

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG(EN) LEONARDO TILHE PEREIRA

FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CONFLITOS ARMADOS:

Um Panorama Europeu e Reflexões para a Política Externa do Brasil

Rio de Janeiro

2017

CMG(EN) LEONARDO TILHE PEREIRA

FLUXOS MIGRATÓRIOS GERADOS POR CONFLITOS ARMADOS:

Um Panorama Europeu e Reflexões para a Política Externa do Brasil

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: PROF. DRA. SABRINA
EVANGELISTA MEDEIROS

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2017

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho Bruno e minha filha Luísa, pelo amor, amizade, carinho e incentivo. É um grande privilégio para mim, que em toda a imensidão do tempo e vastidão do espaço, vocês tenham vindo caminhar ao meu lado neste breve instante e canto do Universo (Carl Sagan, *Cosmos*).

À Professora Doutora Sabrina Evangelista Medeiros pela orientação, incentivo, paciência e confiança depositada em mim neste trabalho. O desenvolvimento do presente trabalho tem sido um grande e prazeroso aprendizado.

Ao Exmo. Sr. CA Paulo Renato Rohwer Santos, ex-Adido Naval na Itália, pelas valiosas informações e orientações para o presente trabalho.

À Marinha do Brasil, por proporcionar um ano dedicado ao aperfeiçoamento profissional e expansão do conhecimento nos vários domínios considerados pertinentes ao Oficial.

À Escola de Guerra Naval, pelos ensinamentos transmitidos no Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2017, que são de grande importância para o meu aprimoramento profissional.

RESUMO

Este trabalho, com base na busca e investigação por meio de pesquisa bibliográfica, tem o propósito de estudar os principais movimentos migratórios gerados por conflitos armados desde o fim da Guerra Fria até os dias atuais e que tiveram como destino final os Estados dentro do continente europeu, assim como os impactos sociais, políticos (internos e externos), econômicos e de segurança nesses Estados. A partir das lições aprendidas institucionalmente pela União Europeia e no estudo de caso sobre a Itália, é verificado o estágio de preparação do Brasil, tendo em vista os movimentos migratórios recentes e a aprovação da nova Lei de Imigração. São formuladas sugestões consideradas pertinentes para o desenvolvimento da matéria no Brasil. O recrudescimento dos conflitos no Oriente Médio e África aumentou a pressão migratória, com efeitos mais agudos nos Estados na periferia geográfica da União Europeia, instituição que teve dificuldade em reconhecer o fenômeno e na ajuda aos seus Estados-membros. Em paralelo, a crise econômica mundial de 2008 atingiu os Estados europeus, causando recessão e a necessidade de adoção de estratégias de austeridade financeira. A demora da União Europeia no reconhecimento da crise migratória e aproximação dos Estados-membros para adoção de medidas pragmáticas, pôs em questão a pertinência da instituição, simbolizada na saída do Reino Unido. Os Estados-membros, quase solitários, como a Itália, procuraram desenvolver suas políticas migratórias. O que parece eficaz para mitigar os impactos e até tornar positivo o movimento migratório, é o trinômio: Controle de fronteiras, Integração e Acordos com os Estados de origem dos imigrantes. Assim, ao controlar as fronteiras e regular o fluxo migratório na origem dos imigrantes, acolhendo mão de obra economicamente ativa, integrada à sociedade local e ao mercado de trabalho, a Europa poderá minimizar o envelhecimento de sua população e com isso permitir o provimento dos benefícios ligados à previdência social, no médio e longo prazos. O Brasil presencia imigrações de nacionais colombianos e venezuelanos, sem contar a chegada de sírios, devido a conflitos civis e/ou armados. A nova Lei de Imigração, um avanço, deve ser parte da Política de Imigração. A Amazônia brasileira, com vasto território de baixa demografia, é destino da imigração de povos vizinhos, portanto há necessidade do Brasil adotar uma Política Migratória consistente, para lidar com o fenômeno, cujos efeitos já são reais nos estados amazônicos. O trinômio Controle de fronteiras-Integração-Acordos com Estados de origem da imigração são aplicáveis ao Brasil e, como na Europa, podem contribuir para uma das grandes discussões atuais: o envelhecimento da população brasileira e o futuro da previdência social. As Forças Armadas têm colaborado sobremaneira, aí incluindo a Marinha do Brasil, e em meio a graves restrições orçamentárias, no controle de fronteiras e nas ações sociais e de segurança interna, para mitigar os efeitos de uma imigração descontrolada.

Palavras-chave: Movimentos Migratórios, Conflitos Armados, União Europeia, Itália, Política Migratória do Brasil, Forças Armadas, Marinha do Brasil

ABSTRACT

This work, based on searching and investigation by bibliographic survey, has the purpose of studying the main migratory movements caused by armed conflicts since the end of the Cold War till present days and that had the final target the European continent States, as well as the social, political (internal and external), economic and security impacts on these States. From the lessons learned institutionally by the European Union and the case study about Italy, it is verified the preparation stage of Brazil, taking into account the recent immigratory movements and the approval of the new Immigration Law. Appropriate suggestions are formulated for the development of the subject in Brazil. The conflicts recrudescence in the Middle East and Africa increased this immigratory pressure, with more acute effects on the peripheral States of the European Union, institution with difficulties on the reconnaissance of the phenomenon, as well as on the aid to its Member States. In parallel, the 2008 world economic crisis affected the European States, causing recession and the need of adoption of financial austerity strategies. The European Union delay in recognizing the migratory crisis and rapprochement to the Member States for pragmatic measures adoption, questioned the relevance of the institution, symbolized by the United Kingdom exit. The Member States, almost lonely, like Italy, searched for the development of their migratory policies. What seems to be efficacy to mitigate the impacts and even make positive the migratory movement is the trinomial: Borders control, Integration and Agreements with the immigrant's original States. So, by borders controlling and regulating the migratory flux at the immigrant's origin, hosting workers in active economic range, socially integrated and to the labor market, Europe can minimize the population aging and by this allow social security benefits, in the medium and long terms. Brazil witnesses immigration of nationals from Colombia and Venezuela, without taking into account the Syrians arrival, due to civil and/or armed conflicts. The new Immigration Law, a development, shall be part of the Immigration Policy. Brazilian Amazon with its vast territory of low demography is destiny of neighbour people's immigration, thus it is necessary for Brazil to adopt a consistent Immigration Policy, in order to deal with the phenomenon, whose effects on the Amazonian states are already real. The trinomial Borders control-Integration-Agreements with States at the origin of the immigration is applicable to Brazil and, like in Europe, can contribute to one of the great late discussions: the Brazilian population aging and the future of the social benefits. The Armed Forces have been collaborating remarkably, including Brazilian Navy, amidst grave budgetary restrictions, on the borders controlling, social and internal security actions, to mitigate the effects of an uncontrolled immigration.

Key words: Migratory Movements, Armed Conflicts, European Union, Italy, Brazil's Immigration Policy, Armed Forces, Brazilian Navy

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	A Bacia Amazônica e a malha hidroviária transnacional.....	73
Figura 2 –	Principais rotas de imigração irregular para a Europa.....	96

LISTA DE TABELAS

1 – Pedidos de Asilo a Estados europeus de 1991 até 2016.....	15
2 – Pedidos de Asilo a Estados europeus pelos cidadãos dos países da antiga Jugoslávia de 1991 até 2016.....	92
3 – Pedidos de Asilo a Estados europeus pelos cidadãos de origem na República Democrática do Congo, Eritreia, Somália, Nigéria, Afeganistão, Iraque e Síria, de 1991 até 2016.....	93

LISTA DE GRÁFICOS

1 –	Série temporal da média de pessoas que chegaram à Itália e Grécia, a cada mês, entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2017.....	54
2 –	Número de imigrantes registrados pela PF x ano.....	60
3 –	Distribuição do número de pedidos de asilo de cidadãos afegãos para os Estados europeus x Ano.....	94
4 –	Distribuição do número de pedidos de asilo de cidadãos iraquianos para os Estados europeus x Ano.....	94
5 –	Distribuição do número de pedidos de asilo de cidadãos sírios para os Estados europeus x Ano.....	95
6 –	Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota do Mediterrâneo Ocidental x Ano.....	97
7 –	Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota do Mediterrâneo Central x Ano.....	98
8 –	Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota Circular da Albânia à Grécia x Ano.....	100
9 –	Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota dos Bálcãs Ocidentais x Ano.....	101
10 –	Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota do Mediterrâneo Oriental x Ano.....	102
11 –	Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota das Fronteiras Orientais x Ano.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abin –	Agência Brasileira de Inteligência
ACNUR –	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AfD –	Alternativa para a Alemanha (<i>Alternative für Deutschland</i>)
AGU –	Advocacia-Geral da União
AMIF –	Fundo para Asilo, Migração e Integração (<i>Asylum, Migration and Integration Fund</i>)
CEPOL –	Órgão da União europeia voltado para o treinamento policial
CNPD –	Comissão Nacional para População e Desenvolvimento
CONARE –	Comitê Nacional de Refugiados
CNIg –	Conselho Nacional de Imigração
DPU –	Defensoria Pública da União
DG HOME –	Diretoria-Geral para Migração e Relações Exteriores (<i>Directorate General for Migration and Foreign Affairs</i>)
EACEA –	Agência Executiva para a Educação, Audiovisual e Cultura (<i>Education, Audiovisual and Cultural Executive Agency</i>)
EASO –	Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (<i>European Asylum Supporting Office</i>).
EI –	Estado Islâmico
EMCDDA –	Centro Europeu para Monitoração de Drogas e Dependência de Drogas (<i>European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction</i>)
EPR –	Plataforma Europeia para Reabilitação (<i>European Platform For Rehabilitation</i>)
EUA –	Estados Unidos da América
EU-LISA –	Agência para Sistemas de Informação de Grande Porte (<i>Agency for Large Scale Information Systems</i>)
EUNAVFOR Med –	Forças Navais da União Europeia para o Mediterrâneo (<i>European Union Naval Forces Mediterranean</i>)

EUROPOL –	Órgão policial da União Europeia
EUROSTAT –	Escritório de Dados Estatísticos da Comissão Europeia
EUROSUR –	Sistema de Monitoração da Fronteira Europeia (<i>European Border Surveillance System</i>)
FRONTEX –	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (<i>European Border and Coast Guard Agency</i>).
FMI –	Fundo Monetário Internacional
FN –	Frente Nacional (<i>Front National</i>)
FRA –	Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (<i>European Union Agency for Fundamental Rights</i>)
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMPD –	Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias
IMDH –	Instituto para Migrações e Direitos Humanos
IOM –	Organização Internacional para a Migração (<i>International Organization for Migration</i>)
INTERPOL –	Organização Internacional de Polícia Criminal (<i>International Criminal Police Organization</i>)
ISF –	Fundo para Segurança Interna (<i>Internal Security Fund</i>).
ISTAT –	Instituto Nacional de Estatística (<i>Istituto Nazionale di Statistica</i>)
IRMA –	Aplicação Integrada para Controle de Retorno (<i>Integrated Return Management Application</i>)
MDSA –	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MPF –	Ministério Público Federal – MPF
MPT –	Ministério Público do Trabalho
MRE –	Ministério das Relações Exteriores
OAU –	Organização da Unidade Africana (<i>Organization of African Unity</i>)
OECD –	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
OIT –	Organização Internacional do Trabalho

ONU –	Organização das Nações Unidas
OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PF –	Polícia Federal do Brasil
PIB –	Produto Interno Bruto
PNMR –	Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia
PNR –	Registro de Nomes de Passageiros (<i>Passenger Name Records</i>)
REA –	Agência Executiva para Pesquisa (<i>Research Executive Agency</i>)
SAR –	Busca e Salvamento (<i>Search and Rescue</i>)
TI –	Tecnologia da Informação
UE –	União Europeia
UNOSOM I –	<i>United Nations Operation in Somalia I</i>
UNOSOM II –	<i>United Nations Operation in Somalia II</i>
UNITAF –	<i>United Task Force</i>
URSS –	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Movimentos migratórios gerados por conflitos armados na história.....	12
1.2	O fim da Guerra Fria, os conflitos decorrentes e imigração rumo à Europa.....	14
2	OS IMPACTOS DA IMIGRAÇÃO E AS POLÍTICAS ADOTADAS PELA UNIÃO EUROPEIA E ESTADOS-MEMBROS	23
2.1	Impactos sociais, políticos e econômicos.....	24
2.2	Impactos sobre a segurança interna.....	29
2.3	As Políticas sob a óptica institucionalista.....	32
2.4	Lições aprendidas.....	36
3	ESTUDO DE CASO - ITÁLIA	40
3.1	Imigrações com destino à Itália após o fim da Guerra Fria.....	40
3.2	Impactos da imigração, políticas adotadas e seus resultados.....	41
3.3	Desafios institucionais atuais e projeções futuras.....	54
4	A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL	59
4.1	Estatísticas de população imigrante para o Brasil.....	60
4.2	Legislação associada ao tema.....	63
4.3	Movimentos imigratórios recentes, políticas adotadas e resultados.....	66
4.4	Comparação com o caso europeu e sugestões pertinentes.....	68
5	CONCLUSÃO	75
	REFERÊNCIAS	81
	APÊNDICE A	87
	APÊNDICE B	91
	APÊNDICE C	96

1. INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios ante ameaças ou consumação de conflitos armados são conhecidos desde muito tempo na história, assim como seus impactos sobre os Estados acolhedores dessas migrações. Entre esses movimentos, pode-se destacar um que mudou o destino do Brasil no seu nascimento como Estado: a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, em consequência da invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte.

Segundo a FRONTEX (2017a), Agência da União Europeia (UE) da Guarda de Fronteiras e Costeira, no primeiro semestre de 2017 houve mais de 30.000 tentativas de entrada irregular na UE, em 4 das principais rotas. Embora esse número seja 68% inferior ao mesmo período em 2016, os números de imigrantes em direção à Itália continuam crescendo.

Esta Tese tem o propósito de estudar os principais movimentos migratórios gerados por conflitos armados desde o fim da Guerra Fria até os dias atuais e que tiveram como destino final os Estados dentro do continente europeu, assim como avaliar os impactos sociais, políticos (internos e externos), econômicos e de segurança desses Estados. A fim de permitir maior acuidade quanto aos vários aspectos deste fenômeno, o presente trabalho também realizará um estudo de caso sobre um dos Estados acolhedores, a Itália.

Verificar-se-á então como o Brasil está preparado para eventos de natureza similar, em relação à legislação e à Política Imigratória. Finalmente, por meio de uma comparação entre o caso europeu e os aspectos associados no caso brasileiro, o trabalho concluirá com sugestões julgadas pertinentes para o desenvolvimento da matéria no Brasil.

1.1 Movimentos migratórios gerados por conflitos armados na história

Desde tempos imemoriais são conhecidos movimentos migratórios de grupos de

seres humanos em fuga das invasões de territórios, como por exemplo pelos povos chamados “bárbaros”. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, havia em torno de 30 milhões de refugiados e deslocados no continente europeu, devido ao conflito em si e à redefinição de fronteiras nacionais. A reorganização das fronteiras europeias do pós-guerra, se por um lado permitiu algumas concentrações étnicas mais homogêneas, não resolveu a ocorrência de minorias em busca da autodeterminação e unificação com seus semelhantes em outras localidades. No mesmo período, e após a independência de ex-colônias na Ásia e na África, observou-se a eclosão de conflitos e o conseqüente movimento de refugiados (WEINER, 1996).

A Guerra Fria, que polarizou o mundo após a Segunda Guerra Mundial, contribuiu sobremaneira para tais conflitos, ao criar esferas de influências das duas potências hegemônicas (EUA e URSS) na Ásia, África e Oriente Médio, pelo aparecimento de regimes alinhados a um ou outro lado ou pelo apoio econômico, técnico ou militar. Conforme Weiner (1996, p.7), à medida que a década de 1980 transcorreu, o número de refugiados cresceu de maneira consistente, assim como nos anos 1990. Havia, em 1969, por volta de 10 milhões de refugiados¹, 8 milhões em 1982 e, em 1992, este número alcançou mais de 16,5 milhões de pessoas. Portanto, a partir dos anos derradeiros da Guerra Fria, observou-se uma acentuada inflexão no número de refugiados no mundo. Ao mesmo tempo, os Estados europeus viram o número de pedidos de asilo crescer, pois se em 1983 constituíam 70.000 solicitações, em 1992 escala ao patamar de 685.000 pedidos de asilo. Como não poderia deixar de ser, o custo (administrativo, jurídico e logístico) dos Estados europeus para lidar com este fenômeno cresceu dos 2,4 bilhões de dólares em 1983 para 7,5 bilhões de dólares em 1992, ou seja, mais que triplicou. Em 1992, a Alemanha já figurava como o destino da maioria destes pedidos de

¹ Ao tratar da matéria “movimentos migratórios”, alguns conceitos e definições, por exemplo “refugiado” e “direito de asilo” são endereçados. O Apêndice A apresenta algumas das principais definições e conceitos legais internacionais para cada tipo de imigrante, assim como os tratados concernentes.

asilos, com aproximadamente 438.000 solicitações, sendo que o segundo colocado, naquela ocasião a Suécia, vinha bem abaixo, com 83.000 pedidos (WEINER, 1996). Portanto, o movimento imigratório para os Estados europeus sofreu um crescimento significativo nos anos finais da URSS, da Guerra Fria e da bipolaridade mundial. A partir do fim da influência soviética, da mudança de atitude dos EUA em relação a algumas regiões e Estados, assim como pela desintegração dos impérios coloniais e da emergência de nacionalidades antes adormecidas, houve o surgimento de conflitos em várias partes do mundo. Esses conflitos, armados, intra ou internacionais, provocaram uma pressão migratória na fronteira dos Estados europeus e implicaram esforços cada vez mais aumentados, com os consequentes custos, para minimizar e gerenciar de maneira adequada seus impactos.

