, os Grupos emitem instruções nas votações aos seus membros e empregam *whips*¹⁸ para assegurar que os eurodeputados e os partidos nacionais mantenham a linha do Grupo Político Europeu (HIX; NOURY, 2006).

Vale ressaltar que os Grupos Políticos europeus não têm uma base militante própria e estruturada – fator de diferenciação de seus homólogos em nível dos Estados – isto é “terceiriza” a convocação de quadros para os partidos nacionais afiliados (PAPADOPOULOS; MAGNETTE, 2010). Sendo assim, os partidos nacionais são os responsáveis por controlar a seleção dos eurodeputados elegíveis para o pleito europeu, assim como a realização do pleito também tem a responsabilidade transferida para cada Estado-membro¹⁹.

¹⁸ De acordo com o Dicionário Blackwell de Ciência Política, o termo *whip* se refere aos legisladores que são nomeados pelos líderes do partido, com o dever de assegurar o maior alcance possível de coesão partidária, assim como endossar a ampla participação dos membros do partido às votações em questão (BEALEY; JOHNSON, 1999, p.340).

¹⁹ Somente dentro do Parlamento Europeu é que os partidos nacionais vinculados irão selecionar qual Grupo Político se afiliarão, quais posições-chave estarão vinculados, juntamente a qual eurodeputado pleiteará os cargos disponíveis (BARDI et al., 2010). O que Bardi et al. (2010) salientam que, à medida em que estes

Hix e Noury (2006, p. 495), apontam que os partidos transnacionais são, em última instância, um produto dos partidos nacionais, que criam e sustentam os partidos a nível supranacional, com o intuito de servirem a seus próprios objetivos no PE. Sem um poder executivo concreto, nem um governo centralizado em que possa se apoiar, a dissolução do parlamento fica inviável – como seria possível em nível nacional. Assim, os incentivos para a organização coletiva do partido no Parlamento Europeu são mais fracos do que em nível doméstico (HIX; NOURY, 2006).

Atuando independentemente, cada partido nacional, dentro da ótica da União Europeia integrada, possui raras chances de atingir seus objetivos de agenda política. Os partidos nacionais poderiam negociar suas coalizões voto a voto, para Hix e Noury (2006, p. 495), no entanto, isto se demonstraria muito custoso em questões de tempo e aplicação. Como resultado disto, partidos que tenham agendas e preferências similares em uma cadeia de matérias políticas podem reduzir os custos de transação e assimetria na formação de coalizões ao estabelecer uma organização política transnacional²⁰.

Com a configuração nas últimas eleições realizadas em 2014, na sua oitava legislatura, o PE está dividido em oito grandes Grupos Políticos que incluem: o Partido Popular Europeu (PPE, com 217 Membros do Parlamento Europeu (MPEs)); o Grupo da Aliança Progressista de Socialistas e Democratas (S&D, com 189 MPEs); a Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE, com 68 MPEs); o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (ECR, com 74); o Grupo da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL, com 52 membros); o Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia (VERDES/ALE, com 51 MPEs); o Grupo da Europa da Liberdade e da Democracia Direta (EFD, com 42 eurodeputados); o Grupo Europa das Nações e da Liberdade (ENF, com 39 eurodeputados) e;

eurodeputados estão filiados aos Grupos Políticos europeus, eles serão coagidos conforme às pressões exercidas pelas lideranças do grupo.

²⁰ Segundo os mesmos autores, esta organização partidária consta de uma divisão de trabalhos em que os políticos do segundo escalão – os *backbenches*, fazendo alusão aos políticos do parlamento britânico que sentam nos bancos logo atrás dos líderes dos partidos – provém trabalho de elaboração acerca da posição do partido, reunindo informações sobre os assuntos em que se tornaram especialistas. Concomitantemente, os ditos líderes dos partidos distribuem-se nos comitês e escritórios do partido e posições de comunicação das posições partidárias (HIX; NOURY, 2006).

os membros independentes (I, com 18 membros do Parlamento Europeu)²¹. Desenvolver-se-á mais sobre suas composições na seguinte sessão deste trabalho.

2.3.1 Os Grupos Políticos e suas clivagens

Os Grupos Políticos previamente mencionados se constituem de eurodeputados vinculados a partidos políticos de inúmeras nacionalidades e orientações ideológicas. Destarte, sobre a ligação nacional que apresentam, das delegações nacionais do partido e os MPEs é complexa e dependente dos contextos históricos introduzidos. Servent (2015, p. 18) nomeia este relacionamento como “agentes de dois princípios” alegando que os MPEs servem ambos partidos nacionais e a seu grupo político. Entretanto, ainda segundo a autora, não ficam evidências claras que os eurodeputados de um país em questão combinem votos com seus conterrâneos no Conselho (SERVENT, 2015). A relação dos Grupos Políticos e de onde advém seus membros está exposta na Tabela 1.

Tabela 1. Disposição de Membros do 8º Parlamento Europeu por Grupo Político conforme nacionalidade

	PP E	S& D	EC R	ALD E	GUE/NG L	V./EF A	EF D	EN F	N I	Tota l
Bélgica	4	4	4	6	-	2	-	1	-	21
Bulgária	7	4	2	4	-	-	-	-	-	17
R. Tcheca	7	4	2	4	3	-	1	-	-	21
Dinamarca	1	3	4	3	1	1	-	-	-	13
Alemanha	34	27	6	4	8	13	1	1	2	96
Estônia	1	1	-	3	-	1	-	-	-	6
Irlanda	4	1	1	1	4	-	-	-	-	11
Grécia	5	4	1	-	6	-	-	-	5	21
Espanha	17	14	-	8	11	4	-	-	-	54
França	20	13	-	7	4	6	4	17	3	74
Croácia	5	2	1	2	-	1	-	-	-	11
Itália	15	31	2	-	3	1	15	6	-	73
Chipre	1	2	1	-	2	-	-	-	-	6
Letônia	4	1	1	1	-	1	-	-	-	8
Lituânia	3	2	1	3	-	1	1	-	-	11
Luxemburgo	3	1	-	1	-	1	-	-	-	6
Hungria	12	4	-	-	-	2	-	-	3	21

²¹ Os dados aqui foram coletados em: PARLAMENTO EUROPEU. **Deputados por Estado-membro e Grupo Político**: 8ª Legislatura. 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/crosstable.html>. Acesso em: 24, jan. 2018.

Malta	3	3	-	-	-	-	-	-	-	6
Holanda	5	3	2	7	3	2	-	4	-	26
Áustria	5	5	-	1	-	3	-	4	-	18
Polónia	22	5	19	-	-	-	1	2	2	51
Portugal	8	8	-	1	4	-	-	-	-	21
Romênia	13	14	1	3	-	-	-	1	-	32
Eslovênia	5	1	-	1	-	1	-	-	-	8
Eslováquia	6	4	3	-	-	-	-	-	-	13
Finlândia	3	2	2	4	1	1	-	-	-	13
Suécia	4	6	-	3	1	4	2	-	-	20
Reino Unido	-	20	21	1	1	6	20	1	3	73
Total	217	189	74	68	52	51	45	37	18	751

Fonte: PARLAMENTO EUROPEU. **Deputados por Estado-membro e Grupo Político:** 8^a Legislatura. 2018 Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/crosstable.html>. Acesso em: 24, jan. 2018.

Como demonstram em seu estudo, Calossi e Pizzimenti (2014) pode-se verificar um renascimento das federações partidárias transnacionais ao final da década de 1980. Esse fortalecimento pode ser associado ao trabalho exercido pelas elites nacionais com o intuito de aumentar a influência política em uma Europa integrada. Segundo os autores, estes movimentos acarretaram na uniformização dos procedimentos eleitorais para o Parlamento Europeu, também na definição de quais grupos poderiam ser considerados como “partidos europeus”, além de estabelecer fundos orçamentários provenientes do caixa da União Europeia e não mais do Parlamento (CALOSSI; PIZZIMENTI, 2014, p. 31).

Como os demais parlamentos, o Parlamento Europeu possui clivagens que se fazem consistentes, as quais são interpretadas, a grosso modo, de maneira comum na Europa Ocidental. A colocação dos grupos políticos europeus na chave dos predicados de ideologias de esquerda e direita, para muitos autores se faz condizente às suas representações e atuações no Parlamento Europeu (HIX, NOURY, 2007; 2009; HIX, GOETZ, 2000; SERVENT, 2015).

Como Bardi et al (2010) ressaltam que as clivagens sociais – como, por exemplo: agricultura e trabalho, Igreja e Estado, Centro e Periferia, proletários e detentores de capital – produzem partidos competitivos, nos quais podem ser agrupados entre distintas famílias de acordo com suas orientações ideológicas. Para os autores, a clivagem de classe, ao lado das orientações religiosas, cabe por subsumir uma dimensão de esquerda-direita mais geral, o que normalmente representa a referência tomada pelos partidos e pelos eleitores (BARDI et al., 2010, p. 14).

Raunio e Wagner (2017) consideram a clivagem principal que estrutura a competição no PE sendo a díade esquerda-direita, com o segundo eixo de competição se constituindo em

posições anti e pró-integração europeia. No entanto, como pontuado por Neto (2014, p.80), o que se tem hoje é o Parlamento Europeu apresentando, no mínimo, quatro tipos de clivagens, com a cooperação e competição entre grupos em inúmeras questões. Para o autor, a primeira e a segunda clivagem estão ligadas à Revolução Nacional, remetendo à formação dos Estados modernos – se pautando em duas clivagens: centro-periferia e Estado-Igreja. A terceira clivagem está acoplada à Revolução Industrial, conforme o autor: “a terceira ocorreu na segunda metade do século XIX, e tinha, como diáde, os proprietários de terras contra os industriais. Ou seja, controle sobre produtos agrícolas versus liberdade para a indústria” (NETO, 2014, p.80).

A quarta clivagem é explicada de acordo com a contraposição entre trabalhadores e detentores do capital. A partir disto, “a direita passa a ser vista como aquela que valoriza o mercado e busca um Estado menos interventor nos assuntos econômicos e sociais de seus indivíduos” (NETO, 2014, p.81). Por sua vez, a esquerda deve ser aquela que almeja a obtenção de benefícios sociais, uma segurança econômica dos cidadãos e busca na solidariedade social (NETO, 2014, p.81).

Como mencionado, a mensuração das clivagens pode advir de diferentes processos metodológicos, tomando como base distintas observações e características. Uma extensa bibliografia acerca da mensuração das clivagens no PE está disponível para a comunidade acadêmica e, neste trabalho, algumas delas serão explanadas. Os principais exemplos são demonstrados com os *surveys* com especialistas (MCELROY; BENOIT, 2012), *surveys* com os Membros do Parlamento (WHITAKER; HIX; ZAPRYANOVA, 2017), através das análises das votações em Plenário e nas Comissões (HUG, 2015) e a observação dos manifestos dos partidos nacionais (BARDI et al., 2010).

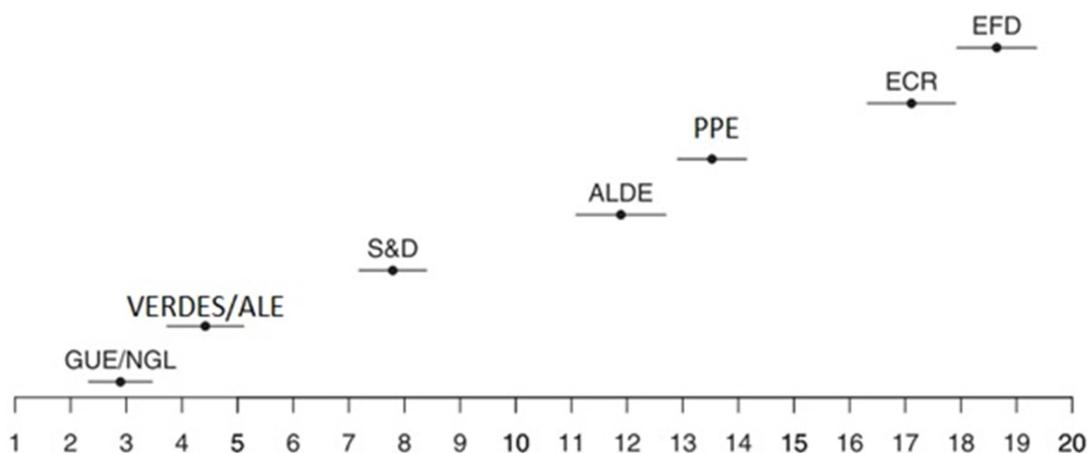
A primeira abordagem é a utilizada por McElroy e Benoit (2007; 2012), que segue com a realização de questionários com especialistas (*survey*). Os autores, à época do primeiro estudo (*op.cit.* 2007), efetuaram *survey* com especialistas de 32 diferentes instituições, de 12 países membros da União Europeia. Na pesquisa, foi questionado aos *experts* como eles julgariam ser, da maneira mais fidedigna, a alocação ideológica dos Grupos Políticos em uma escala de “esquerda-direita” onde 0 representa a extrema-esquerda e 20 a extrema-direita²². As questões colocadas aos *experts* estão relacionadas à escala em que os especialistas

²² Os dados completos das pesquisas podem ser encontrados em McElroy e Benoit (2007) e McElroy e Benoit (2012).

alocariam os Grupos Políticos nas questões gerais de: esquerda-direita, impostos vs. Gasto governamental, autoridade da UE, federalismo da UE, desregulamentação, segurança coletiva da UE, imigração, meio-ambiente, questões sociais.

Na pesquisa mais recente, realizada a partir do 7º PE, A Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica (GUE/NGL) atingiu um valor médio de 2,9, seguida dos Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia (VERDES/ALE) com 4,4. Os Grupos Políticos com a maior quantidade de MEPs, respectivamente, obtiveram as posições imediatas da centro-esquerda e centro-direita: o Grupo da Aliança Progressista de Socialistas e Democratas (S&D) com 7,8, a Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE) com 11,9 e o Partido Popular Europeu (PPE) atingindo a média de 13,5. No extremo direito do espectro político, o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (ECR) se encontra atingindo o valor médio de 17,1, e, por seguinte, o Grupo Europa da Liberdade e da Democracia Direta (EFD) com o valor de 18,6 (MCELROY; BENOIT, 2012, p. 156). O Grupo da Europa das Nações e das Liberdades (ENF), membro da atual legislatura do PE não consta nas mensurações de McElroy e Benoit (2012) pois sua criação é feita após a pesquisa, no ano de 2015. Os resultados da sétima legislatura do PE estão ilustrados Figura 3.

Figura 2. – Mensuração dos Grupos Políticos de acordo com McElroy e Benoit (2012)



Fonte: adaptado de McElroy e Benoit (2012). As barras representam um intervalo de 95% de aproximação. A orientação ascendente dos partidos é somente para fins ilustrativos.

Além disso, os mesmos autores salientam que o posicionamento dos Grupos Políticos é, ao menos, bidimensional, que constitui do eixo “esquerda-direita”, previamente demonstrado, com a adição de, por exemplo, políticas de aprofundamento da União Europeia – se os Grupos são favoráveis ou não (MCELROY; BENOIT, 2012, p. 157). O posicionamento destes grupos principais é consistente com as pesquisas feitas nas eleições anteriores (2004 e 2007), embora os Grupos ECR e EFD se constituam como novos membros de orientação de direita, partidos eurocéticos que não existiam anteriormente²³. A variável do euroceticismo está incorporada no próximo modelo de mensuração: o método de análise através dos manifestos dos partidos nacionais para as eleições europeias, empreendido nos estudos de Bardi et al. (2010).

O modelo de Bardi et. al. (2010) segue a análise através das declarações elaboradas pelos partidos que participaram das eleições europeias de 2010²⁴. Como Fernandes e Pereira (2014, p.83) relatam “no que diz respeito aos programas eleitorais, a maior ou menor presença de temas europeus nos documentos partidários é função de fatores como o grau de politização dos temas europeus ao nível nacional, ou ao nível de discordância intrapartidária sobre a Europa”. As próximas figuras realçam as posições dos partidos nacionais dentro dos seus respectivos Grupos Políticos no Parlamento Europeu.

²³ Os grupos eurocéticos apresentam-se como críticos do atual sistema europeu, como aponta Costa (2017, p. 52) a representação destes grupos políticos acontece com maior visibilidade e impacto em nível nacional e transitam todo o espectro ideológico: “eurocéticos radicais e de direita foram muito bem na Europa Ocidental (especialmente na França, Dinamarca, Reino Unido e Finlândia), a extrema esquerda foi mais bem-sucedida no Sul da Europa (Espanha, Portugal, Grécia) e houve redução do número de eurocéticos em alguns estados membros, especialmente na Europa Central e Oriental”. No âmbito do Parlamento Europeu, os Grupos que se demonstram eurocéticos estão em minoria, constituindo menos de um terço da casa.

²⁴ Os projetos são parte do grupo de estudo *Euromanifestoes Project* (EMP) da Universidade de Mannheim, na Alemanha, que seguem os traços metodológicos e teóricos do estudo *Comparative Manifestoes Project* (CMP). O diferencial que os manifestos podem apresentar perante outras metodologias é ante o reconhecimento de significativas alterações ao longo das diferentes políticas partidárias. Klingemann et. al.(2006) fazem a comparação entre o estudo dos manifestos e a pesquisa com os *experts* e salientam esse trânsito temporal em que o estudo dos textos políticos têm em comparação às percepções dos especialistas. Utilizando os moldes dos manifestos dos partidos britânicos, os autores, conferem que a validade dos modelos dos *surveys* e nos manifestos são similares, no entanto, as medidas dos discursos a cada eleição são muito pontuais, não ficando evidentes nas análises dos *experts*. Klingeman et al. (2006) questionam, em suas pesquisas, como os partidos tidos como extremistas não são tão bem captados pelo CMP, tal como era visível na pesquisa com os especialistas. Determinados partidos são rotulados de acordo com determinadas características: trabalhistas, ambientalistas, religiosos, defensores de pautas em específico. Esses fatores, para os autores do estudo, estão ligados às famílias partidárias a qual tais partidos se identificam e integram, ficando mais evidente nas análises dos *experts* levando em consideração a reputação que os partidos obtêm, do que como os mesmos se vêm. Estas constatações, para Klingeman et al. (2006) que geram, dentre outros fatores, um caráter menos extremista na análise dos Manifestos.

