



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Patrícia Porto de Barros

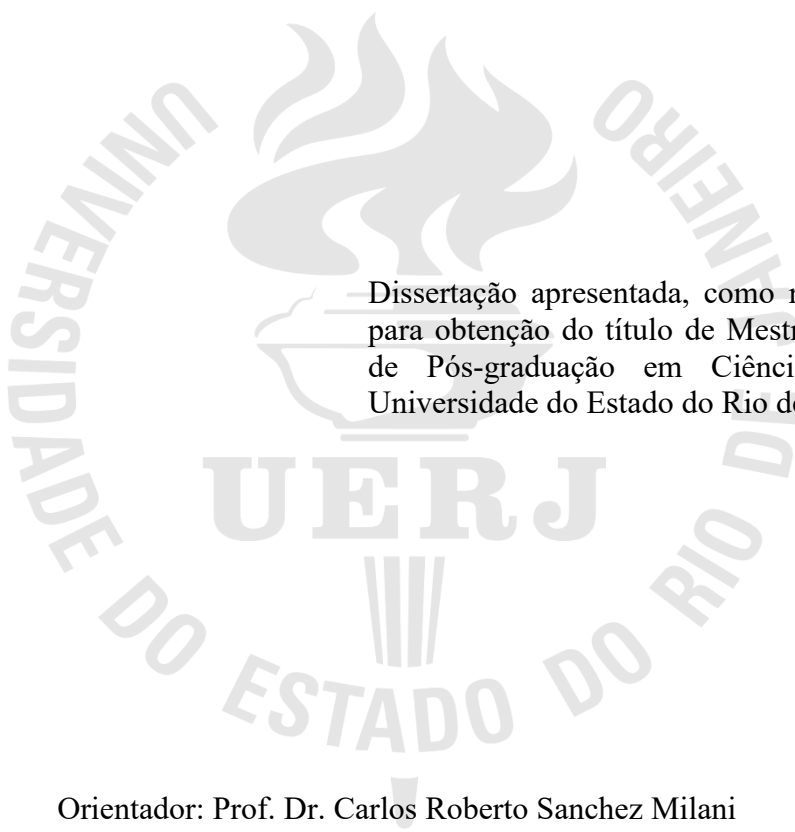
**Cooperação internacional, securitização da migração e direitos humanos:  
uma análise dos relatórios de implementação do acordo de 2016 entre a  
União Europeia e a Turquia**

Rio de Janeiro

2020

Patrícia Porto de Barros

**Cooperação internacional, securitização da migração e direitos humanos: uma análise dos relatórios de implementação do acordo de 2016 entre a União Europeia e a Turquia**



-Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2020

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

B277 Barros, Patrícia Porto de.  
Cooperação internacional, securitização da migração e direitos humanos: uma análise dos relatórios de implementação do acordo de 2016 entre a União Europeia e a Turquia / Patrícia Porto de Barros. – 2020.  
99 f. : il.

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Migração forçada - Teses. 2. Direitos humanos - Teses. 3. Cooperação internacional - Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 314.7.045

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Patrícia Porto de Barros

**Cooperação internacional, securitização da migração e direitos humanos: uma análise dos relatórios de implementação do acordo de 2016 entre a União Europeia e a Turquia**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de fevereiro de 2020.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. María del Carmen Villarreal Villamar  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Maurício Santoro Rocha  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Rio de Janeiro

2020

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais, Vanda e Paulo, por todo incentivo e amor incondicional ofertados durante esta trajetória.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela conclusão desta etapa. Também sou demasiadamente grata aos meus pais, que me deram o privilégio de estudar, buscaram amenizar meus dias mais difíceis e, apesar de receosos com algumas das minhas escolhas, nunca me impediram de voar. Obrigada por serem pais presentes, me ensinarem os mais altos valores e por acreditarem e confiarem em mim.

Minha gratidão também se dirige a todos os professores que me mostraram novos caminhos e que se tornaram referência no meu processo de desenvolvimento. Em especial, ao meu querido orientador, Carlos Milani, por confiar nas minhas ideias, por seus comentários durante a elaboração deste trabalho e pelas aulas que me instigaram a desenvolvê-lo.

À professora María Villarreal, uma mulher incrível, que compartilha conhecimentos com empatia e entusiasmo, sou grata pela amizade, pelos conselhos, pelas sugestões de textos, por todo o incentivo e por ser alguém em quem eu posso me inspirar.

Aos meus amigos, obrigada por toda a força recebida ao longo deste percurso e pela compreensão em todos os momentos em que precisei me ausentar para atender às demandas da vida acadêmica. Estendo também meus agradecimentos aos funcionários do IESP, pelo suporte essencial no cotidiano acadêmico.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por seu Programa Bolsa Nota 10, agradeço pelo apoio financeiro que me auxiliou no desenvolvimento desta pesquisa.

A todos, o meu sincero muito obrigada.

A injustiça que se faz a um, é uma ameaça que se faz a todos.

*Montesquieu*

## RESUMO

BARROS, Patrícia Porto de. *Cooperação internacional, securitização da migração e direitos humanos: uma análise dos relatórios de implementação do acordo de 2016 entre a União Europeia e a Turquia*. 2020. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

A guerra civil na Síria ocasionou o deslocamento forçado de cerca de 12 milhões de pessoas. Dentre estas, 6.5 milhões são refugiados. A maior parte destes se encontra na Turquia, país de trânsito para as pessoas com destino aos Estados-Membros da União Europeia (UE). Tal questão suscita desconforto por parte da UE que, diante desse cenário, mantém e reforça um processo de securitização da migração, que está presente em boa parte da formação normativa do bloco, desde o início de sua integração. Tal processo tem diversas dimensões, sendo os acordos de cooperação internacional, assinados no contexto da externalização das fronteiras, uma delas. Neste âmbito, em 2016 foi firmado um acordo entre a UE e a Turquia, no qual um dos principais objetivos era a redução da chegada de imigrantes considerados ‘indesejados’ no território europeu. Em troca do reforço das fronteiras turcas, foram ofertados tanto benefícios políticos, quanto econômicos à Ancara. Frequentemente, estes compromissos de ajuda externa estão condicionados a interesses e, como veremos, este caso não foi diferente. Nosso estudo também confirma a literatura que mostra que descasos com o respeito aos direitos humanos não exercem influência significativa sobre os montantes direcionados à cooperação internacional. Tais conclusões foram obtidas a partir da análise dos relatórios da Comissão da União Europeia sobre a implementação deste acordo e da revisão da literatura referente aos temas aqui abordados. Em busca de informações complementares, também visitamos o escritório de migração em Adana, onde foi realizada uma entrevista semiestruturada com o especialista em refúgio e chefe do grupo de proteção temporária local.

Palavras-chave: Migrações Forçadas. Cooperação Internacional. Securitização da Migração. Direitos Humanos.



## ABSTRACT

BARROS, Patrícia Porto de. *International cooperation, securitization of migration and human rights: an analysis of the reports on the implementation of the 2016 EU-Turkey agreement*. 2020. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

The civil war in Syria has forced the displacement of around 12 million people, including 6.5 million refugees. Most of these refugees went to Turkey, a country that acts as a bridge to the Member States of the European Union (EU). This issue causes discomfort on the part of the EU, which, in view of this scenario, maintains and reinforces a process of securitization of migration. This process has been present in a vast part of the EU normative formation since the beginning of its integration. It also has several dimensions, one of which is the international cooperation agreements, signed in the context of externalizing borders. In this context, in 2016, an agreement was signed between the EU and Turkey. One of its main objectives was to reduce the arrival of 'unwanted' immigrants in the European territory by strengthening control operations at the Turkish borders. In exchange, political and economic benefits were offered to Ankara. These external aid commitments are often conditional on interests, and, as we shall see, it was not different in this case. Our study also confirms the literature that shows that neglect in terms of human rights does not have a significant influence on the amounts of money directed to international cooperation. Such conclusions were obtained from the analysis of the reports from the Commission of the European Union on the implementation of this agreement and from the review of the literature referring to the topics addressed here. In search of additional information, we also visited the migration office in Adana, where a semi-structured interview was conducted with a refugee specialist and head of the local temporary protection group.

Keywords: Forced Migrations. International Cooperation. Securitization of Migration. Human Rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Entrada do Campo de Refugiados em Adana-Turquia.....	60
Figura 2 –	Lateral do Campo de Refugiados em Adana-Turquia.....	61
Figura 3 –	Passagens irregulares na fronteira marítima da Turquia para a Grécia, em 2016-2017, por semana.....	65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AI	Anistia Internacional
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
DH	Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ELS	Exército Livre da Síria
EI	Estado Islâmico
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	European Police Office (Agência Europeia de Polícia)
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para a População
HRW	Human Rights Watch (Observatório de Direitos Humanos)
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria (Estado Islâmico do Iraque e da Síria)
MSF	Médicos sem Fronteiras
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEP	Procedimentos de Entrada Protegida
UE	União Europeia
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	12
1	<b>FLUXOS MIGRATÓRIOS E DESLOCAMENTOS FORÇADOS.....</b>	15
1.1	<b>Cooperação Internacional e os interesses dos Estados.....</b>	19
1.2	<b>Securitização das migrações: um enfoque na União Europeia.....</b>	22
1.3	<b>Externalização das Fronteiras.....</b>	28
2	<b>A GUERRA CIVIL NA SÍRIA E A RELAÇÃO TURQUIA-UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE 2016.....</b>	34
2.1	<b>A chegada da família Assad ao poder e a guerra civil na Síria.....</b>	34
2.2	<b>Relação Turquia-União Europeia e a migração para os seus respectivos territórios.....</b>	39
2.3	<b>O acordo de 2016 e a sua implementação.....</b>	43
2.3.1	<u>Seção “Introdução” dos relatórios.....</u>	45
2.3.2	<u>Retorno à Turquia de todos os novos migrantes em situação irregular na Grécia.....</u>	47
2.3.3	<u>"Um por um" (1:1) – Programa de Reassentamento da Turquia para a UE...</u>	51
2.3.4	<u>Prevenção da emergência de novas rotas marítimas ou terrestres de migração irregular.....</u>	54
2.3.5	<u>Regime voluntário de admissão por motivos humanitários.....</u>	55
2.3.6	<u>Liberalização do regime de vistos.....</u>	56
2.3.7	<u>Mecanismo em favor dos refugiados na Turquia.....</u>	57
2.3.7.1	Visita ao campo de refugiados em Adana (Turquia).....	59
2.3.8	<u>Modernização da união aduaneira.....</u>	62
2.3.9	<u>Processo de adesão.....</u>	62
2.3.10	<u>Condições humanitárias na Síria.....</u>	63
2.3.11	<u>Seção “Conclusão” dos relatórios analisados.....</u>	64
3	<b>INTERESSES QUE OPRIMEM DIREITOS.....</b>	67
3.1	<b>União Europeia: uma potência normativa?.....</b>	67
3.2	<b>Aparatos de exclusão dentro do sistema de soberania estatal.....</b>	73
3.3	<b>Interesses turcos e europeus no acordo de 2016.....</b>	77

3.3.1	<u>Condições precárias vividas pelos solicitantes de asilo e refugiados.....</u>	80
3.3.2	<u>Interesses que contradizem a defesa normativa dos direitos humanos.....</u>	83
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	85
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	89

.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a quantidade de indivíduos forçados a se deslocar tem alcançado números recordes (ACNUR, 2016a). Em todo o mundo, em razão de guerras, violência e perseguições, ao menos 70,8 milhões de pessoas se enquadram na condição de deslocados forçados (NAÇÕES UNIDAS, 2018). A guerra civil na Síria, por exemplo, ocasionou a migração de cerca de 12,2 milhões de sírios (Ibidem), dos quais, 5 milhões deixaram o país (UNHCR, 2018a). Dentre estes, mais de 3 milhões<sup>1</sup> se destinaram à Turquia, o que a tornou, a nível mundial, a maior receptora de refugiados (UNHCR, 2018b).

Enquanto a maioria destes refugiados permanece em território turco, uma pequena parcela continua migrando com destino a países membros da União Europeia (UE), em especial, a Grécia. Isso acontece por questões de proximidade geográfica e por este país europeu ser considerado a porta de entrada mais fácil para o que alguns migrantes imaginam ser o início de uma vida melhor. Determinados grupos também se destinam a outros Estados-Membros, onde acreditam que irão lidar com condições de acolhimento mais favoráveis. Neste contexto, dentre as nações que compõem a UE, a Alemanha tem sido a principal receptora de solicitantes de asilo/refúgio<sup>2</sup> e refugiados<sup>3</sup> (OIM, 2018).

Até pouco tempo, a Turquia era majoritariamente um país de trânsito e emissor destes fluxos migratórios. Porém, nos últimos anos, também tem se destacado como país de destino. Tal cenário corrobora com o reforço de medidas de externalização das fronteiras no âmbito da securitização da migração na União Europeia. Ou seja, a aproximação destes fluxos aos Estados-Membros da União fomenta atitudes securitárias, visto que o migrante é interpretado como uma ameaça. Além disso, são ampliados os procedimentos de externalização, os quais englobam um conjunto de ações que busca manter estas pessoas fora da jurisdição de determinados Estados e retirar as que conseguiram adentrá-los.

Neste contexto, onde os países com mais recursos buscam dificultar o acesso destes indivíduos a seus respectivos territórios, a Turquia, cada vez mais, se torna um ator-chave para os interesses europeus. Com isso, em março de 2016, a União Europeia firmou um compromisso no âmbito migratório com o governo turco. Neste, ficou acordado o auxílio

---

<sup>1</sup> O que equivale a aproximadamente 0,5% da população turca, que é composta por 71 milhões de habitantes (BETTER LIFE INDEX, 2017).

<sup>2</sup> Gostaríamos de esclarecer que, neste trabalho, o termo ‘asilo’ é utilizado como sinônimo da palavra ‘refúgio’. Ou seja, não tem a ver com o instituto do asilo político da doutrina brasileira.

<sup>3</sup> Estes solicitantes de asilo e refugiados vieram de diferentes países – não apenas da Síria. Eles também não entraram na União Europeia exclusivamente pela Grécia, tampouco passaram necessariamente pela Turquia.

político e econômico de Bruxelas à Ancara que, dentre outras atividades, passou a atuar junto aos agentes europeus, como os funcionários da FRONTEX, no bloqueio dos fluxos indesejados<sup>4</sup> pela União.

Entre 2016 e 2017, a Comissão da União Europeia publicou sete relatórios referentes à implementação do que ficou acordado entre as partes. Tomando como base estes documentos, o presente trabalho foi elaborado com o objetivo de responder a uma questão central, que pode ser formulada da seguinte maneira: “quais são os principais elementos norteadores da implementação do acordo de 2016 entre a Turquia e a União Europeia no âmbito migratório?”.

Nossa hipótese é que estes elementos são: a predominância dos interesses do ator mais poderoso nos acordos de cooperação internacional, neste caso, a UE (HAYTER, 1971; KENNAN, 1971; DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; LANCASTER 2007); a securitização da migração, que vigora desde o início da formação normativa da União Europeia (FERREIRA, 2011; PINYOL-JIMÉNEZ, 2012; VELASCO, 2014; DONNELLY, 2017); e a externalização das fronteiras, que representa um conjunto de medidas tomadas por países com mais recursos para frear os fluxos migratórios que os têm como destino (MORGADES, 2010; PALM, 2016; GARCÉS-MASCAREÑAS; MONTIJANO, 2017; OSSO, 2016).

Outras subquestões também foram levantadas com o intuito de ampliar, amparar e contextualizar esta análise. Dentre estas, podemos citar as seguintes perguntas: (1) “quais são os principais fatores que impulsionaram o estabelecimento deste acordo?”; (2) “em qual contexto ele foi assinado?”; (3) “o que foi estipulado neste compromisso?”; (4) “quais aspectos do acordo foram, de fato, implementados?”; (5) “quais têm sido os reflexos desta implementação?”; (6) “as pessoas que compõem estes fluxos têm tido seus direitos respeitados?”, entre outras.

Para respondermos a estas perguntas, desenvolvemos uma pesquisa majoritariamente qualitativa, que usou como técnica a revisão documental, com enfoque nos relatórios da Comissão sobre a implementação das medidas acordadas. Também revisamos a literatura referente a temas como o autointeresse presente na cooperação internacional, a securitização das migrações, a externalização de fronteiras e a influência dos direitos humanos nos acordos de cooperação internacional.

---

<sup>4</sup> Este termo será explicado e exemplificado no primeiro capítulo, porém, de forma resumida, podemos dizer que os fluxos indesejados são compostos por pessoas com um perfil socioeconômico que não atende aos interesses da União Europeia.

Ademais, realizamos uma visita de campo à Turquia, entre agosto e setembro de 2019. Neste período, coletamos imagens e conduzimos uma entrevista semiestruturada com o especialista em refúgio e chefe do grupo de proteção de Adana, para compreendermos questões ausentes nos relatórios e nas demais fontes utilizadas para o desenvolvimento desta pesquisa. De forma complementar, adotamos uma análise quantitativa, que se embasou na metodologia de contagem de palavras de Van Der Veen (2001), que será apresentada nos próximos capítulos, para examinarmos as subdivisões dos relatórios da Comissão sobre a implementação deste acordo.

O conteúdo produzido permitiu que este trabalho se formasse a partir da estruturação de três seções. No primeiro capítulo, abordamos dados e conceitos referentes às migrações, com enfoque na migração forçada; também apresentamos algumas questões relacionadas à cooperação internacional; por fim, trazemos o conceito de securitização da migração e uma de suas vertentes, a externalização das fronteiras. No capítulo seguinte, contextualizamos alguns acontecimentos-chave, como a guerra civil na Síria e marcos da aproximação entre a Turquia e a União Europeia no decorrer dos anos. Ademais, apresentamos uma análise da implementação do que ficou conhecido como ‘acordo de 2016’, a partir dos sete relatórios publicados pela Comissão da UE.

No terceiro e último capítulo, tomando como base estes mesmos relatórios, analisamos declarações de organismos internacionais, organizações não governamentais e acadêmicos que atuam no campo dos direitos humanos e versam sobre as ações implementadas a partir do que ficou acordado entre a União Europeia e a Turquia. Nesta parte, examinamos a efetivação do compromisso entre Ankara e Bruxelas, fundamentados nos direitos daqueles que são diretamente afetados por tais medidas, os solicitantes de asilo e refugiados. Nesta seção, avaliamos que temas como o autointeresse e o sistema de soberania estatal estão relacionados à condescendência com atitudes que vão de encontro ao respeito destes mesmos direitos.



## 1 FLUXOS MIGRATÓRIOS E DESLOCAMENTOS FORÇADOS

*You have to understand that no one puts children in a boat  
unless the water is safer than the land.*

Warsan Shire

As migrações não são um fenômeno recente, pelo contrário, acontecem há séculos e são parte essencial da “construção das identidades nacionais de diversos países ao redor do mundo” (SCHUMACHE, SALUM, 2017, p. 19). Os fluxos migratórios são capazes de influenciar a densidade populacional nos países de origem, trânsito e destino; causar impactos econômicos, por exemplo, ao considerarmos a circulação de bens, serviços e remessas financeiras; mobilizar ações sociais, como a criação de redes de apoio ou, ao contrário, movimentos xenofóbicos<sup>5</sup> de contestação das políticas de acolhimento; e também atuar na esfera sociocultural, a partir de configurações de sociedades multiculturais e da geração de desigualdades decorrentes da falta de coesão e integração social (MAZZA, 2015).

No período posterior à Guerra Fria, a globalização, que tem como uma das características mais marcantes o aumento de variados fluxos transfronteiriços, como o de pessoas, bens comerciais, valores culturais, entre outros, era vista por muitos como algo irreversível (CASTLES, MILLER, 2004). O fim dos Estados nacionais também fazia parte de publicações de cientista sociais, sociólogos e economistas muito apressados em definir um diagnóstico definitivo da realidade internacional (Ibidem).

Na contramão destas declarações, apesar da globalização facilitar a locomoção de alguns indivíduos, políticas migratórias restritivas fizeram com que este processo ficasse mais difícil para outros, tornando “o direito à mobilidade [...] mais seletivo e dependente da classe social do que antes” (CASTLES, 2010, p. 15). Sendo esta desigualdade nas condições migratórias responsável pela exploração e marginalização de muitos migrantes (CASTLES, 2010).

---

<sup>5</sup> “O termo xenofobia provém do conceito grego composto por xénos (“estrangeiro”) e phóbos (“medo”). A xenofobia faz, portanto, referência ao ódio, ao receio, à hostilidade e à repulsa relativamente aos estrangeiros. A palavra também é usada como extensão à fobia em relação aos grupos étnicos diferentes ou às pessoas cuja fisionomia social, cultural e política se desconhece. A xenofobia é uma ideologia que consiste na não-aceitação das identidades culturais que sejam diferentes da nossa” (CONCEITO, 2011).

Lahav e Guiraudon (2000) apresentam o conceito de dilema do controle, o qual se refere à questão sobre “como reconciliar um paradigma econômico neoliberal de uma – preferencialmente global – livre circulação de bens, serviços e capital e uma contínua vontade [...] de controlar o movimento das pessoas” (HESS; KASPAREK, 2017, p. 60, tradução nossa). Idealmente, espera-se que a imigração só traga vantagens, sendo os indivíduos que a compõem vistos através de uma vinculação a custos (notadamente o custo social e o cultural) e benefícios (principalmente os econômicos) (SAYAD, 1998).

Neste âmbito, os migrantes indesejados são impedidos de adentrar determinados Estados, seja pela não concessão de vistos ou pelo reforço dos controles fronteiriços (VELASCO, 2014). Este grupo é representado pelos indivíduos que não têm recursos financeiros, não são profissionalmente qualificados e são vistos como possíveis futuros usuários de serviços sociais de bem-estar, diferente dos empresários, turistas e dos trabalhadores qualificados (AHLBÄCK, 2006). Para os primeiros, o controle migratório ultrapassou as fronteiras externas da União Europeia, situação que veremos no decorrer deste trabalho a partir do conceito de ‘externalização de fronteiras’.

Esta externalização é uma forma de execução da securitização da migração, processo que levou a abordagem do tema migratório para a agenda de segurança de algumas nações. Os atentados terroristas são marcos expressivos para o reforço deste processo, a começar pelos de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), que “trouxeram a imigração para o primeiro plano da política das nações desenvolvidas” (MAZZA, 2015, p. 245) e aceleram “a institucionalização securitária da migração e movimentação de pessoas” (FERREIRA, 2011, p.52), conforme será exposto nas próximas subseções.

As causas que motivam estes fluxos migratórios são as mais diversas possíveis e englobam desde a busca por um novo local para viver após a aposentadoria até a penúria de recursos sociais, a degradação ambiental e a fuga de conflitos armados. A guerra civil na Síria, por exemplo, começou em 2011 e já ocasionou o deslocamento forçado de aproximadamente 12,2 milhões de pessoas, número que representa mais da metade da população do país (NAÇÕES UNIDAS, 2018). Sendo o fluxo de refugiados, mais especificamente de refugiados sírios, destacado em nosso estudo, já que o mesmo representa um elemento fundamental de incentivo para o acordo de 2016, firmado entre a Turquia e a União Europeia.

Contudo, antes de prosseguirmos para a apresentação de um breve panorama do refúgio no contexto internacional, o qual nos ajudará a situar nossa pesquisa, cabe a nós

diferenciar e esclarecer alguns dos termos que serão utilizados no decorrer deste trabalho. De acordo com a Organização das Nações Unidas, temos que:

**Refugiado:** [é a] pessoa que foi forçada<sup>6</sup> a deixar seu país de origem e requer ‘proteção internacional’ devido ao risco de violência ou perseguição caso voltasse para casa. Isso inclui pessoas que fogem de guerras. O termo tem suas raízes em instrumentos legais internacionais, notadamente a Convenção de Refugiados de 1951, o Protocolo de 1967 e a Convenção de 1969 da Organização da Unidade Africana (OUA). Uma pessoa pode obter o status de refugiado solicitando-o individualmente. Em casos de grande afluência, o status pode ser concedido ‘*prima facie*’ (imediatamente). Os refugiados não podem regressar ao seu país de origem, a menos que seja estritamente um retorno voluntário. **Solicitante de refúgio/[asilo]:** [é a] pessoa que solicitou individualmente o status de refugiado e está aguardando o resultado de seu parecer. Os solicitantes de refúgio recebem ‘proteção internacional’ enquanto suas solicitações estão sendo avaliadas e, assim como os refugiados, não podem voltar para casa, a menos que seja um retorno voluntário. **Pessoa internamente deslocada:** são pessoas que foram forçadas a deixar suas casas para ir a outro lugar em seu próprio país, em busca de proteção e segurança (NAÇÕES UNIDAS, 2018, grifo do autor).

Do mesmo modo, antemão às informações que serão apresentadas a seguir, nos compete informar que os dados relativos à migração mundial são apenas uma estimativa. Isso acontece por questões como o fato de muitos países focarem nos fluxos de entrada em detrimento dos de saída, ou sequer tomarem nota deste último, além da falta de recursos, infraestrutura e uniformidade na coleta desses dados (OIM, 2018). Ademais, também podemos considerar fatores como a geografia de alguns países, o que dificulta a gestão de suas fronteiras e, por conseguinte, a coleta de dados referentes à migração como um todo (Ibidem).

Em 2015, estima-se que haviam mais de 65 milhões de deslocados forçados pelo mundo, representando a maior quantidade deste perfil de deslocamento já visto desde o início das publicações com tais estimativas (UNHCR, 2016). Porém, nos anos seguintes, este número seguiu aumentando. Dados mais recentes mostram que, em todo o mundo, ao menos 70,8 milhões de indivíduos foram deslocados a força em razão de guerras, violência e perseguições e, dentre estes, 41,3 milhões são deslocados internos, ou seja, permanecem em seus países de origem; 25,9 milhões conseguiram o status de refugiado (dos quais apenas 16% se encontra em países desenvolvidos, sendo 53% com origem em apenas cinco países: Síria – 6,7 milhões, Afeganistão – 2,7 milhões, Sudão do Sul – 2,3 milhões, Mianmar – 1,1 milhões e Somália – 0,9 milhões, e mais da metade composta por crianças<sup>7</sup>); e 3,5 milhões são solicitantes de asilo (UNHCR, 2018a).

<sup>6</sup> Porém, vale ressaltar “que muito raramente a migração é completamente ‘voluntária’ ou ‘livre’” (MEZZADRA, 2015, p. 13, grifo do autor).

<sup>7</sup> Neste relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, todas as pessoas com menos de 18 anos foram contabilizadas enquanto crianças.

Atualmente, a quantidade de pessoas que foi forçada a se deslocar é maior do que a população de países como Reino Unido, França e Itália (ACNUR, 2016a). No que tange o destino destes fluxos, quando consideramos a porcentagem de refugiados em um país com relação ao seu número total de habitantes, o Líbano fica em primeiro lugar como receptor dos mesmos, já que 1 a cada 6 pessoas no país é um refugiado, seguido pela Jordânia (1 a cada 14) e depois pela Turquia (1 a cada 22) (UNHCR, 2018a). Por outro lado, quando consideramos os números absolutos, a Turquia alcança a primeira colocação a nível mundial na recepção de refugiados<sup>8</sup>, cenário que se repete pelo quinto ano consecutivo, sendo a maior parte destes fluxos composta por sírios (3,6 milhões), seguida por iraquianos (39 mil), iranianos (8,7 mil) e afegãos (6,6 mil) (Ibidem). Para se ter uma ideia de valores destinados a esta questão, observamos que do começo da guerra civil na Síria, em 2011, até outubro de 2015, a Turquia havia gasto cerca de € 3,9 bilhões<sup>9</sup> com estes refugiados (CALAMUR, 2015) e, no final de 2017, este valor subiu para € 25,9 bilhões<sup>10</sup> (HURRIYET, 2017).

Também é interessante pontuar que, a nível mundial, até 2010 havia menos de 30 mil refugiados sírios e que a Síria ocupava o terceiro lugar dentre os principais Estados de acolhida desta categoria de fluxo migratório, para onde se destinavam majoritariamente os iraquianos (OIM, 2018). Ou seja, em menos de uma década a guerra civil foi capaz de tornar um dos principais receptores de refugiados no principal emissor desse mesmo fluxo<sup>11</sup>.

Hess e Kasperek (2017) acreditam que o começo da guerra civil na Síria e o deslançar da Primavera Árabe, evento que a impulsionou, poderiam ser interpretados como sinais de alerta para um possível crescimento dos fluxos migratórios. Por outro lado, eles também afirmam que as instituições e Estados da União Europeia não responderam a estes acontecimentos em tempo propício, sendo então, nos termos dos autores, 'pegos de surpresa em 2015' (HESS; KASPAREK, 2017). Apesar disso, não podemos considerar que o acordo de 2016 tenha sido uma medida repentina, tampouco que o principal objetivo do mesmo tenha sido a proteção das pessoas nele envolvidas. Este modelo de cooperação já vinha sendo esboçado há anos, como veremos na seção 1.2 e 1.3 e envolve questões mais vigorosas e influentes que as humanitárias, como exposto a seguir.

---

<sup>8</sup> Existem 3,7 milhões de refugiados na Turquia (UNHCR, 2018b). Os demais países que se destacam como receptores de fluxos de refugiados são: Paquistão (1,4 milhão), Uganda (1,2 milhão), Sudão e a Alemanha (ambos com 1,1 milhão cada) (Ibidem).

<sup>9</sup> Esta conversão de valores foi realizada de USD para EUR, a partir do sítio eletrônico do Banco Central do Brasil (<https://www.bcb.gov.br/conversao>), de acordo com a cotação das moedas no dia da publicação da matéria referenciada.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> O conflito sírio e a migração originária desse país serão contextualizadas no capítulo dois.