Portanto, é importante verificar como o fim da Guerra Fria em 1991 e da influência bipolar sobre o mundo desencadearam uma série de perturbações na ordem política e social de diversos Estados e blocos, com a geração de conflitos armados e que resultaram em movimentos imigratórios em direção ao espaço europeu.

1.2 O fim da Guerra Fria, os conflitos decorrentes e imigração rumo à Europa

O fim da URSS e da Guerra Fria, produziu um reordenamento nas fronteiras na Europa Oriental, que começou, naqueles derradeiros momentos, em 1989, com a fuga de alemães orientais em direção ao oeste, através da Hungria, Polônia e da então Checoslováquia, culminando na emblemática abertura da fronteira alemã oriental/ocidental no final daquele ano. Este fenômeno de enfraquecimento dos Estados da chamada “Cortina de Ferro”, ao longo do processo de ocaso da União Soviética, levou a outros movimentos semelhantes ao da Alemanha Oriental (ADAMSON, 2006). As instabilidades internas devido a rivalidades étnicas e/ou de origem política ou cultural culminaram em vários conflitos

armados, muitos intranacionais, alguns deles evoluindo para internacionais. Na Iugoslávia, os povos nativos históricos (sérvios, croatas, bósnios), reunidos sob a liderança de Tito durante o período pós-Segunda Guerra Mundial, logo se viram envolvidos em movimentos nacionais separatistas, que resultaram, na década de 1990, na Guerra da Bósnia (RAMET, 1992) e do Kosovo (SOLANA, 1999). Fenômenos similares ocorreram na Chechênia (WALLER, 2015), Afeganistão (RASHID, 1999) e Congo (KLARE, 2001), entre outros, muitos deles ainda em curso e/ou com breves interlúdios. A Tabela 1 mostra a quantidade de pedidos de asilo para os Estados europeus entre 1991 e 2016, relativos a alguns dos principais fluxos imigratórios e conforme disponibilizados pela Eurostat (2017) e compilados no Apêndice B.

TABELA 1
Pedidos de Asilo a Estados Europeus de 1991 até 2016.

Estado de Origem	Número de Pedidos
Estados da antiga Iugoslávia ²	1.049.165
Síria	1.001.370
Afeganistão	803.245
Iraque	754.470
Somália	333.540
Nigéria	288.920
Eritreia	230.310
República Democrática do Congo	156.240
Total	4.617.260

Fonte: Dados compilados pelo Autor, a partir do banco de dados disponibilizado pela Eurostat (2017).

Nota: O APÊNDICE B apresenta as tabelas com o resumo dos dados compiladas pelo Autor para obter as estatísticas necessárias ao presente trabalho, a partir dos bancos de dados da Eurostat (2017).

A Síria, os Estados formados a partir da desintegração da antiga Iugoslávia e o Afeganistão geraram, somente eles, quase 3 milhões de pedidos de asilo num período de apenas 26 anos. No mesmo espaço temporal e, considerando os Estados de origem da Tabela 1, mais de 4,6 milhões de pessoas pediram asilo aos Estados europeus. Os números em questão, quando comparados com a quantidade de pedidos de asilo registrados em 1992

²Sérvia e Montenegro (até 2006), Sérvia (após 2006), Montenegro (após 2006), Bósnia e Herzegovina, Macedônia, Eslovênia, Croácia e Kosovo (a partir de 2008). Nota do Autor.

(WEINER, 1996), na faixa de 685.000, demonstram uma escalada significativa, sendo importante, neste ponto, estudar com um pouco mais de acuidade seus fenômenos geradores.

Ramet (1992, p.1) já alertava para o fato de que a guerra na Bósnia irradiaria suas consequências pelos Estados vizinhos à antiga Iugoslávia. Ao final de 1992, cerca de 50.000 refugiados já haviam sido recebidos na Áustria, mesmo número na Hungria, 200.000 na Alemanha, 40.000 na Suécia, 13.000 na Suíça, 7.000 na Itália e 4.000 na Holanda, para citar os principais destinos. Em torno de 50.000 refugiados foram recebidos em outros países. Esta situação se apresentava agravada pela postura da França, Reino Unido e Espanha em não contribuir para aliviar a pressão imigratória sobre os outros Estados e, conforme o ex-Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana, a consequente crise no Kosovo em 1998 reunia todos os ingredientes de uma limpeza étnica praticada pelas tropas sérvias sobre a população local de origem albanesa (SOLANA, 1999, p.1). A projeção naquela ocasião (RAMET, 1992) era de que, caso o conflito na Bósnia continuasse, mais de um milhão de novos refugiados iriam procurar outros Estados para residir. Sem considerar migrações para outras localidades, os dados da Tabela 1 mostram que mais de um milhão de pessoas com origem nos Estados da antiga Iugoslávia procuraram asilo nos Estados europeus, ou seja, as consequências já eram anunciadas desde o primeiro momento.

Conforme Gilbert (2014, p.153), a África viveu uma série de conflitos a partir do fim da Guerra Fria, gerando desastres humanitários nas zonas de conflito. Ao citar Miall, Ramsbotham e Woodhouse, Gilbert (2014, p.154) destaca que “estatísticas realizadas a partir da década de 1990 mostram que 90% das mortes relacionadas a guerras foram de população civil, mortas em suas comunidades de origem, as quais se tornaram campo de batalha para guerras sociais internacionais”. As guerras na República Democrática do Congo, ao longo da década de 1990, produziram vários movimentos migratórios. Gilbert (2014, p.157) ressalta que a intensidade dessas guerras fazia com que fossem endereçadas como a Guerra Mundial

da África, uma vez que foram os conflitos com maior número de mortes desde a Segunda Guerra Mundial. Conforme Begleiter (1997), em 1965 Mobutu chega ao poder do então denominado Zaire, com apoio dos EUA e substituindo Patrice Lumumba, de forte influência soviética. Mobutu manteria ao longo do tempo que se seguiu um estreito alinhamento com os EUA e antigos poderes colonizadores europeus, favorecendo os empreendimentos ocidentais no país, mas aumentando as desigualdades e miséria locais. Com o fim da Guerra Fria, os EUA não viram mais necessidade em apoiar uma ditadura cruel como a de Mobutu e diminuíram seu apoio, enfraquecendo seu poder, favorecendo a ascensão de Kabila, líder da Aliança das Forças Democráticas para Libertação do Congo/Zaire, apoiada por forças militares de Ruanda e Uganda e culminando na Primeira Guerra do Congo na década de 1990 (BEGLEITER, 1997 e GILBERT, 2014). Kabila é posteriormente acusado de traição pelos antigos aliados ruandeses e ugandenses, o que catalisa a eclosão da Segunda Guerra do Congo em 1998 (GILBERT, 2014). Em 2003, é declarado oficialmente o fim desta guerra. Conforme dados da Tabela 1, de 1991 até 2016 mais de 156.000 pedidos de asilo aos Estados europeus foram registrados para cidadãos originários da República Democrática do Congo.

Formado na década de 1960, o Estado Democrático da Somália viu a ascensão, em 1969, do Major General Mohammed Siad Barre, com a proposta de modificar o histórico sistema de clãs em direção a um socialismo científico e com o natural apoio soviético (CLARK, 1992). Em 1974, a URSS abandona Siad Barre para direcionar seu apoio ao regime vigente na Etiópia, então caminhando para se transformar na potência local. A ausência da URSS na Somália ensejou os primeiros movimentos da influência dos EUA, porém o apoio maciço dos soviéticos ao regime etíope nos conflitos fronteiriços com a Somália resultou na derrota somali e o enfraquecimento do regime de Siad Barre. Em 1981 é formado o Movimento Nacional Somali. Após um período de acordos entre os dois Estados, em 1991 Siad Barre deixa a Somália, o que permite a declaração, por parte das tropas de Ali Mahdi

Mohamed, de um novo governo, enquanto no norte do país o clã Isaaq forma a República de Somalilândia (CLARK, 1992). Ao longo dos anos que se seguiram, a luta interna pelo poder, a fome e outras mazelas provocadas por anos de regime totalitário e guerras, provoca o colapso do Estado, com a presença de vários grupos armados. As missões UNOSOM I e II e UNITAF (CROCKER, 1995), entre 1992 e 1995, apresentam resultados limitados. O separatismo da Somalilândia e a autonomia da Puntlândia em 1998 levam a quase impossibilidade de reconstrução do Estado. Apesar da guerra civil ter oficialmente terminado e o estabelecimento do Governo Federal da Somália em 2012, a paz ainda não foi alcançada, principalmente, devido à ação do grupo fundamentalista islâmico Al-Shabaab (GILBERT, 2014). De 1991 a 2016, mais de 330.000 pedidos de asilo foram solicitados por cidadãos somalis aos Estados europeus (Tabela 1).

A Eritreia se constitui na origem de um dos maiores grupos de pessoas de um único Estado que buscam asilo nos Estados europeus, assim como o segundo maior grupo de imigrantes a aportar na Itália, atrás apenas dos sírios (GEBRELUEL, 2015). Ex-colônia italiana, depois da Segunda Guerra Mundial foi declarada pela ONU (Resolução 390 de 1950) como unidade autônoma federada à Etiópia, aliada à então União Soviética. Contudo, vários conflitos internos entre os eritreus e etíopes culminam com a formação na década de 1970 da Frente Popular para Libertação da Eritreia. A guerra civil se instala, com o governo etíope apoiado militarmente pelos soviéticos. Nos últimos anos da década de 1980 os soviéticos retiram o apoio militar ao regime etíope, que entra em colapso, abrindo espaço para o avanço dos rebeldes eritreus. A paz é declarada entre as partes em 1991 e em 1993, em plebiscito supervisionado pela ONU, a Eritreia se torna independente da Etiópia (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2017a). A Eritreia, após alcançar a independência, travou uma série de conflitos com seus vizinhos Sudão, Iêmen e Djibuti, além de um conflito com a própria Etiópia entre 1998 e 2000, todos devido a questões territoriais (GEBRELUEL, 2015 e

GILBERT, 2014). O isolacionismo geopolítico causado pela postura do governo eritreu, assim como pela recusa de retirar tropas no Djibuti e de querelas com a Somália levou, entre outras consequências, às sanções econômicas e embargos armamentistas por parte da ONU em 2009 e em 2011, em atendimento a solicitações da União Africana. A economia voltada para o esforço de guerra, que causou o colapso econômico eritreu, aliado a outras arbitrariedades enquadradas pela ONU como crimes contra a humanidade, levaram ao movimento imigratório (GEBRELUEL, 2015). Conforme a Tabela 1, o número de pedidos de asilo aos Estados europeus por cidadãos eritreus, entre 1991 e 2016 foi superior a 230.000.

No Oriente Médio, os conflitos no Afeganistão remontam, mais recentemente, ao final da década de 1970, quando um golpe militar colocou no poder o então denominado Partido Democrático do Povo do Afeganistão (LIAKHOVSKY, 2008). Este evento gerou uma luta interna, evoluindo para uma guerra civil e chamou a atenção tanto da então URSS, assim como dos EUA, o que levou a uma sequência de ações diplomáticas e militares (invasão do Estado por tropas soviéticas) ao longo do período que vai até a retirada dos soviéticos entre 1988 e 1989. A guerra civil então se intensifica até a ascensão do Movimento Islâmico do Talibã e a proclamação do Emirado Islâmico do Afeganistão. O conflito armado interno entre os Talibãs e a resistência da Frente Islâmica Unida se estende até que em 2001 tropas da OTAN invadem o Afeganistão em decorrência dos ataques de 11/09/2001 nos EUA, com o propósito de destruir a Al-Qaeda (envolvida nos ataques citados e estruturada no Afeganistão), remover o Talibã do poder e instituir uma democracia (RASHID, 1999 e BEARDEN, 2001). A guerra civil continua e o Talibã consegue se reorganizar e ameaçar o governo então estabelecido por nacionais afegãos com apoio militar da OTAN (RUBIN, 2007 e O'HANLON, 2010). A partir de 2014/2015 entra em cena o Estado Islâmico (EI)³ e o que se vê é uma violenta luta pelo poder entre o EI e os Talibãs. No Gráfico 3 (Apêndice B) é

³ Antigo braço da Al-Qaeda no Iraque, após 2006 muda denominação para Estado Islâmico do Iraque, ganhando força a partir da retirada das tropas dos EUA em 2011 e se expandindo para a Síria. Nota do Autor.

possível identificar a influência dos eventos citados sobre o movimento imigratório para os Estados europeus, com base nos registros de pedido de asilo de cidadãos afegãos. Entre 1991 a 2016, foram registrados mais de 800.000 pedidos de asilo em direção à Europa (Tabela 1).

Aliado aos EUA durante a guerra com o Irã entre o final dos anos 70 e os anos 80 e paralelamente ao fim da influência soviética no Oriente Médio, o Iraque experimenta uma ascensão no cenário de exportação de petróleo. Em 1990, Saddam Hussein (líder iraquiano) muda de postura, entrando em rota de colisão com os EUA, na forma de um embargo às exportações de petróleo. O Kuwait e os Emirados Árabes Unidos não aderem ao embargo e mantêm o alinhamento com os EUA, o que faz Saddam Hussein utilizar tal pretexto para a invasão do Kuwait, levando à Guerra do Golfo, entre 1990 e 1991 (RODMAN, 1991). Derrotado pela coalizão liderada pelos EUA, Saddam Hussein consegue se manter no poder ao suprimir os levantes dos árabes xiitas e da minoria curda, minoria esta que recebe da coalizão uma faixa de terra em seu território ao norte (chamada “*no fly zone*” – zona de interdição de voos). Em agosto de 1996, Saddam Hussein lança uma ofensiva contra os curdos no norte, violando a zona de interdição de voos (DILLON, 1996). Em 1998 (ARKIN, 1999), a partir da negativa de Bagdá em cooperar com os inspetores da ONU nas verificações sobre as supostas instalações dedicadas às armas de destruição em massa, os EUA, com o apoio do Reino Unido, realizam bombardeios sobre alvos estratégicos militares iraquianos, o que constituiu a chamada Operação “*Desert Fox*” (Raposa do Deserto). Após os ataques de 11/09/2001, os EUA, apoiados na tese de que o Iraque fabricava e possuía armas de destruição em massa, assim como pelo suporte de Bagdá a terroristas (como por exemplo a Al-Qaeda), exigem, com o apoio da ONU, o desarmamento do Iraque. Em março de 2003, os EUA interrompem o canal diplomático e, ignorando o Conselho de Segurança da ONU (com protestos de França, Alemanha e Rússia), invadem o Iraque (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2017b), iniciando um conflito que dura até a retirada das tropas em 2011.

Nesse ínterim, Saddam Hussein é capturado e executado. A partir da retirada das tropas americanas, o Iraque mergulha em crise interna com uma série de conflitos que culminam com o colapso de suas forças de segurança e vê o Estado Islâmico dominar uma parte considerável do seu território (KHEDERY, 2015). O Gráfico 4 (Apêndice B) mostra o número de pedidos de asilo feitos por cidadãos de origem iraquiana para os Estados europeus, onde se pode verificar a influência dos eventos citados na imigração iraquiana rumo à Europa. No período de 1991 a 2016 foram registrados mais de 750.000 pedidos de asilo por cidadãos iraquianos para países europeus (Tabela 1). O fenômeno que compõe o crescimento mais significativo, conforme é possível depreender do Gráfico 4, é o associado ao colapso institucional do Iraque após a saída das tropas dos EUA e o avanço do Estado Islâmico.