Tabela 2. Grupos políticos nas escalas de esquerda-direita e anti-pro UE

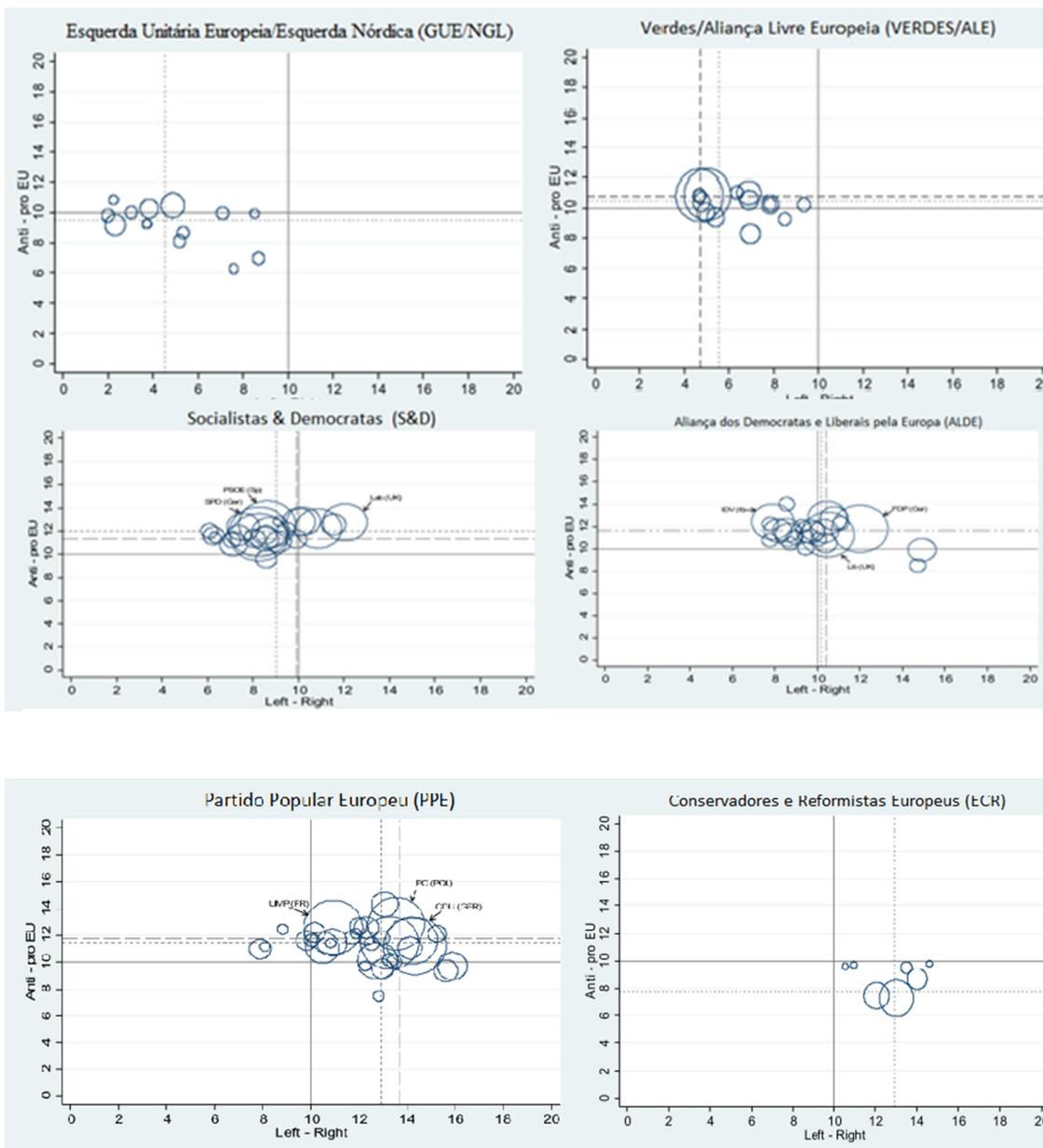
	esquerda-direita		anti-pro UE	
	partidos nacionais (dp)	Grupo Político	Partidos nacionais (dp)	Grupo Político
EPP	12,9 (1,7)	13,7	11,5 (1,1)	11,8
S&D	9 (1,4)	9,9	12 (0,6)	11,3
ALDE	10,2 (1,7)	10,4	11,6 (0,9)	11,6
VERDES/AFA	5,6 (1,2)	4,7	10,5 (0,7)	10,8
GUE-NGL	4,5 (2)	-	9,5 (1,1)	-
ECR	12,9 (0,8)	-	7,8 (0,8)	-
EFD	11,1 (2,6)	-	4 (4)	-

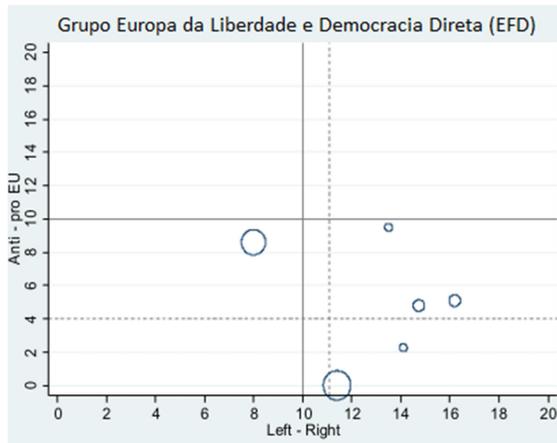
dp= desvio padrão

Fonte: Bardi et. al (2010, p. 25)

Em todos os gráficos de dispersão da Figura 4, as linhas tracejadas curtas representam as posições médias dos partidos nacionais vinculados aos Grupos Políticos em questão, já a linha tracejada longa demonstra a posição correspondente aos Grupos Políticos em si – e cada partido dos Estados-membro são os círculos, sendo sua escala no gráfico diretamente proporcional ao número de MPEs de cada partido (BARDI et al., 2010, p.23).

Figura 3. Grupos Políticos e seus partidos constituintes em uma escala bidimensional conforme Bardi et. al. (2010)





Fonte: adaptado de Bardi et al. (2010, pp.20-25).

Por ora, é possível inferir alguns resultados de uma comparação entre os dois modelos – um mais completo e o outro mais simplificado. Seguindo Bardi et. al. (2010) com a análise dos manifestos das agremiações nacionais, se pode chegar à conclusão que os partidos tendem a aglutinar a energia política para temas que se encontram na lógica esquerda-direita (NETO, 2013, p.86). Segundo Neto (2013) “o grupo S&D, por sua vez, prioriza políticas de expansão do Welfare State, proteção ambiental e uma sociedade mais liberal”.

Podemos verificar que a colocação dos Grupos Políticos na escala esquerda-direita é apresentada com resultados similares nos estudos de McElroy e Benoit (2012), além de adicionar a dimensão europeia neste caso. Os demais procedimentos metodológicos empreendidos por, Hix (2001), Hix e Noury (2006) e Whitaker, Hix e Zapryanova (2017) também enaltecem este aspecto.

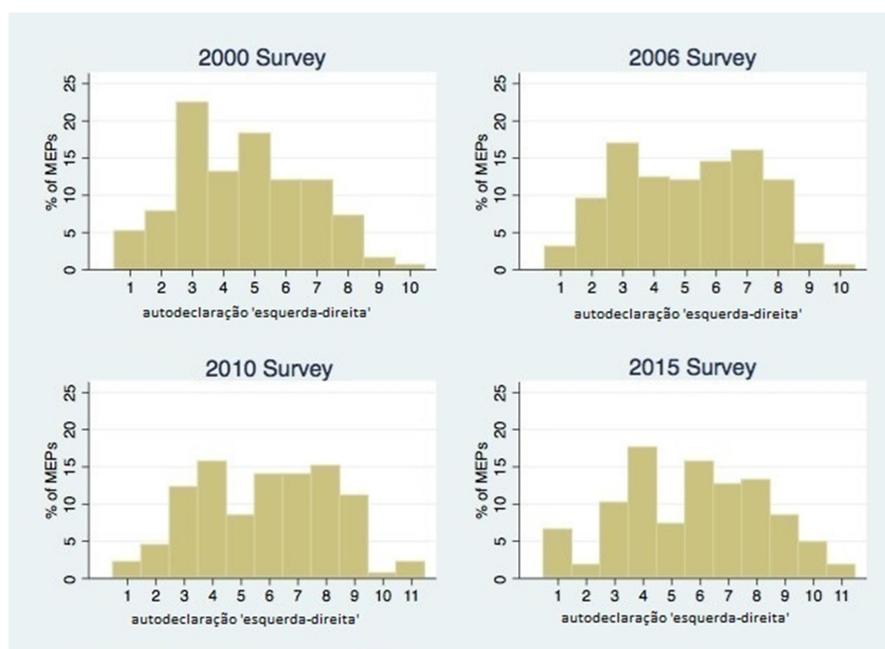
O fator da afiliação partidária nacional em certos temas pode condicionar uma possível diferenciação da colocação do MPE, comparado com o Grupo Político europeu em votações específicas. Estudos como de Kang (2013) – que mapeia as votações dos Tratados Comerciais Internacionais sancionados pela UE –, e Rasmussen (2008) – que apresenta questionamentos feitos aos MPE’s dinamarqueses –, concluem que em alguns temas a afiliação partidária nacional podem influenciar na condução do MPE em nível europeu. No entanto, embora relevantes, a lealdade partidária supranacional ainda é considerada mais relevante e apresenta maior consistência do que as tensões com as bases nacionais (CENCIG; SABANI, 2017).

Dito isso, apresentando dados da legislatura atual, o 8º PE (Figuras 5 e 6), o qual tem em suas características, como a cronologia dos estudos anteriores apresentou, a adição de

grupos que atuam com pautas contrárias ao alargamento e aprofundamento das instituições europeias. A contextualização dos novos debates, além dos fatores conjunturais da saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), repaginou a configuração ideológica dentro do legislativo europeu (WHITAKER; HIX; ZAPRYANOVA, 2017).

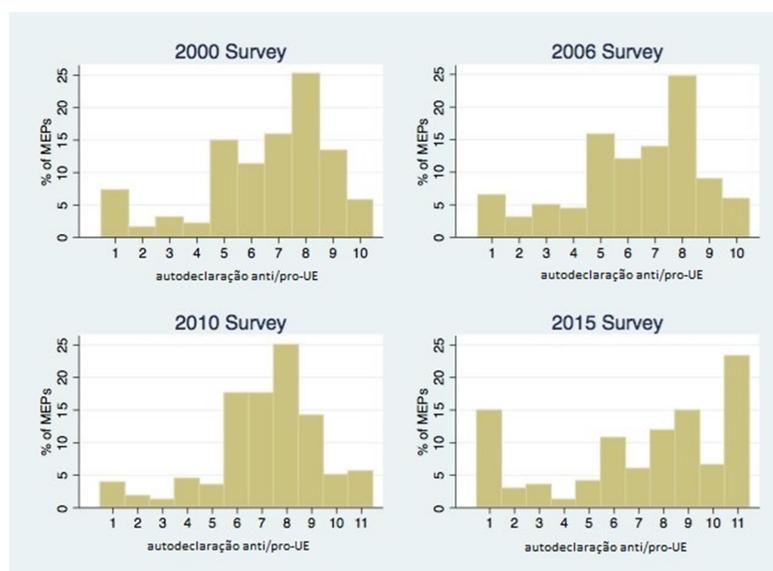
Os dados sugerem que o PE atual se demonstra mais polarizado que o anterior. Os pesquisadores atestam que mais MPEs estão se colocando nos extremos do espectro anti-pro integração europeia (WHITAKER, R.; HIX, S.; DREYER, P., 2016).

Figura 4. Autodeclaração ‘esquerda-direita’ dos eurodeputados de 2000 a 2015



Fonte: WHITAKER, R.; HIX, S.; DREYER, P.; **MEPs’ attitudes in the 2014-19 European Parliament: Key Findings from the European Parliament Research Group’s Survey**. 2016. Disponível em: <https://mepsurvey.eu/uncategorised/meps-attitudes-in-the-2014-19-european-parliament-key-findings-from-the-european-parliament-research-groups-survey/>, acesso em: 26, mar.de 2018.

Figura 5. Autodeclaração ‘anti/pro-UE’ dos eurodeputados de 2000 a 2015



Fonte: WHITAKER, R.; HIX, S.; DREYER, P.; **MEPs' attitudes in the 2014-19 European Parliament: Key Findings from the European Parliament Research Group's Survey.** 2016. Disponível em: <https://mepsurvey.eu/uncategorised/meps-attitudes-in-the-2014-19-european-parliament-key-findings-from-the-european-parliament-research-groups-survey/>, acesso em: 26, mar.de 2018.

Com essa retomada panorâmica da criação da União Europeia e do funcionamento do Parlamento Europeu dentro de seu escopo institucional, buscamos aqui evidenciar que a crescente inserção do PE trouxe para o cenário europeu uma instituição que é diversificada em seu âmbito. O PLO e as diferentes clivagens ideológicas encontradas no PE exercem margem para que o órgão seja um contraponto nas visões da Comissão e do Conselho Europeu. No próximo capítulo, apresentaremos como as políticas migratórias europeias foram concebidas e qual foi o papel do PE em legitimar a condução e tentativa de solução da crise humanitária ocorrida em 2015.

3. A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA: HARMONIZAÇÃO E OS REFUGIADOS SÍRIOS

Este capítulo se divide em duas partes, a primeira tem por objetivo descrever como se deu o processo de institucionalização do refúgio dentro da União Europeia através de seus Tratados constitutivos e reformadores, culminando na primeira fase do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Em segundo lugar, traçar-se-á o estado atual do processo de acolhimento dos refugiados em solo europeu, pormenorizando a segunda fase de implementação do SECA, além de elencar as incumbências das instituições e o papel que elas obtêm na tentativa de atender as necessidades dos refugiados em diversas ocasiões, em especial durante o deslocamento de refugiados sírios entre 2015 e 2016.

3.1 O processo de institucionalização do refúgio na União Europeia: O Sistema Europeu Comum de Asilo

O refúgio é uma prática de solidariedade internacional que pode ser considerada recente, uma vez que a condição de *refugiado* surgiu em 1921, portanto, já no século XX, por meio das atividades da Liga das Nações²⁵. A partir de então, foram criados diversos organismos para assegurar a proteção aos refugiados. Durante décadas, a proteção oferecida por estes organismos se destinava exclusivamente a pessoas de alguma nacionalidade ou grupo étnico específicos. Foi o caso do primeiro organismo que surgiu no âmbito da Liga das Nações, o *Alto Comissariado para os Refugiados Russos*, que apenas em 1926 estendeu as suas ações para os refugiados armênios; e do *Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha* que também se tornou o responsável pelos judeus da Áustria (JUBILUT, 2007, p.75-76).

Ao final da Segunda Guerra mundial, o continente europeu foi palco da maior série de fluxos migratórios forçados até então presenciada, as estimativas apresentam 40 milhões de pessoas que foram consideradas refugiadas, vulneráveis ou em situação precária de moradia

²⁵ A Liga foi criada em 1920, após o fim da primeira Guerra Mundial, visando ser uma organização que contribuísse para que as relações internacionais fossem fundadas em princípios justos. Embora os documentos que criaram a Liga das Nações não especificassem diretamente alguma obrigação desta com a questão dos refugiados, houve certa pressão para que esta organização buscasse soluções para este problema (ANDRADE, 2001, p.119).

(DEL CARPIO, 2018). Em vista disto, a comunidade internacional, por meio da Organização das Nações Unidas, empreendeu debates com o objetivo de efetivar um arcabouço legal internacional que protegesse o cidadão que busca por refúgio.

As alternativas propostas, inicialmente, se materializaram na criação de instituições internacionais com o intuito de proporcionar auxílio aos refugiados: a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) em 1946 e sua subsequente incorporação pelo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR) formado em 1949 são exemplo disto. Nesta conjuntura, em 1951 é assinada na Convenção de Genebra a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, sendo a peça basilar do regime internacional para os refugiados até então (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Como está explícito no texto da Convenção, o refugiado é aquele

que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a 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 queira voltar (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, p.2).

Mesmo que a Convenção de Genebra se caracterizou como importante avanço na proteção dos refugiados, de acordo com Rocha e Moreira (2010, p.19), ela ainda trouxe uma “reserva temporal”, ou seja, limitava a proteção àqueles que foram vítimas dos fatos ocorridos anteriormente a 1951. Além disso, apresenta também uma limitação geográfica - apontando que os cidadãos que teriam seu direito de refúgio reconhecido, deveriam advir do continente europeu.

Outro advento da Convenção foi o "princípio da não-devolução", ou *non-refoulement*, expresso no artigo 33, que rege a responsabilidade do Estado em relação ao indivíduo que não é originário de seu território. Por este preceito, os refugiados obtiveram amparo legal que evitaria sua devolução para fronteiras ou territórios que atentariam suas vidas (ROCHA; MOREIRA, 2010).

As restrições expostas pela Convenção apenas foram alteradas em 1967, com o advento do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, conhecido como *Protocolo de Nova York* (ROCHA; MOREIRA, 2010). O Protocolo, conforme nova definição adotada, retirou as reservas temporais e geográficas, expandindo a proteção para os refugiados de todas as nacionalidades e em qualquer território.

Com essa demonstração do caráter legal internacional em que o refugiado está inserido, o caso do sistema jurídico da União Europeia (anteriormente CEE), deixava claro somente proteções às migrações econômicas – de trabalhadores oriundos do sul do continente para Estados-membros em que necessitavam de mão de obra (DEL CARPIO, 2018). O empreendimento do Ato Único Europeu (AUE), em 1986, explicitava que a medida em que o processo de integração político-econômico na Europa teve o paulatino controle das fronteiras externas do território resignado à UE, sequencialmente, a abertura das fronteiras internas fora empreendida almejando a livre circulação de cidadãos europeus (VELASCO, 2014). O AUE, além de estabelecer a queda de fronteiras internas da UE, criou um grupo *ad hoc* para a migração, onde os Estados-membros teriam espaço para deliberar os controles das fronteiras externas do bloco, auxiliando na coesão das políticas nacionais nesta seara (DEL CARPIO, 2018).

Concomitantemente, o Acordo de Schengen também foi estabelecido durante a década de 1980 – inicialmente fora assinado por Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, mas em 1997 ratificado em nível de União Europeia – propôs a derrubada das fronteiras internas entre os países. Segundo Silva e Amaral (2013, p. 236) o Acordo cria uma “fortaleza europeia”, isto é, um ambiente caracterizado pela atenuação das fronteiras interiores e pela harmonização dos controles e fortalecimento das fronteiras externas.²⁶

Esta formação do bloco com fronteiras internas inexistentes vai ao encontro dos propósitos do Tratado de Maastricht, assinado em 1992, e estabeleceu que um dos objetivos da UE se configurava na sua afirmação identitária internacionalmente, exemplo disso foi o projeto de instituir uma cidadania da União (VELASCO, 2014, p.76). Tal projeto propunha que os cidadãos nacionais de um Estado-membro passariam a ter seus direitos válidos nos outros Estados-membros – como circulação, residência e trabalho, além de alguns direitos políticos (como votar e se candidatar em eleições europeias e municipais), – agregando em

²⁶ O início da construção do arcabouço jurídico europeu se vê desfigurada na questão do refúgio, isto é, conforme Del Carpio (2018, p. XXX): “os funcionários das empresas de transporte constituiriam a primeira barreira dos solicitantes de refúgio, exigindo a posse dos documentos necessários para entrar no território da UE”. Este exemplo demonstra a omissão das responsabilidades internacionais sobre os refugiados, etas em que os Estados haviam ratificado em âmbito nacional.

uma só questão uma série de Tratados²⁷ que já estavam em vigor à nível intergovernamental (VELASCO, 2014). Neste momento, portanto, formaliza-se a diferenciação mais exacerbada entre a disposição de direitos aos cidadãos nacionais e dos não nacionais dos Estados-membros²⁸. Embora tal diferenciação se estenda aos indivíduos que buscam a União Europeia através da migração legal, ou seja, pretendendo se inserir na sociedade europeia por motivos que não os relacionados aos solicitantes de refúgio, tal distinção se aplica de igual forma aos requerentes de asilo.