## 1.1 Cooperação Internacional e os interesses dos Estados

A cooperação internacional pode ser vista como um mecanismo complexo e contraditório, que tem como elemento fundamental para sua institucionalização o discurso do presidente Harry Truman no pós-Segunda Guerra Mundial (MILANI, 2018)<sup>12</sup>. Há exatos 70 anos, em 1949, no quarto ponto de seu discurso, Truman promoveu o que conhecemos hoje como ajuda externa. Depois disso, não demorou muito para que surgissem questionamentos a respeito dos objetivos desta ajuda. Adeptos de distintas teorias das relações internacionais têm respostas variadas para esta questão, mas, de forma geral, podemos dizer que estes objetivos, frequentemente, têm relação tanto com questões domésticas, quanto internacionais (LANCASTER, 2007).

A partir do começo dos anos 2000, a ajuda internacional havia se tornado algo comum e era esperado que os países mais ricos ajudassem os mais pobres (Ibidem). No início do século XXI, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) concluíram que a ajuda externa raramente foi utilizada como um instrumento central dos países doadores no que diz respeito à proteção de interesses políticos e de segurança nacional. Porém, ao observarmos os últimos anos com outras lentes, é possível averiguarmos um cenário distinto.

Os ataques de 11 de setembro, por exemplo, predisuseram as elites políticas e as populações americanas e europeias a apoiarem o direcionamento de altos montantes para a ajuda externa, o que refletiu significativamente na ajuda destinada ao Oriente Médio, que entre 2001 e 2004 chegou a ser quadruplicada<sup>13</sup> (LANCASTER, 2007). Além disso, “muitos governos e agências, a reboque das decisões e necessidades do governo norte-americano, passaram a priorizar as estratégias de segurança e o combate contra as diferentes manifestações de terrorismo transnacional” (MILANI, 2018, p. 61).

Neste período de virada do século, junto à luta contra o terrorismo, a limitação das migrações internacionais também foi uma das questões que recebeu ênfase (DEGNBOL-MARTINUSSEN E ENGBERG-PEDERSEN, 2003). O fenômeno migratório teve um aumento de volume e importância a partir de 1945, mas levou algum tempo para que estes

---

<sup>12</sup> Outros eventos importantes para a institucionalização da cooperação Norte-Sul podem ser encontrados nas páginas 38 e 39 deste mesmo livro, no quadro 1.1.

<sup>13</sup> “O ataque foi interpretado por muitos dentro da mídia e pelo público como uma consequência da pobreza e das grandes desigualdades no mundo. Contudo, poucos terroristas vieram de famílias ou dos países mais pobres (muitos eram da Arábia Saudita), e a justiça social não foi o que os motivou. Porém, as percepções são importantes, e a conexão entre pobreza e terrorismo foi feita particularmente na mídia europeia” (LANCASTER, 2007, p. 59, tradução nossa).

fluxos se tornassem centrais para a política doméstica e internacional dos Estados (CASTLES, MILLER, 2004), inclusive no que diz respeito a cooperação com outros países.

Neste contexto, é importante lembrar que o Conselho Europeu de Sevilha (2002) insistiu na necessidade de que todos os acordos celebrados com países não pertencentes à União Europeia, sendo eles de cooperação, associação ou equivalente, estabelecidos a partir daquela data, incluíssem uma cláusula que tratasse da gestão conjunta dos fluxos migratórios e obrigasse a readmissão em casos de imigração 'ilegal'<sup>14</sup> (UE, 2002). Vinculado a isso, Hayter (1971) também fala das condicionalidades atreladas à ajuda externa, as quais ela acredita existirem com o objetivo de atender aos interesses dos países doadores.

A União Europeia é vista como um ator multilateral (VAN DER VEEN, 2011; LANCASTER, 2007), categoria a qual a literatura relativa à ajuda externa considera ser mais propensa a privilegiar os interesses dos Estados destinatários (VAN DER VEEN, 2011). Porém, não é isso que observamos no acordo que selecionamos para análise. Desde o começo dos anos 2000, a União Europeia passou a condicionar seu apoio financeiro à gestão de fronteiras e à cooperação com o intuito de impedir os fluxos migratórios para o seu território, incentivando então que os países terceiros celebrassem acordos neste âmbito.

De forma clara, nossa análise aponta que a limitação do fluxo migratório internacional pode ser considerada uma das questões motivadoras da ajuda externa. Nesse sentido, a Organização Internacional para as Migrações (2018) tem notado um crescente interesse pela cooperação internacional em matéria de migração. Cabendo destacar que quando ocorre a liberalização dos recursos no contexto migratório, existem grandes incentivos para que a alocação da maior parte destes seja destinada a ações de exclusão e retenção, em detrimento da proteção dos refugiados (BETTS, 2008).

Muitos anos antes da assinatura do acordo de 2016, a União Europeia já apresentava práticas de externalização do controle da migração através da cooperação com países considerados estratégicos (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Durante o conflito de 1990 na região dos Balcãs Ocidentais, por exemplo, a falta de solidariedade e cooperação entre os países membros da União Europeia fez com que a UE procurasse outros meios de gerir as migrações e esta o fez a partir de negociações e acordos de cooperação com os países de

---

<sup>14</sup> Fazemos uso do termo migrante / imigração 'irregular', em detrimento do termo 'ilegal', com base na justificativa apresentada por Ahlbäck (2006) em sua tese. Para o autor, o segundo termo traz consigo uma conotação pejorativa, enquanto que o primeiro é preferido por organizações internacionais com competência em migração, como a OIM e o ACNUR, sendo a União Europeia o único ator internacional significativo que persiste no uso do adjetivo 'ilegal' (AHLBÄCK, 2006).

trânsito, de origem e com os seus Estados vizinhos no que se refere ao gerenciamento de suas fronteiras (OSSO, 2016).

Neste âmbito, são elementares aqueles Estados que possam servir de primeiro país de chegada e/ou terceiro país seguro<sup>15</sup>, isto é, para que estes sejam capazes de conter os fluxos migratórios e/ou receber pessoas deportadas da UE. No começo do século,

os países da UE, em particular, enfatizavam que a ajuda externa também deveria ser usada para reduzir a migração e os fluxos de refugiados do Oriente Médio e da África para Europa. Uma versão especial dessa maneira de pensamento sugere o uso da ajuda externa como forma de compensar os Estados que concordarem em receber os refugiados que tenham tido suas entradas recusadas nos países da UE (DEGNBOL-MARTINUSSEN E ENGBERG-PEDERSEN, 2003, p. 16, tradução nossa).

Para Hayter (1971), a ajuda serve “como arma da política externa dos países 'doadores'” (p. 5, tradução nossa, grifo do autor). Muitas pessoas pensam na ajuda externa como uma coisa boa, mas estas mesmas pessoas não têm justificativas convincentes para tal afirmação (HUNTINGTON, 1970). Para Morgenthau (1962), a ajuda humanitária, o suborno e a ajuda externa para o desenvolvimento econômico têm em comum o fato de representarem uma transferência monetária, de bens e de serviços de uma nação à outra (LANCASTER, 2007). Assim como o suborno, esta pode servir de incentivo ou de pagamento para que os beneficiários ajam de maneira a favorecer o doador e também pode ser reduzida ou extinta caso seus destinatários ajam de encontro aos desejos do governo que a fornece (Ibidem).

Entretanto, nem sempre este ‘suborno’ ocorre exclusivamente com a utilização de recursos financeiros. No caso do acordo assinado entre a União Europeia e a Turquia, o governo turco recebeu € 600 milhões do total de € 3 bilhões combinados<sup>16</sup>, divididos igualmente, entre o Ministério da Educação e o da Saúde (EC, 2017c), a serem utilizados para melhorar as condições de vida dos refugiados, mas também foram negociados elementos de natureza política, como a questão da revogação da necessidade de visto para a circulação de cidadãos turcos pelo espaço Schengen e a adesão turca à UE, o que será abordado mais detalhadamente no capítulo 2, ao esmiuçarmos os relatórios publicados pela Comissão da União Europeia.

Significativamente relacionada à retenção de fluxos migratórios, existe a securitização da migração, responsável pelo tratamento dos migrantes (forçados ou voluntários) enquanto

---

<sup>15</sup> Estes termos se referem aos artigos 35 e 38 da Diretiva de Procedimentos de Asilo (Diretiva 2013/32/EU) e serão melhor apresentados na seção 1.3 desta dissertação.

<sup>16</sup> O restante deste valor foi destinado a agências e organismos internacionais que estão atuando em diversas esferas do acordo. Por exemplo, a Frontex, que é responsável pela segurança das costas e fronteiras da União Europeia e pelo retorno de migrantes à Turquia; o ACNUR e a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância, na sigla em inglês), que trabalham nas instalações de acolhimento a refugiados e em cuidados a grupos específicos, como as crianças.

uma questão de segurança. Tal securitização é encontrada nas ações da União Europeia e de seus países membros, inclusive nas décadas anteriores ao estopim da guerra civil na Síria e ao consequente aumento da migração forçada rumo a muitos países, inclusive aos Estados-Membros da União. Presente desde o início da formação normativa da UE e reforçada no decorrer dos anos, não é recente a influência da securitização da migração nas medidas relacionadas à Política Externa da UE, conforme demonstraremos na etapa subsequente desta pesquisa.

## 1.2 Securitização das migrações: um enfoque na União Europeia

Antes de seguirmos com o debate sobre a securitização da migração, cabe esclarecer a diferença entre União Europeia, espaço Schengen e Europa. A primeira começou a ser formada em 1951, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e hoje é composta por 28 países, com distintos anos de adesão: Alemanha (1958), Áustria (1995), Bélgica (1958), Bulgária (2007), Chipre (2004), Croácia (2013), Dinamarca (1973), Eslováquia (2004), Eslovénia (2004), Espanha (1986), Estónia (2004), Finlândia (1995), França (1958), Grécia (1981), Hungria (2004), Irlanda (1973), Itália (1958), Letónia (2004), Lituânia (2004), Luxemburgo (1958), Malta (2004), Países Baixos (1958), Polónia (2004), Portugal (1986), República Checa (2004), Reino Unido (1973)<sup>17</sup>, Roménia (2007) e Suécia (1995) (UE, s/d). Atualmente, existem cinco países candidatos à participação na União (Albânia, Macedônia, Montenegro, Sérvia e Turquia) e outros dois potenciais candidatos (Bósnia-Herzegovina e Kosovo) (Ibidem).

A zona Schengen, criada em 1985, é o espaço onde o reforço das fronteiras externas se justifica com a promessa de garantia da segurança das pessoas que se encontram em seu interior, onde, na prática, não existem fronteiras. Composta por 26 países, sendo 22 destes membros União Europeia, a zona Schengen permite a livre circulação de pessoas autorizadas (cidadãos de países membros e de países que possuem acordos com os primeiros). Todavia, desde 2015, alguns destes países decidiram estabelecer controles temporários em suas fronteiras (OIM, 2018), o que representa uma exceção nesta área de livre circulação.

---

<sup>17</sup> Estes dados se referem ao período anterior à oficialização do BREXIT (saída do Reino Unido da União Europeia).



Enquanto isso, a Europa é formada pelos países membros da União Europeia, além dos candidatos e os potenciais candidatos a comporem a mesma, mencionados anteriormente, conjuntamente a mais 15 Estados: Andorra, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Islândia, Listenstaine, Moldávia, Mônaco, Noruega, Rússia, São Marino, Suíça, Ucrânia e Vaticano (EU, s/d). Esclarecida esta distinção, voltemos à securitização da migração, que se insere no conjunto das mudanças que aconteceram a nível mundial com o final da Guerra Fria e está associada ao enrijecimento das fronteiras e dos controles migratórios, inclusive em formações superestatais, como a União Europeia (DOMENECH, 2018).

Os conflitos do pós-Guerra Fria aumentaram os fluxos de refugiados para os países ricos (DEGNBOL-MARTINUSSEN e ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Neste mesmo período, novos temas passaram a ser pensados dentro de uma perspectiva de segurança, dentre os quais podemos citar as migrações (BRANCANTE; REIS, 2009). Neste contexto,

a conexão entre migrações internacionais e segurança tem desempenhado um papel cada vez mais importante na vida política e social de diversos países do mundo, o que pode ser atestado [...] [pela maneira com que a] União Europeia lida com a questão da imigração no mesmo grupo de trabalho em que se discute o narcotráfico, o crime organizado e o terrorismo, [ou seja,] sob a rubrica genérica de uma ameaça transnacional (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 75, tradução nossa).

Thomas Spijkerboer (2018) nos chama a atenção para a transformação da política migratória europeia ao relatar que enquanto na década de 1990 havia apenas um agente de fronteira como instrumento de regulação da migração, nos últimos anos, estes agentes passaram a contar com o reforço de *drones*. Estas aeronaves remotamente pilotadas não se limitam a checagem da fronteira europeia, elas também alcançam outros locais, como o norte da África, e têm o objetivo mapear fluxos migratórios e alertar a necessidade de políticas com relação aos mesmos (SPIJKERBOER, 2018).

Assim como os assuntos domésticos, as pressões advindas de questões internacionais também moldam a ajuda externa (LANCASTER, 2007). Identificamos isso no episódio em que muitos países do Norte, em resposta aos fluxos de imigrantes, passaram a adotar medidas restritivas de controle, principalmente, após o 11 de setembro (FERREIRA, 2011; FGV, 2012; VELASCO, 2014), evento que pavimentou o caminho para o reforço de medidas securitárias, que já estavam em andamento na Europa.

Estes ataques terroristas foram capazes de construir um comportamento político transnacional, afetando, de forma simultânea, a mais de um Estado (CASTLES, MILLER, 2004). Nos anos seguintes, outros atentados também “contribuíram para a formação dessa dinâmica de segurança no continente” (FERREIRA, 2011, p. 48), por exemplo, os ocorridos

em Madrid (2004); Londres (2005); Estocolmo (2010); Paris (2011); Toulouse (2012); Bruxelas (2014); e Nice (2016) (HAMANN, 2017).

Ferreira (2011) relata que os participantes dos ataques terroristas de 11 de setembro eram imigrantes e afirma que, após estes atentados, com a dinâmica da guerra ao terror<sup>18</sup>, a securitização da migração ganhou ainda mais destaque. Pinyol-Jiménez (2012) também cita o 11 de setembro como um evento bastante significativo para o processo de securitização da migração, especialmente na região do Mediterrâneo, além de considerá-lo um marco para o enrijecimento das fronteiras e do alastramento de atitudes islamofóbicas.

Este episódio e os atentados subsequentes, inclusive em outros países, também “trouxeram a imigração para o primeiro plano da política das nações desenvolvidas e aprofundaram as manifestações racistas e xenófobas contra os imigrantes” (MAZZA, 2015, p. 245). Velasco (2014) afirma que os atentados às Torres Gêmeas e ao World Trade Centre não atuaram como um “catalisador da securitização da imigração na UE, mas [como] uma circunstância política que propiciou o reforço de medidas securitárias, que [...] já estavam em curso” (p. 80). Irene Papa (2019) também identifica os fluxos migratórios de refugiados do ano de 2015 como outro marco para o reforço e a expansão das políticas de controle migratório da União Europeia.

Carlos Milani (2018) classifica os principais eventos que marcaram os primeiros anos da história da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) em quatro categorias: (1) política externa e a diplomacia dos Estados; (2) instituições políticas; (3) ideários e recursos financeiros e; (4) técnicos mobilizados. Na terceira categoria, encontramos elementos que buscaram justificar os montantes destinados à cooperação e, vemos que “no campo geopolítico do Ocidente, a legitimação da CID sustentou-se em uma política anticomunista orquestrada nos meios de comunicação e nos setores governamentais, junto aos segmentos empresariais, às forças armadas e às classes médias” (MILANI, 2018, p. 43).

Com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o Ocidente ficou sem seu adversário tradicional, posição que parece ter sido ocupada por extremistas muçulmanos e, a partir deste momento, migrantes desta religião passaram a ser vistos como uma ameaça, tanto interna, quanto externa (PINYOL-JIMÉNEZ, 2012). Tal entendimento também se encontra refletido na percepção dos cidadãos europeus. A título de exemplo, em 2015, uma pesquisa realizada em 10 países europeus mostrou que mais da metade dos entrevistados (56%) acreditava que a migração com origem em países majoritariamente

---

<sup>18</sup> “A Europa, enquanto historicamente sensível à securitização norte-americana [...], internalizou a guerra contra o terror” (FERREIRA, 2011, p. 48).

muçulmanos deveria ser freada, além disso, também foi superestimada a quantidade de migrantes e de muçulmanos presentes nos países em que essas mesmas pessoas foram entrevistadas (OIM, 2018).

No contexto que estudamos, a migração está diretamente relacionada às fronteiras e aos seus mecanismos de controle estabelecidos pela UE e pelos seus Estados-Membros, os quais seguem ampliando o uso de instrumentos de cooperação voltados para a restrição da entrada dos imigrantes considerados ‘ilegais’<sup>19</sup> (CUNHA, 2014). As migrações ou imigrantes ‘ilegais’ são uma criação com significativa efetividade no que tange à dominação e ao processo de disciplinar a população estrangeira (DOMENECH, 2018, grifo do autor). Esta ‘ilegalidade’ é constituída com relação a um contexto histórico específico e a “fluxos migratórios particulares, dentro de regimes de imigração de Estados-nação específicos” (DEGENOVA, 2002 apud DOMENECH, 2018, p. 32, grifo do autor).

Ao retratar alguns momentos onde a migração se tornou uma preocupação para os governos europeus<sup>20</sup>, Gemma Pinyol-Jiménez (2012) relata que, em resposta a estes fluxos, foram desenvolvidos instrumentos, ações e políticas com base na crença de que a proteção e o controle de fronteiras são questões chave para garantia da segurança de seus respectivos países e da União Europeia. Em outras palavras, é possível observar que a securitização da imigração encaminha o discurso migratório para uma ênfase na segurança (IÇDUYGU; YÜKSEKER, 2012), sendo esta a orientação do processo normativo estabelecido na integração da UE, conforme será exemplificado a seguir.

Desde o Tratado de Maastricht (1992), que criou a União Europeia e estipulou a formação da EUROPOL (*European Police Office* – Agência Europeia de Polícia), questões “referentes a asilo, imigração, trânsito de pessoas, cooperação policial e judicial [foram colocadas] no [mesmo] pilar” (FERREIRA, 2011, p. 51). Com base em um dos pilares deste tratado, a partir de 1994, o Conselho da União Europeia passou a adotar um modelo de acordo bilateral de readmissão, sendo este inaugurado entre países membros da União e Estados da Europa central e ocidental (MORGADES, 2010), se expandindo depois para outros locais. Estes acordos de readmissão são

menos uma expressão de um sistema pan-europeu emergente de cooperação e compartilhamento de encargos, no qual os Estados cooperam em pé de igualdade - do que uma tentativa dos principais países ocidentais receptores de refugiados de aliviar seus procedimentos domésticos de asilo, transferindo suas responsabilidades legais e humanitárias para outros países, geralmente, Estados menos ricos (LAVENEX, 1998 apud MORGADES, 2010, p. 16, tradução nossa).

---

<sup>19</sup> Rever nota 14.

<sup>20</sup> Como em 2005, com a crise dos *cayucos* (balsas pesqueiras típicas do Senegal e da Mauritânia preparadas para navegar longas distâncias em mar aberto) e, em 2011, quando 25 mil tunisianos chegaram na costa italiana.

O acordo Schengen, que entrou em vigor em 1995, adotou “regras comuns e de cooperação intergovernamental para garantir os controles nas fronteiras externas do espaço Schengen”. (VELASCO, 2014, p. 74). Neste acordo, “a liberdade de movimento entre os Estados deveria ser compensada pelo reforço da segurança, à qual a imigração, formalmente, aparece como uma ameaça” (Ibidem, p.78). Em 1997, o objetivo fundamental do Tratado de Amsterdã foi o controle das fronteiras externas da União (FERREIRA, 2011). Este Tratado, junto ao Conselho Europeu de Tampere (1999), foi um marco para o início do processo de harmonização das políticas de imigração e asilo entre os Estados-Membros, o que inclui as relações com países terceiros (PINYOL-JIMÉNEZ, 2012; PALM, 2016).

No Conselho Europeu de Tampere (1999), foi decidida a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo com o intuito de melhorar a gestão dos fluxos migratórios, realizar uma ação externa mais determinada e intensificar a cooperação em matéria de luta contra a criminalidade (OSSO, 2016). Na década seguinte, o Conselho Europeu de Sevilha (2002) insistiu na necessidade de que todos os acordos de cooperação, associação ou equivalentes, celebrados com países não pertencentes à União Europeia, estabelecidos a partir daquela data, incluíssem uma cláusula que tratasse da gestão conjunta dos fluxos migratórios e obrigasse a readmissão em casos de imigração ‘ilegal’ (UE, 2002, grifo nosso).

Seguindo um caminho similar ao apresentado nos eventos dos parágrafos anteriores, o Programa de Haia (2004) associou o que a União Europeia denomina de ‘imigração ilegal’ a uma lista de ameaças às fronteiras da UE, junto a questões como o crime organizado, o tráfico de pessoas e o terrorismo (VELASCO, 2014). Neste mesmo ano, foi criada a Frontex, que foi inicialmente denominada de Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, mas que a partir de 2016 teve seu nome modificado e passou a ser identificada como Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Esta agência conta com mais de 1.500 funcionários e é financiada pelo orçamento da UE e por contribuições dos países associados de Schengen (FRONTEX, s/d).

A Frontex tem exercido atividades fundamentais para a execução do acordo de 2016 e já havia recebido um aumento considerável em seu orçamento<sup>21</sup>, mesmo antes da implementação deste compromisso entre a UE e a Turquia. No mesmo ano da assinatura deste acordo, a agência foi expandida e recebeu melhorias, passando a assumir uma crescente responsabilidade no combate à criminalidade transfronteiriça (Ibidem). Desde a sua criação, a

---

<sup>21</sup> O orçamento da Frontex contou com € 19 milhões em 2006, € 118 milhões em 2011, € 232 milhões em 2016 (FRONTEXIT, s/d) e € 302 milhões em 2017 (ECRE, 2017b). Neste ponto, é interessante observar que antes do acordo de 2016 um aumento de cerca de € 100 milhões era feito a cada 5 anos. Após o estabelecimento deste compromisso, o orçamento desta agência recebeu um aumento de € 70 milhões em apenas um ano.

Frontex teve suas funções ampliadas e foi incluída na área de cooperação com os países terceiros, o que a permitiu realizar operações em seus territórios, lhe dando então maiores poderes (AKKERMAN, 2018). Esta agência, enquanto instrumento de controle e externalização das fronteiras, também tornou as fronteiras bastante militarizadas, especialmente no Mediterrâneo (OSSO, 2016).

Mais recentemente, no tratado de Lisboa, assinado em 2007 e implementado em 2009, encontramos que a imigração é “uma das principais ameaças à manutenção do espaço de liberdade, segurança e justiça” (VELASCO, 2014, p. 70) da União Europeia. Para a Europa, os imigrantes “cada vez mais são vistos como fatores de insegurança nas esferas econômica, social e política do continente” (IÇDUYGU; YÜKSEKER, 2012, p. 451, tradução nossa). Por isso, as “políticas de imigração têm se voltado fortemente para o incremento de estruturas de controle e segurança” (FGV, 2012, p. 23).

Neste contexto, a União Europeia visa transformar o papel de ‘ponte’ para chegada de fluxos migratórios indesejados na Europa, muitas vezes exercido pela Turquia, em outro bem distinto, o papel de ‘barreira’ para estes mesmos fluxos. Por este motivo, a migração de trânsito na Turquia e o controle das fronteiras turcas já eram trazidos para debate durante as negociações de adesão do país à União Europeia, inclusive na década anterior a assinatura do acordo de 2016 (AVIC; KIRISCI, 2008; IÇDUYGU; YÜKSEKER, 2012).

No entanto, este formato de acordo de cooperação não foi inaugurado com a Turquia, tampouco é recente. Para Morgenthau (1962) e Lancaster (2007), grande parte do que se identifica hoje como ajuda externa funciona como um preço pago, por parte do doador, ao receptor, que realizou ou realizará serviços políticos a estes. “Normalmente, as condições associadas à ajuda são clara e diretamente destinadas a servir aos interesses dos governos que a fornecem” (HAYTER, 1971, p. 15, tradução nossa). Neste âmbito, há mais de uma década, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) já noticiavam que os países da UE ofertam ajuda externa visando a redução de fluxos migratórios do Oriente Médio e da África para a Europa.

A “ajuda humanitária provida pela UE está se tornando uma ferramenta para a Europa conseguir ‘manter’ refugiados e migrantes longe de sua costa” (MSF, 2016, grifo do autor). Essa ajuda corresponde a uma recompensa dada aos Estados que recebem àqueles que tiveram sua entrada recusada nos países que fazem parte do bloco europeu (DEGNBOL-MARTINUSSEN e ENGBERG-PEDERSEN, 2003) e faz parte de um dos instrumentos da securitização da migração, conhecido como externalização das fronteiras.

### 1.3 Externalização das Fronteiras

A externalização do controle migratório ou externalização das fronteiras pode ser descrita como um conjunto de ações extraterritoriais do Estado (ou de uma união de Estados) com o intuito de evitar que migrantes entrem em seu território (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Tais ações podem torná-los legalmente inadmissíveis sem considerar suas solicitações por proteção de forma individual, o que ocorre tanto a partir de atores estatais, como privados, e de forma direta ou indireta (Ibidem).

“Assumindo que a política externa é feita por atores racionais, podemos pensar nela como o resultado de um processo no qual as preferências desses atores estão sujeitas a um conjunto de restrições” (VAN DER VEEN, 2011, p. 24, tradução nossa). Estas restrições também podem ser representadas pelo papel de potência normativa que a União Europeia busca apresentar<sup>22</sup>. Sendo assim, algumas ações que, em busca da manutenção de tal imagem, não ‘podem’ ser realizadas diretamente pela UE, mas que seguem sendo de seu interesse, são passadas para outros autores. Isso pode acontecer através de acordos com países terceiros em um contexto de externalização das fronteiras ou da aplicação de penalidades a empresas de transporte que não façam a devida fiscalização de vistos e documentos necessários para a entrada das pessoas que contratam seu serviço para chegar e entrar nos países membros da União Europeia.

Tais ações buscam afastar da UE possíveis responsabilidades no que diz respeito às situações vividas pelos migrantes que tentaram alcançar seu território, seja para solicitar asilo, por questões econômicas ou outros motivos. Ou seja, a União Europeia busca transferir para distintos atores sua responsabilidade sobre os migrantes e solicitantes de asilo, através de políticas de gestão de fronteiras, terceirizando ferramentas de controle migratório e externalizando barreiras contra movimentos migratórios que a União considera serem irregulares (MIRRA, s/d; PALM, 2016). Esta externalização do controle migratório se torna cada vez mais importante entre as relações da União Europeia, de forma multilateral, e seus países membros, bilateralmente, com países terceiros (Ibidem).

Estes acordos de externalização das fronteiras entre a União Europeia e seus países membros, junto a países terceiros, têm feito com que o impasse da cooperação Norte-Sul ganhe relevância, principalmente no que diz respeito ao regime de refugiados, que gera

---

<sup>22</sup> Este debate será melhor apresentado no terceiro capítulo.

implicações diretas no bem-estar destes indivíduos (BETTS, 2008). Este impasse mencionado pelo autor se refere ao fato dos países do Sul quererem que os governos do Norte assumam mais responsabilidades dentro do contexto migratório, enquanto isso, os países do Norte tendem a se manifestar de forma a fazer com que os outros Estados sirvam de zonas tampão (*buffer zone*) para os fluxos migratórios, o que os sobrecarrega ainda mais, ao invés de, efetivamente, auxiliá-los a lidar com esta questão (Ibidem).

Desta forma, muitos migrantes se veem forçados a permanecer em países limítrofes, que com frequência são pobres e politicamente instáveis, sendo poucos os que conseguem seguir para outros locais com melhores condições econômicas e sociais (CASTLES; MILLER, 2004). Com isso, os países vizinhos assumem uma responsabilidade desproporcional quando se trata da acolhida destes migrantes<sup>23</sup> (OIM, 2018). A título de exemplo, mais de 90% dos refugiados sírios busca por proteção nos países vizinhos (AFAILAL; FERNANDEZ, 2018).

Alexander Betts (2008) reitera que, apesar do mundo não ser claramente dividido entre Norte e Sul, no contexto do refúgio, esse dualismo compreende uma dinâmica interessante. Enquanto o Norte corresponde aos países que, em geral, não pertencem às regiões de origem dos refugiados e tendem a controlar suas fronteiras e exercer influência para além de seus territórios, o Sul engloba os países geradores e de trânsito de solicitantes de asilo e refugiados, mas que, por outro lado, não deixam de ser Estados acolhedores, sendo, nesta circunstância, sua diferença com o primeiro o fato destes estarem situados nas regiões de origem destes fluxos (Ibidem).

Dentre as muitas formas existentes de externalização do controle migratório, podemos citar as parcerias com países terceiros, as quais tendem a se basear no princípio do primeiro país de asilo ou do terceiro país seguro. O primeiro termo, que se refere ao artigo 35 da Diretiva de Procedimentos de Asilo (Diretiva 2013/32/EU), diz respeito a um país onde a pessoa já foi reconhecida como refugiada ou onde a mesma goza de proteção suficiente, o que inclui o respeito ao princípio da não expulsão (*non-refoulement*)<sup>24</sup> (EUROPEAN UNION, 2013), presente na Convenção de Genebra. Por outro lado, o enquadramento de terceiro país seguro é relativo ao artigo 38 da mesma Diretiva e diz respeito a um país distinto do qual um

---

<sup>23</sup> “Em 2016, a imensa maioria dos refugiados da Ásia viviam em países limítrofes. Os refugiados da República Árabe Síria, por exemplo, foram acolhidos principalmente na Turquia, no Líbano e na Jordânia, enquanto que os refugiados do Afeganistão foram acolhidos no Paquistão e na República Islâmica do Irã. [...] [Nesse contexto,] é importante assinalar que alguns países de origem [de refugiados], como o Paquistão, a República Islâmica do Irã e o Iraque, também acolhem refugiados” (OIM, 2018, p. 65, tradução nossa).