A Síria tem sido o Estado com maior número de pedidos de asilo para os Estados europeus nos últimos tempos. A Tabela 1 mostra que de 1991 até 2016 mais de 1.000.000 pedidos de asilo foram registrados na Europa para cidadãos sírios, contingente que se concentrou (Gráfico 5 – Apêndice B) no período de 2011/2012 em diante, tendo sido bem menor no período anterior. Isso indica que os eventos mais impactantes nos últimos 26 anos para a Síria foram os fenômenos da Primavera Árabe⁴ e o avanço do Estado Islâmico, além da guerra civil naquele Estado. Aliada à então URSS e tendo implementado um regime totalitário e brutal, com incentivo e apoio soviético, a Síria, em 1991, lutava lado a lado com as tropas da coalizão lideradas pelos EUA e contra um país árabe: o Iraque (PIPES, 1991). A passagem do fim da URSS e da Guerra Fria atinge a política externa síria, na forma de perda de antigas parcerias e apoios europeus, assim como na redução de 50%, já em 1989, do envio de armamento pelo governo soviético. Apesar disso, a ligação permanecia forte entre a Síria e a URSS e, para esta última, o interesse no Oriente Médio não terminara, sendo o regime de

⁴ Movimento popular árabe que surgiu na Tunísia em 2010 e denominado em comparação à “Primavera de Praga”, que derrubaram regimes na Tunísia, Egito, Líbia, Argélia, Djibuti, Mauritânia, Marrocos, Arábia Saudita, Sudão, Saara Ocidental, Iêmen, Omã, Bahrein, Iraque, Jordânia e Síria. Nota do Autor.

Hafez al-Assad seu principal aliado, posição esta mantida posteriormente pela Rússia (PIPES, 1991). Em 1991, a Guerra do Golfo beneficia a Síria na medida em que ameniza o seu isolamento político com a cooperação com a Arábia Saudita e o Egito, assim como pelo significativo aumento do preço do petróleo. Contudo, o apoio a organizações terroristas levam Israel e EUA a terem especial atenção ao governo de Damasco (HAASS, 1996). Após a morte Hafez al-Assad (sucedido por seu filho Bashar al-Assad), e entre 2004 e 2008, Suíça e Turquia mediam tentativas de acordos entre a Síria e Israel, chegando a um impasse em 2009, principalmente pela aproximação síria em direção a Teerã e o apoio ao Hezbollah (HOF, 2009). Ao mesmo tempo, a situação interna na Síria se degrada, com desemprego, corrupção e a forte repressão do Estado. Em 2011, na esteira da influência da Primavera Árabe, aparecem movimentos a favor da democracia na Síria, duramente reprimidos pelo governo, o que catalisa um movimento nacional exigindo a renúncia do presidente. O movimento oposicionista passa à luta armada, provocando uma guerra civil entre os partidários de Bashar al-Assad e a oposição, guerra civil que se torna alvo do apoio externo de EUA e Rússia, numa espécie de nova Guerra Fria. Aproveitando-se do caos instalado na Síria, em 2014/2015 o EI toma territórios no norte e leste sírios, combatendo tanto forças legalistas como rebeldes e culminando na situação caótica atual (BBC, 2017).

As estatísticas apresentadas neste trabalho, ao longo do histórico de conflitos, são relativas a imigrantes regulares, com base nos pedidos de asilo aos Estados europeus. Porém, há um contingente significativo de imigrantes irregulares, que empregam rotas, meios e até redes de tráfico humano. O APÊNDICE C mostra um resumo das principais rotas de imigração irregular em direção à Europa. Conhecidas as origens dos principais movimentos migratórios após a Guerra Fria devido a conflitos armados em direção à Europa, analisar-se-á o impacto destes movimentos sobre os Estados europeus e a UE, assim como as abordagens e políticas adotadas em relação ao fenômeno e os resultados verificados.

2. OS IMPACTOS DA IMIGRAÇÃO E AS POLÍTICAS ADOTADAS PELA UNIÃO EUROPEIA E ESTADOS-MEMBROS

Face ao crescimento da onda de imigração rumo ao continente europeu, descrito no capítulo anterior, os Estados europeus se viram em meio a um fenômeno complexo, que evoluiu para um problema e que se transformou finalmente em dilema. O acolhimento de uma grande quantidade de imigrantes produzia impactos sociais, econômicos e de segurança. Recusar o acolhimento produziria consequências humanísticas desastrosas, com reverberações sobre as relações internacionais e desgaste político, o qual os membros da UE não parecem dispostos a enfrentar.

Esse dilema tem obrigado a UE e seus Estados-membros a procurar soluções novas e mais abrangentes, uma vez que práticas adotadas no passado, como por exemplo a alocação de habitações na periferia das cidades (como nos “banlieues” em Paris), conduziram a resultados insatisfatórios ou indesejados. Por outro lado, seria possível transformar o problema da imigração em oportunidade para as sociedades europeias de alguma forma?

Em adição, uma questão central que sempre permeia a discussão é: os Estados europeus devem delegar a formulação da política imigratória à UE ou o Estado propriamente dito deverá cuidar dos seus próprios interesses e procurar contribuir desta forma para a UE como um todo? Ou ainda, é possível mesclar ações e/ou dividir jurisdições e responsabilidades entre a UE e seus Estados-membros?

A importância dessa discussão se dá, também, quando se vê emergir naturalmente um aspecto nas ações, abordagens, reflexões e, principalmente, nos resultados alcançados: a UE como materialização institucionalista liberal mais consagrada. Esse fato é reconhecido na literatura, por exemplo, conforme Medeiros (2005, p. 70), para quem “... a internacionalização progressiva tem em sua forma mais atuante o processo regional e, a EU é,

reconhecidamente, o processo mais evoluído desta experiência”, assim como Mearsheimer:

“ ... No single institution is expected to play a dominating role in Europe, however; instead, the aim is to create ‘a framework of complementary, mutually reinforcing’ institutions. ‘We can promote more durable European security’, ... ‘through interlocking structures, each with complementary roles and strengths’... No other region of the world has institutions as extensive and as well-developed as those in Europe...” (MEARSHEIMER, 1995, p. 6).⁵

Portanto, seria a UE capaz de lidar, dentro da óptica institucionalista, com o dilema da pressão imigratória em suas bordas, ao mesmo tempo em que uma crise econômica mundial leva a instituição a exigir medidas econômicas impopulares de seus Estados-membros, provocando um crescente descontentamento e euroceticismo (p. ex. Brexit⁶)?

2.1 Impactos sociais, políticos e econômicos

Uma vez que se decidiu acolher a quantidade crescente de imigrantes nos diversos Estados da UE, decorre uma perturbação nos locais de destino desses imigrantes. Esta perturbação se dá sob várias formas, desde as dificuldades iniciais quanto à língua, educação, saúde, hábitos, religião, cultura, até a qualificação profissional. Em cidades de menor porte na Europa, mesmo os cidadãos migrantes dentro da própria UE podem gerar algum tipo de controvérsia.

Os imigrantes muçulmanos (grande parte no grupo total) já provocam o impacto visual, nas vestimentas não ocidentais, sobretudo no que diz respeito ao rosto encoberto das mulheres. Embora não tenha havido no passado uma rejeição formal pela cultura ocidental europeia quanto a tais vestimentas, o terrorismo, entre outras razões e, associado mormente aos muçulmanos, motivou a proibição, nos últimos anos, por parte de alguns Estados, das

⁵ “... Não se espera que uma única instituição exerça um papel dominante na Europa, contudo; em vez disso, o objetivo é criar ‘um sistema de instituições complementares e de cooperação mútua’. ‘Nós podemos promover uma segurança Europeia mais durável’, ... ‘por meio de estruturas interligadas, cada uma com papéis e forças complementares’... Nenhuma outra região no mundo possui instituições tão amplas e bem desenvolvidas como aquelas na Europa ...”. Tradução livre do Autor.

⁶ Abreviação das palavras “*Britain*” (Grã-Bretanha) e “*exit*” (saída). Nome dado à saída do Reino Unido da União Europeia em 2016. Nota do Autor.

mulheres manterem o rosto coberto (por exemplo, na França). Além disso, o imigrante, conforme amplamente divulgado pelos órgãos de imprensa, quando não devidamente recebido por instituições preparadas e organizadas, chega aos locais de destino em condições precárias, ou, pelo menos, não adequadas, sendo essa visão inicial muito prejudicial para a imagem dele formada pelos nacionais locais (SALEH, 2014). Embora o imigrante que consegue chegar à Europa sofra uma espécie de “seleção natural” quanto ao aspecto financeiro (nem todos têm fundos para arcar com as despesas associadas à imigração), o que, em geral, corresponde a um certo nível de educação formal, nem todos possuem qualificação profissional compatível com as exigências do local de acolhimento. Isso produz a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, com a aceitação de empregos de baixa remuneração, subempregos ou a informalidade, com vencimentos abaixo dos mínimos legais (SALEH, 2014; MALLENDER *et al.*, 2014 e CARRANCA, 2016).

Quanto à saúde e serviços sociais para os imigrantes, vários fatores afetam tanto emocional quanto fisicamente tal população nos Estados acolhedores. Segundo a European Platform For Rehabilitation (2016), até traumas associados à própria imigração são observados. As dificuldades de comunicação, aliadas ao desconhecimento dos sistemas de saúde locais sobre as especificidades de características de doenças originais dessa população, contribuem para aumentar o desafio inicial por ambas as partes, acolhidos e acolhedores.

Mallender *et al.* (2014) apontava para algumas dificuldades dos imigrantes em termos legais para inserção no mercado de trabalho. Todos os cidadãos dos Estados da UE possuem direitos iguais a tratamento e não discriminação em relação a emprego/trabalho, enquanto alguns tipos de cidadãos de Estados fora da União são parcialmente protegidos, entre estes pesquisadores e cientistas. É interessante notar que nas leis contra a discriminação no trabalho não está incluída a nacionalidade, apenas raça, gênero e idade. Portanto, nacionalidade não é explicitamente isenta de discriminação. O termo “trabalhador” também

apresenta limitações de definição, como por exemplo no que diz respeito aos trabalhadores em tempo parcial. Além disso, os trabalhadores imigrantes muitas vezes desconhecem as leis trabalhistas locais, sofrem com a já citada baixa remuneração, seguem jornadas de trabalho além das previstas em lei e recebem pagamentos abaixo do legalmente estabelecido.

Algumas consequências menos perceptíveis em nível da UE não devem ser deixadas de lado, pois contribuem para fomentar a xenofobia e para a onda europeia de ascensão de partidos políticos de direita. Um exemplo simples se dá na Alemanha (o país que tem recebido o maior número de imigrantes na Europa), onde em Koitschgraben (HAASE e SOMASKANDA, 2017), a herança de dificuldades ainda existente da antiga República Democrática da Alemanha agora é enfatizada pela chegada de imigrantes que demandam moradias. Isto porque frequentemente os imigrantes recebem moradias reformadas, enquanto a população local tem sérias dificuldades em arcar com os custos de aluguel. Na cidade, mesmo com a mentalidade de integração considerada como desenvolvida, torna-se difícil não recrudescer o descontentamento. Não foi coincidência o aumento da violência praticada por grupos contra imigrantes e seus abrigos em 2015 (SANDERS IV, 2016).

Ainda a respeito do mercado de trabalho, Aiyar *et al.* (2016) destacava que os estudos sobre migração não distinguem de maneira adequada o refugiado do imigrante econômico (aquele que busca melhores condições de vida, emprego, salário etc.). A inserção do refugiado no mercado de trabalho pode ser menos facilitada do que os outros imigrantes, principalmente no curto prazo. O refugiado, diferentemente do imigrante econômico, enfrenta problemas iniciais de formalização documental de sua situação, assim como sua atenção nesse momento está voltada para sua segurança. Essa situação se modifica no longo prazo, na medida em que as barreiras de língua e experiência profissional vão sendo vencidas.

A política interna dos países membros é afetada diretamente. A França durante algum tempo foi positiva no acolhimento de imigrantes, postura modificada a partir dos

incidentes com o bloqueio de entrada dos ciganos no início da presente década. Conforme Beauchamp (2017), as eleições em 2017 mostraram uma surpreendente ascensão da direita (“*Front National*” – FN), com discurso contrário à imigração e questionamento do alinhamento e o apoio/suporte à UE em suas políticas. A FN não venceu as eleições, mas a redução da rejeição da extrema direita pelo povo francês se tornou um fato. A “bandeira” de Marine Le Pen por uma França que retome o controle das suas fronteiras, com o apelo pela volta da identidade nacional, impacta na direção de um conforto para aqueles que não são capazes de identificar (e por isso se sentem ameaçados e inseguros) que o mundo está mudando e, de certa forma, de maneira irreversível. O euroceticismo e o desejo de redução imigratória contribuíram para a ascensão de outros partidos de direita política, como o “*Alternative für Deutschland*” (AfD) na Alemanha e, na Dinamarca, o Partido Popular Dinamarquês (DPP), que se tornou o segundo maior partido em 2015 e de cujo apoio o governo agora depende na aprovação de leis no parlamento dinamarquês. Na Suécia observa-se os chamados Democratas (extrema-direita) ultrapassarem o patamar de 20% nas pesquisas de opinião na contracorrente do acolhimento de pedidos de asilo (BANULESCO-BOGDAN, 2016). As explicações para esse fenômeno são compostas de elementos socioeconômicos, pois os partidos populistas apelaram, como esperado, para o senso comum de abandono de uma parcela do povo em relação a outra que progride, esta última identificada com minorias e/ou imigrantes. Na Áustria, o “Partido da Liberdade” ficou apenas 7% atrás do Partido Verde nas eleições gerais, mostrando que naquele país tradicionalmente ligado à direita, as origens estão ganhando força. Finalmente, na Suíça, o Partido do Povo, de orientação anti-imigração, também já ultrapassou os 20% nas eleições federais. Esses partidos de direita têm capitalizado a insegurança associada à imigração (BANULESCO-BOGDAN, 2016).

Contribuindo para exacerbar o grau de instabilidade na UE, sua economia vem realizando grandes esforços na recuperação desde a grande crise de 2008/2009, com a queda

de 4,5% do PIB na zona do euro em 2009. Após algumas oscilações durante a década, há uma projeção mais otimista para retomar o crescimento sustentável a partir de 2017⁷. Segundo Aiyar *et al.* (2016), o impacto macroeconômico, no curto prazo, da pressão imigratória, se dá no aumento dos gastos públicos relativos ao acolhimento e serviços de apoio aos imigrantes, como controle de entrada, moradia/abrigo, alimentação, saúde e educação. No médio e longo prazos, o impacto dos refugiados na oferta de trabalho e no PIB dependerá da velocidade de integração no mercado, assim como se esta inserção é complementar ou substitutiva dos trabalhadores nacionais. Quanto antes os imigrantes forem assimilados pelo mercado de trabalho, os custos dos benefícios e subsídios poderão ser compensados pelo consumo, pagamento de impostos e taxas. Por outro lado, a velocidade de integração no mercado de trabalho também pode ser afetada pelo grau de paternalismo dos programas sociais para os recém-chegados, pois caso estes programas sejam demasiadamente generosos, é possível que não estimulem a busca por trabalho e o imigrante se torna efetivamente um custo para o Estado, sem produzir trabalho, pagar impostos e consumir produtos.

Segundo o *The Economist* (2016), as evidências têm demonstrado que a imigração produz um efeito apenas marginal nas ofertas de emprego, sendo, os mais afetados, os trabalhadores de baixo nível de qualificação, assim como os imigrantes já residentes, pois os recém-chegados configuram uma potencial substituição direta. Mesmo assim, a chegada de imigrantes tem aspectos positivos, na medida em que a pressão exercida muitas vezes provoca uma reciclagem nos trabalhadores locais, de modo a atingir níveis salariais mais altos.

As estimativas do FMI em 2016 davam conta de que o impacto dos refugiados no PIB foi de 0,19% na UE, sendo de 0,35% na Alemanha. Posteriormente, quando estes imigrantes são integrados, passam a significar um aumento de 0,1% no PIB da UE como um

⁷ Os dados e projeções do PIB na UE para 2017 estão disponíveis em: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2017-economic-forecast_en>. Acesso em 18 jun. 2017.

todo (0,3% na Alemanha). Não menos importante, dada a faixa etária jovem desses imigrantes, também tendem a contribuir para o regime de previdência, reduzindo o custo percentual das pensões sobre o PIB (THE ECONOMIST, 2016).

Dessa forma, e conforme citado por Fuchs (2017), uma das principais razões para a aceitação da imigração se dá na possibilidade de recompletamento da população e do mercado de trabalho, fator chave para o futuro dos Estados da UE. Um exemplo desse efeito se deu sobre a população alemã, que deixou de encolher devido à entrada dos imigrantes e pela taxa de natalidade resultante aumentada. Isso tem impacto até nos benefícios de aposentadoria futuros, mostrando que estratégias de longo prazo bem pensadas e organizadas podem ter consequências em várias áreas, inclusive econômica.

2.2 Impactos sobre a segurança interna

Embora os impactos econômicos, sociais e políticos da pressão imigratória sobre a UE sejam importantes e requeiram atenção especial da instituição, assim como dos Estados-membros, o impacto sobre a segurança é o que mais recebe destaque pelos meios de comunicação, dos dirigentes europeus e, principalmente, pela população em geral.