No que tange à organização da política migratória do bloco, o Tratado de Maastricht e a divisão em pilares²⁹ ainda impunha que as políticas migratórias seriam a encargo dos Estados-membros. Contudo, com o colapso da União Soviética e a Guerra de dissolução da Iugoslávia na década de 1990, a Comunidade Europeia à época observava estas movimentações com preocupação de que o contingente de refugiados oriundo destes eventos atingiria o bloco (FULLERTON, 2011, p. 97). A título ilustrativo, Fullerton (2011) levanta que o governo austríaco estimou em 4 milhões de solicitações de asilo no início dos anos de 1990 na Comunidade, esta que acabou por gerar a ação conjunta para a construção de uma política comum de asilo.

Ainda que a política de asilo não apresentasse caráter comunitário, mecanismos intergovernamentais respondiam, em parte, a regulamentação jurídica do solicitante de asilo em território Europeu. O Tratado de Dublin I³⁰, ratificado em 1997, foi o mecanismo estatutário encontrado para os procedimentos referentes aos pedidos de refúgio. Del Carpio (2018) afirma que *Dublin I* trouxe o advento da “unidade familiar”, isto é, ao permitir que a solicitação de refúgio por parte de um migrante seja feita em outros Estados que não somente aquele que fora registrada pela primeira vez, podendo unir famílias de refugiados que estão em diferentes países.

²⁷ É importante salientar que, conforme Moraes (2003, p.117), até 1995 os controles fronteiriços ainda não estavam abolidos entre os Estados signatários, somente em 1997, dentro do Tratado de Amsterdã, os arranjos estavam formalmente incorporados dentro a estrutura legal da União Europeia.

²⁸ Todavia, como pontua Velasco (2014), não se pode denominar a cidadania europeia de pós-nacional, já que ela é diretamente determinada pela nacionalidade.

²⁹ Ver primeiro capítulo.

³⁰ Assinado por Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

O primeiro Tratado que reformou Maastricht, o Tratado de Amsterdã (1997), não trouxe, especificamente, normas para os requerentes de asilo em território europeu. Entretanto, realocou a política migratória de asilo e de fronteiras do terceiro pilar para o primeiro – dando a responsabilidade de sua elaboração para a UE (DEL CARPIO, 2018). A elevação à esfera comunitária das políticas migratórias ocorreu, denominando a chancela dos Vistos, políticas de Asilo, Imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas ao Conselho Europeu (CE). Velasco (2014, p. 77) salienta que o objetivo estava na fundação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, contando com um formato unificado de vistos, controle comum das fronteiras externas da UE e regras harmonizadas para assegurar a livre circulação entre as fronteiras internas. A delegação das políticas de asilo ao Conselho Europeu irá traçar as futuras normatizações e planos de trabalho da UE neste quesito.

Sendo assim, com a intenção de iniciar o processo de harmonização das políticas migratórias, os Estados-membros se reuniram na *cumbre* de Tampere em 1999, que veio canalizar quatro prioridades norteadoras da agenda das migrações (DEL CARPIO, 2018). A primeira delas lançaria um embrião de uma Política Europeia Comum Migratória de Refúgio, que, como é demonstrada por Del Carpio (2018) colocaria os cidadãos de países terceiros do bloco em *status* similar aos cidadãos europeus ao transitarem sem entraves dentro das cercanias da UE. A segunda medida foi o almejo de uma área de justiça europeia, onde julgamentos teriam reconhecimento amplo em todo território da UE. O terceiro ponto levava a apresentação de propostas para a prevenção e contensão do crime organizado. Em quarto lugar, se tomou a intenção de fazer da UE um ator unificado internacionalmente (DEL CARPIO, 2018). Assim postos os *guidelines* para a construção da política migratória europeia, a Cúpula de Tampere instaurou *planos quinquenais* para a renovação e o debate das políticas migratórias comunitárias, mais especificamente em um *Sistema Europeu Comum de Asilo* (SECA).

Em Tampere, Hatton (2005) salienta que os ministros europeus reafirmaram que as políticas da UE seriam completas e inclusivas – se referindo a aplicação da Convenção Internacional para os Refugiados e, em particular, o princípio de *non-refoulement*. Por via desse princípio, os Estados- membros se comprometiam em não retornar os refugiados para fronteiras em que anteriormente suas vidas e liberdades estavam em risco. Em caráter prático, o SECA seria implantado em dois estágios: concernindo o primeiro na harmonização das políticas nacionais de asilo e, o segundo passo seria a construção sistema de asilo

europizado, promovendo a unificação do *status* do requerente de asilo em todo território da UE (HATTON, 2005).

A partir de Tampere as políticas de asilo eram discutidas a nível comunitário, e assim estava iniciada a primeira fase do SECA. Apesar de estabelecido, o SECA ainda não determinou nenhum mecanismo de compartilhamento de encargos sobre os refugiados. Hatton (2005) sublinha acerca da criação de um Fundo Europeu para os Refugiados (FER) nos anos 2000, que viria a ser a primeira resposta criada conjuntamente para a divisão de ônus financeiros na solução do contingente de refugiados oriundos da Guerra do Kosovo de 1999³¹. O aporte inicial de 216 milhões de euros³² ao FER auxiliaria a integração econômica dos refugiados, além de financiar as medidas de proteção temporária – equilibrando, em tese, os esforços financeiros de todos os Estados-membros (*op.cit.*). Hatton (2005 p.110) ainda comenta que “isto deu à Comissão Europeia o direito exclusivo de propor legislações específicas, a começar de 2001, com o intuito de produzir uma gama de políticas de asilo harmonizadas até maio de 2004”.

Com efeito, a primeira legislação comunitária efetiva da UE para o asilo foi a Diretiva de Proteção Temporária de 2001, que assegura a proteção para refugiados abandonando situações de conflitos armados, de violência endêmica, além de “violações sistemáticas dos seus Direitos Humanos”. Ademais, a Diretiva pode levar a programas de proteção temporários na União Europeia, deixando a cargo do escrutínio do Conselho Europeu considerar as condições válidas³³. Durante este primeiro processo de implementação, a legislação de *Dublin I* acabou substituída pelo Regulamento 343/2003 do Conselho Europeu, conhecido também como *Dublin II*.³⁴ A peça regula as responsabilidades dos Estados em protegerem os

³¹ Conflito armado entre o Exército de Libertação do Kosovo e a República Federal da Iugoslávia que resultou em intervenção internacional operacionalizada pela OTAN.

³² Á época, cotação aproximada de 786 milhões de reais. Cotação fornecida pelo Banco Central do Brasil, com data de 31 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao>. Acessado em: 05, mar. de 2018.

³³ Em caso específico, o Conselho Europeu pode conferir proteção em todo o território Europeu para os refugiados de fluxos em específico. Caso a ponderação seja favorável a isso, os Estados-membro devem estabelecer garantias que os requerentes de asilo obtenham residência permitida por no mínimo um ano, com a extensão máxima de um ano adicional. Também, aos refugiados são logrados serviços básicos de saúde, bem-estar e moradia, entretanto, estão com a proibição de moverem-se livremente pelo território Europeu (FULLERTON, 2011, p.99).

³⁴ Todos os processos de entrada via Sistema Dublin são protocolados através do sistema EURODAC (Biometria Europeia, em inglês *European Dactyloscopy*), juntamente criado em 2003 com a assinatura de *Dublin II*, o qual é compartilhado por todos os Estados-membros.

refugiados que em seus territórios adentram, ou seja, o primeiro Estado em que o requerente de asilo protocola sua entrada deve ser responsável pelo acompanhamento deste processo (FULLERTON, 2011).

Além do princípio de união familiar, já atribuído pelo Regulamento anterior, *Dublin II* determinava mais quatro critérios básicos para determinar qual Estado ficaria responsável pelo requerente de asilo. O primeiro acarreta na responsabilidade do Estado em que emitira o visto vigente, ou seja, o primeiro local em que a solicitação em questão é aceita seria o Estado responsável (DEL CARPIO, 2018). Em caso de múltiplas solicitações, os fatores que indicam o responsável pela continuação do processo de acolhida levam em consideração a validade do visto concedido e qual a sua natureza.

O segundo critério leva em consideração a fronteira do Estado em que o solicitante de refúgio cruzou de maneira irregular (DEL CARPIO, 2018). Em terceiro lugar, a solicitação ficaria a cargo daquele Estado em que o requerente não necessita de visto. O quarto critério apresenta o caso dessa aplicação ser feita em uma zona de trânsito internacional – aeroportos, portos, etc –, deixando os trâmites da solicitação ao critério do Estado em que é responsável pela zona.

Após as ratificações de *Dublin II*, a primeira fase de implementação do SECA (Quadro 3), inicialmente, consistiu na execução de mais três regulamentações (além da EURODAC, a Proteção temporária e o Sistema Dublin), que são: a) a Diretiva Relativa às Condições de Acolhimento, de 2003 que colocava padrões mínimos de moradia, auxílio com questões de saúde e o direito de trabalhar enquanto refugiado; b) a Diretiva de Qualificação, de 2004 e estabelece correlação com a Convenção de 1951 que cunhou, internacionalmente, a caracterização de um refugiado³⁵; e por fim, c) a Diretiva relativa aos Procedimentos de Asilo, de 2006, visando harmonizar os ritos durante o processo de asilo (FULLERTON, 2011). A

³⁵ No caso da UE, seria um “nacional de país terceiro que, possuído de um bem-fundado medo de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento de um dado grupo social, que está fora de seu país de nacionalidade e está inabilitado, por obtenção do bem-fundado receio, a gozar da proteção do Estado em questão” (FULLERTON, 2011, p. 108, tradução nossa). Embora sejam similares, a Diretiva da UE assegura, mesmo aqueles que *estritamente* não se qualificam como refugiados, mas, por razões substanciais, estão concernidos às proteções dadas pela União Europeia, temendo pelo retorno aos seus inseguros países de origem (FULLERTON, 2011, p.108).

manutenção, e a segunda fase do Sistema viria através de mais duas Convenções: Haia (2005) e Estocolmo (2010).

O Programa de Haia traçou como objetivos o combate à imigração ilegal e o tráfico humano ao cooperar com países terceiros, buscando iniciar o desenvolvimento do gerenciamento integrado das fronteiras externas da União Europeia, ao criar políticas de vistos mais eficientes. O Programa também visou configurar um procedimento comum para os requerentes de asilo, incluindo trabalhar em prol de um *status* comum aos refugiados – e assim, promover sua integração comunitária (COLLETT, 2015).

Quadro 4. Linha cronológica dos Tratados e Diretivas relativos ao refúgio na UE

1951	• Convenção de Genebra
1967	• Protocolo de Nova York
1985	• Acordo de Schengen
1990	• Convenção de Dublin
1999	• Convenção de Tampere
PRIMEIRA FASE DO SECA	
2001	• Regulação da EURODAC • Regulação Dublin II
2003	• Diretiva de Qualificação
2004	• Diretiva relativa aos Procedimentos de Asilo
2007	• Tratado de Lisboa
2008	• Diretiva de Retorno
2009	• Pacto Europeu para a Migração e o Asilo
SEGUNDA FASE DO SECA	
2010	• Programa de Estocolmo • Regulações do EASO
2011	• Revisão da Diretiva de Qualificação
2013	• Revisão da EURODAC • Regulação Dublin III • Revisão da Diretiva relativa aos Procedimentos de Asilo • Revisão da Diretiva de Recepção

Fonte: adaptado de EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (2016, p. 21).

Collet (2015) salienta que a tensão sobre a cooperação continuou durante o Programa de Haia. Para o autor, o momento era de suma importância na definição das políticas europeias, em meio ao período de maior alargamento da UE até então – praticamente

dobrando a quantidade de membros. Em consequência, revela que as prioridades variantes, e diferentes sensibilidades dos Estados-membros provaram que um acordo posterior seria de extrema dificuldade, uma vez que todos os Estados-membros deveriam não apenas acordar políticas, mas também implementá-las eficazmente. Era necessário o desenvolvimento de uma infraestrutura institucional para administrar e aplicar as políticas da UE, que estavam sendo transferidas para a tutela dos Estados signatários (COLLETT, 2015; SOLEIMANPOUR, 2015).

Tampere (1999-2004) e o Programa de Haia (2005-2010) acabam por reconhecer a migração como uma “questão para a Europa” (SILVA; AMARAL, 2013, p. 239), que buscará agir globalmente na gestão dos fluxos migratórios que têm seu território como fim. Com este pensamento, vale salientar que contemporaneamente à implementação da primeira fase do Sistema de Asilo, a Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) foi criada com a Regulação do Conselho EC 2007/2004 em outubro de 2004 (LEONARD, 2009).

Com a operacionalidade iniciada em 2005, a mais nova agência comunitária obtinha seis funções principais que se mostrarão importantes na implementação das políticas de fronteira da UE, são elas: (1) coordenar operações nas fronteiras externas em conjunto com os Estados-membros; (2) auxiliar os Estados-membros no treinamento da guarda de fronteira, incluindo o estabelecimento de treinamentos padronizados; (3) conduzir análise de riscos; (4) dar seguimento no desenvolvimento de pesquisas relevantes para o controle e vigilância das fronteiras externas. (5) dar assistência aos Estados-membros quando haver algum *update* tecnológico nas técnicas de vigilância externa e; (6) dar assistência aos Estados-membros na organização de manobras militares conjuntas (LEONARD, 2009, p. 372).

Com a FRONTEX disponível para a implementação de políticas, o Conselho Europeu, em conjunto com o Parlamento, aprovou em 2008 a Diretiva de Retorno (FREITAS, 2012). O escopo da Diretiva se aplica aos cidadãos de países terceiros que se encontram ilegalmente em território de Estados-membros da UE, e sua efetivação possibilita à União a aplicação de medidas de afastamento destes migrantes (FREITAS, 2012). Em um primeiro momento, um período de três a sete dias é concedido ao migrante que tem o dever de se retirar do território da UE, caso o contrário, o cidadão é levado em “cárcere administrativo” por no máximo doze meses³⁶. Del Carpio (2018) salienta que a Diretiva apresentou seu objetivo principal em

³⁶ Salvo a exceção de famílias com menores, ou menores desacompanhados.

estabelecer um meio de regulamentar os procedimentos pelos quais se dava o regresso dos cidadãos de países terceiros (ACOSTA, 2009)³⁷.

A Diretiva de Retorno recebeu fortes críticas a sua composição, pela compreensão de que colocaria o migrante irregular como um criminoso, tão somente pelo fato do mesmo estar em processo migratório sem os documentos necessários (GUIA; PEDROSO, 2015). Seguindo nesta linha, Velasco (2014, p. 91) pontua que “[a] ampla possibilidade de identificação do que é uma ameaça à ordem pública ou à segurança nacional deixa espaço para medidas arbitrárias dos Estados membros em relação aos imigrantes detidos”. Para tanto, regulamentações constitutivas nos Tratados europeus tornaram-se necessárias face à possibilidade de possíveis excessos dos Estados-membros ao conduzirem estas Diretivas. A segunda fase do SECA virá para buscar um denominador comum das políticas migratórias na UE.

3.1.1 A Segunda fase do SECA e o atual sistema de acolhida

A segunda fase do Sistema Europeu Comum de Asilo teve o seu início no ano de 2008 com implementação por meio da Comissão Europeia do Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo. A Comissão elencou os *guidelines* da política de asilo da União que consistiam em:

- 1) organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-membro, e favorecer a integração;
- 2) lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito;
- 3) reforçar a eficácia dos controlos de fronteira;
- 4) edificar uma Europa do asilo e;
- 5) criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 4).

Incorporando estas premissas do Pacto viria, no ano de 2009, a ratificação do Tratado de Lisboa que trouxe consigo mudanças para o *framework* europeu, encerrando duas décadas de profundas reformulações institucionais europeias. As alterações mais significativas, além da nomeação de novos responsáveis para posições como a Presidência Permanente do Conselho Europeu e o Alto Representante para a Política Externa, incluem as propostas legislativas no âmbito das migrações dentro do processo de codecisão entre o Parlamento, Conselho e Comissão. Sendo o último Tratado vigente, as renovações para as matérias de refúgio estão dentro do seu escopo (COSTA; BRACK, 2011, SERVENT, 2015). Ademais, Lisboa apresentou a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, caracterizando-a, a

³⁷ A Diretiva de Retorno foi a primeira grande peça legislativa na área das migrações que passou pelo processo de Codecisão. Para detalhes deste processo ver em: ACOSTA, 2009.

partir de então, como direito primário da União, vinculando às instituições e Estados-membros quando implementarem a lei comunitária (COSTA; BRACK, 2011).

Dentro do novo rol de premissas dispostas pelo Tratado de Lisboa, que passou a tratar as migrações dentro do eixo do *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*³⁸, a continuação dos planos quinquenais aconteceu em Estocolmo, Suécia, e teve início em 2010. O novo Plano trouxe como lema “uma Europa aberta e segura que sirva e proteja o cidadão” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009). Imbuído nestas proposições estão o combate à clandestinidade – concernindo às imigrações irregulares –, e também observar as demandas do mercado de trabalho europeu quanto a necessidade de mão de obra. Velasco (2014, p. 92) aponta que o Programa de Estocolmo reiterou a vontade da União Europeia em compartilhar as responsabilidades perante os imigrantes – aqui, incluindo especificamente os refugiados.

No ano de 2011, seguindo decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos, e da Corte Europeia de Justiça, 4 transferências de refugiados para a Grécia foram suspensas, com o pretexto de que os seus direitos fundamentais neste país não estariam assegurados. (HAMPSHIRE, 2015, p. 539). Esta decisão acarretou uma onda de suspensões de transferências de refugiados pelo ACNUR – especificamente na Bulgária, no entanto, a suspensão também se estendeu à Polônia, Malta, Itália e Hungria. Estas medidas ocasionaram revisões das Diretivas que viram nos anos de 2011 e 2013.

Negociadas a partir de 2011, a Comissão neste ano propõe a revisão das Diretivas para os procedimentos de asilo, além das diretivas concernindo as condições de recepção. Em tramitação por dois anos, as novas, e atuais Diretivas, se apresentam da seguinte forma: a revisão da Diretiva em Relação aos Procedimentos de Asilo, a revisão da Diretiva Relativa às Condições de Acolhimento, a revisão da Diretiva de Qualificação, a revisão da Regulação de Dublin conjuntamente com a revisão do processo da EURODAC.

