

II ENCONTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE PAZ
“CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E A SUPERAÇÃO DE CONFLITOS NO SÉCULO XXI”

20 a 22 de setembro de 2017

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

João Pessoa-PB

Área Temática: Migrações, Paz e Refugiados

**A CRIMINALIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES E AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE
GLOBAL DE REFUGIADOS NA EUROPA**

Autora: Thalita Franciely de Melo Silva (Universidade Federal de Pernambuco)

Anna Beatriz Leite Henriques (Universidade Federal de Pernambuco)

Valfrido Sales de Lira Neto (Universidade Estadual da Paraíba)

A CRIMINALIZAÇÃO DAS MIGRAÇÕES E AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE GLOBAL DE REFUGIADOS NA EUROPA

Thalita Franciely de Melo Silva¹
Anna Beatriz Leite Henriques²
Valfrido Sales de Lira Neto³

Resumo

A crise global de refugiados tem se tornando uma grande preocupação para a comunidade internacional. Inúmeras pessoas estão cruzando as fronteiras por terem sido obrigadas a deixar suas residências habituais em virtude de conflitos internos, guerras, perseguições, miséria, entre outros motivos. O principal destino dos solicitantes de refúgio são os países da Europa, contudo ressalta-se o processo de criminalização das migrações por meio de políticas restritivas que dificultam a entrada do solicitante de refúgio nos países europeus. Além do mais, esse processo se reproduz com o restrito controle das fronteiras, deportações, detenções, práticas xenofóbicas e racistas, legitimando assim, a violação de direitos humanos desses indivíduos vulneráveis. Portanto, objetiva analisar a criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa, em especial, nos Estados-Membros da União Europeia, bem como refletir sobre as ações políticas regionais adotadas no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo.

Palavras chave: Criminalização; Crise; União Europeia.

Introdução

O termo "crise global de refugiados" tornou-se amplamente utilizado no cenário internacional como resultado do número sem precedentes de refugiados e migrantes que se deslocam em direção à Europa em busca de asilo⁴. O deslocamento de pessoas em direção a

¹ Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Contato: thalita.fmelo@gmail.com

² Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Contato: annablh@icloud.com.

³ Graduando em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Contato: valfridosales@hotmail.com

⁴ Cabe pontuar que há discrepância no que tange aos conceitos de "asilo" e "refúgio" na América Latina e no mundo. Na Europa, os termos "asilo" e "refúgio" são sinônimos. Em inglês, o solicitante de refúgio é denominado como "*asylum seeker*". Assim, as políticas referentes a esse grupo de indivíduos são sempre denominadas

essa região é ocasionado por uma combinação de fatores, dentre os quais pode-se destacar a instabilidade política nos países de origem, conflitos internos, violência generalizada, perseguições, entre outros.

É válido apontar que a Europa recebe não apenas refugiados - enquadrados por Castles (2005) na categoria de migrantes forçados -, mas também os chamados migrantes voluntários. Para efeitos de diferenciação, os refugiados, segundo o 1º, A, § 2º da Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 (ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967⁵) são aqueles que, temendo ser perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país; ou, ainda, se não têm nacionalidade e se encontram fora do país em que tinham residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não podem em ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Já o migrante, para a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009, p. 43), “compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal”. A distinção entre essas categorias é fundamental porque ambas constituem regimes diferenciados de proteção e regulamentação jurídica.

A OIM (2015) afirma que, em 2015, o número de migrantes internacionais em todo o mundo, isto é, pessoas que residem em um país diferente do país de nascimento - foi o mais alto já registrado, tendo atingido a marca de 244 milhões. Quanto ao número de pessoas deslocadas forçadamente, o relatório anual Tendências Globais do ACNUR (2015, p. 1), aponta que, em 2015, um total de 65,3 milhões de pessoas seriam deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015 – um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões em 2014.

A entrada de um número demasiado de migrantes e refugiados na Europa tem requerido que os Estados desenvolvam políticas de ações conjuntas na gestão da crise migratória. Contudo, percebe-se um crescente processo de criminalização dos migrantes e refugiados que pode ser caracterizado pelo restrito controle das fronteiras, deportações, detenções, práticas xenofóbicas e racistas que acabam por legitimar a violação de direitos humanos desses indivíduos vulneráveis.

“políticas de asilo”, e não “políticas de solicitação de refúgio”. O artigo tratará os termos como sinônimos em igual medida.

⁵ As cláusulas geográficas e temporais foram retiradas no Protocolo Adicional de 1967, possibilitando que qualquer pessoa, independentemente da data de 1 de janeiro de 1951 e da localização, goze desse instrumento em sua totalidade.

Nesse sentido, o presente artigo visa analisar o fenômeno da criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa, em especial, nos Estados Membros (EM) da União Europeia (UE). A fim de alcançar o objetivo supracitado, opta-se pela pesquisa de caráter exploratório que almeja desvendar ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno de estudo (SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH, 1974). Utiliza-se ainda, o método fenomenológico, em que a realidade aparece de múltiplas formas sem se prender a explicações causais ou a generalizações.

Para tanto, busca-se, inicialmente, explanar sobre a crise migratória e de refugiados na Europa, levando em consideração os fatores de atração nos países de destino e os fatores de repulsão nos países de origem. Em seguida, discute a maneira pela qual se configura o processo de criminalização das migrações e dos refugiados na Europa, especialmente nos Estados Membros da UE.