<sup>24</sup> “É a proteção contra o retorno a um país onde a pessoa tem motivos para temer a perseguição” (UNHCR, 1977, tradução nossa).

indivíduo se encontra, com o qual ele tenha conexões que tornem razoáveis sua ida ao mesmo, sendo este capaz de garanti-lo efetivo acesso à proteção, apesar de ainda não a ter ofertado (Ibidem). Sendo a aplicação deste último a forma através da qual a externalização é produzida de maneira mais direta (MORGADES, 2010).

O uso destes princípios possibilita a gestão das migrações através da cooperação com os países de origem e de trânsito, com os quais também são firmados acordos de readmissão, de parcerias de mobilidade, entre outros, onde em troca lhes são oferecidos apoio logístico, financeiro e/ou político (PINYOL-JIMÉNEZ, 2012; FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Neste âmbito, a União Europeia criou um novo orçamento, a partir da contribuição coletiva dos Estados-Membros, para a cooperação com países terceiros na área da migração, visando financiar as instalações e os custos dos retornos de migrantes no âmbito dos acordos de readmissão (LAVENEX, 2006 apud OSSO, 2016). De forma geral,

a externalização das políticas de migração e asilo/refúgio da UE envolveram, predominantemente, a repressão dos migrantes e requerentes de asilo em situação irregular antes da sua chegada às fronteiras externas da UE, através da introdução de patrulhas e controles fronteiriços rigorosos (OSSO, 2016, p. 7, tradução nossa).

Dentro da construção desse nexos migração-segurança e de sua externalização, além das operações militares nas fronteiras, que se justificam com o combate ao narcotráfico e ao contrabando e tráfico de pessoas<sup>25</sup>, das detenções, expulsões e implementação de aparatos tecnológicos (como a biometria), Eduardo Domenech (2017) acredita que o controle das migrações se materializa em propostas relativas à criação de um ‘regime migratório internacional’. Para o autor, isso ocorre porque procedimentos como ‘legalizações’ e ‘regularizações’ tendem a ser “vistos como uma ferramenta para ‘tonar efetivos’ os direitos dos migrantes, sem advertir que também são instrumentos de controle da população imigrante” (DOMENECH, 2018, p. 32, grifo do autor).

Outro exemplo da securitização da migração acontece nas fronteiras internas da União Europeia. Neste ponto, nos referimos à burocratização do acesso e permanência em certos países, como a exigência da apresentação de documentos de identificação, que antes não eram

---

<sup>25</sup> O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (s/d) diferencia o tráfico e o contrabando a partir de três elementos: “**Consentimento:** O contrabando de migrantes, mesmo em condições perigosas e degradantes, envolve o conhecimento e o consentimento da pessoa contrabandeada sobre o ato criminoso. No tráfico de pessoas, o consentimento da vítima de tráfico é irrelevante para que a ação seja caracterizada como tráfico ou exploração de seres humanos, uma vez que ele é, geralmente, obtido sob malogro. **Exploração:** O contrabando termina com a chegada do migrante em seu destino, enquanto o tráfico de pessoas envolve, após a chegada, a exploração da vítima pelos traficantes, para obtenção de algum benefício ou lucro, por meio da exploração. De um ponto de vista prático, as vítimas do tráfico humano tendem a ser afetadas mais severamente e necessitam de uma proteção maior. **Caráter Transnacional:** Contrabando de migrantes é sempre transnacional, enquanto o tráfico de pessoas pode ocorrer tanto internacionalmente quanto dentro do próprio país” (UNODC, s/d, grifo do autor).



solicitados, inclusive, após a entrada no país, podendo as pessoas serem abordadas a qualquer momento para que apresentem estes elementos, sob o risco de serem expulsas do território em que se encontram (FERREIRA, 2011). De forma complementar, Frelick, Kyse e Podkul (2016) acrescentam a esta lista as atividades do setor privado, já que é possível impor medidas, como sanções a empresas de transporte, caso estas não cumpram seu papel de coibir o deslocamento de determinados migrantes. Aparentemente, um processo de securitização é capaz de dar vida ao outro (DONNELLY, 2017).

Sobre este tema, Mark Akkerman (2018) relatou algo que nenhum dos autores citados até então observou. Sua análise diz respeito aos lucros por trás de tais ações securitárias, como o das empresas de avião, empresas de tecnologia (biometria, *drones*) e os fornecedores dos demais serviços utilizados neste contexto (construção de muros, centros de detenção e outros). Elspeth Guild (2001) relata haver uma interdependência entre o Estado e o setor privado com relação à limitação da mobilidade das pessoas, sendo que o interesse das empresas não diz respeito ao fluxo migratório em si, mas sim em obter ganhos econômicos exercendo o controle não só dentro das fronteiras do Estado-nação, mas também além destas.

Existem diferentes atores nesta indústria migratória, sendo comum a muitos destes o interesse em obter lucros. Neste âmbito, encontramos tanto aqueles que agem com o intuito de impedir a mobilidade dos migrantes, quanto os que atuam com o objetivo de facilitá-la. Ademais, esta mesma indústria, que alcançou um patamar multibilionário, conta tanto com atores legais, quanto ilegais (KOSER 2005; VÄYRYNEN 2003 apud AHLBÄCK, 2006). A exemplo destes últimos, temos os atravessadores, que são pagos para facilitar a chegada dos migrantes em outros países de forma irregular, ou seja, trabalhando de encontro com os interesses da UE.

Precisamos levar em consideração que os países mais poderosos economicamente realizam chantagens econômicas e pressões políticas tentando coibir a migração, construindo muros e centros de detenção, os quais se assemelham à campos de concentração, criminalizando o migrante, militarizando as fronteiras e realizando deportações em massa (VIACAMPESINA, 2018). Apesar disso, na contramão de algumas destas tendências, a nova Lei de Asilo grega (L4375/2016)<sup>26</sup>, em seu artigo 59, parágrafo 3, afirma que “até a conclusão do procedimento administrativo para a análise do pedido [de solicitação de asilo] na fase preliminar, todas as medidas de deportação, retorno ou outra forma de destituição contra os requerentes deverão ser suspensas” (tradução nossa).

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-law-4375-organization-operation-asylum-service-appeals-authority-reception-identification>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

Segundo Mirra (s/d), frente às dificuldades de estabelecer um controle de fronteiras externo ou garantir proteção efetiva aos solicitantes de asilo, tem sido levantada, novamente<sup>27</sup>, a possibilidade da criação de centros de atendimento nos países de origem ou regiões próximas para assistir e informar os migrantes, visando que estes não saiam de seus países ou que fiquem o mais próximo possível destes.

A regulamentação da migração tornou-se proativa (e não apenas reativa), focada nas populações (em vez de indivíduos), extra e intraterritorial (além de receber um foco renovado na fronteira física), com a segurança (em vez da administração pública) como lente central, e administrada por uma assembleia de vários atores públicos, privados e intermediários (em vez de funcionários públicos nacionais) (SPIJKERBOER, 2018, p. 1, tradução nossa).

A União Europeia tem justificado a externalização do controle migratório como se esta fosse uma medida que prioriza a assistência humanitária, ao mesmo tempo em que aumenta a proteção nas regiões de origem e trânsito de migrantes (PALM, 2016). No entanto, seus acordos focam em financiamentos que visam a melhoria da capacidade do controle das fronteiras de outros países e/ou na garantia do retorno de migrantes irregulares a países terceiros, a partir de processos que muitas vezes não respeitam às proteções de asilo, tampouco aos direitos humanos (Ibidem).

A externalização do controle migratório é, geralmente, apresentada com relação a questões de segurança (prevenção de migrações irregulares) ou humanitárias (proteção dos migrantes) e não como uma estratégia de controle e restrição migratória (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Enquanto a retórica de ação externa da UE apresenta estratégias de lidar com a questão migratória a partir de diversos ângulos, na prática, esta mantém seu foco no reforço das fronteiras externas e no combate à migração irregular, que são atitudes que refletem as preocupações de segurança dos Estados-Membros, o que não é contrabalanceado com a proteção adequada dos direitos humanos (PALM, 2016).

A externalização é muito criticada por abrir as portas para a negação dos direitos dos solicitantes de asilo e imigrantes irregulares, já que estes são forçados a retornar para locais que têm grandes chances de serem problemáticos em termos de proteção dos direitos humanos (OSSO, 2016). Enquanto se encontram nesta situação, “ações fora do cunho legal existente são ‘permitidas’, legitimando, por exemplo, os atuais campos de detenção para migrantes financiados pela Europa” (CUNHA, 2014, p. 199, grifo do autor). Após entrevistar diversos migrantes, Heck e Hess (2017) constataram que muitos destes se sentem presos em um limbo.

---

<sup>27</sup> “Novamente” porque no final do século XX uma tática similar foi adotada pela União Europeia (MIRRA, s/d).

Estes acordos incentivados pela UE, visando a redução da imigração irregular e da solicitação de asilo, criando *buffer zones* através da externalização da migração, geralmente, expõem estes migrantes a situações de maus tratos e a possível negação irregular de suas solicitações de asilo. Alguns migrantes, inclusive, relataram ter sido impedidos de solicitar refúgio na Grécia, sendo então deportados para a Turquia, onde ficaram em prisões e, apenas devido ao fato de estarem ligados a uma organização de direitos de refugiados, conseguiram solicitar proteção internacional com a ajuda de advogados (HECK; HESS, 2017).

Outra questão inquietante é que, na busca por meios alternativos de fuga, além de muitos migrantes serem enganados por supostos atravessadores, que prometem um serviço e, ao se apossarem dos recursos destas pessoas, simplesmente desaparecem, ocorre também que muitos outros enfrentam perigos eminentes na tentativa de travessia por rotas irregulares (HECK; HESS, 2017). Muitas pessoas seguem percursos arriscados, tanto em terra, quanto pelo mar, para atravessar fronteiras cada vez mais impenetráveis.

Apesar da enorme dificuldade na contabilização de pessoas que perdem suas vidas enquanto migram, principalmente pelo fato da maioria destas viajar de forma irregular e suas mortes acontecerem em locais remotos, como o mar, o que constitui um problema até mesmo para que seus corpos sejam encontrados, estima-se que quase metade das mortes e desaparecimento de migrantes tenha ocorrido na região do Mar Mediterrâneo (OIM, 2018). A perda de vidas na travessia desta região é algo recorrente para os migrantes que por ele passam (MEZZADRA, 2005). As principais rotas dos migrantes que buscam chegar em território europeu a partir do Mediterrâneo são realizadas com barcos que partem da Líbia com destino à Itália ou da Turquia para a Grécia, sendo a maior parte destes fluxos originários da Síria, do Afeganistão e do Iraque (OIM, 2018).

Analisando este cenário, Garcés-Mascreñas e Montijano (2017) indicam que a externalização do controle migratório é considerada efetiva para a UE porque é mais fácil evitar que os imigrantes cheguem do que devolvê-los, uma vez que já estão em seu território. Tal afirmação de efetividade, com relação ao acordo de 2016, se encontra explícita na introdução dos relatórios referentes a sua implementação, que serão analisados no capítulo seguinte. Contudo, antes disso, contextualizaremos a guerra civil na Síria e faremos uma breve apresentação de alguns dos principais marcos da relação entre a Turquia e a União Europeia.

## **2 A GUERRA CIVIL NA SÍRIA E A RELAÇÃO TURQUIA-UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE 2016**

Com o intuito de contextualizar a assinatura do acordo de cooperação no âmbito migratório entre a Turquia e a União Europeia, abordaremos, de maneira bastante sucinta, o da chegada da família Assad ao poder e a eclosão da guerra civil na Síria. Em seguida, recapitularemos elementos significativos da relação entre Ancara e Bruxelas nas últimas décadas. Por fim, apresentaremos e comentaremos os relatórios da Comissão Europeia<sup>28</sup> sobre a implementação do acordo e todos os tópicos que os compõem.

### **2.1 A chegada da família Assad ao poder e a guerra civil na Síria**

A Síria conquistou sua independência em 1946, ao final da II Guerra mundial e, em 1958, se uniu ao Egito, formando a República Árabe Unida, que foi desfeita após um golpe de Estado em 1961, planejado por um grupo de oficiais sírios. A esse episódio, sucedeu uma violenta disputa pelo poder, vencida pelo grupo liderado por Hafez al-Assad, que instaurou um regime autoritário no país (FUJII, 2015). Entretanto, apesar do governo Assad ser composto por um grupo xiita<sup>29</sup> alauíta, o mesmo é minoritário neste país predominantemente sunita<sup>30</sup>.

Hafez al-Assad, membro do partido Baath, governou a Síria de 1971 até 2000, ano de sua morte e da convocação de seu filho, Bashar al-Assad, que morava em Londres, a retornar ao país para que lhe fosse transmitido o poder (STACHER, 2011, p. 206 apud COSTA, 2016). Com a sua chegada à Síria, foi realizada uma sucessão hereditária de poder, que foi apoiada pelas elites políticas e pelas forças armadas, sendo votada pelo parlamento e passando por referendo nacional, onde Bashar al-Assad, que era o único candidato, recebeu 97,2% dos votos (Ibidem).

Costa (2016) acredita que em seu discurso de inauguração, ao abordar questões como o respeito à opinião alheia e a importância de serem elaboradas críticas construtivas, Bashar al-

---

<sup>28</sup> “Órgão independente dos governos nacionais, que tem por função representar os interesses da UE” (VELASCO, 2014, p.66).

<sup>29</sup> Grupo muçulmano que acredita que Maomé deveria ser sucedido de forma hierárquica, por seu genro Ali.

<sup>30</sup> Grupo muçulmano que acredita que, após Maomé, o novo representante deveria ser eleito pela comunidade de fiéis. Em comparação com os xiitas, este grupo geralmente é mais tradicional.

Assad criou um ambiente propício para a emergência da oposição, que era composta de grupos com muitos interesses divergentes, os quais englobavam desde minorias sub-representadas (curdos, turcomenes e outros) até grupos de direitos humanos, empresários e parlamentares independentes.

Todavia, após alguns avanços, a população também lidou com retrocessos. Em 2007, o governo buscou neutralizar figuras opositoristas públicas, sentenciando-os a alguns anos de prisão. Ademais, também foram bloqueados 160 *websites* e *sites* de redes sociais, como o *Facebook*, e certas reuniões foram proibidas (Ibidem, 2016). Logo em seguida, a Síria foi fortemente impactada pela crise econômica de 2008 (ABREU; ROSA, 2018).

Esta crise agravou os problemas enfrentados no âmbito nacional, isso porque na mesma época o país perdeu “40% de sua força de trabalho agrícola [...] devido à má administração de recursos hídricos e fundiários” (ABABSA, 2013 apud COSTA, 2016), o que levou boa parte dessas pessoas ao êxodo rural e à busca por trabalhos nas cidades, ocasionando então o acirramento da disputa pelas vagas de emprego, frente aos já altos níveis de desemprego.

O gatilho da insurreição síria foi a detenção de crianças que grafitaram palavras contra o regime no muro da escola. Após estes serem liberados com visíveis sinais de tortura, muitos cidadãos decidiram fazer um ato em protesto ao ocorrido e foram reprimidos até mesmo com armas de fogo, sendo o dia do enterro de um dos mortos deste episódio transformado em outra manifestação, que também foi fortemente reprimida (COSTA, 2016).

As manifestações de solidariedade aos mártires se alastraram por diversas cidades do país. A forte repressão de Assad às manifestações acarretou a “deserção em massa por parte de soldados sírios solidários à população civil, resultando na criação do Exército Livre da Síria (ELS) em julho de 2011” (FUJII, 2015, p. 6). Apesar do grupo ser composto por diversos subgrupos com interesses distintos, eles estão unidos por um objetivo, depor Bashar al-Assad (VASCONCELOS, 2017 apud SANFELICE, 2018).

Depois de respostas truculentas, o governo tentou contornar a situação com promessas à população e, em seguida, com algumas concessões, por exemplo, com o fim do estado de emergência que já perdurava pelos últimos 48 anos, contudo, isso não foi suficiente para acalmar os ânimos e os protestos prosseguiram (SANFELICE, 2018). Além das questões internas, as manifestações que aconteceram na Síria também foram parte de uma onda de

protestos que começou em 2010 e alcançou diversos países do Oriente Médio e do norte da África, ficando conhecida como Primavera Árabe<sup>31</sup>.

O movimento que aparentava ser uma chance de abertura à democracia teve desfechos distintos de acordo com cada país. Anos após o início da Primavera Árabe, a Tunísia foi o único país que conseguiu consolidar seu processo democrático, enquanto isso, as demais nações “continuam sendo autocracias mais ou menos rígidas, como o Egito, ou se transformaram em Estados falidos, caso do Iêmen e Líbia, ou viraram sangrentos campos de batalha, o caso da Síria” (SANZ, 2017).

Apesar de ser uma hipótese muitas vezes desprezada, é preciso lembrar que, no Oriente Médio, existe uma relação complexa entre os eventos mais recentes e o passado<sup>32</sup> (PEREIRA, 2012). Após a I Guerra Mundial, boa parte do território afetado pela Primavera Árabe foi dividido entre britânicos e franceses<sup>33</sup> e, depois de algum tempo, foram estabelecidos novos países a partir de “grandes clivagens étnicas e religiosas, [que] provocaram, e provocam ainda, [...] conflitos de difícil solução [...] [o] que muito dificulta o estabelecimento da paz na região” (SILVA, 2014).

Ademais, conforme salienta Gilpin (1987) “ao longo da história, as disputas políticas entre os Estados centraram-se mais frequentemente no controle de terras férteis, recursos materiais e rotas comerciais” (p. 68). Neste contexto, vale destacar que o Ocidente tem um claro interesse no mundo árabe no que diz respeito aos recursos energéticos que lá se encontram (HABIB, 2012) e os atores regionais seguem o mesmo caminho. No que se refere ao petróleo, por exemplo, esta região detém metade das reservas mundiais (PEREIRA, 2012).

Gilpin (1987) afirma que as decisões políticas de um grupo, ou de um país, são tomadas em um contexto de incerteza, logo não existem garantias sobre o curso dos eventos, tampouco sobre suas consequências. Tal incerteza se intensifica no caso estudado, pois o mesmo envolve a participação de mais de uma centena de atores, tanto estatais, quanto não-estatais (FUJII, 2015), criando o que Sanfelice (2018) chama de uma ‘complexa teia de interesses’. A guerra civil na Síria envolve atores com interesses divergentes e com caminhos para alcançá-los que se redefinem de acordo com as novas circunstâncias em que os mesmos se encontram.

---

<sup>31</sup> Como uma das consequências destes conflitos, tivemos um fluxo migratório massivo destes países para os Estados-Membros da União Europeia, os quais não conseguiram encontrar uma solução viável e eficaz para lidar com a chegada destas pessoas (OSSO, 2016).

<sup>32</sup> O que não quer dizer que isto seja algo particular desta região.

<sup>33</sup> “Os territórios que atualmente correspondem à Síria e ao Iraque formavam parte do Império Turco-Otomano desde o século 16 [...] Com a derrota dos otomanos na Primeira Guerra Mundial, suas províncias árabes foram divididas e colocadas sob a administração das potências europeias aliadas, ficando Líbano e Síria sob o controle francês” (FUJII, 2015, p. 2).

Neste âmbito, temos inclusive casos onde alguns atores chegaram a tomar medidas que prejudicaram àqueles que eram considerados seus aliados em outros contextos. Como exemplo, podemos citar a decisão do Estados Unidos em se aliar aos curdos na luta contra o Estado Islâmico (EI), também conhecido como Daesh. Este grupo surgiu como parte da al-Qaeda no Iraque, mas essa aliança chegou ao seu fim e, em 2014, o EI declarou o estabelecimento de um califado que abrangia áreas no Iraque e na Síria, passando a ser denominado Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS, na sigla em inglês), conhecido por seus crimes brutais e pela divulgação dos mesmos.

De acordo com Sanfelice (2018) nas áreas dominadas pelo ISIS se encontravam as principais cidades e fontes de recursos financeiros destes países. E, sendo seu principal objetivo a conquista territorial, o mesmo já chegou “a ocupar 35% do território sírio e a controlar 60% do petróleo do país em julho de 2014” (FAYAD, 2014 apud FUJJI, p. 12). Os Estados Unidos, por outro lado, apesar de estarem entre os maiores produtores de petróleo e gás natural do mundo, precisam do dobro de sua produção (HABIB, 2012). Esses recursos são adquiridos, principalmente, através dos países árabes que, por sua vez, tiveram governos tiranos e/ou corruptos protegidos pelo Ocidente para que estes fossem capazes de manter o consumo destes recursos a um nível bem baixo, garantindo o repasse do excedente a outros países (Ibidem).

Com o Estado Islâmico tendo como inimigos todos aqueles que não lhe juram lealdade, os EUA se encontraram na necessidade de buscar parceiros para combatê-los e, com isso, passaram a fortalecer os curdos com o envio de recursos, soldados americanos e pessoal apto para treinar os combatentes curdos, para que estes ficassem mais bem preparados para a luta. Sendo que, apesar do EI não ser aliado da Turquia, frente à questão curda, Ancara os têm como um problema secundário. Por outro lado, o fortalecimento dos curdos dentro e perto das fronteiras turcas é uma questão preocupante<sup>34</sup> para Erdogan. Levando isso em consideração, não era previsto que os EUA fortalecessem o inimigo de um aliado<sup>35</sup>, mas seus interesses foram predominantes.

O povo curdo foi preterido<sup>36</sup> pelo governo sírio desde a chegada de Hafez al-Assad ao poder, mas chegou a ser destinatário da gratidão de seu filho, Bashar al-Assad, no começo da

---

<sup>34</sup> Heck e Hess (2017) inclusive acreditam que estes conflitos políticos e militares entre os curdos e o governo turco tiveram influência nas políticas e no regime de fronteiras turco voltados para os sírios.

<sup>35</sup> Os EUA são aliados da Turquia na OTAN, por exemplo.

<sup>36</sup> “Após a realização do ‘censo extraordinário de 1962’, 120 mil curdos foram privados de sua cidadania pelo fato de não conseguirem provar sua presença na Síria antes de 1945. Foram registrados como ‘estrangeiros’ e só teriam acesso à universidade ou à cidadania caso se filiassem ao partido Baath” (COSTA, 2016, p. 69).

Primavera Árabe<sup>37</sup>. O presidente sírio restituiu a cidadania de 100 mil curdos apátridas<sup>38</sup> em troca da não participação destes durante as primeiras revoltas de 2011, mas isso não foi o suficiente para mantê-los ao seu lado (COSTA, 2016). Os curdos, que estão entre os quatro maiores grupos étnicos do Oriente Médio, se encontram espalhados pela Armênia, Irã, Iraque, Síria<sup>39</sup> e Turquia e lutam pela criação de um Estado próprio (FRANCA, 2017). Eles

são a maior etnia sem território próprio, por isso, é natural que uma das reivindicações do grupo seja a constituição do Curdistão, que ultrapassa diversas fronteiras, o que implicaria na perda de território por parte de outros países. A reivindicação por autonomia enfrenta grande oposição da Turquia (SOARES, 2018, p. 2), onde os curdos representam cerca de 20% da população (SANFELICE, 2018).

A Turquia, por sua vez, já viveu momentos de tensão e de cooperação com o governo Sírio, passando inclusive pela neutralidade e, neste momento, se encontra posicionada contra Assad, sendo uma das principais fontes de entrada de armamento e suprimentos para grupos insurgentes, o que aconteceu apesar da posição inicial de Ancara ter sido a favor do presidente sírio (FRANCA, 2017). Não obstante, apesar desse posicionamento, a relações comerciais entre ambos os países se manteve bastante significativa. Desde o começo da guerra civil na Síria, apenas em 2011 e 2012 a Turquia não ocupou o primeiro lugar de origem das importações sírias, por outro lado, neste mesmo período, se manteve entre os quatro principais exportadores para a Síria (OEC, 2017).

Posteriormente a esta exposição, nos compete apresentar algumas das consequências da guerra civil na Síria. De acordo com as Nações Unidas (2018), 12,2 milhões de sírios foram forçados a deslocar, dentre estes, 5 milhões deixaram o país (UNHCR, 2018a). Estes refugiados foram acolhidos por 127 países, dos 6 continentes, e 85% destes permaneceu em países da região onde se encontra a Síria, como a Turquia, o Líbano, a Jordânia, o Iraque e o Egito (UNHCR, 2018a).

A situação se tornou tão complexa que, em 2016, a República Árabe da Síria, junto ao Iêmen e ao Iraque, gerou mais da metade dos deslocados internos do total mundial e os refugiados da Síria e do Afeganistão representavam mais de um terço da população mundial de refugiados (OIM, 2018). Não sendo por acaso o fato destes países estarem entre as cinco últimas posições do *Passaport Index*, uma página na *internet* que classifica os países de acordo com a quantidade de Estados em que seus nacionais podem entrar, portando seus

---

<sup>37</sup> Para mais informações sobre a situação de apatridia dos curdos, bem como a expropriação de suas terras com o consentimento do partido Baath, ler Costa (2016, p. 69).

<sup>38</sup> “Pessoa que não tem nacionalidade de nenhum país e, conseqüentemente, carece dos direitos humanos e do acesso aos serviços daqueles que têm cidadania. É possível ser apátrida e refugiado simultaneamente” (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

<sup>39</sup> Os curdos representam aproximadamente 15% da população síria (FRANCA, 2017).



respectivos passaportes, sem a necessidade de visto ou com vistos concedidos em sua chegada.

Nesta conjuntura complexa e movente, que procuramos sintetizar nos parágrafos anteriores, a Turquia é o principal destino dos refugiados sírios. Isso se deve, dentre outros fatores<sup>40</sup>, pelo fato destes países compartilharem uma extensa fronteira<sup>41</sup> e pelo território turco ser utilizado como um corredor em direção a países considerados mais prósperos, onde migrantes buscam melhores condições de vida e desenvolvimento. Tal cenário aumentou a relevância da Turquia enquanto país estratégico para os interesses da UE, com ênfase no contexto migratório, e reanimou a relação entre ambos os atores, que teve momentos de aproximação e de neutralidade nas últimas décadas, como constataremos a seguir.

## 2.2 Relação Turquia-União Europeia e a migração para os seus respectivos territórios

Mattesich (2016) faz um breve levantamento sobre os principais acontecimentos referentes à tentativa da Turquia de fazer parte da UE. O autor relata que, em 1959, a Turquia realizou sua primeira solicitação de adesão como membro associado da Comunidade Econômica Europeia. Em 1963, a partir do Acordo de Ancara, foram estabelecidos calendários para a integração econômica de ambas as partes, incluindo a União Aduaneira, que foi concretizada em 1995. Durante a Guerra Fria, a Turquia foi considerada uma aliada contra a União Soviética, sendo membra da OTAN desde 1952. No entanto, a instabilidade política posterior ao golpe de 1980, na Turquia, esfriou as relações até então fomentadas entre turcos e europeus. O avanço seguinte no processo de adesão aconteceu em 1999, quando a Turquia foi considerada elegível à candidatura da UE. Contudo, apesar das negociações continuarem ao longo dos anos 2000, até hoje não houve nenhuma decisão concreta.

Castles e Wise (2008) relatam que, em 2006, um documento relativo à adesão da Turquia a União Europeia requeria que a Turquia apresentasse mudanças referentes à questão da limitação geográfica no contexto das solicitações de refúgio. Contudo, isso não foi atendido, já que o país temia que, com tal mudança, não houvesse um compartilhamento de fardo (*burden share*) relativo à questão migratória, e sim uma mudança de responsável por este fardo (*burden switch*) (Ibidem). Por outro lado, no mesmo ano, a proteção das fronteiras

---

<sup>40</sup> Por exemplo, pela identificação religiosa e pela ‘facilidade’ de chegar na Europa através da Turquia.

<sup>41</sup> Apesar das minas terrestres que se encontram espalhadas ao longo da fronteira entre a Turquia e a Síria.

turcas foi intensificada através do Plano de Ação Nacional para a Implementação da Gestão Integrada de Fronteiras (HECK; HESS, 2017).

Na mesma época, a Comissão da União Europeia também já pressionava o país a assinar um acordo de readmissão, sendo esta questão uma fonte de tensão entre ambas as partes (CASTLES; WISE, 2008). Porém, apesar da Turquia ser contra o aceite de uma acordo desta categoria, o governo turco já havia ofertado e firmado tratados da mesma espécie com quatro países terceiros e estava negociando o mesmo modelo de compromisso com 20 outros Estados (Ibidem). Ou seja, enquanto a Turquia estava tomando medidas para enviar migrantes a outros países (a partir de acordos de readmissão), o governo turco se mostrava relutante em aceitar compromissos similares com a União Europeia. No entanto, na década seguinte, a situação mudou e o governo turco aceitou assinar um acordo de readmissão com o bloco.

Em 2016, através do acordo de 18 de março para lidar com a migração no Mediterrâneo Oriental, as relações entre Ancara e Bruxelas entraram em uma nova fase e foi retomado o debate referente à adesão da Turquia à UE. Outra questão tratada a partir deste marco diz respeito à possibilidade de cidadãos turcos circularem no espaço Schengen sem a necessidade de vistos. Além disso, também foi aceita, por parte do governo turco, a readmissão de todo migrante que tentasse chegar na Grécia de forma irregular ou solicitantes de asilo com suas petições negadas. No bojo destas negociações, o controle fronteiriço, mais especificamente, o gerenciamento dos fluxos migratórios, foi imposto como um dos elementos da negociação. Não sendo recente o uso de condicionalidades na relação entre as partes.