A nova Diretiva em Relação aos Procedimentos de Asilo busca “decisões mais rápidas e justas para a obtenção do *status* de refugiado” (DOMESTICI-MET, 2015, p. 116), salientando também a possibilidade de auxílio em particular para pessoas com necessidades

³⁸ Com a abolições dos pilares, a nova denominação para o setor em que a política migratória europeia está alocada revela mais do que um rearranjo jurídico: a competência compartilhada da migração. Tal movimento deixou claro que a migração é um tema de competência compartilhada entre a União E os Estados signatários, deixando os Estados somente a cargo da política migratória se a União não o fizer (VELASCO, 2014).

especiais e menores desacompanhados. Por conseguinte, a Diretiva Relativa às Condições de Acolhimento garante a existência de centros específicos para a recepção dos requerentes de asilo através da União Europeia, protegendo seus direitos fundamentais e pontuando que a detenção dos solicitantes seria somente em últimos casos (DOMESTICI-MET 2015, p. 116).

A revisão da Diretiva de Qualificação buscou clarificar a sustentação da garantia de proteção internacional, deixando, conforme Domestici-Met (2015) “as decisões sobre asilo mais robustas”. Também traz certa melhora ao acesso de direitos e medidas de integração para os beneficiários de proteção internacional. Paralelamente, a UE também buscou revisar as Regulações de Dublin – que estariam em sua terceira versão. *Dublin III* incluiu novas salvaguardas “especialmente a exigência de que os Estados avaliem as implicações dos direitos de uma transferência de Dublin antes de removerem alguém para outro Estado membro, e um mecanismo de alerta antecipado destinado a impedir a degeneração dos sistemas de asilo dos Estados-membros (HAMPSHIRE, 2015, p. 539).³⁹ Portanto, o novo sistema Dublin aumenta a proteção para os requerentes de asilo durante o processo de estabilização no Estado responsável, além de deixar as regras mais claras, criando um sistema capaz de detectar problemas no conjunto de acolhida (DOMESTICI-MET, 2015). Por fim, com a revisão do sistema de EURODAC (*European Dactyloscopy*) a aplicação da lei para a base de dados dactiloscópica dos solicitantes de refúgio fica sobre circunstâncias específicas, a fim de investigar crimes como assassinatos e terrorismo (DOMESTICI-MET, 2015, p. 116)

Com o final dos cinco anos previstos por Estocolmo, em março de 2014, a Comissão trouxe suas propostas para os próximos cinco anos para a Área de Liberdade, Segurança e Justiça. Hampshire apresenta o “tom ambicioso” em contraste aos documentos previamente estabelecidos, intitulado o novo Programa como “Uma Europa Segura: Faça acontecer” (HAMPSHIRE, 2015, p. 540). A preocupação principal, segundo o autor, era de “efetivar a implementação das políticas ao lado dos instrumentos já consolidados”, em um Programa em que não teve consenso na sua própria nomeação – em equiparação com Haia, Estocolmo e Tampere. Contemporaneamente a construção de um novo programa quinquenal, o fluxo de refugiados oriundos da Síria atingia seu ápice no ano de 2015 como serão analisados a seguir:

³⁹ Uma quarta revisão do Sistema Dublin foi proposta, mas durante a elaboração deste trabalho sua efetivação ainda não foi completada.

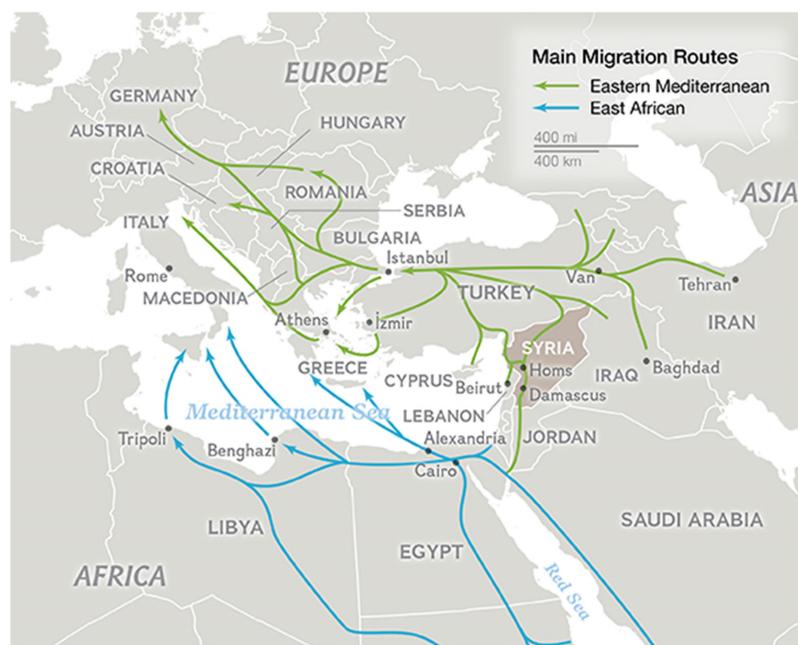
3.1.2 Refugiados sírios em foco

Com a União Europeia como destino, muitos refugiados sírios, ao longo de 2013 e 2014, se utilizaram das rotas que atravessam toda a extensão do Estado da Turquia, transitando através da arriscada travessia do Mar Mediterrâneo para adentrar à área do espaço Schengen. De acordo com a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras Costeira (FRONTEX)⁴⁰ a rota mais utilizada pelos migrantes sírios é a do Leste do Mediterrâneo, que está traçada em verde no mapa da Figura 6.

A Figura número 7 demonstra, de forma comparada, as demais rotas utilizadas pelos migrantes sírios para adentrar na União Europeia. Nota-se que estes dados são coletados em áreas fronteiriças da União, onde a FRONTEX tem suas operações de controle. Os dados são de imigrantes irregulares e evidenciam a utilização do trajeto marítimo do Mediterrâneo Ocidental no ano de 2015 – com um total de 489.011 migrantes sírios registrados, tendo seu ponto mais alto entre setembro e outubro deste ano, impactando para o agravamento da crise humanitária (FRONTEX, 2017).

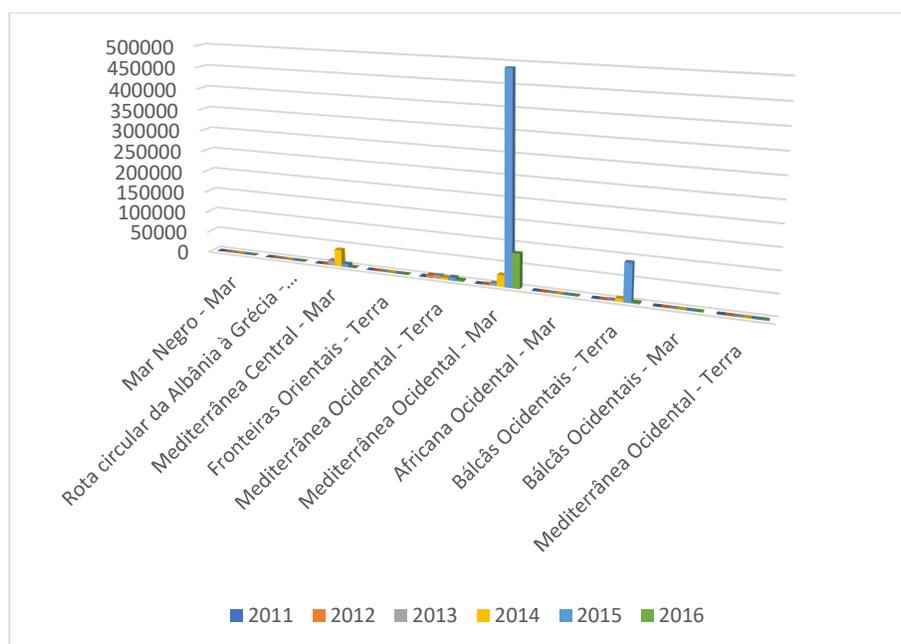
Figura 6. Rotas migratórias dos refugiados sírios

⁴⁰ A FRONTEX caracteriza todos os migrantes sem documentação como migrantes ilegais, e como é traçado por Souza (2014, p.81), desde 2004, a Agência é responsável pelo controle operacional das fronteiras externas dos países membros da UE – que aquele momento estava alargando suas fronteiras ao sul, “nas vizinhanças de países de emigração indesejada, do Norte da África e do Oriente Médio”.



Fonte: IOM. **The World's Congested Human Migration Routes in 5 Maps.** 2015. Disponível em: <http://weblog.iom.int/world%E2%80%99s-congested-human-migration-routes-5-maps>. Acesso em 16, abr, 2018.

Figura 7. Rotas migratórias utilizadas pelos migrantes sírios – 2011-2016



Fonte: FRONTEX, 2017.

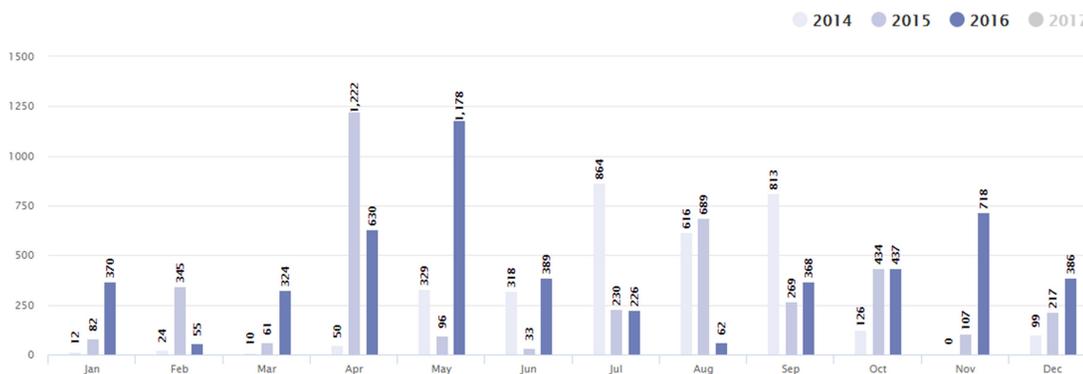
Com estes dados em perspectiva, Leite (2016) argumenta que, a partir de então a primeira crise europeia seria a crise dos refugiados a crise humanitária na UE seria

consequência das tragédias ocorridas na travessia do Mediterrâneo e nos países ao sul da Europa, e a crise institucional decorrente a partir do impasse para a solução das crises anteriores – o que esclareceremos mais adiante neste capítulo.

Segundo Leite (2016) alguns dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM) revelam que milhares de pessoas morreram na travessia do Mar Mediterrâneo, como Leite (2016) salienta que o quadro normal da crise humanitária é calculado a partir das fronteiras dos Estados, na ocasião que estes não conseguem absorver o fluxo de pessoas adentrando suas divisões territoriais. Entretanto, se os dados daqueles que são vítimas durante o percurso, a crise humanitária toma outras proporções (LEITE, 2016, p 122).

Embora possuindo somente estimativas, e também desprovidos de total precisão perante à origem dos refugiados vitimados ao se dirigirem à União Europeia, um panorama calamitoso pode ser traçado a partir dos dados providos pela OIM, como demonstrado na figura 8 acerca das fatalidades da travessia do Mar Mediterrâneo.

Figura 8. Fatalidades na travessia do Mediterrâneo 2014-2016



Fonte: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migration Flows-Europe**. 2018. Disponível em: <http://migration.iom.int/europe/>. Acesso em 10, jun, 2018.

Leite (2016), ao discutir a situação no Oriente Médio, levanta que as medidas da FRONTEX visando frear o fluxo de refugiados, acabaram o redirecionando. Diante da inabilidade dos países receptores no gerenciamento de tal fluxo, certos países – como

Hungria, República Tcheca e Alemanha – acabaram suspendendo os termos do Regulamento de Dublin⁴¹, visando a concessão do *status* para os refugiados sírios que já se encontravam em seu território (LEITE, 2016, p.128). A próxima sessão mostrará como os refugiados sobreviventes foram recepcionados e integrados na União Europeia.

Com efeito, o ano de 2015 apresentou uma reviravolta na agenda migratória da União. À medida em que o número de solicitantes de refúgio advindos da Síria e outros países do Oriente Médio e asiáticos aumentou consideravelmente, o sistema Dublin apresentou elevado grau de tensão – o que levou à Comissão propor novos esquemas de realocação dos refugiados que, efetivamente, tangenciavam os casos Dublin em ocasiões por ela interpretadas como emergenciais (HAMPSHIRE, 2015, p.40). A nova agenda europeia para as migrações veio no mês de maio desse ano com a proposta que ficou comumente conhecida como Quotas Negociáveis de Admissão para Refugiados (TRAQs, em inglês, *Tradable Refugee-Admission Quotas*), quiçá, a mais debatida pelos Estados-membros, ao lado do acordo com a Turquia para o retorno dos refugiados (FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA; RAPOPORT, 2015).

O plano de ação entre a UE e Turquia, conforme Ferris e Kirisci (2016, p. 67) apresentam tinha a intenção de “promover mais suporte para os países receptores e a Turquia em particular”. Os autores descrevem que

[o] plano prometia compartilhar o custo da manutenção dos refugiados, o acesso aos serviços públicos e sua participação nas economias das economias locais. Em troca, esperava-se que a Turquia impedisse o contrabando para a UE de refugiados sírios e outros migrantes. Líderes da UE, desde a chanceler alemã Angela Merkel até o vice-presidente da Comissão Europeia Frans Timmermans e o comissário europeu Johannes Hahn, enfatizaram a importância de cooperar com a Turquia para conter o fluxo de refugiados na Europa e prometeram a possibilidade de viajar sem visto para Cidadãos turcos, bem como a revitalização das negociações para a adesão há muito adiada da Turquia à adesão à UE (FERRIS; KIRIŞCI, 2016, p. 67 tradução nossa)⁴².

⁴¹ Conforme Bernardes (2016, p.46) o Sistema Dublin coloca, em geral “novos imigrantes que entraram ilegalmente em países da União Europeia, desejam migrar para países da Europa do Norte, como Reino Unido e Alemanha, porém acabam ingressando por países do Mediterrâneo Europeu. Pela Convenção de Dublin (ou, Sistema de Dublin), que rege as regras imigratórias dentro dos 28 países da União Europeia, mais a Suíça, impondo que quem deve processar o pedido de refúgio/asilo político, do requerente, é o país pelo qual ele entrou, aguardando este naquele, enquanto for determinado seu pedido. Esse regulamento é alvo de intensas críticas, sobretudo de países fronteiriços, como Grécia e Itália, que incorrem com os ônus imigratórios, por pleiteantes de refúgio, que entram por seus países, mas pretendem se relocar em outros países do bloco europeu”.

⁴² No original: The plan promised to share the cost of the refugees’ upkeep, access to public services, and their participation in local economies. In return, Turkey was expected to prevent the smuggling into the EU of Syrian refugees and other migrants. EU leaders, ranging from German chancellor Angela Merkel to the European Commission vice president Frans Timmermans and the European commissioner Johannes Hahn,

Entretanto, os planos receberam críticas severas por parte de organizações internacionais dos Direitos Humanos – aqui assinadas pela Anistia Internacional que enfatizou que os interesses tangenciavam o bem-estar dos refugiados e se continham somente em benefícios econômicos (FERRIS; KIRIŞCI, 2016). A paradoxal linha em que a União Europeia se vê na década de 2010, ao se colocar como um baluarte dos Direitos Humanos (BADIE, 2002) e, da mesma forma, lidando com restrições no processo de aceitação de refugiados, é fruto do processo de construção política ao redor do refúgio e do papel em que o bloco almeja construir no sistema internacional. Em contexto, na próxima seção tratar-se-á sobre este paradoxo.

3.1.3 *O paradoxo da posição europeia*

Com a construção de uma imagem de proteção dos Direitos Humanos, ou em outros termos, a construção do *soft power*⁴³ da União Europeia como um ator unificado internacionalmente que tem sua condução democrática balizada na defesa dos Direitos Fundamentais, seria condizente à UE apresentar esta imagem ao proteger os requerentes de asilo. No entanto, o caráter humanitário do refúgio não garante que essa forma de solidariedade internacional consiga se efetuar de forma isenta, ou independente de interesses políticos, tal como qualquer ação tomada pelos Estados na esfera internacional⁴⁴ (HADDAD, 2008). Por si só, a harmonização das regras não garante a prática democrática nas fronteiras.

Todavia, o peso que a questão dos refugiados se apresentará nas pautas populares e nas propostas de agendas políticas cambiará devido a inúmeros fatores. Por exemplo, uma vez em que o refugiado adentra a fronteira de um Estado, para os grupos extremistas, este pode se

stressed the importance of cooperating with Turkey to stem the flow of refugees into Europe and promised the prospect of introducing visa-free travel for Turkish nationals as well as revitalizing negotiations for Turkey's long-delayed accession into EU membership (FERRIS; KIRIŞCI, 2016, p. 67 tradução nossa).

⁴³ Ou “poder brando”, em oposição ao ‘poder duro’, conceito cunhado por Joseph Nye Jr (2004) que está debruçado à cultura do país em questão (ou um bloco, como aqui), no quesito de quão atrativa ela é perante outras, se demonstrando assim a partir de um rol de valores políticos – consistindo parâmetros de ordem doméstica e padrões em sua atitude externa – e, a política externa propriamente dita – dando referências em sua legitimidade e moralidade imposta/apresentada (NYE, 2004).

⁴⁴ De acordo com Haddad (2008, p.36) “estabelecer um rótulo, embora pareça apolítico, o mesmo se apresenta intensamente politizado”. O termo ‘refugiado’ automaticamente evoca uma assunção de mudança nas estruturas 'normais' geralmente acionadas internacionalmente contra “não-cidadãos” no momento nos quais estes ameaçam de alguma forma a soberania do Estados.

tornar uma ameaça à identidade local – apresentando diferentes costumes, culturas, língua e demais formas de expressão – e ao escopo securitário do país (BUZAN; WÆVER, 2003; HADDAD, 2008). Em outra perspectiva, esta entrada pode acarretar benefícios futuros para o desenvolvimento econômico da região, utilizando-se desse contingente de migrantes em seu mercado econômico (DEL CARPIO, 2018).

Corroborando a essa tese, Del Carpio (2018) e Santos (2012) levam em consideração a atual inserção da Europa no mundo globalizado, dando a “importância da dimensão externa da política da União no domínio da liberdade, segurança e justiça”. Com isso, a importância dada pelo bloco a proteção dos Direitos Humanos é colocada em termos que a ação externa da UE deve fortalecer a sua imagem pública de potência civil, conectando-a às preocupações da “boa governança”, do fortalecimento democrático e da cooperação diplomática responsável (SANTOS, p. 145).