A crise migratória e de refugiados na Europa: fatores de atração e repulsão

A Europa tem vivido sua maior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial, que tem ocasionado um impacto significativo para seus Estados, em especial os Estados Membros da União Europeia. O deslocamento forçado dessas pessoas constitui apenas uma das dimensões de situações mais amplas conduzidas por conflitos, instabilidades, falhas do Estado e violações graves dos direitos humanos.

A crise migratória e de refugiados, para Toygür e Benvenuti (2016), pode ser entendida como a situação enfrentada pelos Estados Membros da União Europeia e das instituições políticas em gerir o fluxo maciço de migrantes e refugiados, podendo ser considerado também um impasse político, uma vez que os líderes não conseguiram responder com eficiência a essa questão. Costa Júnior (2016), por sua vez, considera que a primeira ponta da atual crise migratória se deu com a saída de pessoas dos países que passaram pela chamada Primavera Árabe⁶, em 2011, que, mediante a situação de crise, não conseguiram prover os bens públicos necessários à população. Para Sørensen et al. (2017), a crise migratória e de refugiados na Europa teve início a partir do ano de 2012, quando a Europa recebeu um número recorde de aproximadamente 1.1 milhão de pessoas advindas do Mediterrâneo.

Dados da EUROSTAT (2017) apontam que o número de requerentes de asilo aumentou consideravelmente, com 431 mil pedidos em 2013, 627 mil em 2014 e cerca de 1,3 milhões em

⁶ Nome dado à onda de protestos em prol da democracia e contra regimes autoritários, que se espalhou por vários países do Oriente Médio e do Norte da África, a exemplo de Tunísia, Egito, Síria, Iêmen e Barein.

2015 e 2016. Esse número é aproximadamente o dobro do número registrados na UE-15⁷ durante o pico relativo ao ano de 1992. Quanto aos requerentes que solicitaram asilo pela primeira vez, entre os anos de 2014 e 2015, foram de 694 mil; em 2015, cerca de 1,26 milhões; e em 2016, 1,20 milhões⁸.

No contexto da crise migratória e de refugiados, os primeiros fatores de expulsão nos países de origem a ser mencionado são as guerras, a violência e a perseguição. Segundo o ACNUR (2015), quase 15 conflitos se iniciaram ou foram retomados na África (Costa do Marfim, República Centro Africana, Líbia, Mali, nordeste da Nigéria, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Burundi), Oriente Médio (Síria, Iraque e Iémen), Europa (Ucrânia) e Ásia (Quirguistão, Mianmar e Paquistão).

Sobre isso, cabe destacar que grupos terroristas - como o Talibã no Afeganistão e Paquistão; o Estado Islâmico no Iraque, Síria, Palestina e na maior parte do Oriente Médio; Al Shabab na Somália; Boko Haram na Nigéria, Jemaah Islamiyah na Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Brunei - trazem à tona o extremismo do terror, com mortes, estupros, decapitações e crucificações que fazem com que pessoas busquem um lugar seguro em outros Estados. Segundo a Cruz Vermelha Espanhola (2015), os principais países de origem dos requerentes de asilo na Europa são a Síria, que representa mais da metade (54%), seguida de Afeganistão (13%), Eritreia (7%), Nigéria (3%), Iraque (3%) e Paquistão (3%).

O segundo fator de expulsão nos países de origem é a saída de pessoas de países pobres em direção à Europa. “É a procura de um bem-estar econômico, mas também cultural, político, social, porque frequentemente, nos seus países, os migrantes, sobretudo jovens, não encontram qualquer tipo de esperança de melhoria à escala de uma vida” (CUNHA, 2007, p. 352). Por outro lado, os países da África se tornam também receptores de fluxos migratórios, por receberem um número elevado de pessoas. Segundo o ACNUR (2017), a maioria das 3,2 milhões de pessoas forçadas a fugir de suas casas em 2016 encontrou refúgio em países de baixa e média renda. O Líbano e a Jordânia são dois dos países que abrigam a maior quantidade de refugiados; o Chade e o Sudão do Sul foram os países que sofreram com o maior peso dos migrantes.

É válido mencionar ainda que, além dos fatores de expulsão nos países de origem que contribuíram para o aprofundamento da crise migratória e de refugiados na Europa, os fatores de atração também devem ser considerados. O primeiro deles diz respeito à proximidade

⁷ UE-15 se refere aos 15 Estados então membros da Comunidade Europeia.

⁸ Os aumentos registrados foram, principalmente, nos países da Croácia, Eslovênia, Grécia, Alemanha e Itália.

geográfica e a facilidade nas rotas marítimas e terrestres entre os países da Europa e os emissores de migrantes e refugiados.

A Frontex (2017) identifica que entre janeiro de 2014 e março de 2017, as principais rotas migratórias de entrada na Europa referem-se à rota do Mediterrâneo (Leste, Oeste e Central) com destino à Itália⁹, que registrou o número total de 1.683.494 requerentes de asilo. A segunda rota é a dos Bálcãs, que passa pelos países da antiga Iugoslávia (Macedônia, Sérvia, Croácia e Eslovênia, juntamente com a Hungria), com destino aos países do centro e norte europeu, com o número de 941.163 migrantes. A terceira rota é da África Ocidental, oriunda de duas rotas principais: a rota transaariana para o Marrocos e a rota para a Grécia via Turquia, com o número de 1.896¹⁰ solicitantes de refúgio.