Em 2017, a FRONTEX está conduzindo a verificação das vulnerabilidades nas fronteiras dos Estados-membros da UE, com a consequente elaboração de recomendações para mitigá-las, sendo que essas recomendações serão a base da Estratégia de Gerenciamento Integrado de Fronteiras para a UE (FRONTEX, 2017a). Outro aspecto que está sendo priorizado e incrementado é a estreita colaboração com os países de origem dos imigrantes, como já feito no passado pela Espanha e, mais recentemente, com a Turquia. Com isso, em 2016 foram repatriados mais de 10.000 imigrantes irregulares, enquanto esse mesmo número em 2015 foi de aproximadamente 3.500 pessoas. A FRONTEX, no momento em que o

presente trabalho é desenvolvido, encontra-se empenhada na sistematização de registro individual dos imigrantes com o objetivo de identificar potenciais ameaças, em estreita colaboração com a EUROPOL, entre elas a presença de criminosos e membros infiltrados do Estado Islâmico em grupos de imigrantes (FRONTEX, 2017a).

Em paralelo, em 2016 e até o início de 2017, os Estados do espaço Schengen (acordo em 1985 que aboliu fronteiras internas e permitiu circulação livre pelos associados) incrementaram o rigor na vigilância de suas fronteiras nacionais, com o objetivo de controlar as migrações espontâneas dentro da Europa. Assim, as instituições de segurança supranacionais, conforme citado por Leite (2016, p.20), se mostram insuficientes para dar conta dessas movimentações dentro da UE e, temporariamente, as medidas de segurança nacionais são ampliadas para permitir um controle mais eficaz sobre estas movimentações.

No final da primeira década do século XXI, Ceccorulli (2009) já enfatizava que a segurança não se restringia mais aos aspectos militares. Para se adequar aos novos desafios, o termo passou a englobar conceitos/áreas como segurança econômica, ambiental, de identidade, social e, naturalmente, militar. Assim, este conceito evoluiu de uma simples capacidade de sobrevivência para a possibilidade de possuir e proteger os bens e interesses internos básicos da sociedade. Portanto, a ameaça sobre a segurança se dá no sentido de como um fluxo massivo de pessoas para o espaço europeu pode contribuir para uma desestabilização da UE como um todo, nos seus bens, valores e interesses (CECCORULLI, 2009, p. 7).

Ao mesmo tempo, a UE movia suas fronteiras na direção do leste europeu, incorporando mais Estados e deslocando as ações de controle para fora do centro da Europa, em direção aos Estados mais periféricos, controles agora que incluíam os crimes transnacionais, crime organizado, traficantes e facilitadores envolvidos na imigração irregular. Não é surpresa que já na primeira década do século XXI aparecessem os primeiros desafios da

ação institucional da UE na recomendação de medidas de controle a serem implementadas por Estados-membros (CECCORULLI, 2009, p. 13).

A FRONTEX⁸ foi ativada em 2004 (FRONTEX, 2017b) para gerenciar a cooperação dos Estados-membros da UE no que diz respeito ao controle fronteiriço e bordas externas, assim como a criação de fundos para financiar as operações (den HERTOOG, 2016). O passo seguinte se deu no sentido de uniformizar e sistematizar as aplicações de regras comuns no tratamento dedicado aos imigrantes pelos agentes da UE e Estados-membros, o que obrigou a UE a despender mais recursos, tanto humanos quanto materiais e financeiros para enfrentar a onda de imigração. Contudo, e conforme o conceito de segurança já explanado, é quase intuitivo que estas ações no controle de entrada de imigrantes não são/foram suficientes para lidar com todo o espectro de segurança. Nessa linha, a UE foi obrigada também a estender e aperfeiçoar os programas de seleção, acolhimento e integração dos refugiados. Isso implicou custos, treinamento, recrutamento de pessoal para materializar esses programas e assim por diante. Também são necessárias ações de controle interno, de forma a não permitir que alguns agentes se aproveitem da situação de poder sobre os imigrantes e passem a se beneficiar indevidamente do fenômeno. Por fim, como já foi descrito no presente trabalho, a UE também incluiu em sua política imigratória, de maneira acertada, o trabalho em conjunto com países de origem dos imigrantes, por meio de acordos e, atualmente, no estabelecimento de escritórios e representações permanentes em tais países, com o conseqüente aumento de sua estrutura e custos associados.

Mesmo com toda essa estrutura e ações, continuam a acontecer problemas de segurança, seja no que diz respeito a ataques terroristas na Inglaterra, França e Alemanha (só para citar alguns casos), seja no que diz respeito a um surto de estupros e outros crimes praticados por refugiados, em ação aparentemente organizada, na passagem de ano

⁸ Informação disponível em <<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>>. Acesso em 19 jun. 2017.

2015/2016.

2.3 As Políticas sob a óptica institucionalista

Na UE, a política de migração, asilo, fronteiras e segurança é conduzida por uma diretoria específica: a “*Directorate General for Migration and Home Affairs*” (“DG HOME”).

A política migratória estabelecida pela DG HOME está, basicamente, consolidada em dois documentos: o “*Strategic Plan 2016-2020*” (EUROPEAN COMMISSION, 2016) e no “*Management Plan 2017*” (EUROPEAN COMMISSION, 2017), este de revisão anual.

No que diz respeito à política sobre fronteiras, as medidas incluem o controle sobre as bordas externas, uma política comum para vistos e a implementação e desenvolvimento de uma espécie de “salvo-conduto” Schengen, de forma a evitar que pessoas que não preencham requisitos preestabelecidos entrem na área de movimentação livre. O objetivo e prioridade final dessas diretivas é garantir a segurança e ao mesmo tempo a liberdade e integridade das pessoas.

Ainda segundo o Plano Estratégico 2016-2020, a DG HOME é responsável pelo gerenciamento de alguns fundos, entre os quais destacam-se: o “*Asylum, Migration and Integration Fund*” (AMIF) e o “*Internal Security Fund*” (ISF). Outros fundos como o “*Europe for Citizens*” (Europa para Cidadãos) e o “*Horizon 2020 Secure Societies Challenge Research Projects*” (Projetos de Pesquisa sobre Desafios em Segurança das Sociedades, reunidos sob a denominação “*Horizon 2020*”) também são gerenciados pela DG HOME. O AMIF apoia as ações relacionadas não só ao asilo, como também as relativas à realocação e redistribuição, além das operações de retorno. O ISF é empregado em duas áreas: Fronteiras (para apoiar os Estados-membros nas tarefas de controle de fronteiras e vistos) e Policiamento (ações para cooperação policial, prevenção e combate ao crime transfronteiriço, incluindo o

terrorismo e violência de extremistas).

Para implementação dessas diretivas, a DG HOME é apoiada por 6 agências: EU-LISA (sistemas de informação), FRONTEX (fronteiras), EUROPOL (polícia), CEPOL (treinamento policial), EASO (apoio ao asilo) e EMCDDA (drogas). Em adição, duas agências executivas, EACEA (educação, audiovisual e cultura) e a REA (pesquisa) complementam estas ações, enquanto também contribuem para outras diretorias da UE.

No que diz respeito aos chamados “*Hot Spots*”⁹, o Plano Estratégico 2016-2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2016) considera que as representações da DG HOME na Itália e Grécia (os dois primeiros classificados neste conceito) ajudaram a melhorar a cooperação e a coordenação entre as Agências, os Estados-membros e órgãos internacionais como o ACNUR e a IOM, nos níveis nacionais, regionais e locais.

Sobre o objetivo estratégico de uma nova política de migração, no Plano Estratégico 2016-2020 a crise migratória é considerada como tendo iniciado em 2015 e com alguns Estados-membros mais afetados devido às suas posições geográficas e à extensão das bordas externas da UE. Os princípios da solidariedade e compartilhamento equilibrado de responsabilidades entre os Estados-membros formam o núcleo da política de asilo e imigração. A UE reconhece a necessidade da ação em nível supranacional, incluindo a alocação de recursos financeiros, uma vez que os desafios associados não podem ser suportados solitariamente por um determinado Estado-membro. A Agenda para Migração está apoiada em quatro pontos ou objetivos: reduzir incentivos à imigração irregular; controle efetivo de fronteiras (preservação da vida e segurança das bordas externas da UE); desenvolvimento da proteção e solidariedade; e uma nova política para a migração legal de

⁹ Abordagem adotada pela UE para, a partir da identificação dos pontos de maior pressão migratória, envolver seus órgãos junto com as autoridades do Estado local para a implementação imediata de medidas como identificação, registro, realocação e retorno dos imigrantes, entre outras. Implementada na Itália e Grécia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

forma a atender às necessidades de especialistas na UE¹⁰ e desenvolver a efetiva integração.

Para contribuir no sentido de justiça e direitos fundamentais com base na confiança mútua, os objetivos são centralizados nos sistemas de informação, tais como o “*Schengen Information System*” e o Registro de Nomes de Passageiros – “*Passenger Name Record*”). Além destes, é enfatizada a cooperação operacional entre Agências da UE, o treinamento, participação de fundos e a harmonização das leis criminais na UE (principalmente no que diz respeito ao terrorismo).

Quanto ao desenvolvimento da proteção e solidariedade, os programas da UE visam estimular o engajamento dos cidadãos, promover os valores de tolerância, solidariedade e não-discriminação, assim como estimular o envolvimento de cidadãos em projetos e atividades da UE. Esses programas visam disseminar os valores da UE, incluindo a diversidade e compreensão mútua.

Para contribuir na direção de uma união para mudança democrática e um mercado interno mais justo e aprofundado, com uma reforçada base industrial, a DG HOME também se encarrega de implementar a “*Security Industrial Policy Action Plan for an Innovative and Competitive Security Industry*”, na forma de introduzir uma certificação comum para segurança em aeroportos, entre outros. Tais medidas visam melhorar o nível de competitividade das empresas da UE e sobrepujar a fragmentação atual do mercado europeu.

Na revisão do Plano de Gerenciamento para 2017, sua introdução resume de uma forma muito simples e direta, algo muito abrangente e desafiador, na medida que estabelece que “a Europa deverá demonstrar sua capacidade de endereçar de maneira sustentável a crise de migração e refugiados e melhorar a segurança da UE” (EUROPEAN COMMISSION, 2017¹¹). O Plano estabelece a importância do desenvolvimento e consolidação do banco de dados IRMA e do prosseguimento das negociações de acordos sobre readmissão com alguns

¹⁰ *Blue Cards* – vistos de trabalho para pessoal com alto grau de qualificação. Nota do Autor.

¹¹ Tradução livre do Autor.

Estados fora da UE, assim como melhorar a cooperação sobre retorno com Gana, Senegal, Costa do Marfim, Mali e Etiópia, identificadas como as principais origens de imigrantes irregulares para a UE. Neste sentido, a designação de Agentes de Ligação permanentes em países importantes na origem de fluxos migratórios para a UE ajudará a incrementar a cooperação. Também está prevista a emissão de um novo relatório sobre sanções aplicadas a empregadores de mão de obra irregular. O AMIF continuará a apoiar iniciativas no que diz respeito a readmissões e retornos, de modo a tornar estas ações mais justas e efetivas.

Com relação ao controle de fronteiras e preservação da vida, o Plano de Gerenciamento para 2017 estabeleceu como pontos centrais a implementação da nova regulamentação para a FRONTEX (incluindo ferramentas para rápida detecção de vulnerabilidades, reação e retorno), para o mecanismo de avaliação de Schengen¹² (com a verificação da eficácia do “*Schengen Information System*”, implementado em 2016 e de possíveis oportunidades de melhorias) e do EUROSUR¹³ (incluindo avaliação da eficácia, da aderência aos direitos fundamentais e da relação custo/benefício).

Nos aspectos de proteção e solidariedade, a DG HOME continuará trabalhando em cooperação estreita com o Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), com o ACNUR e a IOM, de forma a assegurar a implementação das políticas de asilo da UE. A flexibilização de vistos é outro assunto em dinâmica na UE, com o desenvolvimento do “*Visa Information System*” e do “*Visa Code*”, de forma a permitir sua revisão e tendo em vista os progressos nas políticas de imigração. Alguns exemplos são as tratativas com a Turquia e Kosovo, assim como a possibilidade de extensão para Tunísia, Marrocos e Jordânia.

Como já mencionado, o combate ao terrorismo, assim como seu financiamento,

¹²*Schengen Evaluation Mechanism* – é um regulamento para avaliação da implementação consistente e clara do acordo Schengen pelos Estados-Membros. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1053&from=EN>. Acesso em: 10 jun.2017.

¹³*European Border Surveillance System* – sistema para cooperação entre a FRONTEX e os Estados-Membros da UE com o objetivo de desenvolver a consciência situacional e capacidade de reação em relação às bordas externas da UE. Envolve os Estados Schengen e Bulgária, Romênia e Croácia. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en>. Acesso em: 10 jun. 2017.

além da radicalização e da prevenção da circulação e posse por parte destes grupos de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, constituem tarefas a serem desenvolvidas e aperfeiçoadas. A implementação do Registro de Nomes de Passageiros (PNR), que a UE entende ser de crescente interesse de outros países, é uma meta para 2017 e início de 2018, assim como a Corte Europeia¹⁴ avalia a compatibilização com legislações pertinentes de EUA e Canadá. O PNR também será útil no combate ao crime organizado.

2.4 Lições aprendidas

King e Lulle (2016), em relatório sobre a política imigratória implementada pela UE, consideram que a migração é o maior desafio europeu nos últimos anos e que está ligado a outro grande problema e prioridade: a terceira idade, numa Europa cuja população está envelhecendo. Os autores citados entendem que há necessidade de alargar a faixa de população economicamente ativa, que contribui para lastrear o provimento de benefícios na inatividade. O mercado de trabalho nos Estados europeus necessita ser recompletado, em vários setores e níveis de qualificação. A imigração é um dos modos para resolver tais problemas. Além das consequências do fluxo imigratório sobre a redução do envelhecimento da população nacional, a mão de obra inserida no mercado reduz, com seu trabalho e pagamento de impostos, o impacto das aposentadorias e pensões sobre o PIB. Uma outra consequência relevante é que o recrutamento de novos talentos contribui, em geral, para o aumento da competitividade do Estado acolhedor em um ambiente de mercado globalizado. Na Alemanha, os problemas associados à identidade e cultura foram considerados como desafios a serem vencidos, em vez de controvérsias. A sociedade e, particularmente os representantes da indústria e comércio, com grande força política, declararam seu apoio à

¹⁴ Ou Tribunal de Justiça da União Europeia - Órgão da Justiça Europeia que tem por missão garantir a uniformidade de aplicação do direito europeu nos países-membros da UE.

imigração, assim como à integração das populações imigrantes (HECKMANN, 2016, p.1).

Ficou claro para a UE e seus Estados-membros que fechar as fronteiras não resolve o problema e implica alto custo financeiro, material e humanitário. É necessário estabelecer acordos e diálogos com os Estados de origem dos imigrantes de forma a não deixar que uma quantidade de imigrantes parta de sua origem de forma descontrolada, empregando muitas vezes meios precários. O esforço complementar na integração é fundamental para contribuir para a plenitude de todos os aspectos da segurança considerados.

As rotas e perfis migratórios têm se modificado ao longo do tempo, tanto pelas vias empregadas quanto pelos desdobramentos ao chegarem à Europa. Isso indica a necessidade de uma coordenação por uma entidade supranacional na caracterização e elaboração de políticas que se mostrem eficazes e com menor custo. A integração econômica e o resultado fiscal positivo da imigração sobre os Estados acolhedores são razões para desmistificação dos imigrantes como peso financeiro e econômico. Como já destacado, jovens e imigrantes com alta qualificação contribuem para a economia. É claro que as famílias de imigrantes também podem incluir jovens e idosos, mas o âmago da questão está no resultado global sobre a economia do Estado acolhedor. Uma vez que tais resultados sejam divulgados para a população como um todo, outro forte obstáculo para a integração poderá ser minimizado: a xenofobia.

A resposta sociocultural, segundo King e Lulle (2016), também varia muito no tempo e no espaço, pois o mesmo perfil de imigrantes de mesma origem pode conseguir ou não a integração, dependendo do local do seu destino. Esse processo não possui um modelo conhecido, o que dificulta a adoção de medidas sistemáticas para mitigá-lo. Parece haver uma relação forte, na forma de maior possibilidade de integração dos imigrantes em comunidades com cidadãos nacionais com alto nível educacional, faixa salarial alta, com experiência de ter morado no exterior e que confiam no sistema de governança de seus países.

A conscientização nas escolas e nas empresas, por meio de campanhas de comunicação, é um exemplo de estratégia que deve ser empregada para possibilitar maior assimilação da imigração. A localização espacial do imigrante também deve ser abordada para que não sejam criados “guetos”, escolas, bairros ou conjuntos habitacionais para as chamadas “minorias étnicas”, como por exemplo os “banlieues” parisienses.