Remetendo à sua constituição como bloco, na ocasião do Tratado de Maastricht (1992), o *framework* da UE situa os assuntos migratórios como competências do Primeiro Pilar – no Espaço de Liberdade, de Segurança e Justiça, que futuramente seria cambiada, ficando sob a jurisdição da Comunidade Europeia (LEITE, 2016; SILVA; AMARAL, 2013). Velasco (2014, p.78) revela que, a despeito da transferência do tema para o pilar comunitário, “o artigo 68º do Tratado de Amsterdã afirma que o Tribunal de Justiça Europeu não tem competência, “em caso algum”, para se pronunciar sobre “decisões relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna””. O ponto aqui deixa manifestada a possibilidade de alocação da migração – de modo geral – como um tema de segurança. A autora continua a explanação que a

“transferência do tema para o primeiro pilar não significou a cessão de competência dos Estados nacionais para a UE no que tange à imigração, já que todos os Estados membros poderiam – com base no próprio Tratado de Amsterdã – adotar decisões próprias em relação aos imigrantes, com o argumento de manutenção da ordem e da segurança públicas. A ameaça à ordem e a ameaça à segurança passavam a ser as duas condições de exceção por meio das quais os Estados conseguiriam manter poderes discricionários sobre os desejados e os não desejados no interior do território nacional (VELASCO, 2014, p.78-79).

Com efeito, embora os caminhos europeus estejam em direção à comunitarização de políticas de refugiados, os reconhecimentos das pessoas refugiadas variam muito entre os Estados-membros. Hampshire (2015) levanta que, juntamente com o SECA, a luta contra a migração irregular foi empreendida na UE, colocando em evidência que:

a maioria dos imigrantes irregulares que vivem na Europa entram com autorização e, em seguida, permanecem sem seus vistos. O negócio cotidiano de

detectar e interceptar imigrantes irregulares continua sendo predominantemente uma questão nacional, realizada por policiais, funcionários de imigração e cada vez mais uma série de atores não-estatais cooptados, mas a UE legislou para estabelecer padrões comuns para o setor. regresso de imigrantes em situação irregular (Diretiva de 2008[...] e assinou vários acordos de readmissão com países terceiros para facilitar o regresso de nacionais de países terceiros (para os quais a UE oferece incentivos à facilidade de vistos.⁴⁵ (HAMPSHIRE, 2015, p. 539, tradução nossa).

Com essa colocação de Hampshire, pode-se atribuir que a busca europeia por uma harmonização nos processos de asilo está ligada inerentemente à condição do continente europeu ser um ponto de força centrípeta para a chegada dos refugiados. Em face a esta questão, a título ilustrativo, uma pesquisa realizada na primavera europeia de 2016 pelo Eurobarômetro – patrocinada pela Comissão Europeia (CE) – questionou cidadãos de todos os cidadãos dos Estados da União Europeia acerca dos desafios em que a União Europeia estava sendo apresentada. Os europeus veem a imigração, juntamente com o terrorismo, como principais desafios dados à UE. De acordo com a Comissão Europeia (2016a), 67% dos europeus são favoráveis a uma política comum de imigração da União Europeia – 58% deles afirmam ter posições positivas perante a livre circulação de pessoas advindas de outros Estados-membros, no entanto a mesma proporção afirma ter ressalvas perante a entrada de pessoas oriundas de países não-signatários (países terceiros).

Similar pesquisa foi refeita no semestre seguinte de 2016 e revelou resultados próximos aos apresentados no levantamento anterior. Os cidadãos europeus continuavam com a percepção que a imigração e o terrorismo estão no grau mais alto de preocupações da agenda europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2016b). Intitulada como “Futuro da Europa”, apresentou que 45% dos cidadãos questionados elencavam a imigração como principal desafio para o futuro da União Europeia, seguida pelo terrorismo com 32% dos resultados. Essas duas últimas pesquisas desvelam parte da preocupação da opinião pública europeia com os recentes influxos de refugiados advindos da África e do Oriente Médio e seu alto grau no nível de preocupação para a segurança do bloco.

⁴⁵ No original: the vast majority of irregular immigrants living in Europe enter with authorisation and then overstay their visa. The day-to-day business of detecting and intercepting irregular immigrants remains predominantly a national matter, undertaken by police, immigration officials, and increasingly an array of co-opted non-state actors, but the EU has legislated to establish common standards for the return of irregular immigrants (the 2008 Returns Directive), [...]and signed a number of readmission agreements with non-EU states to facilitate the return of third country nationals (for which the EU offers visa facilitation agreements as an incentive (HAMPSHIRE, 2015, p. 539, tradução nossa).

Como já citado, a tentativa de expandir o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça – realizando acordos diretamente com países da vizinhança europeia, como é o caso do tratado de retorno dos refugiados com a Turquia – coloca diretamente a UE no palco de negociações com os países de origem ou de trânsito dos solicitantes de refúgio. Neste cenário, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) assume um papel que está diferenciado a concepção da Área de Schengen (CUNHA, 2015).

A criação do espaço Schengen e a manutenção de uma agência como a FRONTEX são divisores de água na política migratória da UE, nas quais buscam por um bloco unido, entretanto excluem o migrante neste processo de construção (VELASCO, 2014). Colocando o migrante em uma categorização quase criminosa ocorre que a estrutura montada apresenta dificuldades em absorver novos contingentes (GUIA; PEDROSO, 2015). Não obstante, os processos vigentes para a manutenção do bloco unificado são de certo modo perigoso.

O caso europeu demonstra que estas medidas restritivas não irão ser tomadas somente pelos Estados, mas por vezes pelos próprios organismos comunitários – que legitimam e reforçam a orientação dos Estados-membros. O processo de codecisão veio para buscar equiparar as decisões que são tomadas no nível do bloco, ponderando interesses nacionais e europeus, entretanto, tendo em vista momentos em que a ordem é questionada, a securitização e a condição da UE como uma “fortaleza europeia” é colocada em pauta⁴⁶ (THIELEMANN; EL-ENANY, 2008).

Na esfera nacional, como coloca Bali (2008), para os grupos opositores à política migratória vigente é argumentado acerca da debilidade em que estes novos fluxos migratórios colocariam aos modelos de bem-estar empreendidos nos países receptores. Elencando à esta retórica estariam grupos neonazistas na Alemanha, o *Front National* na França e o Partido Nacional Britânico no Reino Unido⁴⁷. Estes grupos argumentam de forma contrária à livre circulação de pessoas, para a qual a UE nasceu, apresentando-a como uma das principais ameaças à soberania estatal (BALI, 2008).

A pressão em que essas entidades políticas exercem dentro do Complexo de Segurança da Europa resultaram em ações coletivas feitas pela própria União Europeia na construção das

⁴⁶ Principalmente, quando o migrante passa a ser entendido como a ameaça, o posicionamento do bloco é em favor do eu europeu em detrimento do migrante, de Estados terceiros.

⁴⁷ Atribuída como pauta principal para a saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), a imigração tem recebido muito espaço no debate de partidos de extrema-direita.

políticas migratórias⁴⁸. As longas negociações que conduziram às Diretivas em âmbito comunitário, em especial a Diretiva de Retorno – que constituiu a primeira peça legislativa após o Tratado de Lisboa, decidida no processo de codecisão – revelaram uma mudança na posição do Parlamento Europeu, conhecido pelas suas políticas liberais para uma posição mais restritiva. É latente a necessidade de chegar a acordos que possibilitem direcionar responsabilidades e que levem em consideração as implicações humanitárias, econômicas e políticas do manejo da situação, portanto, seria o Parlamento Europeu um agente que legitima o fato em que a UE securitiza a migração irregular, ou seria ele um organismo que promoveria o debate acerca da acolhida dos refugiados em conformidade com os Direitos Humanos? Estes questionamentos serão debatidos à luz das votações no PE no próximo capítulo.

⁴⁸ Bali (2018, p 479) cita a Convenção de Dublin como exemplo, na qual especifica que qualquer requerente de asilo que tiver seu processo de obtenção do *status* de refugiado em um dos países da UE, automaticamente estaria inapto a fazer o processo novamente em outro Estado-membro do bloco

4. RESOLUÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU QUANTO A MIGRAÇÕES FORÇADAS (2015-2016)

Neste capítulo, o foco principal estará direcionado aos debates realizados no Parlamento Europeu (PE) acerca dos fluxos de refugiados entre o final de 2015 e 2016, trazendo para este trabalho o desenvolvimento necessário para elucidação das questões de pesquisa que remetem ao posicionamento do PE acerca das migrações forçadas na Europa. Concomitantemente, verificar-se-á se o complexo de segurança regional europeu é devidamente reforçado por esta instituição da União Europeia (UE).

Para isso, quatro resoluções do Parlamento foram escolhidas levando em consideração a amplitude e a consideração em que temática envolvendo os refugiados é abordada, assim como exemplifica a atuação da União Europeia durante a crise humanitária. Tais votações foram discutidas e deliberadas entre setembro de 2015 e julho de 2016 serão elas: 1) *Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2015, sobre migração e refugiados na Europa* (PARLAMENTO EUROPEU, 2015); 2) *Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b); 3) *Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c) ; 4) *Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre os refugiados: inclusão social e integração no mercado de trabalho* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016d). Salienta-se que todas as peças têm o mesmo caráter jurídico dentro do Direito Europeu, ou seja, tratam de recomendações feitas pelo Parlamento às demais instituições da União Europeia, assim como reiteram a posição do PE em decorrer da crise humanitária e suas possíveis soluções.

Levando em consideração a contextualização histórica empreendida no capítulo anterior referente ao fluxo de refugiados na Europa, faz-se necessária a complementação das demais fases implicadas no método da análise documental. Como colocado por Cellard (2008), a verificação dos documentos passa pela contextualização histórica de sua formulação – contexto social e histórico –, o conhecimento de seus autores, a confiabilidade de sua produção e a verificação de conceitos-chave presentes no texto.

Com relação a autenticidade dos documentos que serão analisados, confere-se que os textos estão disponibilizados pelo Parlamento Europeu em seu *site*⁴⁹, tendo sido formulados pelos Membros do Parlamento Europeu e os Grupos Políticos que estão inseridos neste, portanto sua veracidade é garantida visto que são documentos originais. Para o resultado das votações, utilizaremos os dados disponibilizados pelo *think tank* VoteWatch, que compilam as votações nominais, e material cunhado pelo próprio Parlamento, que agrega os resultados finais e as propostas de alteração das peças legislativas (CELLARD, 2008).

Para preencher o restante dos requisitos da metodologia da análise documental, a natureza dos textos aqui avaliados é de ordem legislativa, produtos de deliberações do Parlamento endereçados às demais instituições europeias. Os conceitos-chave referente às migrações serão delineados durante a apresentação dos papéis no decorrer do capítulo (CELLARD, 2008).

Pretende-se, no presente capítulo, elencar as 4 resoluções do PE diante de seus resultados em sessão plenária, observando suas deliberações finais e averiguando os principais pontos de inflexão entre os Grupos Políticos, categorizando-os a partir da lógica acolhedora ou restritiva aos refugiados em território europeu. Concomitantemente, verificar-se-á a lógica securitária nos textos do Parlamento à luz da teoria da securitização da Escola de Copenhague e a subsequente legitimação do complexo regional de segurança europeu pelo PE.

4.1 Resoluções em perspectiva

A conjuntura das migrações forçadas para União Europeia no final de 2015 trouxe a necessidade de se repensar a estrutura na qual as políticas migratórias do bloco se calcavam, assim como a resposta da UE para a solução da crise humanitária. Os seguintes debates no PE põem em tela as diferentes abordagens para a condução da política migratória do bloco, demonstrando uma heterogeneidade de fatores envolvidos.

As Resoluções escolhidas, compiladas na Tabela 3, são compostas de debates que posicionam o Parlamento em questões sobre a acolhida dos refugiados. É importante destacar que as posições dos eurodeputados são relativamente independentes da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do dos governos dos seus países de origem.

⁴⁹ Todas as peças aqui estudadas foram retiradas dos registros oficiais do Parlamento Europeu disponíveis em: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/pt/parliament-positions.html>. Acesso em: 20 de jan., 2018.

Nos resultados finais dos debates, como fator mais recorrente, os apontamentos para uma acolhida dos refugiados em que preservem seus direitos fundamentais se apresentaram mais recorrentes, assim como a proteção dos requerentes de asilo durante sua estadia nos Estados da União. Contudo, a marcação da União Europeia como uma área com fronteiras fortificadas e militarizadas é presente em praticamente todas as Resoluções apresentadas. Vejamos elas mais claramente nas seções seguintes.

Tabela 3. Resoluções em perspectiva

	<i>Data de votação em plenário</i>	<i>Comitê responsável (Policy Area)</i>	<i>Caráter legislativo</i>	<i>Temas envolvidos</i>
Sobre migração e refugiados na Europa	10/09/2015	Política Externa e Política de Segurança	Resolução	Asilo, Refugiados, pessoas deslocadas; Fundo de Asilo e Migração (AMIF, em inglês)
Sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE	08/03/2016	Direitos da mulher e Igualdade de gênero	Resolução	Condições e Direitos das mulheres; Asilo, Refugiados, pessoas deslocadas; Fundo de Asilo e Migração
Sobre a situação no mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração	12/04/2016	Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos	Resolução	Política Migratória

Sobre os refugiados: inclusão social e integração no mercado de trabalho	05/07/2016	Emprego e Assuntos Sociais	Resolução	Inclusão social, pobreza, renda mínima; Força de Trabalho, mobilidade ocupacional, conversão de trabalho, condições de trabalho; Liberdade de movimentação e integração de nacionais de países terceiros; Asilo, Refugiados, pessoas deslocadas; Fundo de Asilo e Migração (AMIF)
---	------------	----------------------------	-----------	---

Fonte: Parlamento Europeu (2015; 2016a; 2016b; 2016c).

Em suma, as Resoluções apresentam um conjunto de recomendações endereçadas tanto para os Estados-membros da UE, quanto à parte executiva da UE – na alçada da Comissão Europeia. Tais recomendações se baseiam em quatro grandes diretrizes que englobam áreas políticas na esfera da Política Externa da União, nas políticas de igualdade de gênero e direitos da mulher, nos assuntos sociais e nas liberdades cívicas (PARLAMENTO EUROPEU, 2015, 2016a, 2016b, 2016c).

4.1.1 Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2015, sobre migração e refugiados na Europa

Ao constatar que a Europa necessitava de uma abordagem diferenciada daquela que vinha apresentando até a entrada em vigor das Diretivas de Dublin III, o PE, em setembro de 2015, através do comitê de Política Externa, propôs a Resolução sobre migração e refugiados na Europa (PARLAMENTO EUROPEU, 2015). Na sua proposta inicial, o PE, expressa suas condolências àqueles que perderam suas vidas buscando asilo na Europa e pede à UE e aos Estados-membros que previnam futuras mortes de requerentes de asilo.

Na maior parte dos seus parágrafos, a Resolução apresenta uma retórica acolhedora aos solicitantes de asilo que adentram território europeu, assim como ratifica os esforços realizados pelas organizações da sociedade civil que se mobilizam para prover auxílio aos refugiados. Também, reitera a necessidade de dar uma resposta à crise baseada na

solidariedade e o justo compartilhamento de requerentes de asilo nos Estados-membros, como se pode ver nos primeiros parágrafos da matéria:

1. Manifesta profunda consternação e pesar face à trágica perda de vidas de pessoas que procuram asilo na UE; exorta a UE e os Estados-Membros a envidarem todos os esforços para impedir que mais vidas se percam no mar ou em terra; 2. Manifesta a sua solidariedade para com o elevado número de refugiados e de migrantes que são vítimas de conflitos, graves violações dos direitos humanos, falhas de governação concretas e de uma severa repressão; 3. Congratula-se com os esforços envidados por grupos da sociedade civil e por particulares que, em toda a Europa, estão a mobilizar-se em grande número para acolher e ajudar os refugiados e migrantes; incentiva os cidadãos europeus a manterem o seu apoio e compromisso em favor de uma resposta humanitária à crise dos refugiados; considera que essas ações são uma prova do verdadeiro respeito pelos valores europeus e um sinal de esperança para o futuro da Europa (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Embora a peça se refira acerca da conjuntura dos refugiados como “crise dos refugiados”, o Parlamento salienta o histórico do conceito de refugio ser basilado na solidariedade internacional – convocando a atuação dos Estados-membros a serem calcadas neste princípio (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Aquilo que podemos classificar como uma afirmação do caráter de unidade política em que a UE almeja apresentar fica explícito nos parágrafos seguintes, nos quais pontuam o comprometimento da UE com o Espaço Schengen, à medida em que a administração das fronteiras externas é efetivamente realizada pelas forças de polícia do bloco. A posição dos refugiados neste debate envolvendo jurisdições fronteiriças fica a cargo do andamento das operações de reassentamento proporcionadas por estas instituições europeias, ao modo que o Parlamento:

7. Congratula-se com o apoio operacional que a Comissão irá fornecer aos países da linha da frente, como a Grécia, Itália e a Hungria, através da instalação de «pontos de atendimento», mediante utilização dos conhecimentos específicos das agências da UE, nomeadamente a Frontex, o EASO e o Serviço Europeu de Polícia (Europol), para apoiar os Estados-Membros nas formalidades de registo das pessoas que chegam; recorda aos Estados-Membros que o êxito desses centros de registo depende da sua vontade para transferir os refugiados dos «pontos de atendimento» para os seus territórios; considera que essa abordagem deve prever claramente mecanismos eficazes para a identificação das pessoas com necessidades específicas e para o posterior recurso a serviços (PARLAMENTO EUROPEU, 2015);

Os “países da linha de frente” aqui mencionados são os países que fazem as fronteiras externas do Espaço Schengen (Hungria, Grécia e Itália), os quais receberam, em 2015, o maior contingente de migrantes que se utilizam da Rota do Leste Mediterrâneo e a Rota do Leste africano (ilustradas na Figura 6 do capítulo anterior). Com os números de requerentes de refúgio oriundos da Síria somados nestes três países, alcançaremos o índice de mais de 100

mil solicitações (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2017a).

O sistema de Schengen, para ser efetivo, se relaciona na efetividade do controle nas fronteiras externas. Tais controles pautam diretamente todo processo de construção das políticas migratórias no bloco e, visivelmente, estão apresentadas nesta parte da Resolução. Entretanto, cada Estado-membro cria seus próprios critérios, contribuindo para uma questão da segurança europeia que se pauta em como os refugiados atravessam suas fronteiras.