Nesse contexto de grave crise humanitária, muitos arriscam suas vidas em trajetos marítimos em embarcações pequenas e lotadas com destino à Europa. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2017), durante o ano de 2017 (até junho), foram registrados 71.418 migrantes e refugiados que entraram na Europa pela via marítima, com quase 85% chegando na Itália e o restante na Grécia, Chipre e Espanha. Desse número, 1.650 morreram no trajeto. No mesmo período de 2016, foram contabilizadas 206.790 chegadas e 2.512 mortes na região.

As várias operações de transporte de refugiados através do mar são operacionalizadas por redes de intermediários, traficantes e facilitadores que organizam operações *ad hoc* com a finalidade de facilitar a entrada dessas pessoas na Europa. A respeito disso, torna-se fundamental mencionar que os grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças, podem se tornar potenciais alvos de tráfico, violência, abuso e exploração sexual. A ONU (2017) destaca que crianças desacompanhadas e separadas de suas famílias representaram 92% de todas as crianças que chegaram à Itália por mar em 2016, sendo a África Subsaariana (64%) e a América Central e do Caribe (62%) as regiões que apresentam as maiores proporções de crianças entre as vítimas de tráfico identificadas.

A crise destacou a dificuldade dos Estados Membros da União Europeia em encontrar soluções comuns. Ademais, colocou pressão sobre o controle das fronteiras, o policiamento, os encargos compartilhados e o gerenciamento do pedido de asilo. O deslocamento populacional quando a situação migratória do indivíduo é regular, bem como o asilo, são considerados

⁹ As regiões italianas principais são Lampedusa, Calabria, Sicília e Apulia

¹⁰ Pode mencionar ainda, a rota Puglia e da Calábria; a rota circular da Albânia para a Grécia; e a rota das fronteiras orientais.

legítimos e amparados pelos instrumentos internacionais vigentes¹¹. Contudo, o que se verifica é o crescente processo de criminalização dos migrantes e dos refugiados que resultam em políticas migratórias restritivas e estereótipos negativos, gerando aversão à entrada desses indivíduos nos países da União Europeia.

Outrossim, torna-se fundamental entender o processo de criação de uma política migratória na União Europeia, com ênfase no asilo e seus mecanismos, afim de compreender de que forma a proteção internacional é concedida a esses indivíduos no âmbito da UE.

Política migratória na União Europeia

Na União Europeia, os Estados membros que a compõem são os principais envolvidos na formulação e no estabelecimento das leis referentes ao refúgio. Contraditoriamente, os governos, cada vez mais, levam questões críticas relativas às políticas migratórias ao nível de decisão supranacional (GRAY, 2013). Essa tendência a incluir temáticas no escopo do *acquis* europeu - referência ao termo *acquis communautaire*, do latim, que significa “acervo comunitário” e remete ao âmbito de decisão supranacional - não é nova e remete à remoção das fronteiras internas entre os EM iniciada com o Acordo de Schengen, assinado em 1985, que estabeleceu regras comuns em relação a vistos, direito ao asilo e controle das fronteiras externas, mas que só entrou em vigor em 1999.

Quanto à questão de livre circulação de pessoas, o Acordo de Schengen, foi criado em 14 de junho de 1985, mediante a assinatura dos países da Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos. O objetivo desse acordo era garantir a liberdade de circulação, que só ocorreu em 1995, com a abolição dos controles nas fronteiras. Atualmente, engloba 26 países¹², e tanto os cidadãos da União Europeia como os nacionais de países terceiros podem viajar livremente dentro do Espaço Schengen, sendo alvos de controle apenas quando atravessam as suas fronteiras externas (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Até 1997, as questões dessa natureza, na UE, eram tratadas de forma intergovernamental (GRAY, 2013; HATTON, 2005).

¹¹ No caso dos migrantes voluntários, cita-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Família; e o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Quanto aos refugiados, a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967.

¹² 22 dos países são Estados-Membros da União Europeia: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça

A fim de debater a criação de um espaço de liberdade e segurança na UE, foi realizado uma sessão extraordinária Conselho Europeu em outubro de 1999, em Tampere, na Finlândia. Nessa sessão, foi ressaltada a necessidade de criação de um sistema comum europeu de asilo, baseado numa aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra. O relatório final Conselho Europeu de Tampere (1999, A, I, 11,15) afirmou que:

a União Europeia carece de uma abordagem global do fenómeno da migração que contemple questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento em países e regiões de origem e de trânsito. [...] A mais longo prazo, as regras comunitárias deverão conduzir a um processo comum de asilo e uniforme para aqueles a quem é concedido asilo aplicável em toda a União.

O comprometimento formal para desenvolver uma política de asilo comum em Tampere teve como consequência posterior a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), que foi adotado no Programa da Haia pelos Chefes de Estado e de Governo em 05 de novembro de 2004. O SECA objetivou estabelecer a “harmonização das normas de proteção e de acolhimento na UE, que garante aos requerentes de asilo o direito de beneficiarem das mesmas oportunidades de proteção internacional em toda a União Europeia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 10).