Há algumas décadas, a migração de trânsito na Turquia e o controle das fronteiras já eram trazidos para debate nas negociações de adesão do país à União Europeia (AVIC; KIRISCI, 2008; IÇDUYGU; YÜKSEKER, 2012). Reforçando esta ideia, Afailal e Fernandez (2018) escreveram que a “evolução da política turca em direção à securitização [da migração] está associada ao processo de negociação de seu acesso à União Europeia” (p. 17, tradução nossa). Heck e Hess (2017) afirmam que durante esse longo processo, a Turquia já havia revisado algumas de suas leis, por exemplo, a que trata da naturalização e da permissão para trabalho no país, além de ampliar as instalações utilizadas no processo de deportação, tendo esta última medida contado com o auxílio de recursos da União Europeia.

Todavia, os regimes migratórios e de fronteira turcos não podem ser reduzidos a uma simples externalização das fronteiras da União Europeia, visto que sempre houve certa autonomia por parte do governo turco enquanto este também levou em consideração seus interesses geopolíticos (HECK; HESS, 2017). Como exemplo disso, temos que nas décadas

de 1980 e 1990, com o intuito de melhorar os movimentos transfronteiriços e aumentar o comércio, o governo turco apresentou um regime de vistos liberal para os cidadãos dos países balcânicos, ex-soviéticos e do Oriente Médio (KIRISCI, 2005; GENÇ, 2015 apud HECK; HESS, 2017).

Outra esfera da relação entre a Turquia e a União diz respeito às relações comerciais que estas possuem entre si. Estudos relativos ao comércio entre a União Europeia e a Turquia mostram que, desde o começo da década de 1970, tanto os níveis de exportações, quanto de importações, realizadas entre ambos os atores, começaram a crescer de forma tímida, porém, contínua (EC, 2016f). A partir da mesma fonte, também observamos que este crescimento se tornou exponencial com a chegada do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP, na sigla em turco) no poder, sendo as suas principais quedas justificadas por crises<sup>42</sup>, tanto no cenário nacional, quanto internacional (Ibidem). Sendo os países membros da União Europeia a principal fonte de importação e exportação da Turquia desde 1995 (Ibidem).

Para além destas negociações referentes à adesão da Turquia à União Europeia e das densas relações comerciais entre estes, outro aspecto importante é o fato da Turquia já ter sido uma importante fonte de mão de obra migrante na Europa, principalmente na Alemanha. Na década de 1960, muitos turcos chegaram no território alemão como trabalhadores convidados e, apesar destes fluxos terem sido reduzidos nas décadas seguintes, os mesmos não cessaram, tampouco se tornaram insignificantes e, atualmente, cerca de três milhões de turcos se encontram em solo alemão (AYDIN, 2016). Com isso, a Alemanha se posiciona como a principal receptora deste fluxo migratório e este cenário se relaciona diretamente com o estabelecimento de redes transnacionais turcas no país nas décadas anteriores.

Retomando à questão migratória nos países membros da União, através de uma perspectiva mais panorâmica, Pinyol-Jiménez (2012), ex-chefe de gabinete do Secretário de Imigração e Emigração da Espanha, relata que até o final da década de 1980, os Estados do sul da Europa eram majoritariamente países de emigração, não tinham um mercado de trabalho rigidamente regulamentado e suas fronteiras eram mal protegidas. Porém, esta situação mudou com desenvolvimento econômico da Espanha, da Grécia, da Itália e de Portugal e com o consequente aumento da chegada de imigrantes nestes mesmos países, que triplicou entre 1981 e 1991, principalmente com os fluxos originários do norte da África e da América Latina (Ibidem).

---

<sup>42</sup> A crise da balança de pagamentos turca (2001) e a crise financeira internacional (2008), com seu reflexo mais significativo em 2009.

No final do século XX, muitos países da Europa Ocidental eram compostos por sociedades multiculturais e tinham como seus cidadãos descendentes de imigrantes que haviam nascido nestes territórios (VELASCO, 2014). Antes da crise econômica de 2008, “a combinação de fatores demográficos, econômicos e sociais levou a uma dependência crescente dos países altamente desenvolvidos em relação aos trabalhadores migrantes” (CASTLES, 2010, p. 15), os quais eram tolerados a título provisório, sendo a sua capacidade de ofertar mão-de-obra a única razão da autorização de sua estadia (SAYAD, 1998).

No que se refere à migração forçada, ao consideramos dados mais recentes sobre os países europeus, uma avaliação de valores absolutos, referentes ao ano de 2015, nos mostra que a Alemanha era a maior receptora de imigrantes, estando a Rússia em segundo lugar e o Reino Unido em terceiro (OIM, 2018). Em 2016, o governo alemão também acolheu a maior população de refugiados e solicitantes de asilo da Europa e, no mesmo ano, o país foi considerado o principal receptor, a nível internacional, de novas solicitações de refúgio, principalmente de sírios, iraquianos e afegãos (Ibidem). Em 2018, mais da metade dos 1,06 milhões de refugiados na Alemanha eram sírios (UNHCR, 2018a).

De acordo com a organização não governamental *Population Council* (2016), em 2015, a maior parte dos imigrantes que chegou na UE era de refugiados sírios que se encontrava na Turquia<sup>43</sup>. İçduygu e Millet (2016) apontam que a incursão em massa de sírios na Turquia ocorre pela proximidade geográfica com a Síria e pelo fato do país ser visto como ponte para Europa. Com relação a ida de sírios da Turquia para países da União Europeia, podemos dizer que esses fluxos também seguem essa rota por questões de proximidade geográfica e pela busca do que alguns imaginam ser o início de uma vida melhor.

Por outro lado, também podemos citar o caráter temporário do *status* legal dessas pessoas na Turquia, que deixa esses migrantes forçados inseguros em permanecer no país. Isso porque, após um acordo realizado entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o governo turco, quem estiver sob proteção temporária na Turquia não será registrado pelo ACNUR e não poderá receber o *status* de refugiado (BABAN, ILCAN, RYGIEL, 2016; MÜLTECI-DER, 2016 apud HECK; HESS, 2017).

O fato da Turquia se tornar o principal local de passagem para a chegada destes refugiados na Europa afetou diretamente a relação entre Ancara e Bruxelas (KOMA, 2017). Situação que se justifica por este cenário engendrar em solo europeu preocupações relativas à

---

<sup>43</sup> Neste mesmo ano, a Turquia estava tanto entre os 20 principais países de destino, quanto entre os 20 principais países de origem dos migrantes (OIM, 2018).

migração irregular que utiliza a Turquia como rota e tem como destino os países membros do bloco (İÇDUYGU E MILLET, 2016).

Contudo, apesar da resposta turca para a guerra civil na Síria ter sido, inicialmente, uma política de portas abertas, comportamento o qual pesquisadores e analistas políticos acreditam que se justifica “com base em aspirações humanitárias e prioridades geopolíticas, que permitiram que a Turquia se apresentasse [...] como uma potência regional e um Estado modelo que procurava desempenhar o papel de um mediador regional” (HECK; HESS, 2017, p. 43, tradução nossa), não demorou muito para que seu comportamento frente a este acontecimento se transformasse.

De início, o governo turco classificou os sírios como ‘convidados’ (*guests*), uma categoria que não é definida pela lei de refúgio internacional, tampouco nacional, e que faz referência a uma noção religiosa de fraternidade, bem como indica uma estadia temporária (HECK; HESS, 2017). Em 2014, a política de portas abertas foi cancelada e medidas mais sistemáticas passaram a ser adotadas durante o registro destes refugiados sírios (*ibidem*). Em 2016 também foram implementadas restrições de visto aos sírios, para evitar que estes se dirigissem à Turquia com o objetivo de chegar clandestinamente em países membros da União Europeia (*Ibidem*).

Apesar da migração síria não ser a única a fazer esta rota, foi peça fundamental para que o acordo de 2016 fosse trazido para pauta, debatido e assinado. A questão síria também impulsionou debates sobre as migrações internacionais, as quais se tornaram centrais para as relações entre a Turquia e UE. Agora, após esta contextualização introdutória, daremos início à análise dos relatórios da Comissão da União Europeia sobre a implementação deste compromisso firmado entre a UE e a Turquia no âmbito migratório.

### **2.3 O acordo de 2016 e a sua implementação**

No começo do século XXI, Tony Blair, que ocupava o cargo de Primeiro Ministro do Reino Unido, apresentou uma política que não chegou a ser formalmente considerada, mas que ecoa no acordo entre a Turquia e a União Europeia aqui estudado, como veremos adiante. Chamada de ‘Uma Nova Visão para Refugiados’, a política de Blair propunha o estabelecimento de ‘áreas de proteção’ regionais, próximas aos países de origem dos refugiados, onde os migrantes seriam contidos em um primeiro país de chegada ou seriam

deportados para estes mesmos Estados (NOLL, 2015 apud FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016, grifo nosso).

Na atual conjuntura, muitos países têm buscado reduzir o acesso ao refúgio através de diversos meios, dentre estes, podemos citar o pagamento de um primeiro país de chegada ou de trânsito para que este contenha os fluxos migratórios ou para que os migrantes que não foram contidos em intervenções anteriores possam ser reenviados para estes locais (FRELICK, KYSEL, PODKUL, 2016). Neste contexto de externalização das fronteiras, a União Europeia e os seus países membros têm reforçado a cooperação com locais de origem e de trânsito de robustos fluxos migratórios, os quais implementam políticas de controle fronteiriço mais rígidas em troca de alguma forma de assistência (PAPA, 2019), geralmente, financeira.

Como reflexo das questões mencionadas acima, foi acordado em Bruxelas, no dia 18 de março de 2016, dentre outras questões, que a União Europeia agilizaria o desembolso de € 3 bilhões para o Mecanismo voltado aos Refugiados na Turquia, garantindo o financiamento de projetos em campos como a saúde, a educação, a infraestrutura e a alimentação de pessoas sob proteção temporária (EUROPEAN COUNCIL, 2016). Ademais, foi negociado que, se até o final de 2017 fosse cumprido o que foi acordado, outros € 3 bilhões seriam repassados pela União Europeia (Ibidem).

Ancara também aceitou a devolução de todos os novos imigrantes que saíssem do território turco, de forma irregular, com destino às ilhas gregas, sendo os custos destes procedimentos cobertos pela UE. Ademais, para cada sírio devolvido, outro que se encontra na Turquia seria reassentado<sup>44</sup> na União Europeia. No mesmo documento, foi declarado o intuito de acelerar o fim da necessidade de vistos para a entrada de cidadãos turcos nos Estados-Membros da União Europeia, bem como de revigorar o processo de adesão da Turquia ao bloco.

Os relatórios sobre a implementação deste acordo estão divididos em 11 seções, que serão examinadas no próximo segmento deste trabalho. São elas: (1) Introdução/ Situação atual; (2) Regresso à Turquia de todos os novos migrantes em situação irregular na Grécia; (3) "Um por um" (1:1) – Programa de Reassentamento da Turquia para a UE; (4) Prevenção da emergência de novas rotas marítimas ou terrestres de migração irregular; (5) Regime voluntário de admissão por motivos humanitários; (6) Liberalização do regime de vistos; (7) Mecanismo em

---

<sup>44</sup> “O reassentamento é a transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente” (ACNUR, s/d).

favor dos refugiados na Turquia; (8) Modernização da união aduaneira; (9) Processo de adesão; (10) Condições humanitárias na Síria; (11) Conclusão.

Antes disso, cabe pontuar que, apesar deste compromisso ser denominado como ‘acordo’ pela mídia e uma vasta gama de acadêmicos, organizações não governamentais (ONGs), bem como organizações e organismos internacionais, não há arquivos relativos ao mesmo na base de dados de Tratados e Acordos do Conselho da União Europeia (TREATIES AND AGREEMENTS, s/d). Tampouco na base de dados de atuações externas da União (TREATIES OFFICE, s/d), onde deveriam constar todos os acordos celebrados pela mesma.

Os documentos oficiais da UE, como os relatórios da Comissão e os arquivos do Conselho, se referem a este comprometimento como uma “declaração”. Entretanto, optamos por seguir com o uso do termo ‘acordo’ para dar continuidade às publicações alheias aos relatórios da União Europeia, que também utilizamos como base para elaboração desta dissertação.

### 2.3.1 Seção “Introdução” dos relatórios

Na introdução do primeiro relatório (EC, 2016a), encontramos que os objetivos do trabalho conjunto entre a União Europeia e a Turquia são: desestimular os fluxos ‘descontrolados’ de migrantes e de solicitantes de asilo que buscam por rotas irregulares para chegar à União Europeia, dar fim ao esquema dos atravessadores e, ao mesmo tempo, restaurar um sistema de admissão lícito e ordenado. No entanto, enquanto a Comissão Europeia afirma que um dos objetivos do acordo é a redução de rotas ilegais, a organização MSF (2016) acredita que essas rotas existem devido aos bloqueios europeus.

No segundo relatório (EC, 2016b), a Comissão classifica o acordo de 2016 como efetivo devido à redução do número de migrantes irregulares e solicitantes de asilo que chegaram na Grécia partindo da Turquia e, diferente do primeiro relatório, este também aponta para a importância da redução do número de mortes no mar Egeu<sup>45</sup>. Em fevereiro de 2016, mês que antecede o acordo, a média de chegadas diárias de migrantes nas ilhas gregas foi de 1.740, enquanto que de maio a junho ficou em torno de 47 pessoas, chegando a 81 entre junho e dezembro do mesmo ano (EC, 2016a, 2016b, 2016c). No primeiro semestre de 2017, esta

---

<sup>45</sup> Mar que compõe o Mediterrâneo.

quantidade foi reduzida, ficando entre 43 e 52, e subiu novamente entre julho e setembro, alcançando 93 chegadas por dia, mas, mesmo com este aumento (EC, 2016d, 2017a, 2017b), seguiu abaixo de 6% do número de migrantes contabilizados no período anterior ao acordo.

Em 2015, mais de 270 pessoas perderam suas vidas no mar Egeu (EC, 2016d). Apenas em janeiro de 2016, foram registradas 89 mortes (EC, 2016a). Em contrapartida, no período entre a assinatura do acordo e a publicação do sétimo relatório, que ocorreu em setembro de 2017, a Comissão acredita que houve uma melhora nesta questão, já que foram contabilizadas 113 pessoas como mortas ou desaparecidas e, considerando estas mesmas categorias, no ano anterior ao acordo, este número chegou a 1150 (EC, 2017c). Porém, sob outra perspectiva, Mark Akkerman (2018) mostra que, quando consideramos os números relativos (entre travessias e perdas de vidas), percebemos que o reforço e a militarização das fronteiras impulsionaram o aumento do número de mortes<sup>46</sup> dos deslocados à força, já que suas opções de mobilidade se restringiram ainda mais e a estas pessoas restaram rotas cada vez mais perigosas.

Nestes relatórios, a Comissão informa que o coordenador da UE para a aplicação do acordo assegurou o trabalho conjunto com outros atores, como as autoridades da Grécia e da Turquia, Organizações Internacionais (OIs), agências da UE e seus Estados-Membros, “com o objetivo de acelerar os procedimentos de asilo, aumentar o número de migrantes repatriados das ilhas gregas para a Turquia e adotar as medidas de segurança apropriadas nos centros de registo [de migrantes]” (EC, 2016d). Por outro lado, nada a respeito da melhora da efetividade do recebimento de refugiados por meio do reassentamento foi proposto.

Outro ponto observado nas introduções destes relatórios é que, a exemplo das práticas de securitização da migração e externalização das fronteiras, a guarda costeira turca recebeu novas embarcações com o financiamento da UE, totalizando um montante de € 14 milhões, com o objetivo de impedir mais eficazmente o tráfico de migrantes e as partidas da Turquia continental (EC, 2016a). Neste sentido, a polícia e a guarda nacional turcas também foram reconfiguradas e passaram a ter unidades destinadas aos imigrantes que chegam por vias clandestinas e ao tráfico de seres humanos (Ibidem).

De forma adicional a estas medidas, os sete documentos examinados relatam que a UE e a Turquia prepararam, junto a Organismos Internacionais, como o ACNUR, mensagens com histórias de vítimas de atravessadores, as quais estão sendo disseminadas em canais

---

<sup>46</sup> Em 2015, 1 a cada 267, ou seja, 0,04% dos migrantes que tentaram atravessarem o Mediterrâneo morreram, enquanto que, no ano após a assinatura do acordo, esse número quase quintuplicou, já que cerca de 1,8% (1 a cada 57) destes perderam suas vidas (AKKKERMAN, 2018).



estratégicos para propagação deste tipo de informação. Estas produções têm o objetivo de ir de encontro aos argumentos dos contrabandistas e informar ao público alvo o que prevê o acordo assinado entre ambas as partes.

Isto se faz necessário porque, no estado de desespero em que estas pessoas se encontram, muitas são levadas a acreditar que, ao pagarem determinados quantias a exploradores, terão seus processos de solicitação de asilo agilizados e/ou automaticamente aceitos ou que serão levadas ao outro lado do Mediterrâneo, onde supostamente estas conquistariam melhores condições de vida. Porém, tais planos muitas vezes são interrompidos por situações trágicas, como nos mostram os dados sobre migrantes mortos ou desaparecidos neste percurso e, em outros cenários, muitas pessoas têm seus recursos roubados e nada lhes é concedido.

### 2.3.2 Regresso à Turquia de todos os novos migrantes em situação irregular na Grécia

A segunda parte destes relatórios diz respeito ao retorno para a Turquia de todo imigrante irregular e solicitante de asilo com pedido injustificado ou negado em ambas as instâncias (solicitação primária e recurso), que chegar à Grécia, partindo do território turco, após 20 de março de 2016, ou seja, dois dias após a assinatura do acordo. Esta medida, que deveria ser “temporária e extraordinária” (EC, 2016a), segue vigente por mais de três anos e meio. Desde então, a única pausa deste procedimento ocorreu durante a tentativa de golpe<sup>47</sup> de 2016, na Turquia, sendo o mesmo retomado no começo de setembro do mesmo ano (EC, 2016c). Já o único pronunciamento a respeito da possibilidade de seu fim proveio de uma ameaça turca à União Europeia sinalizada no segundo semestre de 2019.

Isso aconteceu porque o presidente Recep Tayyip Erdoğan tem se empenhado em criar zonas, as quais ele considera seguras, no norte da Síria, com o objetivo de enviar cada vez mais sírios ao país. O governo turco informou que mais de 300 mil sírios já se encontram nessas zonas de segurança (*safe zones*) e que estes migraram de forma voluntária (WILKS, 2019). Agora, o chefe de governo turco requer o apoio da comunidade internacional para que estas áreas sejam expandidas e possam abrigar mais pessoas. Porém, esse pedido de ajuda foi

---

<sup>47</sup> Em julho de 2016, houve uma tentativa de golpe contra o governo do presidente turco Recep Tayyip Erdoğan, que resultou na morte de pelo menos 265 pessoas e deixou mais de 1400 feridas, sendo a resposta do governo a este episódio considerada violenta (onde foi cogitado, inclusive, o retorno da pena de morte) (GRIERSON, 2016) e arbitrária (já foram demitidas aproximadamente 150 mil pessoas e outras 77 mil foram presas, sob a alegação de envolvimento com esta tentativa de golpe) (ASIA NEWS, 2019).

proferido em tom de intimidação, já que caso o mesmo não ocorra, a Turquia se propôs a liberar a ida dos sírios para a União Europeia, através de uma política de portas abertas (DAILY SABAH, 2019).

Até a assinatura do acordo, poucas pessoas que chegavam à Grécia solicitavam asilo (EC, 2016a). Após a mesma, os pedidos de asilo aumentaram consideravelmente. Isso aconteceu porque, ao serem informados que os imigrantes que chegassem de forma irregular às ilhas gregas, e que não solicitassem asilo, seriam diretamente retornados para a Turquia, praticamente todos apresentaram um pedido de asilo, o que ocasionou uma sobrecarga nos serviços de asilo gregos (EC, 2016b). Sobre esta questão, Palm (2016) conclui que

enquanto não for oferecido aos migrantes econômicos acesso efetivo à migração de mão-de-obra, o abuso do sistema de asilo por razões de não-proteção não diminuirá, levando à crescente perda de apoio público e institucional ao asilo e aumentando a carga dos Estados-Membros costeiros (p. 7, tradução nossa).

No primeiro relatório, a Comissão tinha previsão de estabelecer processos que fossem capazes de acelerar a análise e o julgamento de todas as etapas de solicitação de asilo, inclusive os recursos, chegando a tratar em torno de 200 processos diariamente (EC, 2016a). Entretanto, cerca de um ano e meio depois, ainda eram tomadas menos de 50 decisões por semana (EC, 2017b; 2017c), ou seja, não foi alcançado nem 4% do que havia sido planejado inicialmente.

Não obstante, além do aumento do número de solicitações, outras questões contribuíram para a demora nos julgamentos desses pedidos. Dentre estas, podemos citar o tempo de seleção e treinamento dos peritos em matéria de asilo/refúgio (EC, 2016b), o elevado grau de rotatividade dos funcionários, que acaba fazendo com que seja necessário investir mais tempo treinando os recém-chegados e também ocasiona um gasto extra de recursos (EC, 2016c), junto à incerteza a respeito da Turquia ser ou não considerada um terceiro país seguro e/ou um primeiro país de asilo.

Neste cenário, do segundo ao sétimo relatório, a Comissão considerou um dos principais desafios para as próximas etapas do acordo a lentidão do processo de retorno destes migrantes para a Turquia, sob a justificativa de que as instalações nas ilhas gregas têm ficado cada vez mais sobrecarregadas<sup>48</sup>. Por isso, encontramos com frequência o requerimento de mais agentes para o trabalho nas ilhas gregas, tendo em vista a necessidade do aceleração do ritmo de análise das solicitações de asilo.

---

<sup>48</sup> Do dia em que o acordo foi firmado até junho de 2017, quando foi lançado o sexto relatório, o serviço de asilo grego havia recebido quase 20 mil solicitações de asilo (EC, 2017b). Dentre estas, 12,5 mil estavam na primeira fase, ou seja, no processo de admissibilidade, e 5,2 mil na segunda fase, conhecida como análise de mérito (Ibidem).

De acordo com um informativo da Comissão Europeia (EC, 2016e), o fato da Turquia ser um “primeiro país de asilo” e/ou um “terceiro país seguro” traz possibilidades legais de declarar uma solicitação de asilo inadmissível na Grécia e retornar os solicitantes para a Turquia. Contudo, de acordo com John Dalhuisen, diretor da Anistia Internacional (AI) para a Europa, a ansiedade da UE em fechar as fronteiras tem desprezado o fato da Turquia não ser um país seguro (DW, 2016). Tal negligência, como veremos no terceiro capítulo, não ocorre nos relatórios que analisam a Turquia enquanto candidata à adesão na União Europeia.

A “decisão do Conselho de Estado [grego] reunido em assembleia plenária nos [...] casos relativos à questão de saber se a Turquia é um terceiro país seguro ainda não foi tomada, não tendo sido fixada uma data para o efeito” (EC, 2017b). A este respeito, visando agilizar o processo de retorno, a Comissão expressou nos relatórios o intuito de apoiar a Grécia fornecendo-lhe todos os elementos necessários para concluir que a Turquia se enquadra neste perfil, o que traria então, de acordo com a mesma, algum grau de alívio às ilhas gregas.

Além disso, há uma insegurança, de forma geral, relativa aos retornos para um terceiro país seguro. Isto porque a Diretiva 2005/85/CE do Conselho da UE, que versa sobre os padrões mínimos que devem ser aplicados aos procedimentos de concessão e recusa do *status* de refugiado nos Estados-Membros, não exige procedimentos com um nível adequado de garantias para que o país membro receptor examine a solicitação de asilo (MORGADES, 2010).

Além disso, a situação na Grécia também não é favorável para os migrantes. A exemplo desta questão, Garcés-Mascareñas e Montijano (2017) escreveram que, inicialmente, houve a tentativa de transformar os campos de refugiados gregos em campos de detenção, processo que só não teve continuidade por causa da sua ilegalidade e devido à quantidade de pessoas que chegaram ter ultrapassado a capacidade destes mesmos campos. Além do retorno forçado de solicitantes de asilo sírios à Turquia, a Anistia Internacional documentou o retorno ‘voluntário’ destes, devido à situação de miséria nas ilhas gregas (GOGOU, 2017, grifo nosso).

Entre março de 2016 e setembro de 2017, os relatórios da Comissão declararam que o número total de migrantes retornados correspondia a 1.896 (EC, 2017c). Entretanto, notamos esta quantidade não leva em consideração que a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) detecta cerca de 80-90% das saídas dos imigrantes por barcos das costas turcas (EC, 2016a), o que aumentaria significativamente o número de pessoas que retornou à

Turquia, isto é, ao considerarmos as que nem chegaram nas águas ou no solo grego e foram levados de volta para o território costeiro turco.

Uma década antes do surgimento deste acordo, Ahlbäck (2006) observou que a UE conferia prioridade ao impedimento da chegada de migrantes em seu território, frente ao seu retorno. Isso acontece visto que, ao adentrarem na União, estas pessoas recebem proteções legais, sendo preferível não deixar que elas cheguem do que expulsá-las (Ibidem). Neste contexto, as circunstâncias nos levam a crer que um dos principais objetivos na dimensão externa da política de asilo da UE é prevenir a necessidade de reassentar pessoas (MORGADES, 2010) ou de lhes garantir direitos enquanto solicitantes de asilo ou refugiados.

Assim, quando possível, a intenção inicial e predominante é manter fora das fronteiras da União a responsabilidade internacional, sob a Convenção de Genebra, de proteger os refugiados (GUILD, 2001). Em segundo plano, surge a opção de deixar essas incumbências para os Estados-Membros do sul<sup>49</sup> (Ibidem). Assim, o comprometimento com estas pessoas que precisam de proteção é transferido para os países de origem e/ou de trânsito, o que é possível graças ao êxito, na perspectiva da UE, do trabalho da Frontex e de outras medidas de externalização de fronteiras. Quando esta primeira opção não é viável, a União Europeia busca manter os migrantes nos países membros utilizados como porta de entrada para estes grupos.

Segundo os relatórios da Comissão, os arranjos para o retorno destes migrantes para a Turquia estão de acordo com os requerimentos da UE e do direito internacional e em total respeito ao princípio do *non-refoulement*, sendo a agilização deste processo considerada prioritária frente as demais ações. Nada relativo a informações que contradizem estas declarações foi mencionado nos relatórios, apesar de não ser difícil encontrá-las em outras fontes.

No ano da assinatura do acordo, por exemplo, a organização de refugiados Pro Asyl e a Anistia Internacional acusaram o governo turco de deportar, diariamente, cerca de 100 sírios para zonas de guerra, muitos dos quais, não foram sequer registrados no país (DW, 2016). Por outro lado, como vimos anteriormente, o retorno com base no critério do terceiro país seguro só pode ser efetivado desde que este terceiro Estado cumpra alguns pré-requisitos, dentre os quais, se encontra o respeito ao princípio do *non-refoulement*. Ou seja, a partir da confirmação

---

<sup>49</sup> “O envolvimento dos Estados-Membros é simultaneamente comum e conflitante: comum quando o requerente de asilo deve ser mantido fora da União, conflitante ao atribuir responsabilidades dentro da União” (GUILD, 2001, p. 60, tradução nossa).

destas expulsões, os retornos para a Turquia não poderiam ser justificados com base no envio a um terceiro país seguro.

Ainda sobre a falta de garantias em território turco, há exatos dois meses depois dos retornos das ilhas gregas para a Turquia terem sido postos em prática, o jornal *The Guardian* (FOTIADIS; SMITH; KINGSLEY, 2016) publicou o resultado do recurso de um sírio com relação à decisão de sua deportação para Turquia, a qual ganhou dois dos três possíveis votos para sua permanência na Grécia. Isso porque o artigo 38 da Diretiva de Procedimentos de Asilo, que versa sobre os critérios necessários para que o Estado seja considerado um terceiro país seguro, também garante que a pessoa que será retornada possa contestar a segurança deste terceiro país ao qual será enviada – considerando suas circunstâncias particulares, bem como a existência de sua conexão<sup>50</sup> com o mesmo (EUROPEAN UNION, 2013).

Com base neste artigo, um solicitante de refúgio contestou a segurança na Turquia e o tribunal na ilha grega de Lesbos entendeu que este país não seria capaz de proporcionar aos refugiados os direitos que estes têm com base em acordos e tratados internacionais, o que acabou enfraquecendo as bases jurídicas para a aplicação do acordo de 2016 (FOTIADIS; SMITH; KINGSLEY, 2016). Entretanto, apesar desta avaliação favorável ao requerente, a operacionalização da externalização do controle migratório e a pressa em declarar as solicitações de asilo inadmissíveis tem feito com que a carência de requisitos para considerar a Turquia como um país seguro seja ignorada (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Com isso, muitos solicitantes de asilo seguem sendo retornados para este país.

### 2.3.3 "Um por um" (1:1) – Programa de Reassentamento da Turquia para a UE

Dentro do “esquema 1:1”, para cada sírio retornado à Turquia a partir das ilhas gregas, depois do início da homologação do acordo, outro será direcionado a um dos países membros da UE (EC, 2016b; 2016c). As admissões legais na União Europeia serão feitas através do reassentamento, da admissão por razões humanitárias, bem como por bolsas de estudo, programas de reagrupamento familiar e outros, sendo dada prioridade para àqueles que não tenham tentado chegar na UE de forma irregular (Ibidem).