A Alemanha, Estado que tem acolhido o maior número de imigrantes dentro da UE, historicamente ligada a um tipo de nacionalismo étnico e inserida no mesmo panorama econômico desfavorável da UE desde o início do século XXI, começou a empregar o conceito de *jus solis criteria* em complementação ao *jus sanguinis criteria*¹⁵ na definição de cidadania. (ADAMSON, 2006, p.184). Heckmann (2016, p.1) destaca que em 2014 a Alemanha foi declarada pela OECD como o segundo maior Estado de destino de imigração entre seus membros, atrás apenas dos EUA. A integração destes imigrantes e a diversidade cultural foram aspectos intensamente discutidos dentro da sociedade e, entre 2005 e 2015 observou-se um consenso, muito devido ao estabelecimento de posições consolidadas por partidos políticos diversos. Mesmo assim, é notória a ascensão de partidos políticos de direita xenofóbica como o já citado AfD. Em adição, deve ser ressaltado que, mesmo imerso em um mundo em crise, observou-se na Alemanha uma economia com índices (por exemplo o PIB *per capita*) ligeiramente mais favoráveis do que a UE como um todo, durante boa parte do século XXI¹⁶, com algum crescimento econômico e nível baixo de desemprego, o que pode ter ajudado numa condição mais favorável no mercado de trabalho, favorecendo a melhor integração do imigrante.

Encontrar soluções para a pressão migratória não é tarefa fácil. Porém, a partir do

¹⁵ O critério jurídico *jus solis* leva em conta o local de nascimento do indivíduo, o solo. O *jus sanguinis* é um critério que considera a ascendência paterna ou materna do indivíduo, para conferir-lhe a nacionalidade. Nota do Autor.

¹⁶ Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables>>. Acesso em 24 jun. 2017.

caso europeu, é possível concluir pelo sucesso na política institucional imigratória no trinômio: Controle de Fronteiras, Integração e Acordos com os Estados de origem dos imigrantes.

Tendo em vista o que foi verificado em nível institucional pela UE, é importante também examinar em maior detalhe a maneira pela qual os Estados-membros percebem e recebem as recomendações e posições da UE. Pelo fato da imigração expressiva em direção ao seu território e por constituir num “*Hot Spot*” pela UE, é interessante realizar um estudo de caso sobre a Itália.

3. ESTUDO DE CASO – ITÁLIA

O estudo de caso sobre a Itália é importante pois, conforme Filmore (2016, p. 43), ela está na linha de frente da crise migratória europeia, em meio a restrições financeiras e com a necessidade de implementar uma política de austeridade econômica. A UE atribuiu então o status de “*Hot Spot*” à Itália (junto com a Grécia), que, em tese, implicaria apoio institucional regional e coordenação das ações pertinentes com os outros Estados-membros. Porém, o que se viu até o momento foi que a maioria das ações implementadas para enfrentar o fenômeno tem sido suportada praticamente de maneira solitária pelo Estado Italiano. Finalmente, com sua história ligada à emigração, a imigração massiva em direção ao seu espaço territorial é algo recente na realidade italiana, assim como para a UE como instituição de liderança e coordenação regionais.

3.1 Imigrações com destino à Itália após o fim da Guerra Fria

Calavita (2006, p.3) apontava que a imigração com destino à Itália, desde a década de 1990 até a metade da primeira década do século XXI, era em grande parte relacionada à busca de trabalho (imigração econômica). O melhor nível de vida experimentado pelo nacional italiano naquela ocasião e a consequente redução na ocupação de postos de trabalho de remuneração mais baixa por nacionais locais, constituíram atratores de imigrantes. Em complemento a esse movimento, e conforme Albani *et al.* (2014, p.49), também já se mostrava presente a imigração proveniente da Albânia, Romênia e dos Estados da antiga Iugoslávia, no início dos anos 1990, devido ao fim da URSS, da Guerra Fria e sua influência sobre aqueles Estados, conforme já descrito no presente trabalho. A maioria destes imigrantes regulares era, até 2006, proveniente do continente africano, sendo o Marrocos o

Estado de origem que contribuiu com maior percentual do grupo total (CALAVITA, 2006, p.7). Até aquela ocasião, a integração destes imigrantes não era das melhores, com aproximadamente 25% permanecendo em solo italiano por mais de 5 anos. A taxa de naturalização também era reduzida, pois, entre outros fatores, a Itália era essencialmente “*jus sanguinis*”, o que fazia com que somente houvesse duas opções para aquisição de cidadania: pelo casamento com nacional italiano ou a permanência legal na Itália por mais de 10 anos consecutivos (CALAVITA, 2006, p.9).

Em paralelo, a Itália entrava, a partir do início do século XXI, num período de estagnação econômica, agravada pela crise mundial de 2008, com recessão e contra a qual os italianos lutam pela recuperação até a presente data (ALBANI *et al.*, 2014, p. 50).

Os desafios foram ocorrendo num crescente, como por exemplo, a chegada, em 2013, de 1.300 imigrantes à Lampedusa, cuja população local era de aproximadamente 6.000 habitantes. A capacidade de acomodação de imigrantes naquela região era de 850 pessoas, mesmo assim sob condições limitadas. As consequentes manifestações dos imigrantes quanto à situação provocaram reação violenta da população local, tendo como resultado a transferência dos imigrantes, inclusive, para navios presídios (FILMORE, 2016, p.3).

O acirramento dos conflitos na África e Oriente Médio, a Primavera Árabe, o conflito na Síria, a campanha do EI e as medidas de segurança em outras rotas, causaram, a partir de 2011, o aumento no número de imigrantes com destino à península italiana.

3.2 Impactos da imigração, políticas adotadas e seus resultados

O impacto econômico da imigração sobre o orçamento federal italiano entre 2011 e 2014 foi de quase 3 bilhões de euros (para um PIB médio de 1,7 trilhões de euros no mesmo

período)¹⁷, despendidos para financiar operações marítimas, abrigos, assistência médica, apoio social, aprendizado da língua, vestuário e qualificação para o trabalho (FILMORE, 2016, p.4). O deficit público italiano, em torno de 130% do PIB em 2015 (FILMORE, 2016, p.30), faz com que tais gastos se tornem expressivos. Não contribui muito a recomendação da UE que tal indicador seja de no máximo 3% do PIB, sob pena de aplicação de multas (FILMORE, 2016, p. 4). Para reverter o quadro de um crescimento econômico reduzido, crise bancária e ainda sentindo os efeitos da recessão iniciada em 2008, a Itália foi demandada pela UE a adotar uma política de austeridade econômica, com corte de gastos e aumento de impostos, com resultados limitados. Porém, o PIB italiano vem em recuperação discreta desde 2014 (FILMORE, 2016, p. 31). Complementando este quadro, a Itália tem apresentado uma média histórica (período de 1983 a 2017) da taxa de desemprego na ordem de 9,4%¹⁸, variando entre o pico em novembro de 2014 (13%) e a mínima em abril de 2007 (5,7%), na Europa melhor apenas do que a Espanha.

O Regulamento “Dublin III”¹⁹ amplia o fardo econômico do processo de controle e integração dos imigrantes na Itália, ao atribuir a responsabilidade pelo processo de asilo ao Estado onde o imigrante entra na UE. Isso provoca uma desproporcionalidade de administração para os Estados periféricos da UE, entre os quais a Itália.

A população italiana encontra-se, também, já há algum tempo, e como outros Estados europeus, envelhecida, sendo que a projeção feita no início do século XXI mostrava que, em 2025, 80% das áreas geográficas na UE com idade populacional mais avançada se encontrará na Itália (CALAVITA, 2006, p11). Em 2016 cerca de 10% dos italianos tinham idade acima de 75 anos, enquanto este percentual entre os imigrantes é de 1% (SOLARI,

¹⁷ Disponível em <https://tradingeconomics.com/italy/gdp>. Acesso em 11 nov. 2017.

¹⁸ Disponível em <https://tradingeconomics.com/italy/unemployment-rate>>. Acesso em 18 jul. 2017.

¹⁹ Reformulação do regulamento da UE instituído em 2003 relativo aos “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”. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/;jsessionid=jHNITp3HLjqw8mqGbQSpZh1VWpjCyVQq14Hgcztw4pbfSQZffrn!557467765?uri=CELEX:32013R0604>>. Acesso em 11 nov. 2017.

2016). Em paralelo, a Itália apresenta uma das menores taxas de natalidade do mundo (ALBANI *et al.*, 2014, p. 52), sendo que a taxa de fertilidade total atingiu seu ponto mínimo em 1995, com 1,19 filhos/mulher (faixa de 1,2 e 1,4 filhos/mulher de 2004 a 2014). Durante esse período, a maior taxa de fertilidade das mulheres estrangeiras (como os italianos chamam as imigrantes) tem contribuído para aumentar a taxa total, mas não significativamente, sendo o resultado final pouco acima dos 1,4 filhos/mãe, e mesmo assim, somente entre 2007 e 2012. Porém, é importante ressaltar que a taxa de fertilidade entre as mulheres estrangeiras tem apresentado tendência decrescente, passando dos quase 3 filhos/mulher em 2004 a pouco menos de 2 filhos/mulher em 2014. Albani *et al.* (2014, p.51) entende que tal comportamento da taxa decrescente de fertilidade, tanto das estrangeiras como a total, estaria ligada à recessão no período.

Dessa forma, existe um aspecto positivo e relevante em todo este complexo fenômeno, que é a contribuição da imigração na solução do problema do envelhecimento da população italiana e suas consequências. Como boa parte dos imigrantes encontra-se com idade abaixo do limite para a aposentadoria (65 anos), podem colaborar na questão previdenciária, caso sejam integrados ao mercado de trabalho. Aqui vale também que a inserção de imigrantes em idade produtiva contribui na forma de trabalho, produção, serviços e pagamentos de impostos, além de, não menos importante, aumentar a taxa de natalidade. Conforme Solari (2016), entre 2009 e 2013, a contribuição dos estrangeiros para a seguridade social subiu de 7,9 para 10,3 milhões de euros. Em adição, os 5 milhões de imigrantes residindo na Itália em 2014, 70% deles empregados regularmente, receberam em torno de 3 bilhões de euros na forma de benefícios sociais e contribuíram com 8 bilhões de euros em impostos e taxas (FILMORE, 2016, p. 74). Em 2005, os estrangeiros correspondiam a 3,6% da população total, enquanto em 2016 este percentual subiu para 8,2%, acima da média da UE, de 6,7%. Segundo Solari (2016), a ISTAT projeta para a próxima década que essa taxa

ultrapasse 13%.

Os imigrantes também permitiram que uma boa quantidade de empresas permanecessem abertas, totalizando 125 bilhões de euros na produção de bens, ou 8,6% na demanda agregada, número este que coincide com o percentual de estrangeiros no país. A maior parte desses estrangeiros estava, em 2015/2016, empregada na agropecuária e construção civil, com vencimento anual médio de 13.000 euros, em comparação com o nacional italiano, que recebia, em média, 20.000 euros por ano (SOLARI, 2016).

Solari (2016) também apontou que mais de 600.000 cidadãos italianos recebiam suas pensões, em 2016, graças à contribuição dos imigrantes. Conforme já visto no presente trabalho, o autor em questão entende que o imigrante ocupa, então, um lugar de destaque no desenvolvimento e sustentação econômica e social na sociedade italiana. A parcela crescente de imigrantes na Itália se mostra dentro de um perfil majoritário relacionado à reunião familiar, com movimento em direção àqueles que já estão trabalhando no país e, de alguma forma, integrados. Segundo Solari (2016), estes não produzem impacto na taxa de desemprego, além do que este perfil de imigração indica que os que chegaram antes se integraram ao mercado de trabalho e querem se estabelecer definitivamente em solo italiano.

Contudo, em contraste com essa realidade promissora, a imigração pelo Mediterrâneo Central, empregando meios precários, é motivo de inquietação. Essa situação evoluiu de maneira insatisfatória até que, em 2013, mais de 300 imigrantes morreram próximo à costa da Lampedusa, em virtude do afundamento da embarcação onde se encontravam. A Marinha Italiana desencadeou então uma grande operação chamada “*Mare Nostrum*”, que conseguiu salvar, ao longo do tempo, cerca de 150.000 imigrantes, ao custo mensal de 9 milhões de euros (FILMORE, 2016, p. 4). A operação não se restringiu apenas ao resgate de imigrantes, tendo expandido seu perímetro para apresar navios ligados ao tráfico humano. Apesar dos resultados alcançados, o governo italiano cancelou a operação um ano depois, em

outubro de 2014, com a justificativa de que esta tinha sido desencadeada em resposta apenas a uma emergência (FILMORE, 2016, p. 4). Uma outra razão, não abordada claramente pelo governo italiano, mas enfatizada pelo Reino Unido, era a possibilidade do sucesso das operações SAR no Mediterrâneo incentivar um número maior de imigrantes tentarem a travessia empregando meios inadequados, com possibilidade de mais desastres.

Comprometendo ainda mais a economia italiana, a própria operação “*Mare Nostrum*” consumiu, durante o ano de sua duração, um total de 108 milhões de euros, com a participação da UE em pouco mais de 2% deste total. Como comparação, o orçamento total para as Forças Armadas italianas foi de 1,16 bilhões de euros em 2015 (FILMORE, 2016, p. 33). O custo para apoiar o acolhimento dos imigrantes propriamente ditos dentro do território italiano, em 2015, foi equivalente ao orçamento das Forças Armadas, o dobro verificado em 2014. O governo italiano pagava diárias aos centros de imigrantes de 35 euros por adulto e 80 euros por cada criança, e a cada adulto entre 2 e 2,50 euros/dia. Para coibir os desvios dessas quantias por criminosos até com o envolvimento da máfia, medidas de controle interno são fundamentais, o que encarece mais ainda a operação.

Com o fim da “*Mare Nostrum*”, a UE, por meio da FRONTEX, colocou em ação a operação “*Triton*” (novembro de 2014), com perímetro menos ambicioso, ao estabelecer como objetivo apenas o controle das fronteiras. O orçamento mensal dedicado à “*Triton*” foi de menos de 3 milhões de euros, bem inferior ao valor gasto pelo governo italiano na “*Mare Nostrum*”. Em paralelo, a crise entre a Itália e a UE aumentava, na medida que esta continuava a demandar que a primeira prosseguisse nos esforços para gerenciar o fenômeno migratório na sua área, enquanto a Itália declarava que o apoio naval 24h/7 dias na semana iria ser reduzido (FILMORE, 2016).

O acirramento já mencionado nos principais conflitos geradores de migração levou a representantes de diversos Estados, assim como de diversos organismos

internacionais, criticarem o delineamento da operação “*Triton*”. A previsão de fracasso da operação se efetivou quando o esperado aumento na imigração no Mediterrâneo veio no início de 2015. Em abril daquele ano, uma embarcação com 700 migrantes foi à pique, com o resgate de apenas 28 deles (FILMORE, 2016, p. 18). A repercussão desse acontecimento provocou um profundo impacto na UE e, em maio de 2015, esta criou a EUNAVFOR Med, com a tarefa de solapar a rede de contrabando e tráfico humano. A operação, prevista inicialmente para um ano de duração, foi rebatizada de operação “*Sophia*” e estendida até julho de 2017. Outro avanço foi a participação e contribuição de Estados da UE e emprego de maior quantidade de meios, chegando ao envolvimento da OTAN (FILMORE, 2016, p. 20). Com base nos resultados até 2016, a operação “*Sophia*” é considerada bem-sucedida devido, entre outros fatores, à divisão do custo total pelos Estados-membros da UE, reduzindo o peso sobre cada Estado individualmente, e pelo maior grau de segurança alcançada (FILMORE, 2016, p. 41).

Em termos de política interna, as contradições relacionadas à imigração ensejaram o seu aproveitamento político pela *Lega Nord*, um partido de direita com proposta anti-imigração, que chegou a fomentar, inclusive, que os cidadãos nacionais solicitassem o asilo italiano de modo a receber os benefícios e ajuda que o governo provê aos refugiados. Não é de surpreender a erupção de protestos contra a presença de imigrantes, desde 2013, catalisados pelos partidos declaradamente neofascistas como o *Casa Pound* e o *Forza Nuova*, como os protestos ocorridos na periferia de Roma em 2015 (FILMORE, 2016, p. 5). Esta tendência de ascensão da direita na política é geral na Europa, como já visto neste trabalho. A fragmentação política experimentada pela Itália desde sua unificação também não contribui positivamente nesse sentido, sendo que a *Lega Nord* ganha força pela baixa participação individual de cada partido no cenário político, com a formação de coalizões de centro-direita desde a década de 1990 (FILMORE, 2016, p. 47). O recentemente estabelecido Movimento

Cinco Estrelas ganha espaço ao explorar o descontentamento generalizado na direita e esquerda, e juntamente com a *Lega Nord* formam as principais forças na política italiana. Neste contexto, a opinião pública italiana, conforme pesquisa realizada em 2014, mostrou que 80% do povo preferiria menos imigrantes no país. Aproximadamente 77% dos entrevistados achavam que os imigrantes não tendiam a integração na cultura italiana, enquanto 69% pensavam que os imigrantes constituíam um peso econômico para a Itália e provocavam impacto sobre a oferta de empregos. Por fim, 61% dos italianos viam os muçulmanos negativamente. A confiança do povo italiano na UE caiu de 70% em 2008 para 45% em 2015 (FILMORE, 2016, p. 50).