O mais recente tratado da UE, o Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, afirma que a estrutura do SECA deve estar fundada em dois princípios fundamentais, segundo o artigo 80 do Tratado de Funcionamento da UE: a solidariedade e o compartilhamento justo de responsabilidades entre os Estados membros (GRAY, 2013). Apesar de definir os princípios do sistema, o artigo 80 não deixa claro como se deve dar o relacionamento dos EM em relação a esses princípios.

A fase inicial do SECA (1999-2005) teve a finalidade de harmonizar os quadros jurídicos dos Estados-Membros com base em normas mínimas comuns. A segunda fase, por sua vez, objetivou criar um espaço de asilo comum através de um procedimento harmonizado, que foi estabelecido com o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, aprovado em junho de 2008. Por fim, a terceira fase se iniciou com a "crise migratória global", em especial, devido à tragédia humanitária no Mediterrâneo. Essa fase acarretou a criação da Agenda Europeia para a Migração e novas medidas para reformar o SECA.

Na mesma linha de considerações, foi criado pelo Regulamento (UE) n. 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO). O gabinete entrou em funcionamento em junho de 2011, desempenhando atividades conjuntas com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e com a Comissão

Europeia, com o objetivo precípua de reforçar a cooperação prática em matéria de asilo e auxiliar os Estados Membros no cumprimento da sua obrigação, a nível europeu e internacional.

Cabe mencionar, ainda, que uma atenção foi dada à proteção das crianças desacompanhadas no contexto da migração, uma vez que elas são vítimas de violência, exploração, tráfico, abusos psicológicos e sexuais. Nesse sentido, a União Europeia, juntamente com os seus Estados Membros, desenvolveu o Plano de Ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014). Segundo a Comissão Europeia (2017, p. 2-3):

a Recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» forneceu orientações para reduzir a pobreza infantil e melhorar o bem-estar das crianças, através de medidas gerais ou específicas. Assim, existe todo um manancial de conhecimentos e boas práticas nos Estados-Membros em matéria de proteção das crianças no contexto da migração.

No âmbito da UE, foram desenvolvidas várias diretivas que tratam sobre refúgio, que, atualmente, são objetos de propostas de modificação ou substituição: a Diretiva de Qualificação 2011/95/UE, a Diretiva de Procedimentos 2013/32/UE, a Diretiva de Condições 2013/33/UE e o Regulamento de Dublin (UE) 604/2013.

A Diretiva de Qualificação 2011/95/UE estabelece normas relativas aos requisitos para o reconhecimento de nacionais de terceiros países ou apátridas como beneficiários de proteção internacional, a um estatuto uniforme para os refugiados ou para as pessoas com direito a proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida¹³. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia propõem que a essa diretiva deve ser revogada e substituída por um novo regulamento. Dentre as alterações propostas, pode-se citar a proposta de regulamento (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 7):

3-A) Atualmente, os Estados-Membros apenas reconhecem as decisões em matéria de asilo proferidas por outros Estados-Membros quando essas decisões recusam a concessão de proteção internacional. A fim de assegurar a correta aplicação do artigo 78.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que exige um estatuto uniforme de asilo válido em toda a União, os Estados-Membros devem avançar no sentido do reconhecimento mútuo das decisões em matéria de asilo proferidas por outros Estados-Membros que concedam proteção internacional às pessoas que dela necessitam.

¹³ Os refugiados na UE se referem àqueles que se beneficiaram do Convenção Relativa do Estatuto de Refugiados de 1951 (1º, A, § 2º), ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, conforme artigo 2º da Diretiva 2011/95/CE. Além do mais, pode ser concedido por um Estado Membro, segundo a alínea g) do artigo 2º da mesma Diretiva, proteção subsidiária para um nacional de um terceiro país ou um apátrida com pessoa de direito; bem como a autorização de permanência por razões humanitárias, conforme legislação nacional relativa à proteção internacional.

A Diretriz de Procedimentos 2013/32/UE trata dos procedimentos comuns para a concessão ou a retirada da proteção internacional. Nessa diretriz, segundo a Comissão Europeia (2016), o princípio de base continuará o mesmo, isto é, os requerentes devem, se não tiverem família em outro local, pedir asilo no primeiro país de entrada¹⁴. Contudo, objetiva-se que se crie um novo mecanismo de equidade que assegurará que nenhum Estado Membro gere uma pressão desproporcional sobre o sistema de asilo. Isso se aplicará, principalmente, para aqueles Estados que foram colocados sob pressão devido ao fluxo migratório alto advindo da crise migratória global.

A Diretriz de Condições 2013/33/UE estabelece normas para a acolhida dos requerentes de proteção internacional. Seu artigo 8º afirma que essas normas deverão aplicar-se em todas as fases e tipos de procedimentos de solicitação de proteção internacional, em todos os lugares e instalações nos quais se alojem os requerentes em todo o período em que se permita permanecer no território dos Estados Membros como requerentes. Na proposta de mudança dessa diretriz, a Comissão Europeia (2016, p. 4) destaca que:

en algunos de ellos, se han planteado persistentemente problemas a la hora de garantizar el respeto de los estándares de acogida necesarios para dispensar un trato digno a los solicitantes, mientras que, en otros, los estándares previstos son más generosos. Estas disparidades han contribuido a los movimientos secundarios y han ejercido presión sobre algunos Estados miembros en particular.