---

<sup>50</sup> Não sendo claro se é requerido um tempo mínimo de permanência neste país ou se o simples trânsito pode ser interpretado como uma ‘conexão’ como o mesmo (MORGADES, 2010).

Nesse processo, após a Turquia fornecer uma lista de candidatos ao reassentamento, o Alto Comissariado das Nações Unidas os identifica e faz uma avaliação de acordo com as suas vulnerabilidades, os indicando para diferentes Estados-Membros, os quais terão suas próprias formas de controle e decisão final sobre quem de fato será reassentado (EC, 2016a). Sendo que este caráter voluntário para a participação dos Estados fez com que até o sétimo relatório ainda houvessem 13 Estados-Membros sem ter admitido nenhum refugiado proveniente da Turquia<sup>51</sup> (EC, 2017c).

A Comissão relata que, para que este programa tivesse aplicação imediata, foi criado um mecanismo junto aos Estados-Membros, às agências da União Europeia e ao ACNUR, que possibilitou que no primeiro mês após a assinatura do acordo fosse dado início ao reassentamento de cerca de 100 sírios (Ibidem). Em 2016, havia 16,8 mil vagas de reassentamento com as quais os Estados-Membros da UE se comprometeram e, no primeiro relatório, a Comissão afirmou estar aguardando que um acordo voluntário conseguisse o aceite do acréscimo de um limite<sup>52</sup> de 54 mil pessoas, chegando a um número máximo de 70,8 mil reassentamentos<sup>53</sup> (EC, 2016a, 2016b, grifo nosso).

Por fim, do primeiro ao sétimo relatório, apenas 8.834 pessoas foram reassentadas e outras 1.831 haviam sido aprovadas para o programa (EC, 2017c). Sendo que a Comissão Europeia previa, desde o começo de 2016, o reassentamento de 25 mil pessoas até dezembro de 2017. Ou seja, passados mais de 80% do prazo, pouco mais de um terço das pessoas tinham sido reassentadas (Ibidem). E, mesmo que 25 mil pessoas fossem admitidas até o final de 2017 (EC, 2017c), esta quantidade equivale a apenas 0,008% dos 3 milhões de refugiados que se encontravam na Turquia na época do início do compromisso entre Ancara e Bruxelas. Tal situação afasta esta medida de reassentamento de qualquer intenção de compartilhamento efetivo de ônus. Porém, este posicionamento não é exclusivo da União Europeia. A nível

---

<sup>51</sup> Os 15 Estados-Membros participantes são: Áustria, Bélgica, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, Roménia, Espanha, Suécia e Países Baixos e, além destes, a Noruega (país europeu, que não faz parte da União Europeia) também participou (EC, 2017c). No começo, apenas quatro países participaram do reassentamento, Alemanha, Finlândia, Países Baixos e Suécia e, no decorrer dos meses, mais países começaram a participar deste programa.

<sup>52</sup> Reforçando a existência de um limite, o Plano de Ação que antecede esta declaração de 2016 informa que se o número de devoluções exceder esses 54 mil, o reassentamento será descontinuado (EUROPEAN COUNCIL, 2015).

<sup>53</sup> “A proposta prevê ainda que os Estados-Membros que recorram a esta opção recebam uma contribuição financeira sob a forma de um montante fixo de € 6.500 por cada nacional sírio proveniente da Turquia legalmente admitido no seu território” (EC, 2016c). No relatório seguinte (EC, 2016d), também vimos que a Comissão estava prestes “a acrescentar um montante global de cerca de € 213 milhões aos programas nacionais dos Estados-Membros em causa, no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, para a admissão de nacionais sírios que se encontram na Turquia”. Metade deste valor foi pago no começo de 2017, a título de pré-financiamento (EC, 2017a).

mundial, em 2017, o ACNUR reassentou 54% menos refugiados do que no ano anterior, o que aconteceu devido ao declínio nas cotas de reassentamento dos Estados (UNHCR, 2017).

A Comissão afirma que este esquema de reassentamento visa contribuir com o alívio da situação na Turquia e cumprir o compromisso da UE de promover caminhos alternativos e lícitos para as vítimas da crise síria chegarem na Europa (EC, 2016b). Já a organização humanitária Médicos Sem Fronteira (MSF) declarou ser “vergonhoso [o fato de] que o único caminho seguro oferecido pela UE esteja condicionado ao número de pessoas que eles podem mandar de volta” (MSF, 2016). Em outras palavras, condicionado aos interesses do doador, característica identificada no primeiro capítulo como aspecto presente na cooperação internacional. Outro ponto a ser observado é que, do total de pessoas retornadas, apenas 6% são sírias, ou seja, mais de 90% dos retornados dentro dos critérios estabelecidos pelo acordo não são contabilizadas para o programa de reassentamento.

De acordo com a Comissão da UE, o reassentamento representa a existência de uma via de acesso legal e segura para chegada em seus países membros, sendo a mesma satisfatória para que os migrantes não busquem alternativas irregulares (EC, 2016b). Porém, esta concepção ignora o fato de que esta opção é demasiadamente limitada, logo, não é capaz de amparar um número significativo dos indivíduos, ou sequer se aproximar disso.

O acordo reproduz, ainda mais, a longa tendência da UE de se concentrar em impedir que os fluxos migratórios entrem no seu território, os contendo em outro local, em vez de criar um acesso legal efetivo à União e proporcionar uma adequada recepção e proteção das pessoas necessitadas. Embora os aspectos do reassentamento e um esquema voluntário de admissão humanitária possam ter representado uma verdadeira inovação em um acordo com um terceiro Estado, na prática, eles são claramente deixados à sombra dos objetivos primários de parar o afluxo e devolver aqueles que conseguiram atravessar das costas da Turquia. Esta falta de interesse também é demonstrada pela sua má implementação [isto é, quando consideramos os baixos níveis de reassentamento realizados] (PALM, 2016, p. 9, tradução nossa).

Morgades (2010) cita o reassentamento e os procedimentos de entrada protegida<sup>54</sup> como sugestões de alternativas para que a UE pudesse gerenciar, de forma ordenada, a chegada dos solicitantes de asilo e refúgio. Apesar destas medidas não serem novas, elas não foram suficientemente exploradas pela União Europeia (Ibidem). Isso porque os países que a compõem relutam em assumir compromissos voltados para a recepção de imigrantes, inclusive, no caso de pessoas as quais estes deveriam ofertar proteção, se estivessem respeitando plenamente os tratados e acordos aos quais se submeteram (Ibidem).

Por fim, nesta seção dos relatórios, a Comissão reconhece a necessidade de um aumento substancial do número de pessoas enviadas da Turquia para a União Europeia, com o

---

<sup>54</sup> Procedimento no qual o indivíduo tem certa autonomia em sua busca por proteção, podendo escolher um possível Estado receptor antes de alcançar suas fronteiras.

objetivo de “comunicar aos sírios uma mensagem clara de que foi aberta uma via segura e legal de acesso à UE que lhes é destinada” (EC, 2016b). Mas, com bem menos ênfase do que é dada à necessidade de agilizar os retornos das ilhas gregas para o território turco. No decorrer desta pesquisa, podemos ver esta discrepância refletida nas práticas da União Europeia e de seus países membros.

#### 2.3.4 Prevenção da emergência de novas rotas marítimas ou terrestres de migração irregular

No quarto ponto dos relatórios, encontramos que um “dos principais objetivos da Declaração UE-Turquia é travar os fluxos de migrantes irregulares na rota do Mediterrâneo Oriental”, mas também foi reconhecida a possibilidade de que a contenção dos fluxos neste trajeto aumentasse a pressão sobre as demais rotas (EC, 2016a). Contudo, apesar de ter sido identificado um aumento de travessias irregulares por alguns caminhos específicos<sup>55</sup>, a Comissão sinaliza como favorável o fato de não haver evidências de que o acordo influenciou substancialmente na criação<sup>56</sup> de percursos alternativos e ilegais para a UE.

Ainda assim, a Comissão reconhece que “o fato de continuar a verificar-se uma afluência significativa de pessoas a Estados-Membros [...] levanta a possibilidade destes indivíduos seguirem encontrando uma forma de sair da Turquia” (EC, 2016c). Entretanto, não é simples localizar novas rotas, já que, por trás da criação destas, há está o entendimento de que as mesmas precisam ser ‘voláteis’, no sentido de serem desmontadas rapidamente, antes de serem mapeadas pelo Estado.

Interferências nos percursos existentes provavelmente ocasionaram a criação de outros caminhos ou transformaram locais de trânsito em destino, visto que o bloqueio das rotas não vai de encontro com o que de fato engendra estes fluxos, tampouco surge conjuntamente a alternativas de mobilidade regulares e seguras para os migrantes, que são as pessoas diretamente atingidas por tais decisões. Garcés-Mascareñas e Montijano (2017), por exemplo,

---

<sup>55</sup> Por exemplo, o percurso por terra entre a Turquia e a Grécia e também entre a Turquia e a Bulgária (EC, 2017c), bem como o aumento da chegada de embarcações no Chipre e na Itália (EC, 2017b).

<sup>56</sup> As informações dos relatórios com relação a esta questão não foram consistentes. Por exemplo, temos no quarto documento que “os esforços para controlar os fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo Oriental não provocaram qualquer desvio das rotas da Turquia” (EC, 2016d, grifo nosso). No quinto relatório temos que “existem poucos indícios” (EC, 2017a, grifo nosso). Na sexta publicação consta que “não existem indícios” destas rotas (EC, 2017b, grifo nosso).



relatam que com o fechamento da rota do Balcãs, a Grécia que até então era país de trânsito, se tornou país de destino.

Uma medida visando a prevenção destes novos fluxos foi o aumento do repasse financeiro da Comissão para alguns países, como a Bulgária, que recebeu mais de € 100 milhões, destinados ao reforço da vigilância nas fronteiras e à gestão das migrações, bem como o aumento gradual da presença da Frontex em locais considerados estratégicos para a contenção da mobilidade deste grupo de pessoas indesejadas (EC, 2016c). Por outro lado, estima-se que o tráfico e o contrabando de pessoas produzam receitas anuais de até US\$ 7 bilhões, sendo os mesmos, em parte, estimulados pelo aumento das medidas de enrijecimento de fronteiras (MITSILEGAS *et al*, 2003 apud AHLBÄCK, 2006).

Sobre esta questão, a Organização Internacional para as Migrações (2018) concluiu que as restrições fronteiriças que aconteceram após a assinatura do acordo de 2016 entre a Turquia e a União Europeia também fizeram com que os transportes oferecidos aos migrantes pelas autoridades dos países Balcãs ocidentais fossem eliminados e esta situação deixou muitos migrantes desamparados, os tornando mais vulneráveis à exploração e abusos, além de agravar o tráfico de migrantes.

### 2.3.5 Regime voluntário de admissão por motivos humanitários

Na declaração de 2016, estava previsto o início de um regime voluntário de admissão por motivos humanitários com a Turquia. Isto aconteceria após o fim ou a redução considerável de travessias irregulares entre o território turco e a União Europeia. Para tal, foi criado um Conselho composto pela Comissão da UE, pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) para que houvessem debates sobre seus procedimentos operacionais (EC, 2016c). Após a aprovação destes procedimentos, seria avaliado se as condições para o início da aplicação deste regime de admissão humanitária (fim ou redução considerável dos fluxos migratórios) haviam sido alcançadas (EC, 2016d). Isso foi proposto porque a Comissão entende que tal ação tem a capacidade de proporcionar “aos cidadãos sírios uma alternativa segura e legal à migração irregular para a UE” (EC, 2017b).

Anja Palm (2016) relata que foram apresentadas diversas propostas visando a partilha dos ‘encargos’ entre os países-membros da União Europeia, porém, estas falharam.

Conseqüentemente, foi dado enfoque a uma resposta com ‘solução’ externa, o que colocou a cooperação com países terceiros, no âmbito da contenção de fluxos migratórios, no topo da agenda, sendo a Turquia vista como a principal parceira para que fosse realizada uma ação imediata (Ibidem).

### 2.3.6 Liberalização do regime de vistos

A mudança no regime de vistos e o fim da exigência deste tipo de autorização para circulação de cidadãos de determinadas nacionalidades nos países membros da União Europeia “pode ser interpretada como um elemento muito poderoso nos debates sobre a cooperação no contexto migratório com os países terceiros” (POPULATION COUNCIL, 2016, p. 582, tradução nossa). Sobre este tema, os relatórios da Comissão afirmam que a Turquia avançou em questões que a permitiram se aproximar da conquista da livre circulação de seus cidadãos na UE, prevista para acontecer antes do final do primeiro semestre 2016. Porém, passados aproximadamente dois anos após a assinatura do acordo, este objetivo turco ainda não foi alcançado.

Neste processo, foi solicitado continuamente que a Turquia continuasse “a aplicar os acordos bilaterais de readmissão [de nacionais de países terceiros e de cidadãos turcos] com a Grécia, a Bulgária e a Roménia” (EC, 2016d). Outros pré-requisitos também foram trazidos à pauta, mas, fazendo uma análise geral, percebemos que do primeiro ao último relatório, dos 72 pré-requisitos para tal questão, sete continuaram pendentes no decorrer destes dois anos. Isto aconteceu apesar da Comissão ter se comprometido a ajudar a Turquia neste processo. São eles:

- A emissão de documentos de viagem biométricos plenamente compatíveis com as normas da UE;
- A adoção da medida prevista pelo esquema estabelecido, destinada a prevenir a corrupção;
- A celebração de um acordo de cooperação operacional com a Europol;
- A revisão da legislação e das práticas em matéria de terrorismo em conformidade com as normas europeias;
- A harmonização da legislação em matéria de proteção de dados pessoais com as normas da UE;
- A proposta de cooperação judiciária efetiva em matéria penal a todos os Estados-Membros da UE;
- A aplicação de todas as disposições do acordo de readmissão UE-Turquia (EC, 2016c).

### 2.3.7 Mecanismo em favor dos refugiados na Turquia

Os mecanismos em favor dos refugiados na Turquia tinham uma previsão orçamentária de € 3 bilhões para o período de 2016-2017, dos quais, € 1 bilhão viria da Comissão da União Europeia e os outros € 2 bilhões viriam dos seus Estados-Membros. Até a data de publicação do primeiro relatório, apenas 16 dos 28 Estados-Membros haviam enviado seus certificados de contribuição, o que equivalia a pouco mais de € 1 bilhão (EC, 2016a). No segundo relatório, o cenário era outro e todos os Estados haviam se comprometido. Com isso, o valor total foi alcançado e o mecanismo se tornou operacional (EC, 2016b).

Para o ano 2016, estava previsto o gasto de € 1 bilhão, sendo € 250 milhões do montante cobertos pela Comissão e a quantia remanescente pelos Estados-Membros, restando € 2 bilhões para o ano seguinte (EC, 2016b). Em junho de 2017, € 2,9 bilhões tinham sido aplicados, dentre os quais, cerca de € 1,6 bilhões foram destinados para contratos relativos a 48 projetos, os quais já haviam começado a ser executados (EC, 2017c).

Os valores destinados para estes mecanismos são designados tanto para a ajuda humanitária (proteção, saúde), quanto a não humanitária (desenvolvimento da capacidade de busca e salvamento da guarda costeira turca, maior acesso dos refugiados ao mercado de trabalho). No que diz respeito à primeira, a Comissão separa um valor e seleciona algumas organizações humanitárias para que estas apresentem propostas de ação e, no que tange a segunda, a Comissão, junto à Turquia, busca por projetos que atendam aos seus objetivos prioritários, os quais precisam ser aprovados pelos Estados-Membros para que os contratos sejam assinados (EC, 2016b).

Dentre os parceiros para a efetivação destes projetos, podemos citar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Banco Mundial (BM), o Conselho Dinamarquês para os Refugiados, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Programa Alimentar Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), que juntos a outros atores foram contratados para a realização de 35 projetos humanitários (EC, 2017a).

Antes do sexto relatório, não havia dados sobre os resultados dos investimentos nestes mecanismos. Depois disso, passaram a ser anunciadas algumas informações e foi dado início ao acompanhamento dos projetos (EC, 2017b). Contudo, poucos informes sobre estes resultados foram disponibilizadas nos relatórios, tampouco o local de acesso a estes dados foi

indicado. O que temos são modestas informações, como a declaração de que 44 mil estudantes foram beneficiados com aulas suplementares, outros 33 mil foram transferidos de escola, 7,5 mil crianças receberam acompanhamento psicossocial (EC, 2017b) e 15 mil sírios foram examinados em um centro de saúde na cidade turca de Kilis (EC, 2017c). De forma geral, os relatórios abordam majoritariamente o que os projetos visam alcançar e há uma carência sobre o que de fato foi concretizado.

A realização que mais temos dados se refere ao desenvolvimento de um sistema integrado destinado a efetuar transferências mensais de recursos, através de um cartão eletrônico, com o intuito de atender às necessidades básicas mais urgentes de refugiados, em situação de maior vulnerabilidade (EC, 2016a). Este é considerado o projeto mais importante dentro deste acordo e acreditamos que, por isso, recebeu mais destaque à nível de conteúdo nos relatórios. Este também é o maior programa em matéria humanitária realizado pela União Europeia, com um orçamento de € 346 milhões (EC, 2016d).

A princípio, foi determinado que os selecionados para este auxílio receberiam uma transferência mensal de ₺100 por pessoa (EC, 2017a), o equivalente a, aproximadamente, R\$ 110 na época. No primeiro semestre de 2017, esse repasse financeiro, que é identificado como uma rede de segurança social de emergência, recebeu um aumento de cerca de 10%, totalizando ₺120, sendo acrescido também por complementos trimestrais (EC, 2017b). A elegibilidade das pessoas para o programa mencionado acima depende dos critérios da Rede de Segurança Social de Emergência (EC, 2017a).

Até maio de 2017, esta rede já havia dado apoio a mais de 600 mil refugiados na Turquia e, nesta época, a Comissão declarou o intuito de ampliar este número para 1,3 milhões até o final do ano (EC, 2017b). Até o começo de setembro de 2017, o número de pessoas beneficiados chegou a 860 mil e a meta de 1,3 milhões se manteve (EC, 2017c). Do quarto ao sétimo relatório temos que as reuniões do Comitê Diretor, responsável pelo financiamento do mecanismo em favor dos refugiados na Turquia, concluíram que as ações realizadas tiveram um impacto direto e considerável (EC, 2016d; 2017a; 2017b; 2017c), sendo capazes de dissuadir muitos migrantes, beneficiários deste mecanismo, de seguirem viagem rumo à UE (EC, 2016d).

Neste tópico dos relatórios, também encontramos que o governo turco permitiu que a União Europeia acompanhasse a situação dos migrantes retornados à Turquia (sendo eles sírios ou não), tanto dentro dos campos e centros de refugiados, quanto fora (EC, 2016a, 2016b). Por outro lado, apesar das primeiras visitas já terem sido realizadas, nada sobre o que foi concluído durante este acompanhamento foi publicado (Ibidem). Devido a esta falta de

informações, sentimos a necessidade de realizar uma visita a um dos locais de acolhimento de refugiados na Turquia. Esta experiência aconteceu entre agosto e setembro de 2019 e será retratada a seguir.

### 2.3.7.1 Visita ao campo de refugiados em Adana (Turquia)

O local escolhido para nossa visita foi o campo de refugiados na cidade de Adana, que fica a menos de 200km da Síria e cerca de 250 km de Aleppo, a maior cidade síria. Em comparação com os demais campos, este era o mais distante de locais instáveis, no que tange a segurança, e com acesso relativamente mais simples. Apesar disso, poucos dias após deixarmos a cidade, houve um atentado que deixou cinco policiais feridos (AKSOY, 2019).

Na Turquia, as tentativas de entrada ao campo de refugiados de Adana começaram em Istambul<sup>57</sup>. Esta autorização foi solicitada em órgãos responsáveis por migrantes e refugiados que se encontravam na cidade, mas nenhum retorno definitivo foi obtido. Com frequência, nos informavam o quão difícil seria para que tal permissão nos fosse dada, visto que não fazíamos parte de nenhuma organização atuante no contexto migratório, tampouco éramos jornalistas. Em Adana, foi feito o pedido de visita no escritório de migração responsável pelo campo local, porém, o acesso foi negado. Nossa última tentativa aconteceu na entrada do campo de refugiados, onde foi mantida a decisão anterior.

Como forma alternativa de buscar informações, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o chefe do grupo de proteção temporária, que é especialista em refúgio e estava presente neste escritório. Após isso, foi possível compreender um pouco melhor o processo de chegada dos migrantes ao campo e como é a vida destes lá dentro. Nos foi informado que o processo para acomodação de uma pessoa pode demorar cerca de uma semana, não havendo limite de tempo para que esta permaneça no campo. Contudo a estadia nestes locais é prioritária para viúvas, idosos, deficientes e outras pessoas em situação de vulnerabilidade.

No começo, era permitido que famílias ‘completas’ permanecessem nos campos devido a sua situação econômica, porém, segundo o entrevistado, nestas circunstâncias, estas pessoas não trabalham e não se integram com a vida da comunidade. Em vista disso, famílias

---

<sup>57</sup> Antes de sair do Brasil, enviamos e-mails e buscamos estabelecer contato telefônico com os possíveis responsáveis pelo fornecimento da autorização para a visita que almejávamos.

com essa característica têm recebido uma ajuda econômica para saírem dos campos. Durante a entrevista, foi enfatizado que estas pessoas não são, de forma alguma, obrigadas a deixar o local, sendo a quantia que lhes é ofertada interpretada como um incentivo para sua saída.

Dentro dos campos, estas pessoas têm acesso à internet, educação, oferta de cursos profissionalizantes, saúde – o que também inclui atendimento psicológico, e apoio jurídico. O entrevistado considera o campo como uma zona de segurança, onde as pessoas de fora não podem entrar, mas os refugiados podem exercer seu direito de ir e vir. Porém, para isto, eles precisam enviar uma solicitação ao administrador do local. Sendo todos os campos que se encontram na Turquia estruturados da mesma forma.

Em conversa informal com um mestre em Relações Internacionais turco, recém-formado no Canadá, e ex-funcionário de duas ONGs turcas que trabalham com refugiados, nos foi informado que tal proteção se faz necessária visto que existem civis nos campos, mas que também podemos encontrar famílias de combatentes e os próprios ex-combatentes no mesmo lugar (sejam estes a favor ou contra o governo de Assad), o que os torna vulneráveis a ataques externos. Justificando então as imagens que vemos abaixo, com diversas câmeras, cercas e outros mecanismos de proteção, bem como o afastamento deste local da parte central e mais densamente habitada da cidade:

Figura 1 - Entrada do Campo de Refugiados em Adana-Turquia

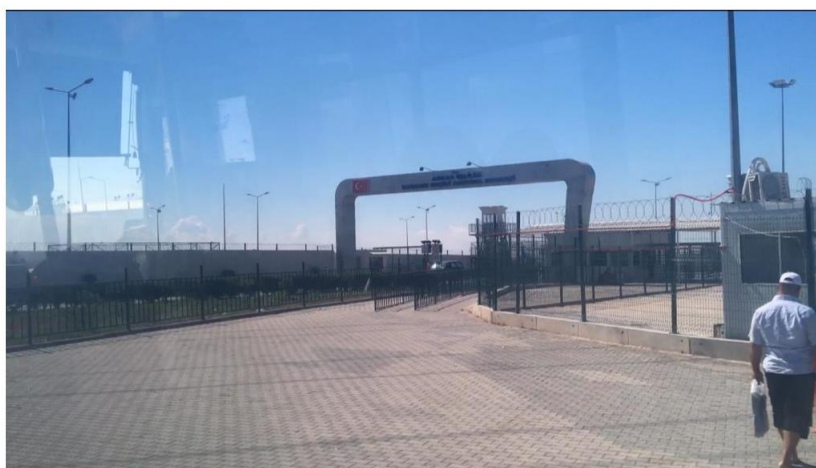


Foto: Patrícia Barros (2019)

Figura 2 - Lateral do Campo de Refugiados em Adana-Turquia



Foto: Patrícia Barros (2019)

Na data na entrevista – 9 de setembro 2019, a estrutura construída em Adana comportava 17.763 pessoas. Todos eram sírios, dentre os quais, parte ínfima era composta por indivíduos retornados dentro do contexto do acordo com a UE. Com relação aos demais campos, diferente de Adana, o entrevistado afirmou acreditar que também haja pessoas de outras nacionalidades. Ele também salientou que o acordo trata do retorno de sírios que foram para a Grécia e não para os demais Estados da União Europeia, estando o retorno mais amplo ainda em debate. Ademais, de forma geral, as pessoas retornadas não aceitam a proposta de irem para os campos, elas optam por ficar nas cidades.

Ao ser questionado se os refugiados tinham algum espaço de fala dentro do campo, nos foi dito que são tantas pessoas, que o local acaba funcionando como uma cidade. Com isso, internamente, existe uma divisão similar a de bairros e cada uma destas subdivisões é responsável por eleger representantes dentre os seus habitantes. Então, quando há algo a ser feito dentro do campo, a administração local se encontra com estes representantes e examina suas opiniões, as quais levam em consideração os anseios dos demais moradores.

Por fim, conversamos sobre a zona de segurança no norte da Síria, planejada pelo presidente turco Recep Tayyip Erdoğan. Apesar de não ter muitas informações sobre este tema, o chefe do grupo de ação temporária relatou que a intenção não é enviar todos os sírios para esta nova zona de segurança. Ele justificou sua resposta relatando que, dentre estes indivíduos, há estrangeiros que se casaram com cidadãos turcos, além de casais sírios com filhos que são cidadãos turcos, situações que dificultariam a saída destas pessoas do país. Em sua opinião, é possível que o plano não seja retornar sírios que já estão no país, mas sim

colocar nessa zona de segurança os migrantes que chegarem na fronteira com a Turquia, com o intuito de adentrar o país.

### 2.3.8 Modernização da união aduaneira

Temos nos relatórios que, no início de 2015, o governo turco e a Comissão da União Europeia decidiram ampliar e modernizar a união aduaneira. Para isto, foi levantada uma avaliação dos impactos destas mudanças para que, posteriormente, fossem elaboradas diretrizes de negociação (EC, 2016a). Porém, até o sétimo relatório, nenhuma negociação nesse sentido foi realizada. Apesar disso, esta modernização seguiu sendo apontada como uma prioridade para as relações TR-UE (EC, 2017c). Em 2015, as relações bilaterais entre a Turquia e a União Europeia alcançaram os € 140 bilhões, sendo a UE responsável por dois terços dos investimentos estrangeiros na Turquia (EC, 2016b). No mesmo ano, o saldo dessa relação foi uma balança comercial favorável de € 17 bilhões para a UE (Ibidem). Sendo a Turquia o quinto maior parceiro da União, a nível mundial, no comércio de mercadorias (Ibidem). Se considerarmos o ano de 1996 como marco para esta comparação, o valor do comércio entre as partes quadriplicou (EC, 2017a).

### 2.3.9 Processo de adesão

No que diz respeito ao processo de adesão da Turquia à União Europeia, alguns diálogos foram realizados, mas nenhuma decisão final foi tomada. Para compreendermos melhor esta seção do acordo é necessário saber que

A UE estabelece um quadro de negociações diferente para cada país candidato, no qual são definidas as orientações gerais que presidem às negociações de adesão. Para efeitos das negociações de adesão, a legislação da UE está dividida nos seguintes 35 capítulos temáticos<sup>58</sup> [...]. Quando as negociações sobre todos os capítulos estão

---

<sup>58</sup> 1. Livre circulação de mercadorias; 2. Livre circulação dos trabalhadores; 3. Direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços; 4. Livre circulação de capitais; 5. Contratação pública; 6. Direito das sociedades; 7. Direito de propriedade intelectual; 8. Política de concorrência; 9. Serviços financeiros; 10. Sociedade da informação e meios de comunicação; 11. Agricultura; 12. Segurança alimentar, política veterinária e fitossanitária; 13. Pesca; 14. Política de transportes; 15. Energia; 16. Fiscalidade; 17. Política económica e monetária; 18. Estatísticas; 19. Política social e emprego; 20. Política empresarial e industrial; 21. Redes



concluídas a contento de ambas as partes, as condições pormenorizadas são incluídas num projeto de tratado de adesão que enumera todas as disposições transitórias e datas-limite, bem como as disposições financeiras e eventuais cláusulas de salvaguarda. Se o Tratado receber o apoio do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu, é então assinado pelo país candidato e pelos representantes de todos os Estados-Membros e, em seguida, apresentado aos Estados-Membros e ao país candidato para ratificação em conformidade com o respectivo direito constitucional. Após a conclusão do processo de ratificação, o tratado entra em vigor na data prevista e o Estado em vias de adesão adquire o estatuto de Estado-Membro (JESUS; MARTINS, 2017).

No primeiro relatório, a Comissão havia sugerido a abertura do 33º capítulo e as negociações de adesão relativas a este ponto tiveram início em junho de 2016 (EC, 2016a, 2016c). Neste contexto de negociações, até dezembro de 2016, a Comissão informou que 16 capítulos haviam sido abertos, dos quais apenas um foi encerrado provisoriamente (EC, 2016d). Também foi enunciado no primeiro relatório e citado em todos os demais o interesse referente à abertura de cinco outros capítulos (15º, 23º, 24º, 26º e 31º), sem ter havido nenhum progresso concreto neste âmbito até a publicação do último documento (EC, 2016a, 2017c). O que nenhum relatório informou foi que no final de 2016, a presidência do Conselho da UE declarou ter descartado a abertura de novos capítulos no processo de adesão da Turquia, apesar de não proibir a continuidade dos capítulos já abertos (ISTOE, 2016). Isso justifica o fato de não terem havido avanços neste ponto até setembro de 2017, data de publicação do sétimo e último relatório da Comissão.