Nessa mesma linha, não ajudam muito, no caso italiano, as estatísticas que mostravam uma posição da população com níveis de educação e salarial mais altos em não considerar a imigração como algo positivo (CALAVITA, 2006, p.52). Isso difere do caso alemão, já abordado neste trabalho. Assim, onde se espera um maior esclarecimento e formação de opinião com base na razão, também se verifica um temor e rejeição da imigração.

No que diz respeito a legislação e política, em 1990 a Itália estava sob a égide (com relação à imigração) da Lei Martelli, que, em linhas gerais, estabelecia o regime de cotas para trabalho imigrante, sendo o percentual para cada categoria profissional definido anualmente pelo governo, com autorização para o imigrante sob contrato residir por dois anos, renováveis até quatro anos, caso ele comprovasse a manutenção do emprego e capacidade financeira (CALAVITA, 2006). Essa Lei implementou maior rigidez no controle da entrada do imigrante, principalmente porque já havia um movimento migratório significativo para a Itália. Outro fator era que já vigorava o acordo Schengen (1990) e isso exigia maior controle das fronteiras externas pelos Estados signatários. O estrangeiro era então considerado como ameaça e recebido com medo pelo povo italiano (ALBANI *et al.*, 2014). Contudo, e conforme

Calavita (2006, p.44), não é difícil de entender que tal lei foi de difícil implementação prática, como por exemplo, a política de cotas de trabalho estrangeiro.

Por volta de 1998, observou-se o início de uma inflexão nesta situação, quando o trabalho imigrante começou a ser aceito como algo importante aos diversos setores da economia, entre eles a manufatura. Consequentemente, a Lei 40/1998, também chamada de Lei Turco-Italiana (ALBANI *et al.*, 2014, p.54), representou a primeira sistematização de maneira completa do trabalho do imigrante, assim como a sua integração.

As cotas permaneceram, mas o limite de permanência ficou ligado à colocação no mercado de trabalho e, mesmo assim, a perda do emprego não implicava a inexorável partida do imigrante: havia uma tolerância de um ano até este encontrar novo emprego, desde que comprovasse a procura por trabalho. Foi estabelecida também uma política de cotas para trabalhadores temporários, para contratos com duração de até seis meses (CALAVITA, 2006, p.45). Tudo isto acompanhado pelo acesso aos serviços públicos, como por exemplo saúde, pela visão de futuro na sugestão de centros de recepção para imigrantes (incluindo os irregulares) e, finalmente, caso o imigrante permanecesse por mais de cinco anos, poderia solicitar a “*carta di soggiorno*” ou residência permanente. Embora tenha constituído um avanço significativo de postura, a dificuldade de fiscalização trabalhista, a impunidade dos empregadores inescrupulosos, o crescente mercado de trabalho informal e o fracasso dos centros de recepção, transformados em verdadeiros centros de detenção de irregulares, foram algumas das causas limitantes na implementação dessa política (CALAVITA, 2006, p.49).

No início do século XXI a Itália era governada pela direita política, associada a preocupações com segurança, lei e ordem, assim como ligada ao neofascismo, com grande influência do norte do país por esta tendência. As tentativas de mudança na legislação de imigração foram acompanhadas naquela ocasião de vigorosos protestos, em geral ligados ao aspecto cultural, associando a imigração a um repovoamento da Itália com maioria imigrante

e solapando a identidade e cultura tradicionais do país (CALAVITA, 2006, p.33). Entretanto, desde o final do século XX, alguns empresários já demandavam publicamente o acesso do imigrante ao trabalho, e assim, exerciam pressão sobre o governo para adoção de medidas que proporcionassem condições para a redução da irregularidade e marginalização dos imigrantes. Mesmo assim, no início do século XXI, ainda havia aproximadamente 40% da população que via a imigração como ameaça à segurança, embora esta tendência estivesse reduzindo.

Albani *et al.* (2014, p. 54) relata que a Lei 189/2002 (também chamada de Bossi-Fini), consolidada posteriormente em 2005 e pelo pacote de segurança em 2009 (Lei 94/2009) sobre a imigração, promoveram o avanço no sentido de desmistificar o imigrante como fonte de conflitos sociais. Ainda segundo o mesmo autor, as mudanças em relação à legislação de 1998 se deram no sentido de 3 grandes eixos: o período de residência mínimo para a “*carta di soggiorno*” foi aumentado para 6 anos, as condições para emissão deste visto se tornaram mais rigorosas, assim como o prazo máximo para renovação da permissão foi aumentado para 90 dias antes de sua expiração. Foi também introduzida a necessidade de comprovação de proposta de emprego antes da chegada do imigrante e a renovação de residência passou a depender de emprego ininterrupto pelo trabalhador. Portanto, tratou-se da introdução de maior rigor na política imigratória, de forma a controlar melhor a entrada dos imigrantes, enquanto permitiu maior regularização destes.

A Lei 94/2009 (ALBANI *et al.*, 2014, p. 55) trouxe o foco para o imigrante irregular, ao prever multa de 5 a 10.000 euros para a situação de entrada ou permanência irregular em território italiano. A Corte Europeia não aprovou tal medida por considerar incompatível com a diretiva de repatriamento de cidadãos não europeus.

Finalmente, em 2010, o governo italiano introduziu um acordo sobre a integração de estrangeiros, que previa que o estrangeiro (fora da UE) que pedisse residência, se comprometeria a aprender a língua, incorporar um conhecimento julgado adequado sobre a

cultura italiana, assim como da vida civil. Em adição, o faria também quanto à obrigação da educação dos filhos menores de idade e respeito ao pagamento de taxas e seguro social, tudo isso associado a um sistema de créditos, no qual o estrangeiro ganharia ou perderia créditos, dependendo da aderência de suas atividades ao acordo (ALBANI *et al.*, 2014, p. 55).

Os italianos se sentem ameaçados tanto do ponto de vista humanitário, quanto no aspecto de segurança e financeiro. Na pesquisa realizada por Adler (2016), o italiano comum entendia que a UE deixou a Itália solitária na tarefa de acolhimento e que a primeira demorou a reconhecer a alarmante situação nas costas italianas. O italiano, em geral, deseja maior flexibilidade na zona do euro, de forma a compensar as perdas do seu país nessa tarefa, lembrando que a relação entre a dívida pública sobre o PIB italiano é a maior da Europa.

Em se tratando do relacionamento com a UE, Adler (2016) destaca que um grande descontentamento tomou conta do governo italiano, devido à assinatura do recente acordo da UE com a Turquia. Há o entendimento da necessidade de um acordo similar em curto prazo, não só com a Itália propriamente dita, como também com os Estados do norte da África, de forma a decrementar o número de imigrantes que deixam esses Estados. Os atuais 1,8 bilhões de euros empregados pela UE para com os Estados do Norte da África são considerados insuficientes (em comparação aos 6 bilhões para a Turquia).

A UE tem feito progressos limitados no sentido de apoiar administrativa e economicamente os Estados-membros, na forma da autorização, em 2015, de um total de 2,4 bilhões de euros para os Estados-membros, para arcar com os custos associados diretamente à crise de imigração, sendo mais de 1 bilhão destinados à Itália e Grécia.

A postura de divisão de esforços e custos por todos os membros da UE também se aplica ao quesito segurança e o governo italiano é um grande defensor dessa causa. Sabedor das limitações de orçamento para a Defesa Italiana devido à dívida pública aumentada, o Ministério da Defesa italiano tem enfatizado a estreita colaboração com a UE e seus Estados-

membros. Contudo, e embora essa proposta venha desde 2013, a UE demorou excessivamente em responder apropriadamente, lembrando que a operação “*Mare Nostrum*” foi quase que integralmente financiada e implementada com recursos italianos. Foi necessário acontecer um fato relevante para a UE implementar a operação “*Triton*”, transformada posteriormente na operação “*Sophia*”, esta com viés de maior integração e cooperação entre a UE e divisão de esforços pelos Estados-membros.

O sistema de “*Hot Spots*” idealizado pela UE e implementado na Itália a partir de 2015, estabeleceu 6 pontos na Sicília e no sul, de modo a facilitar o recebimento de um quantitativo aproximado de 90.000 imigrantes, a serem distribuídos pelas instalações providas pelo governo italiano e posteriormente realocados em outras localidades da UE. No entanto, esta estratégia tem apresentado resultados aquém ao esperado, com a maioria dos imigrantes nestes pontos incapazes de obter o asilo pedido e serem então classificados como irregulares devido, principalmente, à falta de apoio financeiro da UE em direção à Itália (FILMORE, 2016, p. 75).

Por seu turno, o processo de pedido de asilo na Itália é burocratizado, lento e oneroso. Aqueles para os quais o asilo não foi aprovado, são convidados a deixar a Itália, mas muitos não têm meios para fazê-lo. Porém, o imigrante, enquanto aguarda a análise de seu pedido de asilo, pode trabalhar após 60 dias da entrada do pedido e tem acesso à maioria dos serviços disponíveis aos nacionais italianos, como por exemplo, saúde e educação. Entidades ligadas ao governo federal e local são encarregadas de programas de integração e vocacionais, entre outras ações complementares. Em tese, essas medidas fazem com que pareça que imigrante tem acesso a um suporte bastante desenvolvido, enquanto, na prática, isso não ocorre, devido a sérias limitações do governo italiano (FILMORE, 2016).

Adicionalmente, o processo de integração dos imigrantes é prejudicado pelo fato de que os programas relacionados a trabalho não são sistematizados, assim como muitos

filhos de asilados não frequentarem escolas, mesmo sendo obrigatório até a idade de 16 anos, devido à escassez de estabelecimentos em determinadas regiões italianas. O acesso ao sistema de saúde também é limitado pela inexistência de instalações nos locais onde os asilados residem e/ou, quando disponíveis, na dificuldade da língua, ou ainda, pela baixa quantidade de especialistas sobre as doenças específicas de origem dos asilados (FILMORE, 2016, p. 68).

Sobre a questão de integração, Adler (2016), em pesquisa realizada sobre um grupo de imigrantes, constatou alguns dados que se mostraram relevantes: o baixo número de radicais islâmicos em relação a outros países europeus parece estar ligado à não existência de guetos ou comunidades islâmicas fechadas como, por exemplo, na França. Isto enseja concluir que a integração social se dá de forma mais uniforme e desejável. Contudo, a percepção é que desde os ataques em Bruxelas e na França, em 2015 e 2016²⁰, a tolerância italiana vem diminuindo, combinado com o temor sobre as ondas de imigrantes que chegam continuamente via Rota do Mediterrâneo Central.

Em relação à política externa, embora a UE tenha incrementado ao longo do tempo sua participação junto aos Estados-membros, a falta de um acordo formal para que tal participação fosse estabelecida, junto com a pressão interna, fez com que em 2015 os líderes italianos insinuassem a possibilidade de emitir vistos para imigrantes de forma a permitir que estes viajassem pelo espaço Schengen com destino aos Estados mais equilibrados financeiramente. Essa crise evoluiu rapidamente, com o governo italiano proibindo a docagem de navios dedicados ao resgate de imigrantes, forçando-os a procurar outros portos, chegando a um ponto decisivo quando o Primeiro Ministro Renzi criticou abertamente os comentários do Presidente do Conselho da UE sobre a resposta italiana à crise migratória (FILMORE, 2016, p. 6).

Após o acordo da UE com a Turquia em 2016, a Itália ultrapassou a Grécia no

²⁰ Ataques suicidas no aeroporto e em estação de metrô em Bruxelas em 2016 e ao semanário *Charlie Hebdo*, em 2015, em Nice e em Paris em 2016, entre outros. Nota do Autor.

número de imigrantes recebidos pela Rota do Mediterrâneo Central. O grupo é formado não só por africanos, mas também por pessoas originárias no Oriente Médio. Em 2015, mais de 150.000 pessoas alcançaram a costa italiana, para as quais a Itália processou por volta de 60.000 pedidos de asilo nos 9 meses que se seguiram, decidindo pela rejeição de 24.000. Na ocasião, restavam ainda 50.000 pedidos de asilo aguardando decisão (FILMORE, 2016, p. 66). Recentemente, o acordo com a Turquia provocou a indagação da Itália sobre ações e posturas diferentes com Estados diferentes, com problemas similares, na mesma União (FILMORE, 2016, p. 36). Essa diferença se mostra imediatamente no fato de que mais de 9.355 (mais do que 83%) dos 11.233 imigrantes que chegaram aos Estados periféricos da UE entre 01/01 e 08/02/2017 o fizeram pela Itália (IOM, 2017). A Grécia, segundo maior destino, recebeu 1.814 pessoas (pouco mais de 16%), a Bulgária 64 imigrantes e nenhuma ocorrência para Chipre e Espanha.

Em complemento, a IOM (2017) disponibiliza a série temporal do número de pessoas que chegaram às bordas da UE e os países onde primeiro aportaram, desde janeiro de 2016, conforme mostrado no Gráfico 1, para Grécia e Itália. A partir deste Gráfico percebe-se que o número de pessoas que chegam à Itália mensalmente foi relativamente constante no período em lide, enquanto há um decréscimo significativo na direção da Grécia, entre fevereiro e abril de 2016, seguido de totais mensais inferiores aos observados para a Itália.

Conforme apontado pela IOM (2017), o acordo com a Turquia já citado no presente trabalho foi formalizado em março de 2016 e o Gráfico 1 permite perceber a eficácia de tal medida da UE sobre o controle da pressão migratória na Grécia.

Portanto, a imigração é um fenômeno com o qual a Itália tem que lidar, de maneira eficiente e pragmática. A partir das informações coletadas no presente trabalho, o envelhecimento da população italiana, com o conseqüente impacto na arrecadação de impostos, de forma a permitir o pagamento de benefícios na aposentadoria, assim como na

ocupação de postos de trabalho no mercado italiano, faz com que o fluxo de imigração, uma vez controlado e integrado, seja benéfico à Itália.

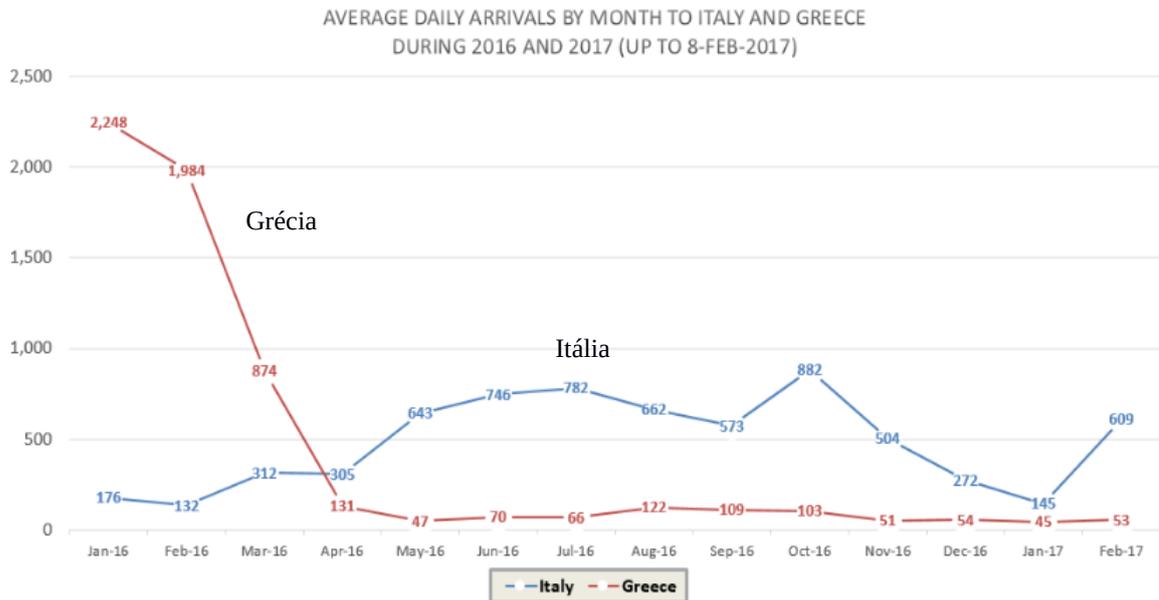


Gráfico 1 – Série temporal da média de pessoas que chegaram à Itália e Grécia, a cada mês, entre janeiro de 2016 e fevereiro de 2017.

Fonte de dados: IOM (2017).