O Regulamento de Dublin (UE) 604/2013 visa estabelecer os critérios e os mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional apresentado em um dos Estados Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. O Regulamento de Dublin objetiva garantir que o pedido de asilo chegue às autoridades do país responsável pela análise, e que o requerente não apresente vários pedidos em países diversos, com o intuito de prolongar sua estadia. Além disso, inclui ainda o desenvolvimento de um mecanismo de alerta precoce, preparação e gestão de crises.

É importante destacar que o Sistema EUDODAC 2725/2000 permitiu a criação de um sistema para a comparação de impressões digitais com o objetivo de auxiliar na identificação dos requerentes de asilo e pessoas interceptadas em relação ao cruzamento irregular das fronteiras da UE. Em 2013, “o sistema introduziu a possibilidade de as autoridades de aplicação

¹⁴ Os requerentes de asilo são aqueles que apresentaram um pedido de solicitação de refúgio e cujo pedido aguarda ser analisado por uma autoridade competente. O requerente pode solicitar refúgio num determinado país e, posteriormente, requerê-lo em outro país, deixando assim, de se enquadrar como primeiro pedido de asilo.

da lei acederem à base de dados para fins de prevenção, detenção e investigação de terrorismo e outras infrações graves” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 8765/1/16, p. 2).

A Comissão Europeia, em 2016, sinalizou a intenção de iniciar um processo de reforma do SECA, que inclui, dentre outros pontos, a criação de sistema justo e sustentável para a determinação do Estado-Membro responsável pelos requerentes de asilo; uma maior harmonização dos procedimentos e normas de asilo; o reforço do sistema Eurodac; um procedimento comum de proteção internacional; e a reformulação da legislação relativa às normas de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Diante do exposto, entende-se que, apesar dos avanços na gestão de uma política migratória e de refúgio nos Estados Membros da EU, há ainda muitos desafios que se colocam como obstáculos no estabelecimento de uma proteção equitativa, integradora e eficiente. Nesse sentido, um dos principais entraves à plena proteção é o processo de criminalização das migrações e dos refugiados, objeto de estudo do presente artigo, que será abordado na seção seguinte.

A criminalização das migrações e dos refugiados

Os estudos e o debate acadêmico acerca da migração forçada têm ganhado destaque, em especial, devido ao crescente processo de criminalização dos migrantes e refugiados ocorrido, nos últimos anos, em toda a Europa. Esse processo se manifesta de várias formas, desde a tipificação da irregularidade migratória e a construção de estereótipos preconceituosos até a efetivação de políticas restritivas à entrada do migrante.

O processo de criminalização é recente e, para Lussi, (2009, p. 4):

já foi utilizada a categoria de bode expiatório para explicar tal fenômeno. A criminalização é um processo mais recente e está ligada ao enrigecimento das políticas migratórias ligadas à sua identificação com políticas, leis, tratados e discursos sobre segurança nacional, já a inimização do ‘outro’ é, literalmente, o medo da alteridade ou xenofobia.

Marinucci (2005, p. 7), por sua vez, entende a criminalização das migrações como “o processo de transformação da fuga de milhões de migrantes e refugiados em bode expiatório, com o objetivo de encobrir as reais causas das crises sociais, políticas, econômicas e bélicas que assolam numerosos países”. Isso ocasiona a criação de uma ideia de supostos inimigos, que tem como uma das consequências a construção de políticas restritivas à entrada do migrante e do refugiado no país de destino.

Nesse sentido, constrói-se a ideia de uma possível ameaça que estaria ligada aos migrantes e aos refugiados. Isso pode ser observado no Regulamento (UE) 2016/1624, que criou a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras¹⁵, dentre cujos objetivos, destacam-se a gestão dos fluxos migratórios e a garantia do alto nível de segurança na UE. Na prática, a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras tornou-se um órgão de controle, que visa expandir a vigilância nas fronteiras e criminalizar o migrante irregular.

Nesse sentido, pode-se citar como exemplo as fracassadas operações lideradas pela Frontex, como a Operação Triton, iniciada em 2013, na Costa do Mediterrâneo. A operação de busca e resgate não alcançou os resultados esperados, principalmente pelo número elevado de mortes e desaparecidos. Sobre essa operação, o ACNUR (2015, s. p.) destaca que “a agência europeia de proteção de fronteiras não está focada em busca e resgate e não provê os instrumentos necessários para cooperar neste momento de crise”. Até abril de 2016, 179.552 refugiados e migrantes chegaram à Europa pelo mar, atravessando o Mar Mediterrâneo e o Mar Egeu. Além disso, o número de pessoas desaparecidas ou mortas nessa travessia foram de 761 (ACNUR, 2016).

Outra característica associada à criminalização dos migrantes e refugiados é a associação a sentimentos antimigrantes e o uso de uma linguagem inadequada, que remete a termos como migrantes "ilegais", cuja conotação negativa traz consigo a ideia do migrante criminoso, consolidando, assim, uma visão de que esse grupo de indivíduos constitui um problema a ser resolvido. Maneri (2011) afirma que a utilização de categorias coletivas carece de coerência ou precisão descritiva, mas que estas estão repletas de conotações, como os termos clandestinos, ciganos, muçulmanos etc.

A conotação negativa empregada aos refugiados pode ser identificada também na mídia; por exemplo, na charge do semanário francês “Charlie Hebdo”, em 2015, que retratou a foto de uma criança morta em uma praia da Turquia ao tentar cruzar o Mar Mediterrâneo. A caricatura expressava o rosto da criança afundado na areia, ao lado de um cartaz de propaganda divulgando a promoção de duas refeições infantis pelo preço de uma. Outra charge do mesmo semanário trouxe a referência de que o menino morto se tornaria um possível agressor sexual quando crescesse.