### 2.3.10 Condições humanitárias na Síria

Neste ponto dos relatórios, vemos que prevenir o deslocamento de mais pessoas continua sendo um objetivo comum entre a Turquia e a União Europeia. Dentre outras ações, esta questão requer a cooperação de ambas as partes no que tange garantir ajuda humanitária às pessoas necessitadas na Síria, já que isso pode ter como consequência a redução do deslocamento forçado destes indivíduos (EC, 2016a). Nesta seção, a Comissão também relata que a assistência transfronteiriça, que chega principalmente a partir da Turquia e da Jordânia, se tornou cada vez mais importante (EC, 2017c).

---

transeuropeias; 22. Política regional e coordenação dos instrumentos estruturais; 23. Direitos fundamentais e sistema judicial; 24. Justiça, liberdade e segurança; 25. Ciência e investigação; 26. Educação e cultura; 27. Ambiente; 28. Saúde e defesa do consumidor; 29. União aduaneira; 30. Relações externas; 31. Política externa, de segurança e defesa; 32. Controle financeiro; 33. Disposições financeiras e orçamentais; 34. Instituições; 35. Outros assuntos (JESUS; MARTINS, 2017).

Em 2015, 27 % da ajuda humanitária da UE no interior da Síria foi fornecida a partir da Turquia. Tal continua a ser uma prioridade, nomeadamente no que diz respeito ao encaminhamento de assistência para salvamento de vidas às cerca de 60 000 pessoas bloqueadas no norte da Síria, ao longo da fronteira com a Turquia (EC, 2016a).

A partir de dados da Organização das Nações Unidas, a Comissão relatou que no final de 2016 havia cerca de 6.1 milhões de deslocados internos na Síria e, do total de habitantes, 5.5 milhões estavam em zonas de difícil acesso e mais de meio milhão em zonas sitiadas (EC, 2016c). Neste mesmo ano, a assistência transfronteiriça da UE e seus países membros alcançou 820 mil pessoas (EC, 2016b). Em 2017, as dificuldades de acesso à população que necessitava assistência prosseguiram e, até setembro deste mesmo ano, “a assistência das Nações Unidas atingiu apenas 13 % das pessoas necessitadas em zonas sitiadas e 39 % das pessoas necessitadas em zonas de difícil acesso” (EC, 2017c).

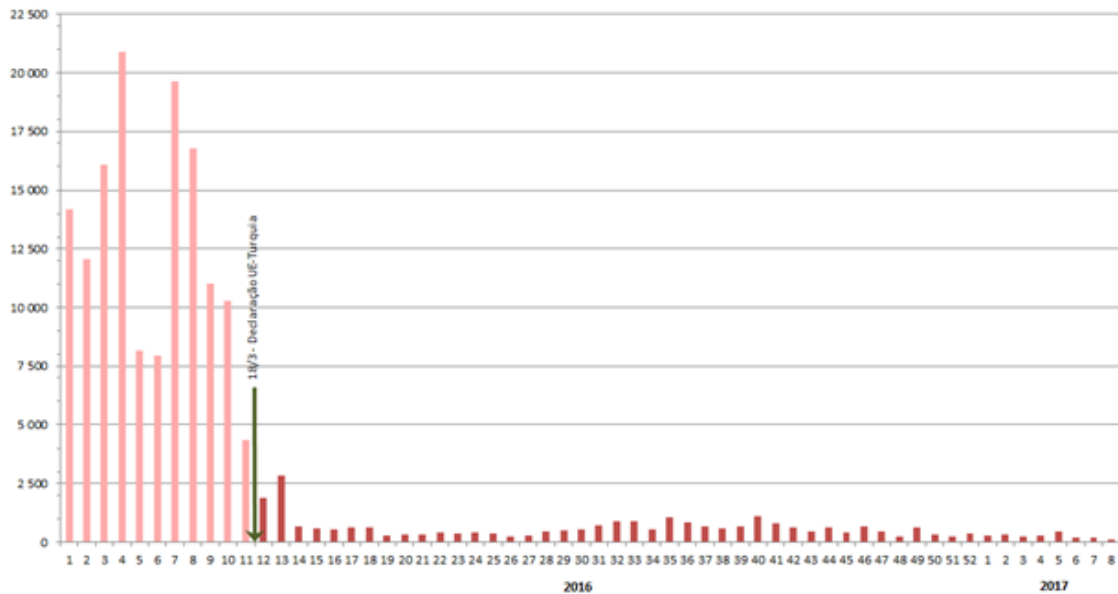
### 2.3.11 Seção “Conclusão” dos relatórios analisados

Em sua última seção, os relatórios emitidos pela Comissão trazem conclusões bem semelhantes à introdução, afirmando que, apesar dos desafios, o acordo vem entregando resultados. Nesta parte, também temos os prazos para a apresentação dos relatórios seguintes, os quais sempre foram respeitados. No último relatório, em setembro de 2017, foi dito que a Comissão continuaria informando sobre os progressos do acordo implementado de maneira regular, porém, sem prazos ou períodos estabelecidos (EC, 2017c). Desde então, foram publicados apenas alguns anexos referentes a pontos específicos dos relatórios, como a situação dos locais de acolhimento na Grécia e na Turquia.

Garcés-Mascareñas e Montijano (2017) consideram que o acordo fracassou em seus dois princípios fundamentais, que seriam a ausência de um número de expulsões considerável da Grécia para a Turquia e o fato de não terem sido abertas vias legais e seguras partindo da Turquia com destino a União Europeia. Concordamos com as autoras a respeito do segundo ponto, porém, apesar do retorno ser uma questão significativa, também era fundamental para a União Europeia a redução da chegada de migrantes em seu território. Com relação a este outro quesito, identificamos uma queda expressiva, como veremos no gráfico sobre as passagens irregulares da fronteira marítima da Turquia para a Grécia, entre 2016 e 2017, encontrado nos relatórios da Comissão da UE. Ademais, as pesquisadoras fazem esse

juízo com relação apenas ao retorno de sírios, mas existem retornados de mais de 10 nacionalidades, muitas destas com fluxos de retorno mais amplos do que o de sírios.

Figura 3 - Passagens irregulares na fronteira marítima da Turquia para a Grécia, em 2016-2017, por semana



Fonte: Relatório da Comissão da União Europeia (EC, 2017a).

Palm (2016) escreve que a Comissão Europeia declarou o intuito de atender não apenas aos interesses da União, mas também de seus parceiros na questão migratória e, para a autora, este acordo representa uma pequena mudança em direção a essa abordagem que ela denomina de mais ‘multifocal’. Entretanto, após uma análise dos sete relatórios, é incontestável que estes foram escritos com enfoque na perspectiva e nos interesses do doador. Em numerosos quesitos, a verdadeira situação na Turquia, bem como seus anseios e necessidades, é ignorada. Sobretudo, quem sequer chega a ter voz na implementação deste acordo são as pessoas mais afetadas por ele, os próprios solicitantes de asilo, refugiados e demais migrantes.

No que tange a situação turca, com base nos relatórios, não sabemos ao certo quantos campos de refugiados se encontram no país, quantas pessoas estão trabalhando no acolhimento das pessoas que são levadas de volta para a Turquia ou sequer quantas pessoas estão nos campos. Em contrapartida, sobre a Grécia, encontramos inclusive o número de peritos e tradutores que lá se encontram, bem como quantos agentes extras são necessários

para que a Comissão considere que há um bom funcionamento dos processos de solicitação de asilo.

Por último, percebemos que parcelas expressivas destes relatórios são reproduções das publicações anteriores, onde, por vezes, são alterados apenas alguns valores e o restante do conteúdo segue consideravelmente semelhante ao dos documentos anteriores. Isto posto, fica perceptível a necessidade de relatórios que sejam elaborados em conjunto, por ambas as partes do acordo, ou relatórios turcos paralelos aos da Comissão. Tal ação nos forneceria pontos de vistas distintos, passíveis de comparação, o que enriqueceria a análise deste caso.

Ademais, reforçando esta interpretação, no capítulo seguinte, apresentaremos um breve estudo do espaço destinado a cada tema dos relatórios da Comissão com base na metodologia de contagem de palavras presentes em um discurso realizada por Van Der Veen (2011). Sendo, entretanto, o cerne da próxima seção uma análise dos reflexos causados pelas respostas dadas aos fluxos migratórios – como o reforço da securitização da migração e os acordos no âmbito da externalização das fronteiras, no que diz respeito aos direitos humanos.

### 3 INTERESSES QUE OPRIMEM DIREITOS

Neste capítulo, apresentaremos como acordos focados no autointeresse do doador, mais especificamente, no contexto da busca pelo controle e contenção dos fluxos migratórios, podem prejudicar a vida das pessoas por ele afetadas. Ademais, também mostraremos que, mesmo que em menor escala, tais atitudes podem exercer influência sobre a imagem internacional do próprio doador, envolto em incoerências e tensões entre dimensões ideacionais (normativas) e realistas (estratégicas). Para isto, apresentaremos a retórica política em torno da União Europeia ser uma potência normativa e as suas práticas consideradas alheias aos seus discursos sobre o cumprimento de tratados e acordos internacionais que versam, dentre outras questões, sobre os princípios do respeito aos direitos humanos.

Em seguida, abordaremos como o sistema de soberania estatal, que classifica e hierarquiza as pessoas entre nacionais e não-nacionais, contribui com a exclusão dos não-cidadãos do exercício de direitos que, pelo seu caráter supranacional, deveriam ser destinados a todos, onde nos remetemos, novamente, aos direitos humanos. Posteriormente, nosso enfoque será nos principais interesses envolvidos neste acordo de 2016, através de uma estrutura inspirada na metodologia<sup>59</sup> utilizada por Van Der Veen (2011) em sua pesquisa sobre a ajuda externa. Depois, introduziremos determinados aspectos das condições vividas pelos indivíduos que compõem os fluxos que se destinam tanto para a Turquia, quanto para a Grécia. Por fim, traremos considerações a respeito da capacidade que violações de direitos humanos têm de influenciar os montantes destinados à ajuda externa para os países onde estes mesmos descumprimentos ocorrem.

#### 3.1 União Europeia: uma potência normativa?

O regime de direitos humanos foi central na formação de uma comunidade de Estados, a partir da qual foi criada a União Europeia. Entretanto, durante seu processo de integração “esse ideal se confrontou periodicamente com a resistência dos Estados nacionais em ceder

---

<sup>59</sup> A metodologia aplicada foi inspirada no trabalho de Van der Veen (2011), onde ele mede a força dos marcos interpretativos (*frames*) que integram a ajuda externa através da contagem do número de vezes que os legisladores se referem a uma razão específica para ofertar ajuda.

sua soberania sobre assuntos considerados ‘de segurança’” (VELASCO, 2014, p. 104, grifo do autor). Na virada do século XXI, “o foco nos direitos humanos foi substituído pelo foco num equilíbrio entre liberdade e segurança” (BIGO et al., 2007, p. 14 apud VELASCO, 2014, p. 80).

Milani (2018) também lembra que princípios como a liberdade, a democracia e o respeito pelos direitos humanos foram introduzidos em tratados da União Europeia e que, junto à consolidação da interpretação da UE como potência normativa, estes princípios passaram, inclusive, a ser impostos como condicionalidade para as políticas de cooperação internacional com outros países. No entanto, contraditoriamente, sucessivas práticas repressivas por parte da União desafiam os princípios que a mesma declara defender (FERREIRA, 2011). No bojo destes acontecimentos, “a UE enfrenta acusações de hipocrisia com percepções negativas por seu poder normativo” (OSSO, 2016, p. 9, tradução nossa).

Ao estudar a política de ajuda externa de países europeus, Van der Veen (2011) afirma haver diferentes marcos interpretativos que atuam com forças distintas na política de ajuda de um doador, dentre os quais o autor identifica sete: autointeresse esclarecido ou indireto, humanitarismo<sup>60</sup>, poder e influência, obrigação e dever, segurança, autoafirmação e prestígio, e riqueza e interesses comerciais. Van Der Veen (2011) também afirma que estes marcos não são capazes de moldar a política de ajuda de um doador sozinhos, isto é, sempre há mais de um marco interpretativo atuante em um determinado contexto. Sobre este tema, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) relatam que existem governos que oferecem ajuda externa e divulgam aos seus cidadãos que a fornecem por razões altruístas, entretanto, estes são, majoritariamente, motivados por questões de segurança nacional ou interesses comerciais.

O caso que estudamos corrobora com a afirmação de Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) mencionada acima. Apesar do intuito de evidenciar a questão humanitária como seu principal marco interpretativo, as ações da União Europeia não conseguem camuflar o autointeresse que prevalece neste acordo. Seus objetivos têm forte ligação com a questão da segurança de suas fronteiras, frequentemente, contemplada através de sua externalização, como vimos anteriormente, nos dois primeiros capítulos. De forma geral, a atuação dos Estados do Norte no apoio dados aos refugiados é discricionária, dependendo principalmente de seus interesses políticos (BETTS, 2008) e não das reais necessidades de quem recebe a ajuda.

---

<sup>60</sup> As informações sobre estes marcos interpretativos podem ser encontradas na tabela da página 10, na obra de Van Der Veen (2011).

Mirra (s/d) acredita que as propostas da União Europeia não têm o objetivo de apresentar um elemento eficaz contra o tráfico e/ou contrabando de pessoas, tampouco buscam uma forma de proteção eficiente para os solicitantes de asilo ou combatem elementos que causam estes deslocamentos forçados. Enquanto preocupações relativas à proteção dos migrantes, sejam eles migrantes econômicos ou deslocados forçados, são citadas com frequência nas intenções da UE, as políticas efetivadas apresentam que, na prática, as necessidades deste grupo têm sido ignoradas. Para os legisladores, a intenção de diminuir a chegada de imigrantes indesejados tem prevalecido sobre as preocupações humanitárias, sendo que esta ação não é exclusiva do acordo estudado entre a UE e a Turquia. A Itália, por exemplo, visa expandir esta abordagem para os países no norte da África (PALM, 2016).

No nível intergovernamental, a dicotomia entre a percepção da UE como poder normativo e sua política externa em relação a países terceiros no que diz respeito à externalização do controle migratório decorre da negação da UE da situação política e jurídica nos países com os quais coopera. [...] É muito questionável que a UE tenha tentado reviver o processo de adesão com um país [(no caso, a Turquia)] que critica severamente em vários fóruns em termos de violações dos direitos humanos, Estado de Direito, supressão da oposição e tratamento de minorias (OSSO, 2016, p. 9, tradução nossa).

A União Europeia e os seus Estados-Membros declaram que os acordos com países terceiros visam “um melhor gerenciamento das migrações em total respeito com suas obrigações humanitárias” (POPULATION COUNCIL, 2016, p. 581, tradução nossa). Porém, muitas vezes, instrumentos da UE para lidar com o nexo entre migração e segurança negligenciaram o aspecto humanitário presente em seus discursos políticos. Seguindo este entendimento, Pinyol-Jiménez (2012) relata que “os acordos de readmissão [com países terceiros] e a cooperação no combate à migração irregular foram mais desenvolvidos [pela União] do que outros instrumentos, como a facilitação de vistos ou a promoção de canais legais de migração” (p. 39, tradução nossa).

Embora a União Europeia e os seus Estados-membros continuem a declarar seus compromissos com os direitos humanos, suas iniciativas em política externa são muitas vezes prejudicadas por outros interesses nacionais [...]. [O] desejo de impedir que os refugiados, os solicitantes de asilo e outros migrantes cheguem à Europa representa um fracasso do Serviço Europeu para a Ação Externa da UE em assumir uma posição de liderança baseada em princípios dos direitos humanos (HRW, 2018).

Organizações de direitos humanos alertam para a necessidade da criação de canais através dos quais as pessoas que precisam de proteção internacional possam acessar legalmente à UE e buscar por proteção, prevenindo o sofrimento e as mortes ao longo de rotas irregulares, necessidade reconhecida pela própria UE em declarações oficiais, apesar de, na prática, seguir um caminho oposto (PALM, 2016). Contudo, esta não é uma posição particular da União e seus países-membros. De forma geral, os “Estados economicamente mais ricos

[...] têm abandonado o enfoque universalista dos direitos humanos ratificado na Declaração e incorporado nos discursos políticos” (MAZZA, 2015, p. 253).

No dia internacional do imigrante, a Comissão Europeia (2017d) declarou que “proteger e defender os direitos e liberdades fundamentais de todos os migrantes, independentemente do seu *status*, sempre foi e sempre será a nossa prioridade. Isto está no centro da nossa Agenda Europeia da Migração” (tradução nossa). Todavia, Organismos Internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e organizações não governamentais, tais como o Médicos Sem Fronteiras, a *Human Rights Watch* (HRW) e a Anistia Internacional têm expressado preocupação com relação às medidas tomadas pela União Europeia frente ao fluxo migratório sírio, por acreditarem que estas vão de encontro ao respeito dos direitos humanos (DW, 2016; MSF, 2016; NAÇÕES UNIDAS, 2016; HRW, 2018).

Em junho de 2016, mais de 100 ONGs fizeram uma declaração ao Conselho Europeu, da qual Mark Akkerman (2018) destacou a seguinte parte: “a UE está prestes a embarcar em um capítulo sombrio de sua história [...] em direção a uma política externa que atende a um único objetivo: coibir a migração, em detrimento da defesa europeia dos valores fundamentais e dos direitos humanos” (p. 31, tradução nossa). O autor também relata que a consciência da União Europeia frente aos milhões de deslocados forçados tende a se manifestar apenas quando alguma tragédia relativa a estes indivíduos recebe destaque da mídia ou quando há um deslocamento significativo com destino à Europa (AKKERMAN, 2018).

Não obstante, tragédias reportadas pela mídia, como caminhões com diversos migrantes mortos; botes que naufragam por não serem adequados para aguentar o número de pessoas que nele se encontram, nem as condições marítimas que enfrentam em seus trajetos; os corpos trazidos por ondas até a margem de praias, como o do menino sírio de três anos, Aylan Kurdi, encontrado em Bodrum, na Turquia; entre muitos outros casos, também são um reflexo das políticas securitárias da UE, que ao reforçar suas fronteiras, reduzindo as rotas legais de chegada ao seu território, influencia a busca por percursos alternativos e cada vez mais perigosos, nos quais muitas pessoas perdem suas vidas.

Elsbeth Guild (2001) fala sobre três fronteiras impostas pela União Europeia. A primeira delas é colocada como barreira para os solicitantes de asilo, os quais nunca conseguem sair dos países onde são perseguidos, logo, não se tornam refugiados. A segunda é quando as pessoas são mantidas em algum país fora da União, que é considerado seguro. Já a terceira é imposta dentro da UE e remete às relações de poder entre os Estados que a



compõem, onde aqueles que conseguiram alcançar seu território ficam nos países costeiros da União que, nas palavras da autora, ‘descuidadosamente lhes deixou entrar’.

De forma geral, os países que buscam se esquivar de responsabilidades sobre os solicitantes de asilo, assim como controlar a mobilidade das pessoas, têm interesse em levar suas fronteiras para além da área abrangida por sua soberania territorial (GUILD, 2001). Como Frelick, Kysel e Podkul (2016) destacam, a possibilidade de um número amplo de reassentamento e a criação de outras rotas regulares para a migração poderiam ser interpretadas como elementos positivos do acordo, mas, de forma geral, a União Europeia tem apresentado esforços para desviar responsabilidades de seus Estados-Membros para os países de trânsito e/ou origem.

Esta externalização pode impulsionar a violação de diversas categorias de direitos em muitas de suas etapas, tanto durante o trânsito destas pessoas (seja por via terrestre ou marítima), quanto no decurso das detenções, expulsões ou deportações<sup>61</sup> (FRELICK, KYSEL, PODKUL, 2016). A exemplo disso, estes migrantes podem ser detidos sem ter cometido nenhum tipo de crime, podem ser expulsos sem exercer o direito de solicitar proteção, ou deportados quando a solicitação de asilo não é concedida em primeira instância, sem conseguirem efetivar seu direito de recorrer a tal decisão. Ademais, estas pessoas também podem ser submetidas a condições desumanas enquanto aguardam decisões a respeito de seus rumos, como a falta de alimentos, de condições básicas de limpeza e de atendimento à saúde.

Ao realizar acordos no âmbito da externalização das fronteiras, a UE ignora o fato de que tais medidas dificultam ainda mais a mobilidade dos deslocados forçados, invés de fornecer caminhos legais e seguros e, como alternativa, estas pessoas seguem por rotas cada vez mais perigosas. Além disso, políticas e práticas de externalização de fronteiras podem impedir que os migrantes cheguem em determinadas jurisdições, os fazendo permanecer em países terceiros, que, geralmente, têm menos recursos e acabam ficando significativamente sobrecarregados com amplos fluxos migratórios (FRELICK, KYSEL, PODKUL, 2016), como é o caso da Turquia.

Com isso, nas últimas décadas, países que receberam grandes fluxos migratórios ameaçaram se desvincular do princípio do primeiro país de asilo por não receberem apoio adequado para a situação, seja este apoio provido através do envio de recursos financeiros ou

---

<sup>61</sup> “Expulsões e deportações são atos unilaterais de um Estado, ordenando que uma pessoa abandone seu território e, se necessário, removendo-a à força. A terminologia usada no nível nacional ou internacional não é uniforme, mas existe uma clara tendência de chamar de 'expulsão' a ordem legal para deixar o território de um Estado e 'deportação' a implementação real de tal ordem nos casos em que a pessoa em questão não a segue voluntariamente” (KÄLIN, 2010, tradução nossa, grifo do autor).

através do reassentamento de refugiados (BETTS, 2008). Ou seja, estes pronunciaram um possível rompimento com um dos principais métodos de externalização de fronteiras.

De forma análoga, recentemente, o governo turco passou a discursar sobre a possível liberalização da saída de migrantes que se encontram na Turquia e que têm o objetivo de chegar na Europa, o que representaria o rompimento do acordo firmado com a UE em 2016. Tais declarações foram feitas sob a alegação do país não estar recebendo o apoio necessário da comunidade internacional para lidar com os migrantes que lá se encontram. Ou seja, mais uma vez, o destino destas pessoas fica atrelado a jogos políticos nos quais estes indivíduos não são vistos como merecedores do respeito aos direitos humanos, mas sim como moeda de troca<sup>62</sup>.

Esta abordagem, que foca na repressão da migração, além de desrespeitar os direitos de solicitantes de asilo e refugiados, exauri a credibilidade da União Europeia como potência normativa em questões relativas à defesa de valores e princípios que foram centrais em sua formação. Originalmente, os direitos humanos foram estabelecidos com o intuito de proteger as pessoas do uso arbitrário do poder estatal sobre um determinado território, porém, processos como a globalização e a guerra ao terror fizeram com que as ações dos Estados ultrapassassem as suas fronteiras territoriais, o que trouxe questionamentos a respeito da aplicação dos tratados referentes a estes direitos (MIRRA, s/d).

Levando estes questionamentos em consideração, em 2003, o Centro de Direitos Humanos de Maastricht organizou um seminário com especialistas em tratados dos direitos humanos<sup>63</sup>, os quais concordaram que a aplicabilidade destes tratados deve considerar a conduta dos Estados em seus respectivos territórios e nos demais locais em que eles exercerem controle (Ibidem). Segundo os mesmos especialistas, tanto os países, quanto as Organizações Internacionais, devem manter, externamente, os mesmos padrões de aplicação dos direitos humanos exercidos no interior de suas fronteiras (Ibidem). Ou seja, estes governos devem garantir que o país com o qual foi realizado um acordo de externalização de fronteiras ofereça o mesmo acesso à proteção dos DH que as pessoas que são objeto do tratado teriam recebido em seus respectivos territórios.

---

<sup>62</sup> É importante lembrar, igualmente, que se engendrou uma relação de interdependência (assimétrica) entre os dois principais parceiros no acordo. Embora a União Europeia tenha de fato atingido boa parte de seus objetivos, ao mesmo tempo a Turquia logrou obter uma potencial ferramenta de ameaça ou de chantagem junto à Bruxelas, podendo, portanto, renegociar em melhores bases alguns de seus interesses – nem todos necessária e estritamente relacionados com o teor do acordo de 2016.

<sup>63</sup> Havia especialistas de quatro tratados: “os dois Pactos de 1966 da ONU, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a CEDH [(Corte Europeia de Direitos Humanos)]” (MIRRA, s/d, p. 10).

A partir desta interpretação, os países que fornecem auxílio à prática de um ato considerado ilícito internacionalmente podem ser responsabilizados, com base no direito internacional, por violações de direitos fora de seu próprio território (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Em contrapartida, vemos que o imaginário de uma ameaça, personificado no migrante, é capaz de legitimar ações que descumprem regras europeias e internacionais (CUNHA, 2014). Veremos a seguir como que o sistema de soberania estatal, ao distinguir as pessoas entre cidadãos e não cidadãos, também corrobora com o amparo a estas mesmas infrações.

### 3.2 Aparatos de exclusão dentro do sistema de soberania estatal

*We came here to find refuge / They called us refugees  
So we hid ourselves in their language / until we sounded just like them.  
Changed the way we dressed / to look just like them  
Made this our home / until we lived just like them.*

JJ Bola

Os “direitos humanos — que vigoram a partir da Declaração Universal de 1948, reiterados pela Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993 — [...] deveriam adquirir um valor supranacional” (WERMUTH, SENGER, 2017, p. 126). Isto é, deveriam ser empregados e executados em favor de todos os seres humanos, pelo simples fato destes serem humanos, independentemente de onde os mesmos se encontram ou do local de onde vieram. Entretanto, estes direitos “derivam de um sistema de soberania estatal, sob o qual os não cidadãos (refugiados, ‘migrantes ilegais’) não têm direitos e, portanto, não são sequer ‘reconhecidos ou tratados como seres humanos’” (ARENDRT 1958b: 297; cf. BALFOUR, CADAVA 2004: 280-1 apud KAPOOR, 2008, p. 34-5, tradução nossa).

"A gigantesca desigualdade no que diz respeito ao direito de circulação e à mobilidade das pessoas hoje em dia [...] é alimentada por uma crise antropológica da categoria 'pessoa humana' como categoria 'universal' [...] [e] também está nas raízes de novas formas globais de racialização em nome da segurança" (MBEMBE, 2011, p. 5).

As pessoas têm recebido um tratamento diferenciado no que tange a mobilidade e a *quality of being human*, que são instituídas em uma sociedade globalizada, onde, devido à categorização e à hierarquização, alguns destes seres humanos têm sua liberdade de circulação cerceada por robustas medidas de controle e restrição (MBEMBE, 2011). Domenech (2017)

faz referência a Sayad (1998) quando diz que é o Estado o principal local onde a migração é vista como um ‘problema’ (grifo do autor) e que

é através do trabalho de criação do Estado e de seus diversos agentes e instituições que o imigrante passa a existir socialmente. Um dos modos em que se define sua existência, e sua identidade é adquirida, se produz a partir de sua configuração como problema [...] um problema medular que revela outros problemas, um problema em relação ao qual os outros problemas não são mais do que assuntos secundários (DOMENECH, 2018, p. 30, tradução nossa).

Neste contexto, alguns países têm restringido direitos sociais, políticos e econômicos desses não cidadãos e também têm apontado dificuldades para a elaboração de uma política migratória internacional “que articule a soberania dos Estados, o controle das fronteiras, a segurança nacional, a redução da pobreza, a proteção social e a migração” (MAZZA, 2015, p. 245). Ou seja, busca-se pouco a pouco associar à soberania critérios de responsabilidade, de dentro para fora (processos de democratização e de construção de direitos) e de fora para dentro (regimes e normas internacionais) do território sobre o qual o soberano exerce sua jurisdição.

Brito (2013) considera que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não conta com mecanismos que garantam sua efetiva implementação porque tais elementos teriam sido capazes de impedir sua aprovação, visto que faltava à Organização das Nações Unidas competência política e jurídica que a sobrepujasse à soberania dos Estados que a compõem. Sobre isso, Wermuth e Senger (2017) destacam que os

ordenamentos jurídicos nacionais, elaborados em razão da soberania estatal, são os principais legitimadores da política migratória excludente. [...] Dessa forma, o direito assume relevância vital para legitimar o desrespeito aos direitos humanos dos imigrantes, pois é o próprio direito que exclui, ao criar a exceção (p. 130).

A contradição entre a soberania nacional e os direitos humanos é uma dimensão política fundamental das migrações internacionais (BRITO, 2013). A “partir da noção da política do Estado soberano, que atribui a cidadania aos seus nacionais, excluindo os demais de sua proteção estatal, infere-se que hoje os direitos humanos não cumprem seu papel de proteção quando se trata dos migrantes” (WERMUTH, SENGER, 2017, p. 141). Isto nos mostra, mais uma vez, que questões que compõem os discursos de segurança nacional são influentes e, com frequência, se desenvolvem de forma insensível aos humanos que carecem de respeito aos seus direitos elementares.

Neste sentido, Sandro Mezzadra (2015) afirma que, nos territórios fronteiriços, padrões humanitários e a proteção dos direitos humanos se misturam com aspectos securitários e cálculos econômicos. Dentro deste âmbito de exclusão seletiva, cada vez mais, a União Europeia tem focado na migração laboral (PALM, 2017). ““Exportam-se” ou

“importam-se” exclusivamente trabalhadores, mas nunca [...] cidadãos, atuais ou futuros” (SAYAD, 1988, p. 66). Neste cenário, é

importante lembrar que a prática da exclusão, endereçada à maioria dos imigrantes, excetua-se nos casos em que ocorre a imigração seletiva, por meio da qual os Estados aceitam os “bons” imigrantes — aqueles que podem contribuir de alguma forma com o país, geralmente profissionalmente. [...] a cesura causada pela legislação migratória estatal é totalmente contrária à pretensa globalização mundial, que efetivamente ocorre apenas no interesse das grandes corporações mercantis (WERMUTH, SENGER, 2017, p. 132).