É claro que, para enfrentar os vultosos investimentos necessários para a ação eficaz sobre a imigração, num cenário econômico desvantajoso, com desemprego e uma xenofobia exacerbada pelo populismo dos partidos políticos, é necessária uma política de integração consistente no médio e longo prazos, com participação maciça dos meios de comunicação e formação de opinião e, muito importante, da UE como instituição.

Contudo, as contradições internas italianas e a relação com a UE, esta última se mostrando inicialmente afastada de seus Estados-membros, formam desafios a serem vencidos.

3.3 Desafios institucionais atuais e projeções futuras

Filmore (2016, p. 57) considera a Itália relevante na sua evolução política pós-Guerra Fria, na medida que ao mesmo tempo em que enfrenta uma das maiores crises

humanitárias desde a Segunda Guerra Mundial, vê sua confiança na UE sucumbir. Conforme visto no presente trabalho, o euroceticismo e a xenofobia são crescentes, sem a resposta adequada, tanto pelo Estado Italiano, como pelo apoio da UE. O governo italiano tem buscado a aproximação com a Alemanha, pois os dois Estados apresentam muita similaridade nas reações à imigração, assim como nos últimos tempos têm procurado reduzir o atrito com a própria UE.

Dentro do quadro visto até o momento, tanto a Itália, Estado que só recentemente começou a lidar com um fenômeno de imigração significativa, quanto a UE, institucionalmente distante em relação à própria Itália e hesitante na tomada das decisões necessárias para a manutenção da coesão regional, contribuem para a ainda deficiente política migratória italiana.

Este fato é perfeitamente ilustrado em várias ocasiões, dentre as quais quando, em setembro de 2015, a UE concordou em redistribuir cerca de 160.000 migrantes da Itália e Grécia por outros Estados. No início de 2016 menos de 300 haviam sido efetivamente realocados, em razão da recusa de Áustria, República Checa e Hungria em receber refugiados, enquanto França e Holanda decidiram reduzir posteriormente o total a ser recebido (GREENE, 2016).

Outro fator complicador é o recente fluxo aumentado de imigrantes que utilizam a Rota do Mediterrâneo Central devido às dificuldades em outras rotas, assim como o aumento no número de imigrantes desde a Primavera Árabe, no final de 2011.

A Itália, por meio da “*Mare Nostrum*”, forneceu resultados significativos sobre o controle da imigração irregular e o tráfico humano, ao longo do ano em que a operação foi ativa, mas o custo associado não pode ser sustentado por um país com histórico recente de aumento de déficit público e de estagnação econômica.

Na Itália observa-se uma grande preocupação com as leis sobre a imigração.

Porém, impor leis para quem muitas vezes vem de Estados falidos e tendo frequentemente atravessado processos traumáticos de imigração, é uma prática duvidosa. Apenas punir o infrator pode transformá-lo em delinquente contumaz, o que definitivamente não contribui para o desenvolvimento do Estado. Entretanto, alguns exemplos dão pistas de como vencer todo este desafio, na medida que alguma parcela da população italiana acolhe realmente os imigrantes, empresários lhes fornecem trabalho e, talvez por essas iniciativas descoordenadas não se tem, por exemplo, a formação de guetos étnicos, e conseqüentemente, com baixa probabilidade da ação do terrorismo.

Mesmo com os partidos políticos de direita se valendo do populismo da ameaça dos imigrantes, fatos tais como a baixa taxa de natalidade, a idade avançada da população italiana e as oportunidades de trabalho nos postos mais árduos, onde o europeu não deseja ocupar, vão construindo alguma imagem positiva da imigração. Isso é altamente consolidado na necessidade de renovação da mão de obra e da população na faixa etária economicamente ativa para mitigar, com seu trabalho e contribuição fiscal, o problema do envelhecimento da população italiana e os benefícios de aposentadoria e pensões no futuro próximo.

No que diz respeito à UE como instituição de liderança regional, muito há o que fazer para ajudar tanto financeiramente quanto em recursos de todas as origens a serem disponibilizados para a Itália conseguir controlar e integrar os imigrantes. Além dos recursos, a UE deve liderar e coordenar, junto aos Estados-membros, a realocação de imigrantes, de modo a aliviar este fardo dos ombros dos países geograficamente periféricos. A UE deve concentrar sua atenção para o caso de uma falha institucional na Itália, fazendo com que imigrantes regulares e irregulares inundem os Estados europeus de forma, aí sim, descontrolada, desestruturada e perigosa para a segurança.

A ineficácia da implementação do conceito de “*Hot Spot*”, criado pela UE em 2015, no sentido de controlar a imigração para a Europa e pela realocação dos asilados pelos

Estados da UE, é uma limitação que deve ser avaliada com urgência sobre a aplicabilidade e praticidade do conceito. O acordo de Dublin III, ao obrigar o imigrante que pediu asilo a permanecer no Estado onde primeiro chegou, junto com a ineficiência do sistema de asilo italiano, aumentado pela falta de procedimento adequado quanto àqueles que tiveram seu pedido de asilo negado, torna o processo ineficaz e produz, muitas vezes, grupos de imigrantes que se tornam clandestinos. Em geral, isso aumenta significativamente a carga de trabalho e de recursos a serem arcados pelos Estados que estão na periferia geográfica da UE.

O tempo despendido pelas autoridades italianas para julgar pedidos de asilo, assim como na sistematização de medidas para integração dos asilados, solapa todo o trabalho anterior de controle, pois a dificuldade de inserção no mercado de trabalho e acesso ao sistema de saúde, entre outros exemplos, potencializa o aparecimento do descontentamento entre os asilados e a marginalização, entre outras consequências indesejadas.

O atrito entre UE e Itália deve ser resolvido o quanto antes, de forma a se evoluir nas ações necessárias e conforme mencionado acima. Percebe-se uma UE voltada demais às suas questões estruturais internas, organização, relatórios e menos com seus Estados-membros e resultados práticos. O acordo da UE com a Turquia criou um descontentamento desnecessário, estabelecendo políticas diferentes para Estados com o mesmo problema. Caso a UE e a Itália consigam harmonizar e mitigar estas importantes limitações e ineficácias do processo de acolhimento e integração dos imigrantes e asilados na Itália, há uma grande possibilidade desses novos habitantes da península italiana contribuírem positivamente como mão de obra no mercado de trabalho que, embora apresente desemprego constante, tem lugar para eles. Além disso, ao produzir trabalho e serviços, assim como ao pagar taxas e impostos, a população imigrante contribui para reduzir o deficit de receita para o pagamento dos proventos de aposentadoria e outros benefícios, algo preocupante numa Itália envelhecida.

A operação “*Mare Nostrum*” obteve êxito no que diz respeito ao controle da

imigração irregular e o tráfico humano, porém, a Itália gradativamente vem entendendo que a imposição de leis e as operações de controle da imigração, seja no mar, seja em terra, não resolve todo o espectro do problema, pois a mera punição pode gerar mais delinquência. O bom grau de acolhimento do imigrante pelo povo italiano, quando empresários lhes oferecem postos de trabalho, entre outras iniciativas na península italiana, ajudam a integração destes imigrantes, o que previne, entre outras consequências indesejáveis, a formação de guetos étnicos e o isolamento do imigrante. Tal fato contribui decisivamente para a segurança interna e reduz a probabilidade da escalada desde os crimes comuns, até o terrorismo.

Por fim, e não menos importante, a saída do Reino Unido da UE perfaz uma enorme perda econômica e política, assim como constitui um sinal de que algo errado está acontecendo na direção dos assuntos liderados pela UE. Esta deve adotar ações pragmáticas na resolução de problemas e fomento do desenvolvimento regional, sob pena de ocorrerem atos separatistas, assim como o fortalecimento de partidos políticos com viés nacionalista, nos diversos Estados europeus, partidos que até recentemente não se destacavam no cenário político. A UE encontra-se em um momento de inflexão na simples pergunta: a instituição é necessária? No que diz respeito à crise migratória, até o momento, a resposta é que a instituição tem se mostrado, no mínimo, distante e ao mesmo tempo hesitante.

Essas reflexões e lições aprendidas tanto na UE como um todo e, principalmente com relação à Itália no que diz respeito ao movimento migratório, são essenciais para o Estado Brasileiro estabelecer uma Política Migratória consistente e eficaz. Embora o Brasil tenha sido ao longo da história um país acolhedor por excelência de imigrantes, a recente imigração de haitianos em consequência ao terremoto naquele Estado em 2010, assim como o já real movimento migratório de nacionais venezuelanos em direção ao território brasileiro, num cenário de conflito civil, obriga que se examine, à luz das lições no continente europeu, como o Brasil está preparado para lidar com um fenômeno migratório significativo.

4. A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO NO BRASIL

Em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 07 de março de 2017²¹, o senador Aloysio Nunes enfatizou que

“... A situação na Venezuela continua a nos preocupar. Queremos uma Venezuela próspera e democrática, sem presos políticos e com respeito à independência dos poderes, um país irmão capaz de reencontrar o caminho do progresso para o bem de sua gente.

As ações com nossos vizinhos para garantir a segurança e o desenvolvimento na faixa de fronteira são uma das importantes iniciativas do ministro Serra. A explosão de violência criminosa em nossas cidades, em nossos presídios, está intimamente ligada ao que se passa – literalmente – ao que passa por nossas fronteiras, nos dois sentidos. Amanhã me reunirei com o ministro da Defesa, Raul Jungmann, para debatermos formas de aprofundar a cooperação entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa. Se o crime é crescentemente transnacional, também o combate que lhe damos há de sê-lo.”

Ressalta-se do trecho que, em tese, o que se observa na Venezuela é uma degradada ordem política, social e econômica, com a ocorrência de constantes confrontos entre agentes do governo e o povo. O discurso em lide percorre, pelo menos, o controle fronteiriço, segurança e crimes transnacionais. Não está mencionada, no referido discurso, mas é amplamente divulgada pelos meios de comunicação, a imigração aumentada de nacionais venezuelanos em direção à região amazônica no Brasil. É relevante que a primeira iniciativa do novo Ministro seja justamente buscar a aproximação com o Estado de origem, de forma a encontrar soluções conjuntas para coordenar as ações necessárias. Não menos importante, ao destacar o Ministério da Defesa do Brasil, o caráter de segurança se torna preponderante. Assim, e fazendo o paralelo imediato com a atuação de coordenação na Política Imigratória na UE, o MRE indica que pretende, pelo menos, dar impulso às ações atinentes.

Vale mencionar também que dentro do espaço geográfico da América do Sul, recentemente o governo colombiano chegou a um acordo sobre desarmamento e encerramento

²¹ Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em 14 jul. 2017.

de atividades com as FARC²². A questão que decorre é sobre o grau de unanimidade dos membros da referida organização em depor armas/encerrar atividades, pois é possível que uma parcela procure outros espaços e oportunidades. Portanto, a atenção sobre o controle na fronteira do Brasil com a Venezuela se estende à Colômbia.

Naturalmente, existem outros fenômenos migratórios em direção ao Brasil, porém os destacados acima são de particular interesse por se darem em região de extensa fronteira e com baixíssima densidade demográfica no território brasileiro, sendo o controle de fronteiras um desafio importante para o Estado Brasileiro. É necessário procurar caracterizar a imigração aumentada nessa região, de modo a possibilitar o estudo sobre os impactos dessa população e as ações efetivas do Estado Brasileiro com relação ao tema.

4.1 Estatísticas de população imigrante para o Brasil

Conforme Velasco e Mantovani (2016), citando a PF, em 2015 quase 120.000 estrangeiros, quase o triplo do registrado em 2006, entraram no Brasil (Gráfico 2).

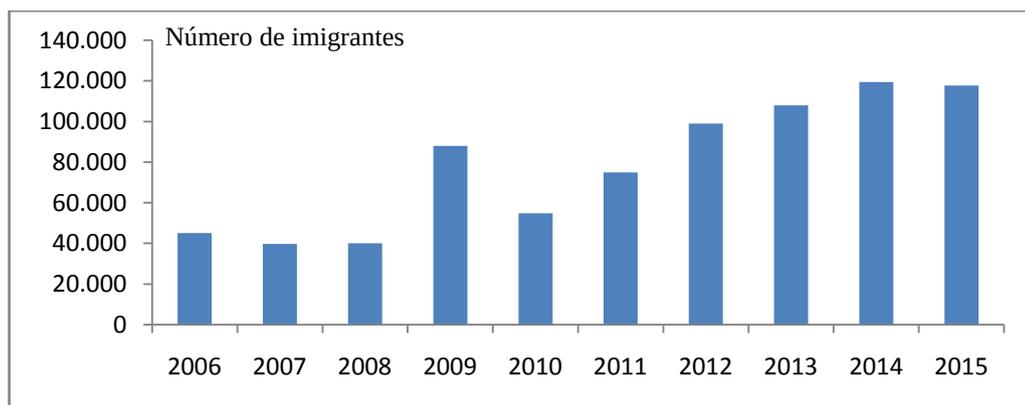


Gráfico 2 – Número de imigrantes registrados pela PF x ano.

Fonte: Portal G1²³

A origem da maior parte destes imigrantes foi o Haiti, mais de 14.000 pessoas em

²² Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia: Organização de guerrilha na Colômbia, de orientação comunista. Nota do Autor.

²³ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

2015, cabendo destacar o contraste com os números em 2011, abaixo de 500 imigrantes, um aumento de mais de 30 vezes. Embora tenha enfrentado desde o final do século XX uma instabilidade institucional, com missões de paz lideradas pela ONU, este comportamento emigratório de nacionais haitianos em direção ao Brasil se deu, precipuamente, não em razão de um conflito armado, mas em decorrência ao trágico terremoto que atingiu o Estado em 2010. Ainda segundo Velasco e Mantovani (2016), o segundo Estado que mais contribuiu com imigrantes para o Brasil, com quase 8.500 pessoas, foi a Bolívia, neste caso com perfil de imigrante econômico e em número menor do que o registrado em 2011 (por volta de 12.500 pessoas). Entre os Estados que completam esta estatística com contribuição relevante de imigrantes em 2015, seguem-se os vizinhos Colômbia, Argentina e Paraguai, assim como China, Portugal e os EUA.

À parte do sismo haitiano, esse crescimento muito se deu pela atrativa situação econômica favorável do Brasil até o ano de 2014. Os haitianos em questão solicitaram o refúgio à PF, tendo esta última encaminhado as solicitações ao CONARE (Comitê Nacional de Refugiados) e ao CNIg (Conselho Nacional de Imigração) que, segundo Velasco e Mantovani (2016), em geral concederam residência permanente em caráter humanitário. Os bolivianos utilizam-se comumente do Acordo Brasil/Mercosul²⁴, que facilita a regularização de pessoas naturais dos países integrantes e associados ao bloco.

Analisando mais amiúde a extensa fronteira amazônica do Brasil com os Estados vizinhos, e conforme já observava Oliveira (2006, p. 186), percebe-se que na chamada “Tríplice Fronteira” entre Brasil (Tabatinga), Peru (Santa Rosa) e Colômbia (Leticia), tem-se um ponto de entrada oficial no Brasil. A perigosa combinação do tráfico de drogas com o desemprego e a informalidade tem consequências desastrosas. Observava-se também, naquela ocasião, o acesso de pessoas sem a devida documentação e aproveitando as oportunidades que

²⁴ Bloco formado por Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Nota do Autor.

se apresentavam na fiscalização com grau de rigidez não uniforme, devido ao desafio da extensão de fronteira com baixa demografia na região. O movimento de colombianos de então era devido ao conflito armado entre o Estado e as FARC, que produzia grupos de deslocados, os quais procuravam o território brasileiro. A mesma autora ressaltava que não havia estrutura para atender estes imigrantes, o que provocava a aglomeração aumentada na cidade de Letícia, onde na periferia era improvisado uma espécie de centro de acolhimento, que, já naquele momento, atendia uma média crescente de 450 a 500 famílias por dia. Não havia mecanismos suficientes para controle em todas as áreas, sobre perfil e quantitativos, o que, em conjunto com o que foi descrito até aqui, corresponde a todos os elementos formadores de um grande problema, conforme observado na Europa. Com o auxílio do ACNUR, uma parcela dos imigrantes conseguia residência no Brasil, seguindo a mesma cadeia de solicitação para a PF empregada pelos haitianos.

Mais recentemente, em relatório sobre refúgio (BRASIL, 2017) entre 2010 e 2016, a Secretaria Nacional de Justiça apresentou uma análise estatística na qual, se por um lado mostrou queda de 64% no total de solicitações de refúgio no ano de 2016 em relação a 2015, por outro lado destacou um aumento de mais de 300% de solicitações por nacionais venezuelanos, que constituíram a grande maioria do total geral. A Venezuela é seguida de Cuba, Angola, Haiti e a Síria. Portanto, o conflito civil na Venezuela já produz pressão migratória elevada no Brasil.