Por outro lado, o Estado pode se tornar um ator fundamental na criação do estereótipo negativo do migrante e do refugiado. Na Hungria, o primeiro-ministro húngaro, Victor Orban, a partir de um discurso de defesa do estilo de vida cristã húngara, acentuou a xenofobia e o

¹⁵A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras é composta pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e pela guarda costeira e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras.

sentimento anti-islã contra os migrantes e os refugiados. A ONU (2015) destaca que as medidas criadas a partir dessa imagem refletem posturas que violam os direitos humanos, como a criação de uma cerca entre a Hungria e a Sérvia, e o ataque a refugiados com gás lacrimogêneo e canhões de água.

É importante ressaltar que a escolha da terminologia é crucial na formação das percepções, uma vez que podem contribuir para que o Estado crie obstáculos administrativos, financeiros e práticos, como o acesso aos direitos básicos dos migrantes e dos refugiados. Além disso, possibilita para a ulterior alienação, discriminação e marginalização desses indivíduos em situação já vulnerável.

Esse processo é reproduzido, geralmente, segundo Marucini (2016), a partir de um círculo vicioso que cria estereótipos e tipificações que dificultam o processo de integração dos estrangeiros e a coesão social, que tem como finalidade garantir a segurança do Estado e preservar a identidade dos nacionais. Isso pode acarretar na criminalização tanto social quanto cultural dos migrantes. A criminalização também toma a forma de atos não criminalizados, mas igualmente prejudiciais, comumente perpetrados pelo Estado contra aqueles criminalizados, conforme apropriado e necessário. De forma semelhante, Palidda (2011) afirma que a criminalização das migrações se refere a todos os discursos, fatos e práticas praticados pela polícia, autoridades locais, governos locais, meios de comunicação e uma parte da população que detém migrantes/estrangeiros.

A esse respeito, é importante destacar que, no caso da detenção, segundo o Art. 8(3) da Diretriz de Condições 2013/33/UE, ela só pode ocorrer a fim de: (a) determinar ou verificar a identidade ou nacionalidade do requerente de asilo; (b) determinar os elementos em que se baseia o pedido, que não pode ser obtida na ausência de detenção, em especial, quando há um risco de fuga do requerente; (c) decidir, no marco de um procedimento, sobre o direito do requerente de entrar no território; (d) quando o detido está sujeito a um procedimento de devolução, isto é, quando há motivos razoáveis para acreditar que o requerimento de asilo objetiva atrasar ou impedir a aplicação da decisão de regresso; e, por fim, (e) quando exista a proteção de segurança internacional e a ordem pública.

Cabe mencionar ainda, que o Art. 9 (1) alude que o período de detenção deve ser o mais "curto possível", embora não haja nenhum prazo específico, podendo variar de 1,5 mês na França a 18 meses na Holanda. As regras relativas à revisão judicial da ordem de detenção, segundo Art. 9 (3) - (6), podem variar de 02 dias, na França, até 182 dias na Bulgária¹⁶. O Art.

¹⁶ Bélgica, Chipre, Croácia, Polónia, Reino Unido, Sérvia e Turquia não fornecem tribunal *ex officio* para revisão da legalidade da detenção.

9 (7) expressa que os Estados Membros devem fornecer acesso a assistência jurídica gratuita para revisão de detenção, não sendo essa regra aplicada, na prática, em países como Bulgária, Chipre, Grécia, Polónia, Hungria, Espanha, Reino Unido e Turquia.

A detenção pode ser permitida a grupos vulneráveis, como os menores não acompanhados. Segundo o *Asylum Information Database* (AIDA, 2017), na Bulgária, cerca de 1.821 crianças desacompanhadas foram detidas em 2016. Nos Estados Membros da UE, a *Global Detention Project* (2017) menciona que, em 2014, foram contabilizados 7.763 menores detidos¹⁷.

No que se refere à detenção, os centros são utilizados para efeitos de afastamento dos migrantes irregulares e dos requerentes de asilo. Na Grécia, a capacidade para pessoas detidas chega a 5.365 e, no Reino Unido, a 4.000. Segundo o *Global Detention Project* (2017), existem cerca de 412 centros de detenção em funcionamento na Europa; apenas nos Estados Membros da UE, em 2014, havia 149.391 pessoas detidas.

Outro aspecto do processo de criminalização das migrações é apontado por Guia e Pedroso (2015) ao se referirem à construção teórica de Stumpf (2006) chamada de “crimigração”. Esse conceito reconhece a perda progressiva de direitos dos migrantes e a crescente criminalização dos comportamentos deles, com a aplicação simultânea da lei penal a migrantes.

O processo de criminalização redefine, ainda, atos particulares como crime e indivíduos como criminosos e, portanto, os sujeita à penalidade criminal. Ademais, representa um modo particular de compreender e ordenar o mundo que produz categorias bem definidas, que reduzem a ambiguidade da mobilidade humana e justificam o uso da força coercitiva pelo Estado. A criminalização da migração, por exemplo, tornou uma ampla gama de atividades e pessoas sujeitas a penalidades criminais, como o cruzamento de fronteiras, o uso de documentos de identidade falsos, o acolhimento de migrantes, o casamento, a facilitação da entrada e da permanência do requerente (CHACON, 2009).