Aqui, o PE faz um pedido por modificações no sistema Dublin, onde inclua um sistema obrigatório de distribuição de requerentes de asilo entre os 28 Estados-membros. Para isto, utilizando-se de “chaves de alocação”, isto é, uma criação de pontos estratégicos de coleta de dados para o processamento das solicitações de refúgio trazendo a proposta da criação das cotas de refugiados para todos os Estados-membros (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Como efeito dessas tentativas de realocação dos refugiados dentro do território europeu, o Parlamento expõe seu descontentamento contra os discursos anti-imigração que são proferidos por lideranças dos Estados-membros e por grupos de extrema-direita utilizando-se da situação para incendiar sentimentos anti-imigração e culpar a UE pela crise:

15. Lamenta que os líderes de alguns Estados-Membros e os partidos de extrema-direita estejam a servir-se da atual situação para fomentar sentimentos contra a imigração, enquanto culpam a UE pela crise, e que isto esteja a aumentar os atos de violência contra migrantes; insta a Comissão e os Estados-Membros a tomar medidas urgentes contra os atos de violência e o discurso de incitamento ao ódio que tem como alvo os refugiados e os migrantes; insta também os líderes da UE e dos Estados -Membros a tomarem uma posição clara a favor da solidariedade europeia e do respeito pela dignidade humana (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Alguns estudos conectam a crescente ligação da intolerância aos migrantes em solo europeu (TOSTES, 2007) com a potencialização de partidos locais com discursos extremistas e anti-imigração. Em certa medida, esta mudança recebeu um impulso nos últimos anos, mostrando que um maior número de eleitores ao redor da Europa acreditam que seus governos têm “perdido o controle” e não estão mais capacitados para administrar os fluxos migratórios (COLLETT, 2015). No entanto, é evidente que Estados-membros têm posições diferenciadas no que tange às medidas para lidar com a crise, o que torna complexa essa busca, como fica evidenciado no resultado final (Tabela 4) da votação dessa peça em questão.

Ao fechamento da Resolução, o PE lamenta que as possibilidades de entrada de maneira legal na União Europeia encontradas pelas pessoas em necessidade de proteção internacional são muito limitadas e atestam a deplorável saída encontrada por eles em

encomendarem serviços de contrabandistas criminosos e rotas perigosas para então encontrarem proteção na Europa. Além disso, sugere aos Estados-membros criarem corredores humanitários e vistos humanitários. O resultado final é ilustrado na Tabela 4.

Tabela 4. Sobre migração e refugiados

Grupo Político	A favor	Contra	Abstenções	Coesão
<i>ALDE</i>	45	6	5	70.54
<i>ECR</i>	2	53	4	84.75
<i>EFD</i>	17	24	1	35.71
<i>ENF</i>	0	35	1	95.83
<i>PPE</i>	138	17	31	61.29
<i>Verdes/EFA</i>	45	0	0	100
<i>GUE-NGL</i>	31	0	7	72.37
<i>I</i>	0	5	0	100
<i>S&D</i>	154	2	8	90.85
TOTAL	432	142	57	

Fonte: VoteWatch (2015)

Contemplando o sufrágio final da Resolução, pode-se fazer a análise inicial de que os grupos políticos apresentam bastante coesão interna, com a exceção do grupo Europa da Liberdade e Democracia Direta (EFD). A onda contrária à Resolução é percebida de maneira mais acentuada nos grupos que se situam à direita do espectro político: o Europa das Nações e da Liberdade (ENF), o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (ECR) e o EFD. Endossando a maioria dos votos favoráveis estão os grupos de centro (ALDE), centro-direita (PPE), centro-esquerda (S&D e (VERDES/EFA) e esquerda (GUE-NGL).

Relacionado ao posicionamento dos grupos de esquerda nesta Resolução, as propostas de emendas que foram protocoladas agregam somente os grupos desta matriz ideológica. Com um total de 13 alterações protocoladas, sendo uma incorporada ao texto final, os Grupos da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL), com 11 alterações protocoladas, e dos Verdes/Aliança Livre Europeia (VERDES/ALE) com 2 representam os partidos de esquerda na proposição para a solução da crise humanitária. A única proposta de alteração adicionada ao texto final se constituiu em uma proposta conjunta dos grupos S&D, ALDE, GUE/NGL e VERDES/ALE. Em suma, as propostas de alteração condenam a intenção dos Estados-membros em criar pontos de triagem de requerentes de asilo fora do território da União Europeia, além disso, culpam as políticas externas de alguns Estados-membros pelas intervenções em solo sírio, o que acarretou o aumento do fluxo de refugiados

para a Europa (PARLAMENTO EUROPEU, 2015). Essas alterações, portanto, criticam a maneira que a concepção da política migratória europeia é visada no controle de fluxos.

Havendo apresentado a totalidade da Resolução, o papel do PE de “fiscalizador” fica claro, na medida em que as propostas do Parlamento se debruçam em grande parte para com recomendações para os Estados-membros em como conduzir a crise humanitária. Entretanto, o papel do Parlamento em legitimar a atuação das instituições comunitárias é percebido ao se tratar de uma peça em que não foge à regra de construir uma União com fronteiras bem delimitadas e com atuações centralizadas. A Resolução a ser analisada também almeja uma maior solidariedade dos Estados-membros com os refugiados.

4.1.2 Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2016, sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE

Proposta pelo Comitê de Direitos da Mulher e Igualdade de Gênero, a Resolução sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na UE é a primeira Resolução analisada neste trabalho que se dá após o maior fluxo de refugiados registrado em 2015 (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b). Conforme relatório preliminar, o PE atesta que 38% dos requerentes de asilo em território europeu no ano de 2015 são mulheres e visto este dado, pede por *guidelines* da União Europeia diferenciadas na questão de gênero.

Com estas informações em perspectiva, a preocupação com as diversas formas de violência em que a comunidade feminina de refugiadas está sujeita é ponto para esta Resolução. O texto advoga por ações da UE que apresentem proteções às mulheres migrantes em casos de violência sexual, estupro, mutilação genital feminina, casamentos forçados, violência doméstica – todas estas, formas legítimas de obtenção de proteção internacional dentro do território da União (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b). Pede para que as mulheres refugiadas obtenham status legal invariavelmente da situação de seus cônjuges, visando o seu empoderamento e o princípio de *non-refoulement*. Atenta também para a “tolerância zero” a violações cometidas pela FRONTEX, Estados-membros e oficiais de países terceiros⁵⁰.

⁵⁰ O Parlamento emitiu uma Resolução específica sobre a luta contra o tráfico humano para a UE e também consistindo de veementes condenações às práticas de violência contra as mulheres, que apresentam ser uma das maiores causas de tráfico humano. Ver mais em: PARLAMENTO EUROPEU. **Sobre a luta contra o tráfico de seres humanos no contexto das relações externas da UE**. Junho de 2016. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0205+0+DOC+XML+V0//PT>, acesso em: 20 de jan. de 2018.

Com colocações de âmbito mais geral no que toca os migrantes, a Resolução saúda a proposta da Comissão em se criar uma lista de “países terceiros seguros”⁵¹ unificada. Como constatado na Resolução:

18. Toma nota da proposta da Comissão de criação de uma lista comum da UE de países de origem seguros; solicita que sejam tomadas todas as medidas adequadas para assegurar que esta abordagem seja coerente com o princípio de não repulsão e para que os direitos das mulheres, das crianças e de outros grupos vulneráveis não fiquem comprometidos; apela à aplicação de uma diferenciação de género; considera que nenhuma lista de países de origem seguros deve dar origem a um tratamento processual menos favorável de mulheres cujos pedidos de asilo sejam motivados pelo receio de serem vítimas de violência baseada no género ou pela experiência de o terem sido; salienta que é necessário evitar decisões apressadas que não tenham devidamente em conta os perigos, inclusivamente de morte, que correm as mulheres vítimas de violência de género se os seus pedidos forem rejeitados e se forem obrigadas a regressar aos seus países (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b).

Conforme Del Carpio (2018, p.181), esta classificação aos Estados não pertencentes à UE “pretende desvirtuar a reclamação dos solicitantes de refúgio, expulsando-os ou devolvendo-os sob o argumento de que, pelo nível aceitável de proteção dos direitos fundamentais de seu Estado de origem, seu pedido de refúgio é considerado inválido”. A dissonância entre as listas adotadas pelos países põe em xeque a atuação da UE através de políticas *non-entreé*, que de certo modo terceirizariam o controle de entrada dos refugiados para fora do território da UE.

No que toca a recepção e a detenção de solicitantes de refúgio, o PE pede pelo encerramento destas práticas, além de proporcionar que pais possam viver em conjunto com seus filhos enquanto esperam pelo processo de suas solicitações de refúgio. Em geral, pedem que a detenção de requerentes de asilo não seja praticada, exceto se forem necessárias e obtiverem propósitos legítimos:

38. Solicita que se ponha termo às detenções de crianças na UE e que os pais possam viver com os seus filhos em instalações adaptadas às suas necessidades enquanto aguardam a decisão relativa ao seu pedido de asilo; 39. Sublinha que a retenção de requerentes de asilo deve ser evitada e só pode ser aplicada se prosseguir um objetivo legítimo e tiver sido considerada necessária e proporcionada em cada caso concreto, não podendo em circunstância alguma ser justificada no caso de pessoas de idade inferior a 18 anos; considera que o respeito do direito de procurar asilo

⁵¹ Embora muitos países coincidam suas listas, a discrepância é visível quando alguns países incluem refugiados oriundos dos países balcânicos e outros somente alguns países africanos. A lista completa está disponível em: EUROPEAN PARLIAMENT. **Asylum: EU list of safe countries of origin to replace national lists in 3 years.** Julho, 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160707IPR36205/asylum-eu-list-of-safe-countries-of-origin-to-replace-national-lists-in-3-years>. Acesso em 20 de jan. de 2018.

implica a criação de condições de acolhimento aberto e humano dos requerentes de asilo, incluindo um tratamento seguro, digno e compatível com os direitos humanos; salienta a necessidade de criar soluções alternativas à retenção, tais como uma abordagem baseada num empenhamento que vá ao encontro das necessidades dos grupos vulneráveis (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b).

A Tabela 5 expõe um cenário dividido dentro do Parlamento, exemplificado na posição do PPE em que grande parte de seus eurodeputados se absteve. Os grupos que mais se posicionaram a favor das políticas especializadas e acolhedoras para as questões de gênero e as mulheres refugiadas foram a ALDE, VERDES/EFA, GUE/NGL e S&D. Novamente, as legendas de centro-esquerda se identificam com a causa. Com forte oposição à peça aparecem os grupos ENF, EFD e ECR, representando a direita do espectro político.

Tabela 5. Sobre as mulheres refugiadas

Grupo	A favor	Contra	Abstenções	Coesão
<i>ALDE</i>	55	0	11	75
<i>ECR</i>	1	47	20	53.68
<i>EFD</i>	17	21	2	28.75
<i>ENF</i>	0	34	1	95.71
<i>PPE</i>	45	34	122	41.04
<i>VERDES/EFA</i>	47	0	0	100
<i>GUE-NGL</i>	45	0	3	90.63
<i>I</i>	0	14	0	100
<i>S&D</i>	178	0	0	100
TOTAL	388	150	159	

Fonte: VoteWatch (2016a)

As propostas aprovadas de alteração do texto vieram a partir de um conjunto de MPEs⁵² e foram incorporadas ao texto inicial. Os parágrafos 16 e 26 foram alterados para incluir convenções internacionais que remetiam à necessidade de informação aos refugiados de seus direitos, além de incorporarem orientações do ACNUR para lidar com as aplicações de refúgio por perseguição por questões de gênero (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b).

Em consonância com o grande número de abstenções do PPE, o Grupo apresentou um texto alternativo à peça aprovada, porém nenhum item fora adicionado ao texto final. A redação da proposta do Partido Popular Europeu gira em termos similares com a Resolução aprovada pelo Plenário do PE, com atribuições à UE como parte acolhedora aos refugiados e

⁵² Alterações podem ser protocoladas ao reunir 37 MPEs ou mais.

por políticas específicas para as mulheres e homens refugiados⁵³. No entanto, é mais enfática em relação à luta contra contrabandistas – propondo maior intensificação nos controles de entrada da UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b).

4.1.3 Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração

Dentre as Resoluções apresentadas neste trabalho, a “Resolução sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração” consiste no posicionamento do Parlamento com maior extensão de atribuições e revisões das políticas migratórias da UE. Empreendida pelo Comitê de Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos, a Resolução do PE veio, entre outros termos, devido à resistência da adesão dos Estados-membros à TRAQ (*Tradable Refugee-Admission Quotas*)⁵⁴ e para retomar a questão da solidariedade para com os refugiados (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b).

Inserido nessa ótica, o PE nota que algumas resoluções do Conselho foram favoráveis à adoção de medidas temporárias para a realocação na União que envolvem requerentes de asilo na Grécia e Itália para outros países da União (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c). Neste sentido, estas realocações somente revogariam Dublin III temporariamente, e alerta para a manutenção do princípio de *non-refoulement*. O Parlamento têm a ciência que os países fronteiriços da UE carregam maior fardo de processamento dos requerimentos de asilo, tendo

⁵³ Conforme as alterações propostas pelo PPE: “2. Insta a que sejam tomadas medidas para reforçar a política de migração da UE, uma vez que todas as respostas à crise migratória devem ser globais e qualquer melhoria a nível da gestão dos fluxos de migrantes seria extremamente benéfica para as mulheres e raparigas refugiadas e requerentes de asilo, já que estas se encontram expostas a riscos acrescidos durante a sua viagem, nomeadamente através das seguintes ações: (i) prossecução da luta contra os contrabandistas e traficantes que colocam em risco milhares de vidas e a rápida adoção, em cooperação com o Parlamento, do «Pacote Fronteiras», a fim de intensificar os controlos nas fronteiras externas da UE; (ii) assegurar que as vias seguras e legais de acesso à UE se encontrem à disposição dos refugiados e requerentes de asilo que fogem dos conflitos e da perseguição, no contexto de uma abordagem integrada da migração humanitária legal com contingentes claramente definidos; (iii) implementação dos programas de reinstalação sob os auspícios do ACNUR, uma vez que são programas humanitários consagrados e constituem um instrumento útil para gerir uma chegada organizada das pessoas que carecem de proteção internacional no território da UE; (iv) implementação das decisões do Conselho que estabelecem um mecanismo de recolocação temporária e excecional de pessoas, incluindo mulheres e raparigas, com clara necessidade de proteção internacional; (v) reforço das disposições relativas à lista de países de origem seguros, de modo a promover o tratamento expedito dos pedidos de asilo apresentados por pessoas originárias de países designados como seguros, bem como o regresso rápido das pessoas que se encontrem nessa situação (PARLAMENTO EUROPEU, 2016a).

⁵⁴ Que está expressa também nesta Resolução.

que organizar períodos maiores de recepção e devem coordenar o retorno daqueles que não têm os requisitos necessários para a proteção internacional, deixando fundos da UE e dos Estados-membros a serem alocados para tal fim (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

Sendo assim, o PE advoga por uma revisão do sistema Dublin III, notando que o sistema atual não leva em consideração as pressões exercidas pelos Estados-membros que estão diretamente nas fronteiras do bloco. Se leva à crer que os Estados-membros devem aceitar as dificuldades presentes dentro da lógica de Dublin, e que a União deve desenvolver opções para a solidariedade entre os Estados-membros e os migrantes concernidos. No entanto, o Sistema falha em prover os dois objetivos primários que seriam a responsabilidade por este requerente de asilo e a rápida promoção de sua segurança e *status* (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c)⁵⁵.

Sendo assim, o PE alerta para uma clara distinção que deve ser feita entre as pessoas que são “contrabandeadas” para dentro da UE e aquelas que são vítimas de tráfico. Colocando em termos gerais, contrabandistas trabalhariam para a facilitação da chegada dos migrantes em território europeu, enquanto os traficantes de pessoas as utilizam com o fim de explorá-las, a posição do Parlamento:

7. Apela a uma distinção clara entre as peças que são introduzidas clandestinamente na União Europeia e as que são vítimas de tráfico, visto que as respostas políticas, embora devam ser adequadamente integradas, também devem ser adequadamente específicas; afirma que, em termos gerais, a introdução clandestina de migrantes facilita a entrada ilegal de uma pessoa num Estado-Membro, enquanto o tráfico de seres humanos implica o recrutamento, o transporte ou a recepção de uma pessoa através de meios violentos, enganadores ou abusivos para efeitos de exploração; 8. Considera que qualquer abordagem holística em relação à migração deve, necessariamente, conter medidas destinadas ao desmantelamento das atividades das redes criminosas envolvidas no tráfico de seres humanos e na introdução clandestina de pessoas;

Tendo em vista esta colocação “irregular”⁵⁶ dos migrantes, o PE atenta que os níveis de movimentos secundários estão altos⁵⁷ e que o sistema Dublin não foi desenhado para compartilhar a responsabilidade entre o Estados-membros, mas sim endereçar uma rápida

⁵⁵ O critério corrente para a escolha do Estado em que o processo de refúgio será feito ainda é o primeiro Estado de entrada.

⁵⁶ Conforme Guild (2011, p. 35) o imigrante ilegal “significa a presença, no território de um Estado-membro, de um nacional de país terceiro que não cumpre, ou que deixou de cumprir, as condições de entrada estipuladas no artigo 5º do Código de Fronteiras Schengen (para estadias curtas, de três meses ou menos) ou outras condições de entrada, estadia e residência naquele Estado- membro”.

⁵⁷ Movimentos de migrantes sem a documentação prevista para o requerimento de refúgio e estariam de forma ilegal no espaço Schengen.

responsabilização para processar uma aplicação para *status* de refugiado em um Estado em específico. Foi tomada a visão em que UE deve auxiliar os Estados-membros que recebem maiores contingentes de solicitações de asilo, nos quais concebivelmente auxiliam a dissuadir movimentos secundários, e que para isto, um sistema revisado de Dublin que estabeleça uma coleta centralizada de aplicações que serão endereçadas para a UE e não um Estado em específico – subseqüentemente o realocando para algum país membro (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

Envolvido no processo de realocação, a integração dos refugiados é essencial e o PE salienta que os residentes oriundos de países terceiros devem ser integrados e não isolados (PARLAMENTO, EUROPEU, 2016b). Os programas de apoio devem conter acomodações, cursos de línguas e alfabetização, diálogos interculturais, treinamento educacional e profissional, também acesso efetivo às estruturas democráticas providas pelas Diretivas de Qualificação e pelo Direito Internacional dos refugiados. Porém, salienta que a integração é uma via de mão-dupla, sendo que deve respeitar os princípios da União e respeitar os direitos fundamentais dos refugiados (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

Novamente, assim como na Resolução anterior, a lista de países de origem seguros é retomada. A proposta do PE aqui é incorporando-a ao EASO (Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, em inglês), que a instituição funcionaria como coordenador do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), para assim garantir aplicações comuns dentro do sistema (PARLAMENTO, EUROPEU, 2016b). Dentro da perspectiva do SECA, o Parlamento:

75. Admite que a União necessita de reforçar a proteção das suas fronteiras externas e de aprofundar o desenvolvimento do SECA, e considera que são necessárias medidas no sentido de reforçar a capacidade do espaço Schengen para dar resposta aos novos desafios que a Europa enfrenta e para preservar os princípios fundamentais da segurança e da livre circulação de pessoas (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

Desde a criação do Espaço Schengen a União Europeia é um espaço sem fronteiras com a lógica de que se deve ser compensado na fortificação de suas fronteiras externas por meio do compartilhamento de informações dentro do Sistema Integrado Schengen (SIS). Para tanto, nesta peça, o Parlamento

79. Constata que, em 15 de dezembro de 2015, a Comissão apresentou uma proposta de revisão orientada do Código das Fronteiras Schengen, na qual sugere a introdução de controlos sistemáticos de todos os cidadãos da União (e não apenas de nacionais de países terceiros) nas fronteiras externas do espaço Schengen, consultando as bases de dados pertinentes; 80. Considera que o espaço Schengen é um dos maiores sucessos da integração europeia; observa que os conflitos na Síria e noutras partes da região resultaram num número inédito de chegadas de refugiados e migrantes à União, expondo as lacunas em certas partes das fronteiras externas da União;

manifesta preocupação com o facto de alguns Estados-Membros terem respondido a esta situação através do encerramento das suas fronteiras internas ou da introdução temporária de controlos fronteiriços, pondo em causa o correto funcionamento do espaço Schengen (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c);

O PE sublinha a necessidade para a cooperação com países terceiros em assuntos relacionados com asilo. É compreendido que a dimensão externa deve ter o foco em cooperação com estes países, atacando as causas iniciais dos fluxos irregulares para a Europa (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c). Lembra que a UE tem intensificado sua cooperação com países terceiros em questões de asilo e migrações com o intuito de responder adequadamente a crise corrente de refugiados, como o plano com a Turquia, por exemplo.