Fausto Brito (2013), por exemplo, questiona o porquê de legislações restritivas, visto que a imigração é fundamental para alguns países. O autor destaca a importância da imigração para que as demandas de mão-de-obra de muitos países que precisam lidar com o envelhecimento da população, junto às taxas de fecundidade insuficientes, sejam supridas (BRITO, 2013). Outro ponto controverso é trazido por İçduygu e Yükseser (2012), que consideram irônica a adoção de medidas restritivas de controle migratório, enquanto a economia de países europeus também consegue absorver milhares de migrantes irregulares, através do processo que eles chamam de ‘economização’ (*economisation*) do regime migratório internacional. Apesar destes cenários, Johan Ahlbäck (2006) afirma que a União Europeia trabalha para que os seus Estados-Membros não regularizem ou propiciem quaisquer outras formas de direitos ou benefícios para os migrantes que estão irregulares, sob a justificativa de que isso estimularia o aumento da chegada deste tipo de fluxo.

“Os imigrantes são seres supérfluos, reconhecidos apenas pela sua força de trabalho, mercadoria disponível para as ocupações socialmente subalternas na hierarquia social” (FREEMAN, 2004, p. 949 apud BRITO, 2013, p. 92). Quando estes não são úteis, eles são ignorando junto as suas necessidades. Um indivíduo é do interesse de uma corporação quando este possui poder econômico ou habilidades consideradas úteis, caso contrário, ele é excluído deste novo momento de fluidez através das fronteiras e, caso este não respeite as limitações que lhes foram impostas, ele é interpretado como um risco à segurança (GUILD, 2001).

Por outro lado, sua utilidade não garante o fim de sua invisibilidade dentro da União Europeia. Além disso, durante a chegada de fluxos de maior escala, como é o caso sírio, aos indivíduos que o compõe é agregada a culpa do agravamento ou surgimento de mazelas internas, como o desemprego, a superlotação de hospitais e o aumento da criminalidade. Assim, vemos que é no trabalhador indocumentado e, cada vez mais, nos refugiados e solicitantes de asilo que se personifica a categoria das pessoas indesejadas (MBEMBE, 2011).

Os países doadores precisam fazer com que o público ‘compre’ a ideia da ajuda externa (LANCASTER, 2007) e, nesta circunstância, também se encaixa e é reforçada a

questão da criação de uma ameaça. Esta construção surge com o objetivo de conquistar apoio para a ajuda e justificá-la, além de revigorar a necessidade de manter os indivíduos que representam esta ‘ameaça’ fora de suas fronteiras. Em sua maioria, a mídia e os políticos favorecem a criação de estigmas relacionados aos imigrantes e, muitas vezes, estes são vistos como o ‘outro’, o que ‘não pertence’ àquele local, que tem diferenças raciais, étnicas e religiosas e que pode representar uma ameaça para o país de destino, interpretação que abre espaço para pressões xenófobas e racistas (CASTLES, 2010; MAZZA, 2015; WERMUTH, SENGER, 2017).

Apesar dos solicitantes de asilo e refugiados precisarem de proteção, cada vez mais, estes são vistos como ameaças (TÜRK, 2003 apud MORGADES, 2010). Uma ameaça à segurança societal, conforme entendida pelos autores da escola de Copenhague. Esta segurança “diz respeito [dentre outras questões] à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis de evolução, de padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 8 apud BRANCANTES; REIS, 2009, p. 81). Este discurso que busca categorizar refugiados e solicitantes de asilo enquanto ameaças, invés de pessoas ameaçadas, é classificado como tóxico por Donnelly (2017).

Estes procedimentos restritivos que se amparam em reações preconceituosas e xenofóbicas, a partir de alguns membros da sociedade civil, vão de encontro à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que teve como ponto de partida o princípio da não discriminação e pode ser vista como um projeto universalista que respeita ao multiculturalismo e a uma interpretação de cidadania universal (MAZZA, 2015). Como Castles e Miller (2004) relatam, atitudes racistas não representam uma ameaça restrita aos imigrantes, mas também para às instituições democráticas e para à ordem social.

Após uma visita a Grécia, Maria Canineu (2018), diretora do escritório da organização não-governamental *Human Right Watch* no Brasil, afirmou que

A maior parte dos refugiados com quem falei expressava medo constante de ataques xenofóbicos. Em Atenas, visitei famílias de refugiados vivendo em uma ocupação na cidade, e eles relatavam o medo de sair às ruas. Ataques motivados por xenofobia e discriminação racial estavam em alta àquela época. Os refugiados sentiam-se isolados. Desejavam somente uma oportunidade para se integrarem às sociedades europeias. Podiam sentir a hostilidade que alguns de seus novos vizinhos gregos tinham em relação a eles, incluindo a tendência de culpá-los genericamente por problemas como o crime e o desemprego.

Grupos e ações individuais xenófobas os marginalizam, humilham, ameaçam e até mesmo os violentam fisicamente (PRIES, BEKASSOW, 2015). Isso leva estes indivíduos a uma condição de vulnerabilidade, gerada em razão de intolerância às diferenças, por exemplo, étnicas, culturais e religiosas, e também pelo “sentimento de ameaça em relação a quem é

julgado ser estranho” (SCHUMACHE, SALUM, 2017, p.20). Em muitos casos, os direitos que lhes são garantidos internacionalmente são desrespeitados, tanto por parte do Estado, quanto da sociedade civil (MSF, 2016; NAÇÕES UNIDAS, 2016; HRW, 2018).

Medidas securitárias, financiadas pela União Europeia, também são capazes de fortalecer grupos de extrema direita e de dar destaque a políticos que são contra à migração, o que ocorre tanto dentro quanto fora de seus Estados-Membros (AKKERMAN, 2018). Enquanto as pessoas os veem como migrantes econômicos e não como pessoas “em risco de perseguição ou violações graves dos direitos fundamentais”, os requerentes de asilo são vistos como fraudadores do Estado de bem-estar social Europeu e como uma ameaça à segurança interna dos Estado” (MORGADES, 2010, p. 6, tradução nossa, grifo do autor). Ferreira (2011) relata ainda que este mesmo Estado de bem-estar social é considerado estar sob ameaça quando o governo faz uso de seus recursos para custear necessidades de estrangeiros que carecem de políticas públicas.

Palm (2016) chama a atenção para o fato de não haver uma diferenciação entre pessoas necessitadas de proteção e os outros migrantes, já que todos são colocados em uma mesma categoria de migrantes potencialmente irregulares. Para Mezzadra (2015), essa frequente indeterminação na distinção entre solicitantes de asilo e migrantes econômicos está vinculada aos processos de ilegalização executados nos últimos anos. Com isso, temos visto que a abordagem da segurança desempenha um papel fundamental na separação entre os que merecem, ou não, a proteção; os que a vida importa ou não; os que são iguais a gente ou os ‘outros’; e os que se apresentam ou não como uma ameaça (DONNELLY, 2017).

Na Europa, muitos representantes eleitos questionaram o direito de solicitação de asilo nos países do continente pelas pessoas que foram forçadas a se deslocar, alegando que se estes realmente estivessem buscando por proteção, eles deveriam tê-la solicitado em países mais próximos (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016). Como isso não foi feito, na percepção destes interlocutores, estas pessoas só querem melhores condições de vida (no sentido econômico) e não a proteção em si (Ibidem). Agora, após apresentamos como o sistema de soberania estatal é capaz de pré-julgar e excluir estes ‘não-cidadãos’, veremos como os interesses presentes no acordo de 2016 também reforçam estas ações de exclusão e de desrespeito a direitos básicos.

### **3.3 Interesses turcos e europeus no acordo de 2016**

Nos debates sobre as motivações da ajuda externa, encontramos como justificativas para a sua execução questões econômicas, de segurança nacional e políticas, além de princípios morais e humanitários (DEGNBOL-MARTINUSSEN e ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Estes últimos, geralmente, são associados a questões de autointeresse (Ibidem). Ademais, o equilíbrio entre as partes envolvidas nas negociações referentes à imigração é uma ficção, isso porque os acordos são encaminhados de forma unilateral pelo parceiro dominante, estando a outra parte, significativamente, limitada no que tange alguma alteração (SAYAD, 1998 apud MAZZA, 2015). Em outras palavras, as assimetrias de poder influenciam na elaboração dos acordos de cooperação.

Conforme foi analisado na seção 1.1, frequentemente, a ajuda externa está condicionada aos interesses do doador (HAYTER, 1971; KENNAN, 1971; LANCASTER, 2007) e, como também já foi abordado não seção 1.2, um dos objetivos da União Europeia é o bloqueio da chegada de fluxos migratórios indesejados em seu território (DEGNBOL-MARTINUSSEN, ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Isto posto, testaremos se o acordo aqui analisado está em consonância com a literatura referenciada acima.

Inspirados na metodologia de Van Der Veen (2011), que mede a força dos marcos interpretativos que integram a ajuda externa através da contagem do número de vezes que os legisladores se referem a uma razão específica para ofertar ajuda, faremos uma análise semelhante utilizando os relatórios apresentados no capítulo 2. Mediremos a relevância dos objetivos do acordo, também interpretados como interesses, por meio do espaço destinado a cada tópico que consta nos relatórios da Comissão da UE, o que será feito com base no número de palavras<sup>64</sup> que compõe cada uma das 11 partes que os integram<sup>65</sup>.

Os relatórios possuem um, dois ou nenhum anexo, mas, diferente dos outros 11 tópicos que estudamos no capítulo anterior, estes não seguem um padrão de organização. Tal questão poderia ser interpretada como um empecilho à comparabilidade, porém, conseguimos associá-los e agregá-los aos outros pontos presentes no corpo do relatório, pelo fato de seus temas serem compatíveis. Ou seja, mesmo considerando os anexos, para este estudo dos interesses os relatórios seguiram sendo divididos em 11 partes.

---

<sup>64</sup> A contagem de palavras foi feita pelo contador do programa Word, do pacote Office, e as proporções e médias foram calculadas a partir de uma planilha elaborada com o uso do Excel.

<sup>65</sup> (1) Introdução/ Situação atual; (2) Regresso à Turquia de todos os novos migrantes em situação irregular na Grécia; (3) "Um por um" (1:1) – Programa de Reassentamento da Turquia para a UE; (4) Prevenção da emergência de novas rotas marítimas ou terrestres de migração irregular; (5) Regime voluntário de admissão por motivos humanitários; (6) Liberalização do regime de vistos; (7) Mecanismo em favor dos refugiados na Turquia; (8) Modernização da união aduaneira; (9) Processo de adesão; (10) Condições humanitárias na Síria; (11) Conclusão.



Ademais, tivemos que escolher em qual dos 23 idiomas de publicação deste documento faríamos nossa análise. Ao aplicarmos a metodologia de contagem de palavras nos arquivos em inglês e em português, averiguamos uma variação significativa nos resultados, então, optamos por apresentar conclusões referente aos relatórios em português, pelo fato deste ser o mesmo idioma em que a presente dissertação está sendo produzida.

Como será exposto a seguir, esta avaliação nos possibilitou compreender a hierarquia dos interesses presentes no acordo de 2016. Dentre estes, são mais relevantes: (1) o retorno para a Turquia de imigrantes indesejados pela União Europeia, que conseguiram chegar à Grécia, e (2) as condições das instalações turcas de acolhimento para estas mesmas pessoas, que são, respectivamente, os pontos 2 e 7 dos relatórios. Em média, estas partes representam 37% e 25% destes arquivos<sup>66</sup>. Ou seja, juntas elas representam 62% do conteúdo publicado. Enquanto isso, apenas 38% são destinados às nove partes restantes.

Em seis dos sete relatórios, o retorno dos migrantes da Grécia para a Turquia foi o interesse/objetivo que recebeu mais destaque dentro do acordo. Chegando, em certo momento, a ocupar 45% de tudo que foi relatado pela Comissão. Em segundo lugar, temos a abordagem sobre os investimentos nos mecanismos turcos, que começou preenchendo 34% do primeiro documento publicado, mas teve sua importância reduzida, progressivamente, até a quinta publicação, abrangendo 12% da mesma. Nas duas publicações seguintes, provavelmente pela necessidade de apresentar justificativas para que os migrantes permanecessem na Turquia ou fossem reenviados ao território turco, esta mesma seção ganhou destaque considerável no que diz respeito ao detalhamento de projetos, investimentos e os parceiros neles envolvidos, alcançando cerca de 30% dos relatórios.

Nesta análise, também achamos importante destacar que as questões referentes ao fim da necessidade de visto para cidadãos turcos adentrarem nos países membros da União e à adesão da Turquia à UE, que podem ser interpretadas como interesses turcos, se mostraram praticamente insignificantes. Tais pontos começaram com 11% e 5%, respectivamente, e sofreram uma constante perda de relevância em todas as publicações subsequentes, representando 1,5% e 0,4% do sétimo relatório. Estes dados confirmam o controle do doador, no caso, a União Europeia, e a predominância de seus interesses em acordos de cooperação internacional, bem como a irrisória importância dada às ambições turcas e, por fim, a ausência de notoriedade às necessidades daqueles que migram, com exceção àquelas que são convenientes para a União.

---

<sup>66</sup> Isto é, considerando todos os sete relatórios publicados.

Não foi por razões exclusivamente humanitárias que a UE ofereceu € 6 bilhões à Turquia. O seu principal objetivo era a redução da chegada dos migrantes em seu território, bem como a devolução dos que já se encontravam lá. Os relatórios, por sua vez, só trouxeram mais dados sobre os projetos realizados na Turquia que estavam direcionados aos refugiados, bem como os investimentos repassados a cada parceiro atuando no território turco, ao surgir a percepção de que, com esta ação, a União Europeia poderia se beneficiar e se proteger de acusações de descaso frente a situação destes indivíduos.

Esta mudança aconteceu no momento em que, além das críticas de organizações e organismos internacionais ao acordo (mais especificamente, às condições oferecidas aos migrantes, solicitantes de asilo e refugiados), a Grécia também impediu o retorno dos solicitantes de asilo à Turquia, ao questionar se a mesma realmente poderia ser considerada um país seguro para este grupo de pessoas. Na sequência, apresentaremos algumas das circunstâncias enfrentadas por estes indivíduos, as quais fundamentaram tais julgamentos de desaprovação e a pausa nos retornos a partir das ilhas gregas, onde o cenário também não é favorável a estes refugiados e solicitantes de asilo.

### 3.3.1 Condições precárias vividas pelos solicitantes de asilo e refugiados

Desde o seu esboço, o acordo de 2016 entre a UE e a Turquia tem gerado controvérsias, principalmente, no que se refere ao respeito dos direitos humanos (DW, 2016; GOGOU, 2017). Palm (2016) considera que o vínculo entre a Turquia e a UE pode ser considerado positivo ao permitir que a segunda monitore a primeira com relação às melhorias esperadas nas condições de recepção e nos procedimentos de asilo no país. Entretanto, devemos nos questionar até que ponto esta supervisão é confiável, visto que, para se eximir de responsabilidades, é do interesse de quem a realiza que a avaliação final seja positiva.

A este respeito, como vimos na análise dos relatórios no capítulo dois, a Comissão da União Europeia declarou que iria fornecer elementos necessários para enquadrar a Turquia como um país seguro. Não obstante, apesar da UE se esforçar para provar que a Turquia é um país seguro, a Grécia tem freado as ordens de expulsão e reenvio dos migrantes para Turquia com base na falta de provas de tal segurança (GARCÉS-MASCAREÑAS; MONTIJANO, 2017). Por outro lado, mitigando as chances da União Europeia em lograr este objetivo, o relatório anual sobre a Turquia e a sua adesão ao bloco, publicado pela Comissão Europeia

em novembro de 2016, relata que o respeito aos direitos humanos no país se deteriorou e que os recursos financeiros e a independência de instituições públicas responsáveis por estes mesmos direitos foram limitados (EC, 2016g).

Ratificando a concepção da Turquia não ser um país adequado para recepção de pessoas retornadas da Grécia, antes mesmo da assinatura do acordo de 2016, Içduygu e Yüksek (2012) já chamavam a atenção para a falta de pessoal treinado para lidar com os solicitantes de asilo, refugiados e outras questões pertinentes ao tema migratório. Na mesma pesquisa, os autores também trouxeram preocupações relativas à violação dos direitos humanos no país (IÇDUYGU; YÜKSEKER, 2012). Além disso,

apesar de o ACNUR não ter feito parte do acordo e não ter tido acesso a todos os detalhes e modalidades de sua implementação, a agência defendeu que os solicitantes de asilo só devem ser devolvidos a um terceiro país se a responsabilidade pelo pedido de refúgio for assumida substancialmente pelo terceiro país; se o solicitante for protegido da expulsão; e se o indivíduo puder buscar asilo de acordo com os padrões internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Com a nova lei de imigração turca e o sistema de proteção temporária que foram estabelecidos em 2014, os imigrantes que se encontram no país adquiriram mais direitos, porém, muitos destes ainda enfrentam condições socioeconômicas bastante precárias (HECK; HESS, 2017). Ademais, há diversos elementos que contrariam o que o ACNUR, com base na Diretiva de Procedimentos de Asilo (Diretiva 2013/32), considera necessário para o envio de uma pessoa a um terceiro país.

Um deles é que a Turquia é o único país que ainda não desvinculou o refúgio de critérios geográficos<sup>67</sup> (ECRE, 2017a) e, por isso, não pode se responsabilizar pelo pedido de refúgio dos solicitantes sírios. Desta forma, estes refugiados não têm direitos no âmbito da proteção (IÇDUYGU, MILLET, 2016). Outra situação adversa é que, como vimos no capítulo anterior, medidas turcas têm ferido o princípio do *non-refoulement*. A exemplo disso, foi observado o envio forçado de sírios, pelo governo turco, para zonas de guerra na Síria (DW, 2016).

Ademais, após o início do acordo, casos relacionados ao abuso sexual de crianças em campos de refugiados turcos foram destaque na mídia internacional, o que exemplifica as dificuldades enfrentadas pelo país no que tange assegurar a proteção destas pessoas (G1, 2016; MCCLELLAND, 2014; NESLEN, 2017). De acordo com o jornal *Deutsche Welle* (2016), tanto a encarregada de questões ligadas aos direitos humanos do governo alemão no ano de assinatura do acordo, Bärbel Kofler, quanto seu antecessor, Markus Löning,

---

<sup>67</sup> Na Convenção de Genebra (1951), a Turquia, junto a outros países, assinou a cláusula de limitação geográfica, a partir da qual só são considerados os pedidos de asilo de pessoas de países europeus. Porém, ao contrário dos demais países, a Turquia não ratificou esta cláusula.

expressaram dúvidas sobre este compromisso firmado em 2016. Porém, a situação não está insatisfatória apenas na Turquia.

O MSF (2016) afirma que as pessoas foram reduzidas a números e demonstra preocupação acerca da sobrecarga nas infraestruturas gregas, ao mesmo tempo em que requer que as políticas direcionadas à questão sejam responsáveis e humanas. Gogou (2017), pesquisadora da Anistia Internacional na Grécia, relata que muitos solicitantes de asilo que estão à espera dos resultados de seus pedidos se encontram em um limbo tortuoso, onde já foram constadas mortes devido às condições impróprias das ilhas. Há inclusive casos de crianças de 10 anos que tentaram cometer suicídio devidos às situações com as quais lidam diariamente na ilha grega de Lesbos (NYE, 2018).

Gogou (2017) também declarou que os líderes europeus que retratam o acordo UE-Turquia como um sucesso consideram apenas que a chegada irregular de migrantes na Europa tem decaído significativamente<sup>68</sup>. A pesquisadora critica o fato de que outras partes importantes do acordo ainda não foram atendidas, como um caminho legal e seguro de saída da Turquia (GOUGOU, 2017).

Sílvia Morgades (2010) interpreta a precariedade nas condições de acolhimento como uma estratégia da União Europeia para desencorajar a estadia, bem como as solicitações de asilo nos seus países membros, o que ocorre posteriormente a tentativa de impedir que o migrante saia de seu país de origem e do esforço em manter em um país de trânsito os que conseguiram sair. Em outras palavras, após aplicar uma série de medidas para que estes não cheguem no território da UE, a intenção é evitar que estes permaneçam por lá.

Tanto nas ilhas, quanto no continente, as condições enfrentadas por estas pessoas são desumanas. Faltam recursos para higiene básica, assim como alimentos e segurança nos campos de refugiados. Neste cenário, as autoridades gregas declararam que não querem se tornar o ‘quintal da Europa’, ou seja, se tornar um país de destino, por isso, se negam a melhorar o estado destes ambientes (GARCÉS-MASCAREÑAS; MONTIJANO, 2017).

Nos relatórios que estudamos, quando a Comissão abordava a situação precária na Grécia, isso não tinha a ver com a busca por melhores condições de vida para as pessoas diretamente afetadas pelo acordo de 2016. O objetivo era incentivar e agilizar os processos de retorno, sob justificativa de inadequação do país membro da União Europeia em recebê-los.

---

<sup>68</sup> Angela Merkel, chanceler da Alemanha, acredita que o acordo foi bem-sucedido ao proteger as fronteiras da União Europeia e que os atravessadores não podem ter a prerrogativa de decidir quem chega ou não na Europa (HURRIYET, 2018).

Isto nos mostra, mais uma vez, os interesses que se sobressaem e os que são ofuscados na execução deste acordo de cooperação internacional.

### 3.3.2 Interesses que contradizem a defesa normativa dos direitos humanos

Através da metodologia de contagem de palavras, utilizada anteriormente na seção 3.3 deste trabalho, também constatamos que nos relatórios estudados o termo ‘direitos humanos’ foi mencionado apenas três vezes, sendo uma na sexta e duas na sétima publicação. Essa situação, somada às críticas da ONU, do MSF e da AI referentes ao desrespeito dos direitos humanos, além do fato da Turquia ter tido sua nota rebaixada pela *Freedom House*<sup>69</sup> no decorrer dos anos, inclusive após o estabelecimento do acordo, até receber o *status* de país ‘não livre’<sup>70</sup>, e a questão da Comissão persistir na ideia de oferecer provas para a Grécia, afim de agilizar o envio de imigrantes à Turquia, mostram que outros interesses estão nitidamente a frente de preocupações referentes à efetivação do respeito aos direitos humanos.

A desvalorização destes ‘não cidadãos’ é tão explícita que mesmo quando o tratamento que lhes é ofertado, por parte do país que aceita recebê-los em troca de recursos, viola os direitos humanos, os doadores não tendem a alterar a quantia destinada a estes receptores (NEUMAYER, 2003; DIETRICH, MURDIE, 2015). Sequer há um marco que, na prática, impeça acordos com países que não sejam adequados para permanência destes migrantes. A exemplo disso, percebemos a discricionariedade presente na decisão sobre um Estado externo à União Europeia ser capaz de garantir a segurança de um solicitante de asilo com base no princípio do primeiro país de asilo ou terceiro país seguro. Sendo necessária uma mudança na atuação externa da UE, para que medidas de controle não sejam aplicadas arbitrariamente (PALM, 2016).

---

<sup>69</sup> A *Freedom House* é uma instituição situada em Nova York, que monitora a democracia de acordo com os direitos políticos e as liberdades civis e classifica, anualmente, uma vasta gama de países, através de um índice que varia de 1 a 7. Sendo a avaliação equivalente a 1 quando temos o melhor cenário possível e 7 o extremo oposto.

<sup>70</sup> Desde o primeiro parecer sobre a Turquia realizado pela *Freedom House*, em 1999, até 2017, o país manteve o *status* de ‘parcialmente livre’. Neste período, a última melhora na avaliação da Turquia foi em 2005, quando a nota para as liberdades civis subiu de 4 para 3. De 2005 até 2012, os resultados relativos às liberdades civis e direitos políticos se mantiveram como 3. Em 2013, a nota relativa às liberdades civis caiu de 3 para 4, já a avaliação dos direitos políticos se manteve em 3 e estas notas se repetiram até 2016. De 2016 para 2017, a pontuação referente à liberdade civil caiu de 4 para 5 e, em relação aos direitos políticos, foi de 3 para 4. Em 2018, estas mudaram para mudaram 6 e 5, respectivamente, ano o qual a Turquia deixou de ser reconhecida como país ‘parcialmente livre’ e recebeu o *status* de ‘não livre’ (FREEDOM HOUSE, s/d).

Mark Akkerman (2018) sinaliza que, do grupo de países<sup>71</sup> que a União Europeia considera prioritários para acordos de externalização de fronteiras, quase metade tem um governo autoritário, além de não serem considerados países livres, ademais, um terço destes oferece extremo risco aos direitos humanos. Na Turquia, por exemplo, este risco é considerado alto<sup>72</sup> (ibidem). Frente a tais dados, se torna ainda mais questionável o fato da Comissão da UE está tentando fornecer dados para a Grécia que provem que a Turquia pode ser considerada um país seguro para estes migrantes. Contudo, este cenário não é exclusivo da UE e de seus países membros.

Através da análise de dados referentes ao fluxo<sup>73</sup> de ajuda externa do Banco Mundial e dos relatórios da Anistia Internacional, Neumayer (2003) mostra que o respeito aos direitos humanos tem um papel limitado no que se refere à concessão da ajuda externa. Frente a questões econômicas – como as crises internacionais, e políticas – como os conflitos que geram refugiados, Van der Veen (2011) também identificou que as organizações internacionais, bem como as normas e ideias por elas difundidas, tiveram um papel ínfimo nas mudanças dos marcos interpretativos (*frames*) que compõem esta ajuda. Consequentemente, as críticas destas organizações, por exemplo, no que tange o respeito aos direitos humanos, não é capaz de provocar mudanças significativas nas ações dos atores envolvidos nestes processos.

Da mesma forma, encontramos no trabalho de Dietrich e Murdie (2015) que, geralmente, os doadores não reduzem a ajuda externa quando o país receptor desrespeita os direitos humanos. Estas análises corroboram com a nossa percepção com relação à posição desprestigiada dos interesses das pessoas mais afetadas pelo acordo que analisamos, ou seja, os migrantes, sejam eles considerados deslocados forçados ou não. Outrossim, levando em conta que, a princípio, o desrespeito aos direitos humanos não é um aspecto influente no destino ou montante da ajuda externa (NEUMAYER, 2003; DIETRICH, MURDIE, 2015), buscamos analisar sua influência na implementação do acordo do 2016 e esta se mostrou irrisória. Ainda em consonância com a literatura apresentada nesta seção, também percebemos que as alterações realizadas no acordo de 2016 estão diretamente correlacionadas a outros interesses envolvidos na cooperação, que não são os dos indivíduos que requerem proteção e assistência.

---

<sup>71</sup> Afeganistão, Argélia, Bangladesh, Bielorrússia, Burkina Faso, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Iraque, Jordão, Quênia, Líbano, Líbia, Mali, Mauritânia, Moldávia, Marrocos, Níger, Nigéria, Paquistão, Senegal, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Tunísia, Turquia, Uganda e Ucrânia. Para mais dados sobre cada país, checar a tabela 4 (AKKERMAN, 2018, p. 29).

<sup>72</sup> A escala de medida abrange as seguintes classificações: baixo, médio, alto e extremo.

<sup>73</sup> Tanto bilateral, quanto multilateral, entre os anos de 1984 e 1995.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação foi concebida com o intuito de analisar a implementação do acordo de 2016 entre a Turquia e a União Europeia. Como indicado na introdução, partimos da premissa de que este compromisso foi construído com base em alguns elementos norteadores, que se destacaram durante a sua efetivação, sendo um dos nossos objetivos destacá-los. Por isso, examinamos a sua implementação através de determinados eixos temáticos, como o autointeresse presente na cooperação internacional, a securitização da migração, a externalização de fronteiras e os direitos humanos.

Após realizarmos esta pesquisa, que teve como fonte principal os relatórios da Comissão Europeia, acreditamos poder sintetizar os princípios norteadores mais significativos em quatro pontos. São eles: (1) a predominância dos interesses da UE, impostos como condicionalidades à Turquia; (2) o enfoque na securitização da migração; (3) a ampliação das medidas de externalização do controle das fronteiras; e (4) a relativização e o esmorecimento do respeito a direitos assegurados no âmbito internacional.

Além de uma análise qualitativa dos relatórios e das ações dos atores envolvidos no acordo de 2016, observamos a predominância dos interesses da UE através do uso da metodologia de contagem de palavras apresentada no capítulo três. Com este estudo quantitativo, foi possível constatar que a seção referente ao retorno para Turquia, de imigrantes considerados indesejados pela União Europeia e que conseguiram chegar à Grécia, ocupa, em média, cerca de 40% dos relatórios da Comissão. Enquanto isso, os 10 tópicos restantes se dividem desigualmente pelos outros 60% do espaço destes mesmos documentos. Os interesses turcos, por exemplo, como o fim da necessidade de visto para seus cidadãos adentrarem nos países membros da União e a adesão da Turquia à UE, ocupam juntos apenas 2% do sétimo relatório.

No acordo de 2016, o reassentamento de sírios, a efetivação do esquema de readmissão voluntária, bem como o repasse de duas parcelas de € 3 bilhões foram condicionadas, respectivamente, ao retorno de migrantes não aceitos na União Europeia, à redução efetiva da chegada desses indivíduos nos países membros da UE e ao fato da implementação do acordo ser considerada positiva pela própria União. Desta forma, assim como Hayter (1971), Kennan (1971) e Lancaster (2007) escrevem, constatamos que, no caso estudado, a ajuda externa da União Europeia está condicionada aos seus interesses. E, mais especificamente, como há quase duas décadas apontaram Degnbol-Martinussen e Engberg-

Pedersen (2003), estas condições estão vinculadas ao que pode ser considerado um interesse elementar da UE, o bloqueio de fluxos migratórios indesejados.