A respeito disso, cabe destacar que a pena para facilitação da entrada na Bélgica é de prisão de 8 dias a 01 ano e multa de um valor entre € 1.700 e € 6.000; na Bulgária, a pena é de prisão de um a 10 anos e multa que varia de BGN 1000 a BGN 3.000 (€ 500 a € 1.500) e confisco de parte ou a totalidade da propriedade do perpetrador; na França, a pena para facilitação da permanência é de prisão de 05 anos e multa de € 30,000; na Itália a pena é de prisão de 05 anos e multa de € 30.000.

¹⁷ Na Suécia, as crianças podem ser detidas quando alternativas à detenção falham e, na Grécia, os menores não acompanhados podem ser detidos e ficam sob custódia da polícia.

A criminalização pode ser expressa também, segundo Lussi (2015), quando se tem um tratamento discriminatório da lei ou das políticas quando estas exigem, dos migrantes, condições e comportamentos que não são exigidos dos nacionais. Assim, é aplicada, de forma distinta, a mesma lei para o migrante e o estrangeiro de forma discriminatória. Nesse sentido, destaca-se, ainda, mecanismos de criminalização como a exclusão jurídica, que se expressa na não regularização do migrante a partir de seus direitos fundamentais.

A *crimigração* traz elevada intolerância em relação aos indivíduos não nacionais, tendo como consequência o não acesso aos direitos por parte dessas pessoas¹⁸. Os custos esperados com programas de treinamento e iniciativas de integração de 1 (um) refugiado nos países da UE pode variar entre € 8.000 e € 12.000; já as despesas reais representam quase 0,5% do PIB europeu (PODDAR, 2016). Portanto, as despesas adicionais de contribuintes em migrantes colocariam mais estresse nas economias já tensas. Além do mais, a insegurança laboral traz a ideia da queda potencial dos salários devido ao aumento da oferta de mão de obra no mercado, o que resultaria em uma concorrência insalubre entre a população nativa e os refugiados.

Conforme visto acima, a criminalização das migrações e dos refugiados tem criado vários obstáculos à entrada dessas pessoas nos Estados Membros da EU. Nesse sentido, percebe-se que esse é um processo complexo e preconceituoso, perpetrado nos países de entrada, que não considera a legalidade da mobilidade presente nos instrumentos internacionais vigentes e a situação vulnerável dessas pessoas.

Considerações Finais

A crise migratória e de refugiados na Europa foi ocasionada por uma multiciplidade de fatores nos países de origem, especialmente por guerras, violações dos direitos humanos e pobreza, fatores esses que foram fundamentais para a saída forçada de seus países em busca de segurança e melhores condições de vida. Esse problema demanda atenção especial dos países que os recebem, principalmente dos Estados Membros da União Europeia, que se caracterizam como um dos principais destinos finais desses indivíduos.

A criminalização dos migrantes e refugiados tem trazido consequências negativas para essas pessoas, como políticas restritivas que dificultam a estrada nos países de destino e a criação de um estereótipo negativo que dificulta o processo de integração e coesão social, que

¹⁸ A *crimigração* se caracteriza como uma técnica de controle migratório que pode ser observada em dois aspectos principais, o plano político-social e o jurídico. O primeiro se centra nos processos de constituição do desvio, observando o modo de aplicação dos estereótipos e demais elementos. Já o segundo, objetiva fazer uma análise da aproximação das Leis de imigração com as Leis Penais.

acentua a vulnerabilidade já existente. Todos esses fatores reforçam a ideia de que o processo integracionista desses indivíduos nos países de acolhimento deve levar em conta a situação de vulnerabilidade e o respeito aos seus direitos humanos.

No que se refere à União Europeia, muitos avanços já foram feitos ao longo dos anos e dos tratados e conferências intergovernamentais para regulamentar e harmonizar as políticas migratórias. Contudo, é flagrante a necessidade de criar mecanismos que previnam processos xenofóbicos e discriminatórios contra os solicitantes de refúgio e demais migrantes que chegam à Europa em busca de melhores condições de vida.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Worldwide Displacement Hits All time High as War and Persecution Increase.** ACNUR. Publicado em 18 de junho de 2015a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>>. Acesso em 22 de junho de 2017.

_____. **Tragédia no Mediterrâneo: 300 migrantes e refugiados estão desaparecidos.** 2015b. ACNUR. Publicado em 11 de fevereiro de 2015b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/tragedia-no-mediterraneo-300-migrantes-e-refugiados-estao-desaparecidos/>>. Acesso em 22 de junho de 2017.

_____. **Global Trends Forced Displacement 2015.** UNHCR Global Trends, 2015.

_____. **Relatos apontam que um grande número de pessoas morreu em tragédia no Mediterrâneo.** ACNUR. Publicado em 20 de abril 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatos-apontam-que-um-grande-numero-de-pessoas-morreu-em-tragedia-no-mediterraneo/?sword_list\[\]=mediterr%C3%A2neo&no_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatos-apontam-que-um-grande-numero-de-pessoas-morreu-em-tragedia-no-mediterraneo/?sword_list[]=mediterr%C3%A2neo&no_cache=1)>. Acesso em 22 de junho de 2017.