Por fim, uma estratégia de longo prazo deve ser realizada, com intuito de atacar as causas dentro dos países terceiros, como: conflitos armados, perseguição, limpeza étnica, violência generalizada e outros fatores como pobreza extrema, mudanças climáticas ou desastres naturais – que forcem pessoas recorrerem à redes de contrabando no que veem como a única saída para chegarem à UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

A Resolução acima constituiu o texto aceite por maioria simples no Parlamento, que demonstrou uma dissonância comparando aos resultados das outras Resoluções (Tabela 6). Grupo que é favorável à acolhida dos migrantes nos moldes da UE nas outras votações, o Grupo GUE-NGL apresentou baixa aceitação da peça – protocolando 21 alterações ao texto encaminhado inicialmente pelo Comitê de Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

Tabela 6. Sobre abordagem holística da UE

Grupo	A favor	Contra	Abstenções	Coesão
<i>ALDE</i>	56	7	4	75.37
<i>ECR</i>	2	68	2	91.67
<i>EFD</i>	15	23	0	40.79
<i>ENF</i>	0	36	0	100
<i>PPE</i>	159	33	14	65.78
<i>VERDES/EFA</i>	46	0	1	96.81
<i>GUE-NGL</i>	7	20	22	17.35
<i>I</i>	0	15	0	100
<i>S&D</i>	174	4	9	89.57
TOTAL	459	206	52	

Fonte: VoteWatch (2016b)

Com maior rejeição à proposta de abordagem à migração advogada pelo PE estão os grupos ECR, ENF e os eurodeputados independentes. Os grupos que se posicionam favoráveis ao acolhimento são os S&D, VERDES/EFA, PPE e ALDE. O alto grau de abstenções do Grupo GUE/NGL vem coordenado com o grande número de alterações às propostas protocolado – com um número total de 21 entre as 38 sugeridas. O teor delas gira em torno da rejeição à proposta classificação de países terceiros seguros, além do repúdio ao acordo de transferência de refugiados assinado entre a Comissão Europeia e a Turquia. Em parte, pode-se apresentar que a posição do Grupo contrária à peça tem relação com a rejeição da ótica da “Europa Fortaleza” – em que cria barreiras externas em detrimento da livre circulação de cidadãos europeus.

Outro grande opositor de uma política “holística” à migração, tal como é apresentada pela Resolução aprovada é o Grupo ENF. As alterações registradas pelo Grupo são radicalmente contrárias à política vigente da UE, no grau em que advogam que os Estados-membros da União têm a liberdade de fechar suas fronteiras para os “migrantes ilegais” assim que julgarem oportuno (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c). Também, conforme as alterações elaboradas pelo Grupo, os refugiados são constantemente ligados a grupos terroristas como o Estado Islâmico (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c). A Resolução final analisada neste trabalho também abordará a livre circulação dentro da União.

4.1.4 Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre os refugiados: inclusão social e integração no mercado de trabalho

Como é colocado por Silva e Amaral (2013, p.248), a integração de refugiados na UE não se demonstrava eficaz visto que “nem todos os migrantes são ‘integráveis’ [...] na razão europeia, a integração só é possível para os sujeitos documentados ou seja, em situação administrativa regular”. Como nas demais Resoluções, a missão da UE para a política de refúgio do bloco é de harmonização do sistema, padronizando-o em vias de garantir a proteção aos refugiados em todo território da UE. Esta Resolução, empreendida pelo Comitê de Emprego e Assuntos sociais, delibera acerca da inclusão social e integração no mercado de trabalho, pedindo a diferenciação entre migrantes econômicos e refugiados, visando a correta abordagem de políticas específicas para aqueles que se qualificam como cidadãos com direito à proteção internacional (PARLAMENTO EUROPEU, 2016d).

Para o Parlamento, como está expresso nesta Resolução, a integração dos refugiados passa pelas condições do mercado de trabalho dos países receptores, claro, além do

provimento de acesso à moradia, saúde, educação e proteção social. Refuta a ideia de se criar espaços de trabalho restritos para refugiados, porém advoga a manutenção dos padrões salariais mínimos para os refugiados (PARLAMENTO EUROPEU, 2016d). Pede, além, por medidas aos Estados-membros que facilitam o acesso à moradia, saúde, educação, proteção social, acesso ao mercado de trabalho, tudo em vista de reestabelecer a dignidade e auto-estima e determina que as Diretivas da Comissão provenham estes espaços..

As políticas voltadas para a integração do migrante, conforme a opinião do PE, têm resultados positivos no PIB dos países em curto prazo, deixando a efetividade ao longo prazo ligada a continuação delas pelos Estados-membros ⁵⁸(PARLAMENTO EUROPEU, 2016d).

O Parlamento se posiciona a favor do engajamento de pequenos e médios empreendedores, em sua visão isto se mostra crucial para a integração dos refugiados ao mercado de trabalho. Para isto, pede, novamente, a revisão de Dublin III em vista de assegurar a solidariedade uniformemente dentro do SECA, criando uma política de migração sustentável (PARLAMENTO EUROPEU, 2016d).

Tabela7. Sobre refugiados e inclusão no mercado de trabalho

Grupo	A Favor	Contra	Abstenções	Coesão
<i>ALDE</i>	54	6	5	74.62
<i>ECR</i>	1	65	3	91.3
<i>EFD</i>	16	25	3	35.23
<i>ENF</i>	0	36	0	100
<i>PPE</i>	156	39	10	64.15
<i>VERDES/EFA</i>	45	0	0	100
<i>GUE-NGL</i>	47	3	0	91
<i>I</i>	2	14	0	81.25
<i>S&D</i>	165	1	7	93.06
TOTAL	486	189	28	

Fonte: VoteWatch (2016c)

⁵⁸ Além disso, o Parlamento salienta que os fundos alocados para programas que estão orientados para os refugiados não devem ser utilizados para outros programas que visam outras populações em desvantagem (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

A Tabela 7 apresenta os resultados finais da Resolução, que demonstram significativa rejeição por parte dos grupos ECR, ENF e em menor grau EFD. Novamente, os grupos VERDES/EFA, GUE/NGL, PPE e ALDE se demonstraram em apoio às propostas acolhedoras aos refugiados, assim como sua integração ao mercado de trabalho.

A Resolução do Parlamento vem como reflexo das declarações e ações de certos Estados-membros no decorrer da crise humanitária. Como lembram Crawley e Skleparis (2017, p. 49, tradução nossa), políticos da Eslováquia e Hungria se referiam aos fluxos de refugiados advindos da Síria como “migrantes econômicos se aproveitando da situação da Síria para garantir emprego na UE”⁵⁹

Com efeito, as alterações propostas nesta Resolução vieram em grande maioria por grupos em que impõem uma visão restritiva aos refugiados – se utilizando das categorizações descritas acima – que no PE são capitaneados pelo Grupo ENF⁶⁰. O posicionamento dos grupos contrários à Resolução remete ao argumento de Weaver et. al. (1996) que a conjuntura internacional apresenta vulnerabilidades para a identidade dos países – e a sua existência como identidade deve diferenciar-se do outro que vem de fora. A matéria de suas alterações privilegia fatores securitários do bloco, no que julga “desnecessária” a inclusão dos refugiados no mercado de trabalho, visto que o “refúgio” é uma questão temporária, em sua perspectiva (PARLAMENTO EUROPEU, 2016d). Ainda adiciona que todas as políticas de “fronteiras abertas” da UE constituem um incentivo e encoraja os migrantes a atravessarem as fronteiras da UE.

4.2 Considerações parciais sobre a análise documental das votações

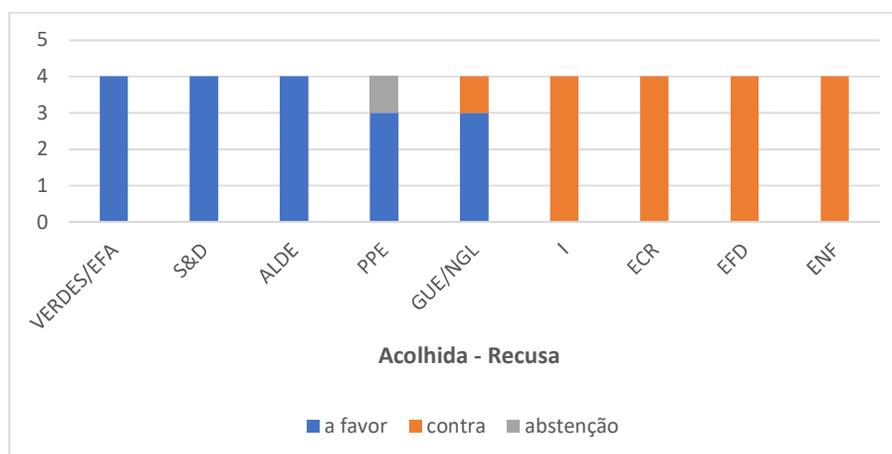
Como considerações parciais deste capítulo, podemos afirmar que o texto das propostas aqui analisadas foge à perspectiva estritamente securitária de que algumas

⁵⁹ No original: “ ‘economic migrants’ taking advantage of the situation in Syria to secure entry to the EU in order to work” (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2017, p. 49 tradução nossa).

⁶⁰ Como seguem as propostas: “4. É de opinião de que a política de abertura das fronteiras da União Europeia constitui um incentivo e encoraja mais migrantes a tentarem atravessar o Mar Mediterrâneo; “13. Relembra que, em 2015, mais de um milhão de migrantes entraram na Europa; observa com preocupação que muitos mais migrantes continuarão a chegar à Europa em 2016; convida, por conseguinte, os Estados-Membros a encerrarem as respetivas fronteiras; 63-A. Recorda que, desde o estabelecimento do espaço Schengen, a União é uma área sem fronteiras; salienta que os Estados-Membros precisam, neste momento, de regressar à proteção das fronteiras nacionais pelos Estados-nações soberanos; 75. Observa que um Estado-nação pode legitimamente considerar que a entrada irregular e a residência em situação irregular no interior das suas fronteiras constituem uma infração, podendo ser julgadas e sancionadas como crime” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

instituições e Estados-membros da União Europeia apresentaram como solução da crise humanitária vigente, de modo que está demonstrado nos capítulos anteriores. Os Grupos Políticos conforme seus posicionamentos estão compilados na Figura 9.

Figura 9 – Resultado das votações entre acolhida e recusa



Fonte: Parlamento Europeu (2015; 2016a; 2016b; 2016c) e VoteWatch (2015; 2016a, 2016b, 2016c)

Conforme a Figura 9, pode-se se verificar que o Parlamento não obteve unanimidade nos posicionamentos de acolhida dos refugiados – contrariando a tradição europeia dos Direitos Humanos, alicerce da construção do bloco. A posição majoritária dos Grupos que votam por políticas mais restritivas, gera um processo de securitização da chegada dos refugiados sírios, de modo que seus discursos se manifestam relacionando a migração à problemas de segurança.⁶¹ Entretanto, a posição final do Parlamento é de acolhida dos refugiados.

Mesmo assim, a legitimação do Complexo de Segurança europeu vem através do repetido reforço dado às forças de fronteira, ao caracterizar a zona de livre circulação de Schengen como um “dos maiores sucessos da integração europeia” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c), observando ainda que “os conflitos na Síria e noutras partes da região

⁶¹ Como se percebe na proposta recomendada pelo Grupo ENF à Resolução sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração: “Observa que um Estado-nação pode legitimamente considerar que a entrada irregular e a residência em situação irregular no interior das suas fronteiras constituem uma infração, podendo ser julgadas e sancionadas como crime” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016c).

resultaram num número inédito de chegadas de refugiados e migrantes à União, expondo as lacunas em certas partes das fronteiras externas da União” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016b).

Com isso, a construção de uma Europa integrada é desenvolvida neste cenário securitário de um controle rígido para os migrantes, por vezes suprimindo direitos internacionalmente reconhecidos. Embora o Parlamento apresente discussões que valorizem o refugiado, que enalteçam a indispensabilidade de acolhida destas pessoas em necessidade de proteção internacional, por vezes a lógica securitária é implicada nas ocasiões em que reitera a necessidade da integração via Schengen e no controle de fluxos dos refugiados, como as propostas de construção de *hotspots*, centros unificados para a triagem de solicitantes, entre outras medidas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo basilar deste trabalho foi averiguar se a posição do Parlamento Europeu perante os refugiados sírios no período da crise humanitária (2015-2016) seria de acolhida ou de recusa destes migrantes. A partir das Resoluções referentes a este tema neste período, buscou-se analisar três questionamentos: o PE europeu garantiu (ou garante) a legitimidade legal do complexo de segurança formado/utilizado em torno dos refugiados sírios? O PE se manteve unânime quanto a necessidade de acolhida, em respeito à tradição europeia da proteção dos Direitos Humanos? As posições dos grupos políticos do parlamento refletem a construção identitária do bloco ou existiram diferentes posições, com grupos políticos aderindo à percepção dos refugiados como ameaça à segurança da UE?

Desde o verão europeu de 2015, milhões de refugiados rumaram para território europeu em busca de abrigo e proteção contra a perseguição que sofriam em seus países de origem. A persistência de regimes repressivos – com maior proeminência na Síria –, fez com que estas pessoas empreendessem perigosas travessias em busca de meios de subsistência em outros lugares. Como a migração legal para a Europa é um caminho difícil, a realidade mostra que estes requerentes de refúgio apelam para contrabandistas auxiliarem na travessia das fronteiras europeias – por vezes custando suas vidas.

A chegada desses migrantes em solo europeu colocou o sistema de asilo da União Europeia em teste, levantando questionamentos acerca do gerenciamento dessas pessoas em situação de risco, das responsabilidades empregadas em prover uma recepção digna para os refugiados e ainda de quem os acolheria e processaria seu *status* de proteção internacional. Em virtude do histórico de proteção dos Direitos Humanos em que o processo de integração europeu foi pautado, muitos destes refugiados buscaram a UE como um local em que poderiam ter minimamente seus direitos fundamentais respeitados.

As ações políticas que favoreceram os refugiados durante muito tempo se apoiaram na memória recente da própria população europeia, que se viu obrigada a migrar como consequência de duas guerras mundiais. Com efeito, a construção das políticas migratórias da União Europeia passa por diversos marcos, e podem ser diferenciados pelo nível da carga supranacional empregado – estando concomitantemente ligados ao período da integração europeia até dado momento.

As primeiras tentativas da comunitarização das políticas migratórias vieram na década de 1990 e se relacionavam com a livre circulação de pessoas dentro do território da

UE, por via do Tratado Schengen, que fora incorporado pelo Tratado de Amsterdã em 1997. As competências harmonizadas das políticas de refúgio, antes negociadas em nível intergovernamental, passaram a ser discutidas em nível supranacional a partir da Convenção de Tampere, em 1999. Portanto, a partir de Tampere, a UE buscou a harmonização das políticas migratórias entre seus Estados constituintes.

Como primeiro resultado, a fase inicial do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) fora implantada, e com ela Diretivas que endereçavam competências e atribuíam direitos aos migrantes e requerentes de refúgio. A motivação principal para a transferência das responsabilidades dos Estados-membros para nível comunitário estava ligada à possibilidade de compartilhar os compromissos equitativamente entre os signatários e, assim, garantir padrões de proteção aos refugiados em toda territorialidade da UE. Com o prosseguimento dos planos quinquenais da Comissão Europeia e as fases subsequentes do SECA, a legislação de refúgio na UE apresentou sempre uma adição de direitos àqueles necessitados de proteção internacional, não demonstrando recrudescimentos em matérias de direitos.

Valendo-se da argumentação proposta por Buzan (1991) de que a totalidade deve ser considerada para se pensar na segurança regional, o autor representa a região europeia como um subsistema em que as associações securitárias se destacam conjuntamente. Sendo assim, o Complexo de Segurança europeu seria formado ao compartilhar similares receios e ameaças, de maneira em que a segurança de um Estado-nação não pode ser desassociada da segurança de outro. A questão migratória está incluída dentro destas ameaças ao Estado, como o mesmo autor assinala, rotulando-se como segurança societal, e pode ser apontada dentro do processo da construção das políticas migratórias do bloco, securitizando as migrações ilegais (VELASCO, 2014).

Conforme analisado neste trabalho, a legitimação do Complexo de Segurança europeu pelo Parlamento Europeu vem através do repetido reforço dado às forças de fronteira e um controle rigoroso do fluxo de requerentes de asilo sírios. Como o escopo desta dissertação está conectado à compreensão dos posicionamentos do Parlamento Europeu frente à crise humanitária de 2015-2016, cabe retomar que a composição do PE se dá na congregação de membros eleitos pelos seus concidadãos nacionais, que estão alocados em grandes Grupos Políticos. Tais Grupos estão vinculados às matrizes ideológicas dos partidos de origem de cada Membro do Parlamento Europeu. Concomitantemente à transferência da incumbência das políticas migratórias para a alçada comunitária, as instituições da União também recebiam maiores competências em diversas matérias. A evolução de seus

organismos passa pelo incremento do nível de protagonismo que a parcela supranacional da instituição apresentará – demonstrado neste trabalho no papel do Parlamento Europeu.

Essa instituição, que ao longo de toda trajetória da União se caracteriza ainda como única instituição com eleições diretas para seu quadro constitutivo, igualmente adquiriu maiores competências ao passo do alargamento do projeto integracionista europeu. Inicialmente como um grupo de discussão, a então Assembleia Comum tinha somente poderes consultivos a si atribuídos. Já a partir de 1979, funções orçamentárias e supervisoras foram agregadas à medida em que os Tratados reformadores da Comunidade Europeia entravam em vigor.