A partir de fragmentos de acordos e tratados ratificados desde 1992, foi possível observar como a formação normativa da União Europeia se estabeleceu dentro de um processo de securitização da migração. Também constatamos que este processo foi reforçado ao longo dos anos e contou, inclusive, com tratados que estipulavam que acordos bilaterais de cooperação internacional deveriam ter, enquanto condicionalidade, medidas de externalização das fronteiras, como a contenção de fluxos migratórios e o recebimento de migrantes que não foram aceitos na UE.

De forma geral, em sua essência, o acordo de 2016 apresenta práticas de externalização de fronteiras e de securitização da migração (PALM, 2016). Os fluxos migratórios envolvidos neste compromisso entre a Turquia e a UE foram interpretados como uma ameaça à segurança interna da União Europeia. Nesse contexto, diversas medidas de externalização do controle fronteiriço foram tomadas. Nessa mesma conjuntura, princípios humanitários, que foram ratificados pelos Estados-Membros, se destacaram mais nos discursos do que na prática. Enquanto a UE tem apresentado em seus discursos a promoção dos direitos humanos, valores que compõem tais direitos são deixados de lado na execução do acordo analisado.

Na implementação do acordo de 2016, conquistas como a redução do número absoluto de mortes nas travessias e maiores investimentos nas infraestruturas de acolhimento turcas e gregas tiveram um preço. Parte destas realizações se deu com a depreciação e a supressão do respeito a direitos básicos. Muitas destas questões foram apontadas pela Organização das Nações Unidas, pela Anistia Internacional e pelo Médicos Sem Fronteiras. Porém, pelo que vimos, tais críticas não suscitaram transformações significativas na execução dos planos inicialmente traçados.

O cenário descrito acima corrobora com a literatura que reitera que questões ligadas ao autointeresse podem se sobrepôr ao respeito dos direitos humanos (DEGNBOL-MARTINUSSEN E ENGBERG-PEDERSEN, 2003; NEUMAYER, 2003; DIETRICH, MURDIE, 2015). No caso estudado, a União Europeia e os seus Estados-Membros agem de forma a priorizar os meios de cooperação voltados à gestão das fronteiras e ao controle dos fluxos migratórios, em detrimento dos direitos humanos.

Observando estas considerações acerca da implementação do acordo de cooperação entre a Turquia e a União Europeia, surge o questionamento a respeito deste ter sido uma ação ideal ou ao menos adequada. Após este estudo, acreditamos que a resposta seria negativa para



ambas as perguntas. Chegamos a esta conclusão devido à explícita falta de equilíbrio entre a eficiência e o respeito oferecido aos direitos das pessoas que compõem os fluxos migratórios envolvidos neste acordo.

Outrossim, existem elementos mencionados no acordo que ainda não foram desenvolvidos. Por exemplo, segue negligenciada a necessidade de um caminho verdadeiramente efetivo, legal e seguro para que os imigrantes cheguem aos países membros da União Europeia. Suas fronteiras externas continuam enrijecidas e o reassentamento e a readmissão voluntária se desenvolvem a passos lentos. Tampouco foram alcançados um sistema e uma infraestrutura de acolhimento desejáveis na Turquia ou na Grécia.

Entretanto, não defendemos que este compromisso não tivesse sido implementado, tampouco que seja conveniente revogá-lo sem a elaboração de uma alternativa adequada. Levando em conta o histórico de medidas da União Europeia no contexto migratório, com enfoque em ações que são indiferentes ao desrespeito dos direitos humanos, acreditamos que o seu cancelamento poderia ocasionar um perigoso reforço da securitização da migração. Caso o acordo de 2016 não existisse, ou fosse anulado, é possível que a UE tentasse suprir os procedimentos de externalização de fronteiras por outros meios e, após a análise da implementação deste acordo, acreditamos que a probabilidade de tomada de atitudes inadequadas seja maior do que a efetivação de ações satisfatórias. Não faltam pesquisas apontando omissões e irregularidades neste acordo, tampouco pessoas indicando possíveis mudanças para aperfeiçoá-lo, porém, não percebemos o interesse da União em dá-lhes voz.

Como exemplo recente do que foi ponderado no parágrafo anterior, podemos citar a resposta dada à atitude da capitã alemã que foi contra às autoridades italianas, aportando um navio com 40 refugiados em Lampedusa, sem a autorização que era aguardada há 17 dias (DW, 2019). Como consequência, Carola Rackete foi presa e, alguns dias depois, quando retornou à liberdade, o vice-primeiro-ministro italiano, Matteo Salvini, afirmou que a capitã representava um perigo para a segurança nacional (Ibidem). Ou seja, a UE não se constrangeu em deixar este grupo de pessoas à deriva. Isto porque, na percepção da mesma, enquanto estes não chegam no território de seus países-membros, a União não os têm sob sua responsabilidade. Não sendo este caso uma exceção (MONTESANTI, 2018).

Por outro lado, mesmo que os € 6 bilhões repassados por parte da UE sejam muito aquém dos, aproximadamente, € 26 bilhões gastos na questão migratória pelo governo turco desde o começo da guerra civil na Síria, se essa quantia não tivesse sido aplicada, a condição dos migrantes, em sua maioria solicitantes de asilo e refugiados, poderia estar ainda mais

precária, visto que não há garantias que estes recursos teriam sido recebidos ou implementados a partir de outras fontes.

De forma geral, não podemos desprestigiar o que foi conquistado a partir dos projetos financiados pelo acordo, como a construção de escolas, hospitais, campos de refugiados, ou os atendimentos psicológicos, a abertura de vagas em universidades, os serviços de tradução, os cursos de qualificação profissional e as outras medidas de integração ofertadas. Apesar de se basear em autointeresses que vão, em muitos aspectos, de encontro ao respeito de direitos básicos, precisamos reconhecer os investimentos que, apesar de serem ínfimos frente as capacidades políticas e econômicas da União Europeia, atenuaram algumas das mazelas enfrentadas por parte das pessoas que são o ‘alvo’ deste acordo.

Neste cenário, dar voz às pessoas que migram e aos organismos e organizações internacionais que atuam na causa migratória e são defensores dos direitos humanos, além de buscar trabalhar em conjunto com estes, fazendo uso de sua *expertise* no tema, é uma das lacunas que precisam ser preenchidas para que as ações da União Europeia, junto à Turquia, apresentem melhores resultados com relação à implementação deste acordo. Contudo, devemos ter em mente que estes últimos também são financiados pelos mesmos governos que violam tais direitos, os quais podem limitar e influenciar suas ações. Ou seja, lidar com a atual situação dos deslocados forçados é um processo de conquistas gradativas, com o qual precisamos contribuir atentamente para que avanços não ocorram em detrimento de questões fundamentais, como o respeito aos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, B.; ROSA, S. Sete Anos Depois: A Guerra Civil Síria e as Possíveis Falhas de Resolução de Conflito por Parte da ONU. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4, 2018, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: UNILA, 2018. Disponível em: <[https://www.seminario2018.abri.org.br/download/download?ID\\_DOWNLOAD=4](https://www.seminario2018.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=4)>. Acesso em: 25 jul. 2019.
- AFAILAL, H.; FERNANDEZ, M. The Externalization of European Borders: The Other Face of Coloniality Turkey as a Case Study. *Athens Journal of Mediterranean Studies*, v. 4, n. 3, p. 215-224, jul. 2018.
- AHLBÄCK, J. *The Externalization of the EU's Policy on Irregular Immigration*. 2006. 42 f. Dissertação (Mestrado em Assuntos Europeus) - Departamento de Ciência Política, LUND University, Lund, 2006. Disponível em: <<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1328793&fileOId=1328794>>. Acesso em: 25 nov. 2019.
- AKKERMAN, M. *Expanding the Fortress – The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalization policies*. Amsterdam: Transnational Institute/ Stop Wapenhandel, maio 2018, 112 p. Relatório técnico. Disponível em: <[tni.org/files/publication-downloads/expanding\\_the\\_fortress\\_-\\_1.6\\_may\\_11.pdf](http://tni.org/files/publication-downloads/expanding_the_fortress_-_1.6_may_11.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2019.
- AKSOY, E. SE Turkey: Terror attack on police bus injures 5. *Anadolu Agency*, Adana, 25 set. 2019. Turkey. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/turkey/se-turkey-terror-attack-on-police-bus-injures-5/1593416>>. Acesso em: 25 out. 2019.
- ACNUR. *Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo*. Genebra, 20 jun 2016a. Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/06/20/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>>. Acesso em: 5 set. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Reassentamento*, s/d. Descreve as ações empreendidas pela Agência da ONU para Refugiados. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/reassentamento/>>. Acesso em: 8 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. “Refugiados” e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. 22 mar. 2016b. Explica as diferenças entre os dois conceitos. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.
- ASIA NEWS. *Ankara arrests 1112 people for alleged ties to Gulen's coup network*. 2 dez. 2019. Middle East – Turkey. Disponível em: <[www.asianews.it/news-en/Ankara-arrests-1112-people-for-alleged-ties-to-Gulen's-coup-network-46225.html](http://www.asianews.it/news-en/Ankara-arrests-1112-people-for-alleged-ties-to-Gulen's-coup-network-46225.html)>. Acesso em: 4 dez. 2019.
- AVIC, G.; KIRIŞCI, K. Turkey's Immigration and Emigration Dilemmas at the Gate of the European Union. In: CASTLES, Stephen; WISE, Raúl Delgado (Eds.). *Migration*

*Development and Perspectives from the South*. Genebra: International Organization for Migration, 2008, p. 203-254.

AYDIN, Y. *The Germany-Turkey Migration Corridor: Refitting Policies for a Transnational Age*. Washington, DC: Migration Policy Institute, fev. 2016, 25 p. Relatório técnico. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/research/germany-turkey-migration-corridor-refitting-policies-transnational-age>>. Acesso em: 8 out. 2019.

BETTER LIFE INDEX. Turquia. Disponível em: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/turkey-pt/>>. Acesso em: 5 maio 2019.

BETTS, A. North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages. *Global Governance*, Brill, v. 14, n. 2, p. 157-178, abr./jun. 2008.

BRANCANTE, P.; REIS, R. A “securitização da imigração”: um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. *Lua Nova*, São Paulo, v. 77, p. 73-104, 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000200003>.

BRITO, F. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 30, n.1, p. 77-97, jan./jun. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982013000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 18 set. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0102-30982013000100005>.

CALAMUR, K. The Refugee Crisis: The View From Turkey. *The Atlantic*, 15 out. 2015. Global. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/the-refugee-crisis-the-view-from-turkey/410683/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

CANINEU, M. Cegos pela Xenofobia. *Human Rights Watch*, 7 set. 2018. Américas, Brasil. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2018/09/13/322491>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CASTLES, S. Entendendo a migração global: Uma perspectiva desde a transformação social. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 18, n. 35, p. 11-43, jul./dez. 2010.

CASTLES, S.; MILLER, M. *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.

CASTLES, S.; WISE, R. (eds.). *Migration Development and Perspectives from the South*. Genebra: International Organization for Migration, 2008. Disponível em: <[https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/md\\_perspectives\\_from\\_the\\_south.pdf](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/md_perspectives_from_the_south.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2019.

CONCEITO. Conceito de Xenofobia, 2011. Disponível em: <<https://conceito.de/xenofobia>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

COSTA, R. *Uma história da Síria do século XXI para além do sectarismo religioso*. 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Departamento de Letras Orientais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8159/tde-24082016-153949/publico/2016\\_RenataParpolovCosta\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8159/tde-24082016-153949/publico/2016_RenataParpolovCosta_VCorr.pdf)>. Acesso em 9 mar. 2019.

CUNHA, H. 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, dez. 2014. <https://doi.org/10.21665/2318-3888.v2n4p189-213>.

DAILY SABAH. Turkey may open gates to Europe if no help given, Erdoğan says. Istanbul, 5 set. 2019. Diplomacy. Disponível em: <<https://www.dailysabah.com/diplomacy/2019/09/05/turkey-may-open-gates-to-europe-if-no-help-given-erdogan-says>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. *AID Understanding International Development Cooperation*. Londres/New York: Zed Books, 2003.

\_\_\_\_\_. Capitã alemã presa após ajudar migrantes é libertada. 2 jul. 2019. DW Brasil – Notícias/Europa. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/capitã-alemã-presa-após-ajudar-migrantes-é-libertada/a-49448865>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

DIETRICH, S.; MURDIE, A. *Human Rights Shaming Through INGOs and Foreign Aid Delivery*. 10 ago. 2015. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2641766>>. Acesso em: 30 maio 2019. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2641766>.

DOMENECH, E. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Revista Terceiro Milênio*, v. 8, p. 19-48, jun. 2018.

DONNELLY, F. In the name of (de)securitization: Speaking security to protect migrants, refugees and internally displaced persons?. *International Review of the Red Cross*, v. 99, n. 904, p. 241-261, 2017. <https://doi.org/10.1017/S1816383117000650>.

DW. *Anistia Internacional acusa Turquia de expulsar refugiados*. 1 abr. 2016. DW Brasil – Notícias/Mundo. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/anistia-internacional-acusa-turquia-de-expulsar-refugiados/a-19157869>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

ECRE. *Debunking The “Safe Third Country” Myth: ECRE’s Concerns About EU Proposals For Expanded Use Of The Safe Third Country Concept*. European Council on Refugees and Exiles, Policy Note 8, out. 2017a. Disponível em: <<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Note-08.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2018.

ECRE. *Migration control top priority at Member State level – substantial growth of EU Agency Frontex*, out. 2017b. News. Disponível em: <<https://www.ecre.org/migration-control-top-priority-at-member-state-level-substantial-growth-of-eu-agency-frontex/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

EDWARDS, A. Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. *UNHCR-ACNUR*, Genebra, 1 out. 2015. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: 8 dez. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. *1st Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 20 abr. 2016a. Relatório técnico. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485252320836&uri=CELEX:52016DC0231>>. Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *2nd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 15 jun. 2016b. Relatório técnico. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485248738395&uri=CELEX:52016DC0349>>. Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *3rd Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 28 set. 2016c. Relatório técnico. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485247462404&uri=CELEX:52016DC0634>>. Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *4th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 8 dez. 2016d. Relatório técnico. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485246956987&uri=CELEX:52016DC0792>>. Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *5th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 2 mar. 2017a. Relatório técnico. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1502441338527&uri=CELEX:52017DC0204>>. Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *6th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 13 jun. 2017b. Relatório técnico. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1502442250424&uri=CELEX:52017DC0323>>. Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *7th Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 6 set. 2017c. Relatório técnico. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1512557273056&uri=CELEX:52017DC0470>>. Acesso em: 15 out. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. *Factsheet on the EU-Turkey Statement*. Brussels, 19 mar. 2016e. Press corner. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. *Study of the EU-Turkey Bilateral Preferential Trade Framework, Including the Customs Union, and an Assessment of Its Possible Enhancement*. BKP Development Research & Consulting/Panteia/AESA. Brussels, 26 out. 2016f, 308 p. Relatório técnico. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2016/turkey\\_anx6\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/turkey_anx6_en.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Turkey 2016 Report - Communication on EU Enlargement Policy, 2016g. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Europe – the continent of solidarity: Joint Statement on the occasion of International Migrant Day*. International Cooperation and Development, Building partnerships for change in developing countries. News. 18 dez. 2017d. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/news/europe-%E2%80%93-continent-solidarity-joint-statement-occasion-international-migrant-day\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/europe-%E2%80%93-continent-solidarity-joint-statement-occasion-international-migrant-day_en)>. Acesso em: 11 jun. 2019.

EUROPEAN COUNCIL. *EU-Turkey statement, 18 March 2016*. 18 mar. 2016. Press releases. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>>. Acesso em: 31 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015*. 29 nov. 2015. International Summit/Statements and remarks. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

EUROPEAN UNION. Directive 2013/32/UE of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast). *Official Journal of the European Union*. 29 jun. 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>>. Acesso em: 15 out. 2018.

FERREIRA, L. A Securitização da Cooperação para o Controle de Fronteiras da União Europeia. *Lex Humana*, v. 3, n. 2. dez. 2011. [https://doi.org/10.14195/2175-0947\\_3-2\\_3](https://doi.org/10.14195/2175-0947_3-2_3).

FOTIADIS A.; SMITH, H.; KINGSLEY, P. Syrian refugee wins appeal against forced return to Turkey. *The Guardian*, Atenas e Istanbul, 20 maio 2016. Migration. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FRANCA, M. (2017). Síria: analisando a evolução do conflito através das Teorias das Relações Internacionais (2011-2016). Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais), Faculdade Damas da Instrução Cristã. Disponível em: <<https://www.faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/academico/article/view/538>>. Acesso em 19 out. 2018.

FRELICK, B.; KYSEL, I.; PODKUL, J. The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, v. 4, n. 4, p. 190-220, 2016.

FREEDOM HOUSE. Freedom in the World 2018. Turkey Profile. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FRONTEX. Descreve a instituição European Border and Coast Guard Agency.(Frontex).s/d. Disponível em: <<https://frontex.europa.eu/language/pt/>>. Acesso em: 5 set. 2019.

FRONTEXIT. Descreve a instituição European Border and Coast Guard Agency.(Frontex).s/d. Disponível em: <[www.frontexit.org/en/about/frontex](http://www.frontexit.org/en/about/frontex)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FUJII, William. O Estado Islâmico e o Xadrez Geopolítico dos Conflitos na Síria e no Iraque. In: SEMANA DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFSCAR, 3, 2015. *Anais...* São Carlos: UFSCar. Disponível em: <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/William-Fujii.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

FGV Projetos. *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil*. Estudos Estratégicos sobre Políticas Públicas, v. 1. Rio de Janeiro, 2012, 117 p.

G1. *Crianças sírias são violentadas em campo de refugiados 'exemplar' turco*: Agente de manutenção é acusado de violentar pelo menos 8 crianças. AFP, 12 maio 2016. Mundo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/criancas-sirias-sao-violentadas-em-campo-de-refugiados-exemplar-turco.html>>. Acesso em 20: maio 2019.

GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; MONTIJANO, E. El Acuerdo UE-Turquía, Un Año Después: Mucho más que Externalización. *Opinión*. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, v. 473, abr. 2017.

GILPIN, R. *War and change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>

GOGOU, K. The EU-Turkey deal: Europe's year of shame. *Amnesty International*, Greece, 20 mar. 2017. News. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GRIERSON, J. Turkey coup attempt: Erdoğan demands US arrest exiled cleric Gülen amid crackdown on army – as it happened. *The Guardian*, 16 jul. 2016. News. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/live/2016/jul/15/turkey-coup-attempt-military-gunfire-ankara?page=with:block-57895988e4b033b610b6e3f8>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

GUILD, Elspeth. Moving the Borders of Europe. Publicaties Faculteit der Rechtsgeleerdheid, KU Nijmegen n. 14, 2001.

HABIB, M. Primavera Árabe de 2012: mais tempestades do que flores. *Carta Maior*. 13 jan. 2012. Pelo Mundo. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/Primavera-arabe-de-2012-mais-tempestades-do-que-flores/6/18492>>. Acesso em: 22 julho de 2019.



HAMANN, G. Cronologia do terrorismo na Europa. *D W Brasil*, 31 dez. 2017. Mundo. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/cronologia-do-terrorismo-na-europa/g-18177149>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

HAYTER, T. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.

HECK, G.; HESS, S. Tracing the effects of the EU-Turkey deal: the momentum of the multi-layered Turkish border regime. *Movements - Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, v. 3, n. 2, fev. 2017.

HESS, S.; KASPAREK, B. Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime. *Social Inclusion*, v. 5, n. 3, p. 58-68, 2017. <https://doi.org/10.17645/si.v5i3.1004>.

HRW. União Europeia: Eventos de 2017. 2018. Relatório técnico. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313468>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

HUNTINGTON, S. Foreign Aid for What and for Whom. *Foreign Policy*, n. 1, p. 161-189, 1970. <https://doi.org/10.2307/1147894>.

HURRIYET DAILY NEWS. *Merkel defends EU-Turkey refugee agreement*. Berlim, 18 jan. 2018. Diplomacy. Disponível em: <<http://www.hurriyetdailynews.com/merkel-defends-eu-turkey-refugee-agreement-125916>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. *Turkey spends \$30 billion on Syrian refugees: FM*. Anadolu Agency, Antalya, 6 nov. 2017. Diplomacy. Disponível em: <[www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-continue-responding-to-humanitarian-crisis-121982](http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-continue-responding-to-humanitarian-crisis-121982)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

İÇDUYGU, A.; MILLET, E. Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration. Working Paper, n. 13. Global Turkey in Europe. ago. 2016. Disponível em: <[http://www.iai.it/sites/default/files/gte\\_wp\\_13.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_13.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2019.

İÇDUYGU, A.; YÜKSEKER, D. Rethinking transit migration in Turkey: reality and representation in the creation of a migratory phenomenon. *Population, Space and Place*, n. 18, p. 441-456, 2012.

ISTOÉ. UE descarta abrir novos capítulos para adesão da Turquia nas 'atuais circunstâncias'. AFP. 13 dez. 2016. Mundo. Disponível em: <<https://istoe.com.br/ue-descarta-abrir-novos-capitulos-para-adesao-da-turquia-nas-atuais-circunstancias/>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

JESUS, A. S.; MARTINS, V. Capítulos (Alargamento). *Euroogle*, Out. 2017. Disponível em: <[euroogle.com/dicionario.asp?definicao=341](http://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=341)>. Acesso em: 1 out. 2019.

KÄLIN, W. *Aliens, Expulsion and Deportation*. Oxford Public International Law, 2010. Disponível em: <<https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e745>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

KAPOOR, I. *The Postcolonial Politics of Development*. London/NYC: Routledge, 2008.

KENNAN, G. Foreign Aid as a National Policy. *Proceedings of the Academy of Political Science*, v. 30, n. 3, p. 175-183, 1971.

KOMA, A. Securitization of Syrian Refugees in 2015: A Comparative Analysis between the EU and Turkey. *ThaiJo*, v. 7, nº 14, p. 151-174, 2017.

LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LA VÍA CAMPESINA. *Acuerdo de Pacto Internacional de Solidaridad y la Unidad de acción por los Derechos Plenos de todxs lxs migrantes y refugiadxs*. 18 dez. 2018. Disponível em: <<https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-acuerdo-de-pacto-internacional-de-solidaridad-y-la-unidad-de-accion-por-los-derechos-pletos-de-todxs-lxs-migrantes-y-refugiadxs/>>. Acesso em 19 set. 2018.

MATTESICH, Michael. Turkey and the European Union Concerning the Syrian Refugee Crisis. *The Yale Review of International Studies*, abr. 2016. Disponível em: <<http://yris.yira.org/comments/1758>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

MAZZA, D. O Direito Humano à Mobilidade: Dois Textos e Dois Contextos. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 237-257, jan./jun. 2015.

MBEMBE, A. Democracy as a community of life. *The Salon*, v. 4, p. 1-6, 2011.

MCCLELLAND, Mac. How to Build a Perfect Refugee Camp. *The New York Times Magazine*. 13 fev. 2014. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (MSF). *Acordo entre UE e Turquia pode agravar crise*. 23 mar. 2016. Notícias. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/acordo-entre-ue-e-turquia-pode-agravar-crise>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

MEZZADRA, S. *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueños, 2005.

MEZZADRA, S. Multiplicação das Fronteiras e das Práticas de Mobilidade. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015.

MILANI, C. R. S. *Interesse e Solidariedade: Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. 1 ed. Rio de Janeiro: Appris, 2018.

MIRRA, Alessio. *The European Union and the externalization of asylum procedures: A consideration on the legal feasibility after recent developments*, s/d. Disponível em: <[https://www.academia.edu/29072020/The\\_European\\_Union\\_and\\_the\\_externalization\\_of\\_asylum\\_procedures](https://www.academia.edu/29072020/The_European_Union_and_the_externalization_of_asylum_procedures)>. Acesso em: 19 ago. 2019.

MISSING MIGRANTS. Tracking Deaths Along Migratory Routes, s/d. Disponível em: <<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

MONTESANTI, B. O que barcos com imigrantes à deriva no Mediterrâneo dizem sobre a política europeia atual. UOL notícias, São Paulo, 16 de junho 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/06/16/o-que-um-barco-com-imigrantes-a-deriva-no-mediterraneo-diz-sobre-a-politica-europeia-atual.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MORGADES, S. The Externalisation of the Asylum Function in the European Union. *GRITIM Working Paper Series*, n. 4, 2010. Universitat Pompeu Fabra. Disponível em: <<https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/6245/GRITIM%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 4 set. 2019.

MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *American Political Science Review*, v. 56, n. 2, p. 301-309, jun. 1962. <https://doi.org/10.2307/1952366>

NAÇÕES UNIDAS. *ACNUR: número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017*. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>>. Acesso em: 6 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *ACNUR manifesta preocupação com acordo entre UE e Turquia sobre refugiados*. 9 mar. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-manifesta-preocupacao-com-acordo-entre-ue-e-turquia-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

NESLEN, A. ‘Horrific’ levels of child abuse in unsafe refugee camps, warns EU. *The Guardian*. 24 abr. 2017. Global development. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2017/apr/24/eu-urgent-protection-23000-unaccompanied-child-refugees-squalid-camps-greece-italy>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

NEUMAYER, E. Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows. *Human Rights Quarterly*, v. 25, n. 2, p. 510-527, 2003.

NYE, C. O ‘pior campo de refugiados do mundo’, onde até crianças tentam o suicídio. *BBC News*. 30 ago. 2018. Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45350156>>. Acesso em: 5 out. 2019.

OECD. *Where does Syria import from?*(2017). Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/import/syr/show/all/2017/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/syr/show/all/2017/)>. Acesso em: 6 ago. de 2019.

OIM. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2018, 388 p. Relatório técnico. Disponível em: <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2019.

OSSO, B. *Europe as a Global Actor: Externalization of the EU Asylum and Migration Policies following the Arab Spring Uprisings*. 2016. *Research Gate*. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/311666754>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

PALM, A. Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual? *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers, n. 16, v.33, nov. 2016.

PAPA, I. Externalizing EU Migration Control while Ignoring the Human Rights of Migrants: Is There Any Room for the International Responsibility of European States? *Questions of International Law*, Zoom-in v. 56, 28 fev. 2019.

PEREIRA, A. A Primavera Árabe Entre a Democracia e a Geopolítica do Petróleo. *Século XXI*, Porto Alegre, vol. 3, n. 2, Jul./Dez. 2012.

PINYOL-JIMÉNEZ, G. The Migration-Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*, v. 4, n. 1, 2012.

POPULATION COUNCIL. The European Commission's Proposal for a Partnership Framework on Migration. *Population and Development Review*, v. 42, n. 3, set. 2016. <https://doi.org/10.1111/padr.155>.

PRIES, L.; BEKASSOW, N. Discriminação e Racismo na União Europeia: diagnóstico de uma ameaça negligenciada e da investigação científica correspondente. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, n. 40, p. 176-211, set./dez. 2015.

SANFELICE, G. *As interferências externas no Regime de Bashar al-Assad e suas contribuições para o prolongamento da Guerra Civil na Síria*, 63 f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3874>>. Acesso em: 20 set. 2019.

SANZ, J. Sete anos de frustração desde a eclosão da Primavera Árabe. *El País*, Jerusalém, 17 dez. 2017. Internacional. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/16/internacional/1513454978\\_043457.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/16/internacional/1513454978_043457.html)>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SCHUMACHER, A.; SALUM, G. Reconhecimento social e orientação de políticas para migrantes e refugiados. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 5, n. 1, p. 17-36, jan./jun., 2017.

SILVA, N. As “Primaveras Árabes”, suas principais consequências, e a política europeia de vizinhança. *Revista Militar*, v. 2549/2550, jun/jul. 2014. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/933>>. Acesso em: 31 julho de 2019.

SPIJKERBOER, T. Bifurcation of people, bifurcation of law. Externalization of migration policy before the EU Court of Justice. *Journal of Refugee Studies*, v. 31, n. 2, p. 216-239, jun. 2018. <https://doi.org/10.1093/jrs/fex038>.

TREATIES AND AGREEMENTS Database. Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/?Parties=TR&Title=&DateType=signature&DateFrom=&DateTo=&DocLanguage=en&DoSearch=true>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

TREATIES OFFICE Database. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/SimpleSearch.do>>. Acesso: 28 abr. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. *Sobre a União Europeia: países*, s/d. Apresenta a listagem de países pertencentes à EU. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt)>. Acesso em: 25 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Conselho Europeu de Sevilha, 21 e 22 de Junho de 2002*. Conclusões da Presidência. Bruxelas, 24 out. 2002.

UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genebra, 20 jun. 2016. Relatório técnico. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/tr/en/figures-at-a-glance-2>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Global Trends - Forced Displacements in 2017*. Genebra, 25 jun. 2018, 75 p. Relatório técnico. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b27be547>>. Acesso em: 6 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Global Trends - Forced Displacements in 2018a*. Genebra, 20 jun. 2019, 75 p. Relatório técnico. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner)*. EC/SCP/2, 23 ago. 1977. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>>. Acesso em: 18 maio 2019.

\_\_\_\_\_. *Syria emergency*, A seção descreve as condições de países em estado de emergência, 2018b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

UNODC. Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. Descreve uma das áreas de atuação do United Nations Office on Drugs and Crime. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

VAN DER VEEN, M. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press - Cambridge Studies in International Relations, 2011. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511842177>.

VELASCO, S. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

WERMUTH, M.; SENGER, I. As migrações no mundo contemporâneo e o paradoxal papel dos direitos humanos: proteção ou abandono? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 37, n.1, jan./jun. 2017.

WILKS, A. Syria safe zone: 'A long-term problem rather than a solution'. *Al Jazeera*. 30 jan. 2019. Syrium Refugees. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2019/01/syria-safe-zone-long-term-problem-solution-190130081549394.html>>. Acesso em: 4 nov. 2019.