_____. **Países mais pobres acolhem maioria dos deslocados por guerras e conflitos.** ACNUR. Publicado em 02 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/paises-mais-pobres-acolhem-maioria-dos-deslocados-por-guerras-e-conflitos/>>. Acesso em 22 de junho de 2017.

AIDA. **Detention of asylum seekers.** AIDA, 2017.

CASTLES, Stephen. **Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios.** Lisboa: Fim de Século, 2005.

CHACÓN, Jennifer M. Managing Migration through Crime. **Columbia Law Review Sidebar.** New York, n.109, p. 135-148, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europa sem fronteiras: O Espaço Schengen.** União Europeia: Radu Razvan, 2014.

_____. **Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). 2016/0222.** Comissão Europeia. Publicada em 13 de junho de 2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=PT>>. Acesso em 30 de junho de 2017.

_____. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º439/2010.** Comissão Europeia. Publicada em 04 de maio de 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-271-PT-F1-1.PDF>>. Acesso em 30 de junho de 2017.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Reglamento (CE) N.2725/2000 Del Consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.** Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 15 diciembre de 2000.

COSTA JÚNIOR, Carlos Nogueira da. Crise Migratória na Europa em 2015 e os Limites da Integração Europeia: uma abordagem multicausal. **Conjuntura Global.** Curitiba, v. 5 n. 1, p. 19-33, 2016.

CRUZ VERMELHA. **Crisis Refugiados em Europa.** Informe de situación 6, 2015.

CUNHA, Albino. Migrações e desenvolvimento: lógicas de terreno entre a Europa e a África. **Revista Antropológicas.** Porto, n. 10, p. 349-367, 2007.

EUROSTAT. **Asylum statistics. 2017.** Eurostat. Publicada em 13 de março de 2017. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics>. Acesso em 22 de junho de 2017.

FRONTEX. **Migratory routes map. 2017.** Frontex. Publicada em 03 de julho de 2017. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>. Acesso em 22 de junho de 2017.

GLOBAL DETENTION PROJECT. **Detention Centres.** Global Detention Project, 2017.

GUIA, Maria João; PEDROSO; João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspetiva da União Europeia. **REMHU.** Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 129-144, 2015.

GRAY, Harriet. Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. **Liverpool Law Rev.,** v. 34, p. 175-193, 2013.

LUSSI, Carmem. **Conflitos e vulnerabilidades no processo migratório.** Centro Brasília: Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2009.

_____. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP.** São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015.

MANERI, M. Media discourse on immigration: Control practices and the language we live. IN: PALIDDA, S. (ed.). **Racial criminalization of migrants in 21st Century**. Farnham: Ashgate, 2011.

MARINUCCI, Roberto. Criminalização das migrações e dos migrantes. **REMHU**. Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 7-10, 2015.

_____. **A criminalização das migrações e os direitos dos refugiados**. Brasília: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2016.

OIM. **Glossário sobre migração**. OIM, 2009.

_____. **Global Migration Trends**. OIM, 2015.

_____. **Mediterranean Update**. Migration flows Europe: arrivals and fatalities. OIM, 2017.

ONU. **Ações do governo húngaro equivalem a violações claras do direito internacional', afirma alto comissário da ONU**. ONU. Publicada em 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acoes-do-governo-hungaro-equivalem-a-violacoes-claras-do-direito-internacional-afirma-alto-comissario-onu/>>. Acesso em 23 de junho de 2017.

_____. **UNICEF: 300 mil crianças refugiadas e migrantes viajaram desacompanhadas em 2015-2016**. ONU. Publicada em 18 de maio de 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unicef-300-mil-criancas-refugiadas-e-migrantes-viajaram-desacompanhadas-em-2015-2016/>>. Acesso em 23 de junho de 2017.

PALIDDA, S. (ed.). **Racial criminalization of migrants in 21st Century**. Farnham: Ashgate, 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999**. Conselho Europeu. Publicada em 17 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm#a>. Acesso em 30 junho de 2017.

_____. **PROJETO DE RELATÓRIO. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. 2016/0223**. Parlamento Europeu. Publicada em 02 de março de 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/PR/2017/04-24/1118879PT.pdf>. Acesso em 30 jun. 2017.

PODDAR, Shubham. **European Migrant Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity?** .Social Impact Research Experience (SIRE) 43, 2016.

SELLTIZ, C, M. JAHODA, M. DEUTSCH. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EDUSP, 1974.

SØRENSEN, Ninna Nyberg. **Europe and the refugee situation human security implications**. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2017.

STUMPF, Juliet. **The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime & Sovereign Power**. American University Law Review, v. 56, n. 2, 2006, p. 368-419.

TOYGÜR, İlke; BENVENUTI, Bianca. **The european response to the refugee crisis: Angela Merkel on the move.** IPC-Mercator Policy Brief, June, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). **Diario Oficial de la Unión Europea**, 20 de diciembre de 2011.

_____. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013. Por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). **Diario Oficial de la Unión Europea**, 29 de junio de 2016.

_____. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). **Diario Oficial de la Unión Europea**, 29 de junio de 2016.

_____. Regulamento (UE) N.604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). **Jornal Oficial da União Europeia**, 29 de junho de 2013.

_____. Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016. Relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n. 63/2007 do Parlamento Europeu do Conselho, o Regulamento (CE) n. 007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia**, 16 de setembro de 2016.