Com o advento do Ato Único Europeu, a cooperação do Parlamento com as demais instituições do *framework* do bloco possibilitou a criação de emendas na legislação europeia. O estatuto de codecisor com a Comissão Europeia e Conselho Europeu fora alcançado com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1993, sendo consolidado no Processo Legislativo Ordinário no Tratado de Lisboa, ratificado em 2009. Com isso, a estrutura legislativa europeia apresenta a sustentação de três poderes: de deliberação, de função orçamentária e o poder normativo.

Para efetuar as análises das Resoluções legislativas do Parlamento Europeu dentro do marco temporal da pesquisa, a metodologia de análise documental foi efetuada sobre o texto final das peças, além de suas propostas de alteração. A análise documental em questão iniciou-se com as perguntas norteadoras deste trabalho, desenhando-se a partir disso conceitos-chave para apreciação. Com o objetivo de pontuar as posições dos Grupos políticos, para além dos resultados finais disponibilizados pelo *site* do Parlamento, lançamos mão da base de dados do *think tank* VoteWatch, na medida em que apresentam com maior clareza os votos de cada eurodeputado.

As Resoluções apresentaram delineações gerais favoráveis à acolhida humanizada dos refugiados oriundos do território sírio, o que se aproxima dos ideais originários do bloco europeu que estão vinculados à proteção dos Direitos Humanos. As Resoluções estudadas também deixam claro a intenção das instituições europeias em harmonizar os processos de solicitação de refúgio, assim como permitem verificar que a solução para a crise humanitária, aos olhos do Parlamento, está no compartilhamento dos refugiados entre os 28 Estados-membros da União. Por outro lado, pôde-se compreender diferentes posicionamentos e deliberações no decorrer das análises que evidenciam a composição *suis generis* da UE, no qual diversos Grupos Políticos se posicionaram de maneira contrária à resolução final das

peças apreciadas, demonstrando a compreensão de que os refugiados apresentam ameaça à estabilidade societal europeia.

A ampla gama de temas que se desdobram deste trabalho permite entrar em contato com diferentes aspectos referentes aos posicionamentos do Parlamento Europeu com as questões migratórias. Além disso, também se pode refletir, a partir dos resultados encontrados, sobre uma possível vinculação do campo ideológico da esquerda com um posicionamento que se aproxima da defesa dos Direitos Humanos, enquanto o campo ideológico da direita aparenta se aproximar de estratégias securitárias. Contudo, cabe apontar a limitação deste estudo frente às motivações singulares de cada eurodeputado, que podem refletir lealdades nacionais, partidárias e interesses de outras ordens.

Além disso, vale salientar que, embora as pontuações do Parlamento sejam favoráveis à acolhida dos refugiados, Grupos de todo espectro político aproximaram-se em algum momento do viés securitário na medida em que a maioria considera que o Espaço Schengen deve ser preservado, assim como as fronteiras externas da UE. A partir desta postura, o Parlamento legitima, em parte, o Complexo de Segurança europeu no que delimita e fortifica as suas fronteiras e trabalha para a regulação dos fluxos migratórios para dentro de Schengen.

Essa situação, inclusive, levanta questões de ordem da supranacionalidade da instituição, quais instâncias da UE teriam maiores poderes de ação, como isto estaria relacionado na conduta com os seus Estados-membros e como as demais organizações da UE se posicionariam em relação aos refugiados. Corroborando a ideia de Haddad (2008) em que a gênese humanitária do instituto de refúgio não está alheia a variantes políticas, o controle das fronteiras feito pela União é por vezes contestado pelos Estados-membros, os quais, em certas ocasiões, abdicam das Resoluções acordadas em nível europeu para garantir “a segurança do Estado”, em detrimento das obrigações humanitárias previstas pelos Tratados europeus.

Como este estudo apontou, a questão migratória tornou-se uma temática de suma importância na agenda política internacional. As reflexões aqui desenvolvidas apontam o quanto é uma temática complexa na qual se encontra em jogo seres humanos em desamparo, carentes de refúgio, ao mesmo tempo em que demanda exímio cuidado por parte das instituições europeias. A partir disto, este trabalho se mostra válido no que busca compreender como o Parlamento Europeu se posiciona perante estes desafios. O recorte temporal da pesquisa se limitou a trazer o panorama do pico de refugiados na Europa desde a Segunda Guerra Mundial e o papel do Parlamento Europeu. Mesmo diante de suas limitações, a

diversidade de questões que o tema levanta, aponta que há grande espaço para novas pesquisas nesta seara, sobretudo em virtude das transformações nos anos seguintes, assim como, compreender os posicionamentos posteriores do Parlamento Europeu. Para além, compreender as minúcias implicadas nestes processos se mostra necessário para ampliar o conhecimento das relações entre instituições internacionais e o cidadão em necessidade de proteção.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS **Global trends: forced displacement in 2016**. 2017a. Disponível em <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>. Acesso em: 25, set. de 2017.

_____. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 25, set. de 2017.

_____. **Syria Regional Refugee Response**. 2017b. Disponível em: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#>. Acesso em: 12, set., 2017.

ANDRADE, José Henrique Fischer de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de e ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ACOSTA, D. The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive). **European Journal of Migration and Law**, v. 11, p. 19–39, 2009.

BADIE, B. **La diplomatie des droits de l’homme: entre éthique et volonté de puissance**. Paris: Fayard, 2002.

BARDI, L. et al. **How to create a Transnational Party System**. A study prepared in the framework of the European Union Democracy Observatory for the European Parliament (AFCO Committee)’. EUDO Observatory on Political Parties & Representation (OPPR). Brussels: European Parliament, 2010.

BBC. **Migrant Crisis: Photo of drowned boy sparks outcry**. 3 de Set, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34133210>. Acesso em: 20 de jan., 2018.

BEALEY, F.; JOHNSON, A. G. **The Blackwell Dictionary of Political Science : A User’s Guide to Its Terms**. Oxford: Blackwell, 1999

BERNARDES, O. F. C. **Imigração no Mundo Contemporâneo e Estados Falidos: Guerra e Crise Humanitária na Síria**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, 2016.

BUZAN, B. **People, States and Fear: an agenda for international security in the pos-cold war era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; DE WILDE, Jaap & WAEVER, Ole. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers - The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CALOSSO, E.; PIZZIMENTI, E. Os Partidos Políticos ao Nível Europeu: Evolução, Institucionalização e possíveis desenvolvimentos. **Relações Internacionais**, v. 41, p. 23–42, 2014.

CAMARGO, S. DE. A União Europeia: Uma Comunidade em Construção. **Revista Contexto Internacional**, v. 30, n. 2, p. 467–522, 2008.

CAPPELATTI, M. D. **Da autonomia à independência: a Catalunha e o impacto das novas demandas nacionalistas na política do CDC**. Dissertação de Mestrado Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2018.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008 (Coleção Sociologia).

CENCIG, E.; SABANI, L. Voting Behaviour in the European Parliament and Economic Governance Reform: Does Nationality Matter? **Open Econ Rev**, v. 28, p. 967–987, 2017.

COLLETT, E. **The development of EU policy on immigration and asylum Policy Brief Series**. Washington: Migration Policy Institute, 2015. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/development-eu-policy-immigration-and-asylum-rethinking-coordination-and-leadership>. Acesso em: 20 de jan, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estado da União de 2015: É tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade**. 9 de set., 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pt.htm. Acesso em: 10 de jan., 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Guia do Processo Legislativo Ordinário**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016.

_____. **Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo**. Bruxelas: 2008. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST 13440 2008 INIT>. Acesso em: 4 jun. 2018.

COSTA, O. **A União Europeia e Sua Política Exterior: História, Instituições e Processo de tomada de decisão**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

COSTA, O.; BRACK, N. **Sistema decisório da União Europeia**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

CRAWLEY, H.; SKLEPARIS, D. Refugees, migrantes, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's "migration crisis". **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 1, p. 48–64, 2017.

CUNHA, H. H. F. DA. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. **Revista Ambivalências**, v. 2, n. 4, p. 189–213, 9 maio 2015.

DAMIN, C. J. Surgimento e trajetória do Estado Islâmico Emergence and trajectory of the Islamic State. **Boletim Meridiano 47**, v. 16, n. 148. mar-abr, p. 26–33, 2015.

DEL CARPIO, D. F. S. V. **Rechaçando Refugiados na União Europeia: a Influência da Guerra Global ao Terror nas Políticas Migratórias da União Europeia no Período de 2011 a 2015**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, Dec. 2009. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292009000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Aug. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S010285292009000300003>.

DOMESTICI-MET, Marie-José. The Challenge Posed by Migration to European Crisis Management: Some Thoughts in Light of the 'Arab Spring'. Em: GIBBONS, P.; HEINTZE, H. J. **The humanitarian challenge: 20 years European network on humanitarian action (NOHA)**. Nova York: Springer, 2015.

ELSPETH GUILD. Quem é o Imigrante? O Direito Europeu e a Categorização das Pessoas na União Europeia. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, 2011.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **European Asylum Support Office An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals** Bruxelas, 2016. Disponível em:
<<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

FERNANDES, J. M.; PEREIRA, J. S. Os programas eleitorais das europeias de 2014: dimensões de competição. **Relações Internacionais**, v. 41, p. 41–81, 2014

FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J.; RAPOPORT, H. Tradable Refugee-admission

Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration. **IZA Journal of European Labor Studies**, v. 4, n. 1, p. 1–13, 2015.

FERRIS, E.; KIRIŞCI, K. **The Consequences of Chaos**. Washington: Brookings Institution Press, 2016.

FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FREITAS, I. H. DE. O inimigo estrangeiro: a Diretiva de Retorno à luz da internacionalização dos Direitos Humanos **Revista Destaque Jurídico**, v. 1, n. 1/2, 5 dez. 2012.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77–104, 2013.

FULLERTON, M. A Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union. **Washington University Global Studies Law Review**, v. 10, n. 1, p. 87–132, 2011.

GIBBONS, P.; HEINTZE, H. J. **The humanitarian challenge: 20 years European network on humanitarian action (NOHA)**. Nova York: Springer, 2015.

GUHA-SAPIR, D. et al. Civilian deaths from weapons used in the Syrian conflict. **Bmj**, n. 4736, Out. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282648008_Civilian_deaths_from_weapons_used_in_the_Syrian_conflict_BMJ_printed_version. Acesso em: 12, jan. 2018.

GUIA, M. J.; PEDROSO, J. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da União Europeia. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, p. 129–144, dez. 2015.

GUILD, Elspeth. Quem é o imigrante? O direito europeu e a categorização das pessoas na União Europeia. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 19-45, Jun; 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100002>.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe**. Stanford: Stanford Univ. Press, 1958.

_____. International Integration: The European and the Universal Process. **International Organizations**, vol. 15, no. 3, 1961, pp. 366-392. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2705338>. Acesso em: 06 de abr. de 2017.

HADDAD, E. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

HAMPSHIRE, J. European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 42, n. 4, p. 537–553, 2015.

HATTON, T. J. European Asylum Policy. **National Institute Economic Review**, v. 194, n. October, 2005.

HIX, S. Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 39, n. 4, p. 663–688, nov. 2001.

HIX, S. Behavior Parliamentary with Two Principals: the Preferences , Parties , and Voting in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 688–698, 2008.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**. v. 50, n. 2, p. 494–511, 2006.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. Democratic Politics in the European Parliament. Cambridge: Cambridge University Press. 2007

HOVE, M. The Emergence of the New Cold War: The Syrian and Ukraine Conflicts. **Jadavpur Journal of International Relations**, v. 20, n. 2, p. 135–156, 2017

HOVE, M.; MUTANDA, D. The Syrian Conflict 2011 to the Present: Challenges and Prospects. **Journal of Asian and African Studies**, v. 50, n. 505, p. 559–570, 2015.

KANG, Y. **European Affiliations or National Interests?** An Analysis of Voting Patterns on Trade Policy in European Parliament. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, KIEP working paper, 2013. Disponível em: http://www.kiep.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=0000000000001858130&fileSn=0&bbbsId=search_report. Acesso em: 30, mar., 2018.

KARYOTIS, G. European Migration policy in the aftermath of september 11. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 20, n. 1, p. 1–17, 17 mar. 2007.

KINSELLA, D. Conflict in Context: Arms Transfers and Third World Rivalries during the Cold War. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 3, p. 557–81, 1994.

KLINGEMANN, H.-D. et al. **Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003**. Londres: Oxford University Press, 2006.

LEITE, A. P. M. R. **O Complexo de Segurança na União europeia: um estudo das implicações de segurança e defesa a partir da análise da crise de refugiados**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

LEONARD, S. The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. **Journal of Contemporary European Research**, v. 5, n. 3, p. 371–388, 2009.

LUCAS, S. A Beginner's Guide to Syria's Civil War. **Political Insight**, v. 7, n. 1, p. 12–15, 2016.

MAGNETTE, P. European governance and civic participation: Beyond elitist citizenship? **Political Studies**, v. 51, n. 1, p. 144–160, 2003.

MCELROY, G.; BENOIT, K. Party Groups and Policy Positions in the European Parliament. **Party Politics**, v. 13, n. 1, p. 5–28, 2007.

MCELROY, G.; BENOIT, K. Policy positioning in the European Parliament. **European Union Politics**, v. 13, n. 1, p. 150–167, 2012.

MEDEIROS, M. D. A.; PAIVA, M. E.; LAMENHA, M. Legitimidade, representação e tomada de decisão: O Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 154–173, 2012.

MEDEIROS, M. DE A.; CAMPOS, C. R. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 29–52, 2009.

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 144-162, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292013000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100008>

NETO, O. F. **Embates Políticos Ideológicos na Cris Europeia: o caso da centro-esquerda e da centro-direita no Parlamento Europeu**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2014.

OSTRAND, N. The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States. **Journal on Migration and Human Security**, v. 3, n. 3, p. 255–279, 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. **sobre migração e refugiados na Europa**. 2015. Disponível em:
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2833>
 (RSP). Acesso em:20, jan, 2018.

_____. **Os cidadãos europeus em 2016: percepções e expectativas, combate ao terrorismo e à radicalização**. 2016a. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pt/be-heard/eurobarometer/europeans-in-2016-perceptions-and-expectations-fight-against-terrorism-and-radi>. Acesso em: 12 de jan., 2018.

_____. **Sobre a situação das mulheres refugiadas e requerentes de asilo na EU**. 2016b. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2325> (INI). Acesso em:20, jan., 2018.

_____. **Situação no Mediterrâneo e necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração**. 2016c. Disponível em:
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2095>
 (INI)#tab-0. Acesso em:20, jan., 2018.

_____. **Refugiados: inclusão social e integração no mercado de trabalho**. 2016d. Disponível em:
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2321>
 (INI). Acesso em:20, jan, 2018.

PAPADOPOULOS, A. G. Migration and security threats in south-eastern Europe. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 11, n. 4, p. 451–469, 2011.

PAPADOPOULOS, Y.; MAGNETTE, P. On the Politicisation of the European Union: Lessons from Consociational National Politics. **West European Politics**, v. 33, n. 4, p. 711–729, 2010.

PERRA, A. From the Arab Spring to the Damascus Winter: The United States, Russia, and the New Cold War. **Contemporary Review of the Middle East**, v. 3, n. 4, p. 363–386, 2016.

PITA, R.; DOMINGO, J. The Use of Chemical Weapons in the Syrian Conflict. **Toxics**, v. 2, n. 3, p. 391–402, 2014.

RASMUSSEN, M. K. Another side of the story: A qualitative case study of voting behaviour

in the European parliament. **Politics**, v. 28, n. 1, p. 11–18, 2008.

RAUNIO, T.; WAGNER, W. **Ideology or national interest? External relations votes in the European Parliament**. Amsterdam: SSRN Research Paper 2017/0 Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988821. Acesso em: 20 de jan, 2018.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 18, n. 37, p. 17–30, 2010.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 61-83, Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782014000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 de out. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S010444782014000100004>.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, p. 297–323, 2005.

SERVENT, A. R. **Institutional and Policy Change in the European Parliament: Deciding on Freedom, Security and Justice**. Londres: Palgrave Macmilan, 2015.

SILVA, W. C.; AMARAL, N. DE A. DO. A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Sequência**, n. 66, p. 235–259, 2013.

SLIM, H.; TROMBETTA, L. Syria Crisis Common Context Analysis. Nova York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2014.

SOLEIMANPOUR, N. **Harmonization in the European Union through Common Asylum Policies**. Dissertação de Mestrado. Örebro Universitet, 2015.

TANNO, G. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 47–80, 2003.

THIELEMANN, E.; EL-ENANY, N. The Myth of “Fortress Europe”: The (true) impact of European integration on refugee protection. n. September, p. 1–29, 2008.

TOSTES, Ana Paula. Razões da intolerância na Europa integrada. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 52, n. 2, p. 335-376, June 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200003&lng=en&nrm=iso>. access

on 15 Aug. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200003>.

VARELA, D. Just a Lobbyist? **European Union Politics**, v. 10, n. 1, p. 7–34, 2009.

VELASCO, S. **Imigração na União Européia: uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional**. Campina Grande: Editora da Universidade Estadual da Paraíba, 2014.

VOTEWATCH. **Migration and refugees in Europe**. 2015. Disponível em: <https://www.votewatch.eu/en/term8-migration-and-refugees-in-europe-joint-motion-for-resolution-vote-resolution.html>. Acesso em: 20 jan, 2018.

_____. **The situation of women refugees and asylum seekers in the EU**. 2016a. <https://www.votewatch.eu/en/term8-the-situation-of-women-refugees-and-asylum-seekers-in-the-eu-motion-for-resolution-vote-femm-committ.html>. Acesso em: 20 jan, 2018.

_____. **The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration. 2016b** <https://www.votewatch.eu/en/term8-the-situation-in-the-mediterranean-and-the-need-for-a-holistic-eu-approach-to-migration-motion-for-r-21.html> Acesso em: 20 jan, 2018.

_____. **Refugees: social inclusion and integration into the labour market**. 2016c. Disponível em: <https://www.votewatch.eu/en/term8-refugees-social-inclusion-and-integration-into-the-labour-market-motion-for-resolution-vote-resoluti.html>. Acesso em: 20 jan, 2018.

WATTS, D. **The European Union**. Edimburgo: Edimburgh University Press, 2008.

WEAVER, O. et al. European Security Identities. **Journal of Common Market Studies**, v. 34, n. 1, 1996.

WHITAKER, R.; HIX, S.; ZAPRYANOVA, G. Understanding Members of the European Parliament: Four waves of the European Parliament Research Group MEP survey. **European Union Politics**, v. 18, n. 3, p. 491–506, 2017.

WILLIAMS, P. D. **Security Studies: an Introduction**. Londres: Routledge, 2008.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br