Estarque (2016) relatava que cerca de 77.000 venezuelanos entraram no Brasil por meio da cidade de Pacaraima (RR) entre janeiro de 2015 e setembro de 2016, tendo saído, no mesmo período, cerca de 67.000 deles. Portanto, o saldo foi que aproximadamente 10.000 venezuelanos permaneceram em território brasileiro. Em 2016, o governo de Roraima estimava que 30.000 imigrantes venezuelanos residiam naquele estado, tendo sido decretada situação de emergência em Saúde Pública em razão da sobrecarga nos hospitais, como

resultado do movimento migratório. Portanto, torna-se claro que as prefeituras e órgãos locais nas cidades citadas não estão preparadas para fazer frente a um movimento imigratório aumentado nas suas regiões jurisdicionais. Adicionalmente, e da mesma forma que os haitianos, esses imigrantes pediam refúgio por meio da PF em Boa Vista e, com o protocolo formalizado, mesmo antes da decisão das autoridades brasileiras, procuravam por trabalho e outros serviços. Segundo Estarque (2016), era observado um prazo médio de 2 anos entre o pedido de refúgio e a decisão formal. Como é esperado, há trabalho administrativo aumentado na Delegacia da PF em Boa Vista, o que levou a prazos de agendamentos muito dilatados. Diante dessa situação, houve reforço de pessoal e material para aquela unidade e, com isso, em 2016 já eram atendidas em média 50 pessoas por dia. Nesse caso, e conforme já empregado pelos haitianos, o “atalho” pela solicitação de refúgio faz com que o imigrante não opte pelo processo do pedido de residência. Ainda segundo Estarque (2016), a solicitação de refúgio é a forma mais rápida e barata de regularização no Brasil. Enquanto que para pedir um visto de residência é preciso uma justificativa tal como reunião familiar, casamento ou filhos brasileiros, por outro lado, com a solicitação de refúgio protocolada, os imigrantes podem obter documentação brasileira, adquirir emprego fixo e eventualmente casar e ter filhos, o que aumenta sobremaneira suas possibilidades de permanecerem no Brasil.

4.2 Legislação associada ao tema

No Brasil, recentemente foi sancionada a nova Lei da Imigração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017). A Lei vem recebendo críticas favoráveis e desfavoráveis, pelos vários setores da sociedade. Parece haver, porém, um consenso de que tal lei promove um avanço em relação à legislação anterior, do início da década de 1980.

Ao analisar o então Projeto de Lei 2.516, Câmara (2015) destacava positivamente as disposições sobre repúdio à xenofobia, racismo, discriminação, além de não criminalização da imigração, a previsão de regularização migratória com base na acolhida humanitária, o direito de reunião familiar, direitos para fronteiriços, proteção de crianças e adolescentes, direitos a serviços públicos e direitos sociais brasileiros.

Por sua vez, o jornal O Estado de São Paulo publicou, em 05 de maio de 2017²⁵, portanto antes da sanção e vetos presidenciais, uma síntese das opiniões em volta da referida Lei, ressaltando que existiam entidades políticas (sem identificá-las) que pediam ao Presidente da República que vetasse a Lei na íntegra, enquanto movimentos sociais e partidos de esquerda (também não identificados) exigiam a aprovação sem vetos. O referido artigo concluiu que a Lei “... desburocratiza as exigências para o ingresso de imigrantes e coíbe a xenofobia e o racismo e outras formas de discriminação. Também pune quem facilitar a entrada ilegal de estrangeiros no País ...”.

O Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão também destacou, em 27 de maio de 2017²⁶ (após a sanção/veto presidencial), o avanço da nova Lei de Imigração, que os vetos presidenciais se deram precipuamente em relação a pontos que afetavam a segurança e que a especialista em Direito Internacional, Inez Lopes, entende que a Lei constitui um avanço, assim como alerta que “... Essa política migratória exige também que o Brasil tenha políticas internas no controle de suas fronteiras. Seja em aeroportos, seja em portos, seja em regiões de fronteiras onde exige um maior controle ...”.

O Agente da Polícia Federal Paulo Roberto de Lima Carvalho, em análise publicada no sítio especializado em assuntos relativos à Defesa “Defesenet”, realizou uma

²⁵ Disponível em: <<http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-lei-de-migracao,70001764157>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

²⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/lei-de-migracao-inova-e-poe-brasil-na-vanguarda-da-legislacao-internacional.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

análise abrangente sobre a nova Lei de Imigração²⁷. Ele considerou positivos os aspectos de alinhamento com a Constituição Federal, a prevalência dos direitos humanos, a busca de um maior desenvolvimento e integração das regiões de fronteira e fortalecimento da integração econômica nacional, a inclusão social, a cooperação internacional, a proteção do brasileiro no exterior e a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil. O Agente ainda destacou as iniciativas de desburocratização e agilidade nos passos dos processos associados, inclusive com utilização de recursos de sistemas de informação. No entanto, o Agente chama a atenção para a dificuldade de implementação da fiscalização, ao criar a obrigação para a União, pela exigência da presença da Defensoria Pública da União para a prestação de assistência jurídica em todos os procedimentos administrativos de deportação, entre outras dificuldades como a notificação pessoal ao deportado. Outro fator destacado pelo Agente como desafio para a Administração Pública é a chamada tolerância quanto ao idioma do fronteiriço, na forma de necessidade de capacitar os servidores e agentes para compreender as demandas do imigrante, no seu idioma nativo. Não é difícil descortinar as decorrências administrativas e financeiras deste dispositivo.

Conclui-se então, a partir dos exemplos de algumas opiniões de diferentes setores da sociedade, que a Lei nº 13.445/17 se constitui em avanço na questão da imigração para o Brasil, mas que possui, já identificadas, algumas deficiências e, principalmente, dificuldades de implementação, que poderão solapar alguns dispositivos, assim como eventualmente implicarão esforços e custos aumentados para a administração pública. Porém, como já mencionado no presente trabalho, a legislação, por si só, não resolve as questões ligadas à pressão imigratória. O Brasil possui experiência recente com movimentos imigratórios, que deve ser utilizada para indicar as medidas necessárias ao desafio do fenômeno.

²⁷ Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/pr/noticia/26209/Nova-Lei-de-Imigracao--inovacoes--inconsistencias-e-muitos-desafios/>>. Acesso em 15 jul. 2017.

4.3 Movimentos imigratórios recentes, políticas adotadas e resultados

Conforme já descrito ao longo deste capítulo, os movimentos imigratórios mais recentes para o território brasileiro estão relacionados, entre outros, a haitianos e colombianos, assim como à já preocupante imigração de venezuelanos devido à situação política, econômica e social degradada naquele Estado.

De acordo com a informação do Portal Brasil em 2014²⁸, a respeito do relatório da OECD do fórum de Alto Nível sobre Políticas Migratórias, a Política Brasileira sobre migração foi considerada exemplo para outros países, na medida em que a organização considerava que o governo brasileiro se esforçava em reduzir a discriminação do estrangeiro, com oportunidades no mercado de trabalho. É destacado também que na ocasião a IOM identificava a integração do estrangeiro ao mercado de trabalho, preenchendo posições nas faixas de baixa e muito alta qualificação, com o contingente formado por jovens na faixa economicamente ativa. É importante lembrar que esta situação se dava na iminência da crise econômica que se instalou no Brasil a partir de 2014.

No Brasil, a formulação da Política de Imigração compete ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão integrante do Ministério do Trabalho, instituído por meio da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993. O CNIg é formado por representantes dos seguintes Ministérios, conforme consta nos documentos: Trabalho (presidente), Justiça, Relações Exteriores, Agricultura e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Saúde, Educação, representantes dos trabalhadores, de empregadores e da comunidade científica e tecnológica. São admitidos também observadores nas reuniões do Conselho, conforme regulamentado pela

²⁸ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/12/politica-brasileira-de-imigracao-e-exemplo-a-outros-paises-afirma-relatorio-da-oecd>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Resolução Administrativa nº 14/2017 (DOU de 28/03/2017), de órgãos tais como a AGU, Abin, ACNUR, ICMPD, CNPD, DPU, IMDH, MDSA, Ministério dos Direitos Humanos, MPT, MPF, OIT, IOM, PF, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Secretaria de Previdência. De acordo com a referida Resolução, esses observadores podem contribuir nos debates durante as reuniões, porém não têm direito a voto. O CNIg realiza sua atuação por meio de reuniões ordinárias e extraordinárias, consolidando as decisões na forma de Resoluções sobre temas específicos.

A Lei 13.445/2017 (nova Lei sobre Imigração) estabelece em seu artigo 120 que

“A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento”.

Portanto, a formulação de uma Política de Imigração, à luz da nova regulamentação, ainda está por se realizar. Contudo, a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça, em seu Relatório de Gestão 2015/2016²⁹, estabeleceu importantes subsídios para a formulação da Política de Imigração no Brasil e com base nas disposições do então Projeto de Lei 2.516/2015. Da leitura do referido Relatório depreende-se vários elementos importantes na formulação da Política de Imigração, chamada no documento de Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMR). Está claramente definida entre as principais propostas/bases a “preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico atual, com a inauguração de um novo ciclo de migrações internacionais”. Outro ponto que merece destaque é que “a PNMR está estruturada em ações de proteção e de integração dos migrantes à sociedade brasileira”. A PNMR prevê a atuação de vários órgãos dos governos federal, estadual e municipal, além de envolver a sociedade civil e campanhas de conscientização e divulgação. Existem ações para inserção do imigrante nos programas de

²⁹ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/secretaria-nacional-de-justica-e-cidadania-divulga-relatorio-de-gestao-2015-2016/relatorio-de-gestao-snj-2015-2016_versao_divulgacao.pdf>. Acesso em 15 jul. 2017.

aquisição de moradias, junto com os brasileiros. A governança é constituída no seu nível mais alto por uma coordenação entre os Ministérios da Justiça, do Trabalho e Previdência Social e das Relações Exteriores (conforme consta no documento). Além disso, existem planos de ação nas mais diferentes áreas, assim como a previsão de sistemas de informação para facilitar o tráfego de dados e agilização de processos.

Portanto, os elementos orientadores e as ações previstas no Relatório são promissores na condução da Política de Imigração do Brasil. Contudo, cabe comentar que não foram localizadas, claramente, no texto, as medidas de controle fronteiriço e os sistemas de informação necessários para o combate às mazelas associadas à imigração, tais como os crimes transnacionais. A linha adotada pela Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania é, eminentemente, humanitária e, visa, principalmente, o acolhimento e integração. Outro fato relevante está na necessidade de emprego de recursos humanos e financeiros, a princípio elevados, na implementação das medidas e diretivas contidas no documento.

Finalmente, as ações que vêm sendo implementadas para gerenciar os últimos movimentos migratórios para o Brasil têm sido setoriais e não articuladas de maneira central pelo Governo Federal. Isto faz com que tais ações não tenham uniformidade e provavelmente implicarão custos de recursos humanos e financeiros aumentados pela falta da referida coordenação central.

Além disso, o retardo na implementação da Política de Imigração do Brasil já está causando impacto nos locais onde a pressão migratória se faz presente há tempos, como nas fronteiras nacionais amazônicas.

4.4 Comparação com o caso europeu e sugestões pertinentes

Conforme foi verificado ao longo deste capítulo, o Brasil já enfrenta movimentos

migratórios relevantes para seu espaço territorial e encontra-se em atraso nas medidas para enfrentar o fenômeno.

Em palestra ministrada ao Curso Superior de Defesa, Miotto (2017) apresentou os dados disponíveis no Comando Militar da Amazônia sobre a pressão migratória, nas cidades de Pacaraima (RR), Boa Vista (RR) e Manaus (AM), de janeiro a junho de 2017, assim como os totais referentes aos anos de 2015 e 2016.

Os dados relativos à cidade de Pacaraima mostram que, em 2015, foram registrados 234 pedidos de refúgio, enquanto, em 2017, somente no primeiro semestre, esse número subiu para 3.000 solicitações. Também é relevante destacar que, em 2016, na mesma cidade, foi registrada a entrada de quase 67.000 pessoas (para uma população estimada pelo IBGE de pouco mais de 12.000 habitantes³⁰), enquanto em 2017 este número caiu para menos de 10.000. Portanto, observa-se um impacto significativo na demografia local, que produz reflexos em todos os setores da sociedade.

Em Boa Vista, o número de pedidos de refúgio variou, entre 2015 e o primeiro semestre de 2017, respectivamente de 230 para 3.122, para uma população estimada pelo IBGE³¹, em 2016, de pouco menos de 330.000, o que significa uma pressão demográfica de 10% do total populacional na cidade.

A cidade de Manaus, maior centro populacional da região amazônica, recebeu, no primeiro semestre de 2017, 8.231 pedidos de refúgio, enquanto que em 2015 foram registradas 829 solicitações, para uma população estimada pelo IBGE em 2016 de 2.094.391 habitantes³².

Portanto, com base nos dados disponibilizados pelo Comando Militar da Amazônia, é clara a crescente e preocupante pressão migratória em território brasileiro, e

³⁰ Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=140045>>. Acesso em 19 jul. 2017.

³¹ Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=140010&search=roraima|boa-vista>>. Acesso em 19 jul. 2017.

³² Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=130260&search=amazonas|manaus>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

principalmente, sobre localidades onde não é difícil perceber o impacto que já se faz presente na demografia local e que se projeta para todos os setores da sociedade.

A Lei 13.445/2017 sobre imigração é recente e ainda necessita de várias ações decorrentes para implementação prática de seus dispositivos, entre estes a Política de Imigração. Por outro lado, uma proposta do Ministério da Justiça para tal já existe. A referida proposta apresenta ações e diretrizes abrangentes, mas, no viés humanitário, de acolhimento e integração. Se por um lado isto é extremamente positivo e em linha com o exemplo europeu, o retardo na sua implementação, assim como a ausência de elementos concernentes à segurança é preocupante.

Em comparação com a experiência europeia, é importante destacar que o povo brasileiro está intimamente ligado à imigração em sua formação básica. Além disso, no Brasil, há extrema tolerância quanto à presença de estrangeiros, mesmo em atividades econômicas e muitas vezes sem preocupações quanto ao seu “*status*” legal. Assim, quanto ao aspecto social, a princípio não se espera, no Brasil, uma xenofobia conforme vivenciada na Europa.

Por outro lado, o Brasil encontra-se em difícil situação econômica, com alto grau de desemprego. O imigrante poderá ser competidor no mercado de trabalho com os brasileiros e em igual condição, conforme garantido pela nova Lei de Imigração. Portanto, ainda está por se saber como será a reação brasileira quanto a um movimento massivo no mercado de trabalho.

Em paralelo com a situação europeia, o Governo Federal encontra-se, no momento em que se desenvolve o presente trabalho, em plena campanha para uma reforma previdenciária com forte apelo e base no envelhecimento da população brasileira e encolhimento da população economicamente ativa para possibilitar o pagamento de benefícios e pensões. Aqui o paralelo é aderente à situação europeia. Assim, a entrada da imigração nas faixas etárias e perfis adequados poderá contribuir, desde que devidamente

integrados ao mercado de trabalho, para o equilíbrio do balanço do pagamento de impostos e com a possibilidade de mitigar o deficit previdenciário.

Quanto à integração social, não se vislumbra dificuldades importantes, na medida que o Brasil acolhe nacionais de muitos Estados, de diferentes culturas e hábitos. Neste sentido, e diferentemente dos europeus, não se prevê, com base no comportamento do povo brasileiro, conforme hoje se conhece, dificuldades de integração. A questão associada, por exemplo, aos já presentes sírios na estratificação imigratória também poderá ser vencida pela significativa comunidade síria e de seus descendentes no Brasil. Na questão de moradia, os imigrantes enfrentarão os mesmos problemas dos brasileiros e com o acesso aos programas nacionais com este objetivo.

No que diz respeito à saúde, esta se apresenta como desafiadora. Existem já alguns problemas bem nítidos, no que diz respeito ao dimensionamento das instalações e recursos nos locais onde existe maior pressão imigratória (por exemplo a cidade de Boa Vista), assim como pelo fato de que o sistema de saúde pública no Brasil encontra-se claramente degradado e deficiente em larga escala.

Porém, e conforme já destacado, além do retardo na coordenação e implementação de medidas tempestivas para mitigar os impactos já citados, uma lacuna sensível está na coordenação da Política Imigratória no que diz respeito ao controle de entrada e combate aos crimes transnacionais, tráfico de drogas, de armamento, da entrada de criminosos e eventualmente de terroristas. A situação na Venezuela, assim como a desativação das FARC como grupo organizado na Colômbia, poderão resultar na mudança de seus eixos de atuação, e há indícios de que tal fenômeno já está ocorrendo, em direção ao Brasil. Isto sem mencionar possíveis reverberações do grupo terrorista Sendero Luminoso (Peru) em território brasileiro, muito próximo do estado do Acre.

Para ampliar as informações sobre as consequências da imigração não

devidamente controlada, e segundo Miotto (2017), existem registros de mais de uma centena de dissidentes das FARC em localidades fronteiriças com o Brasil, próximas à região conhecida como “Cabeça do Cachorro” no estado do Amazonas, na divisa com Colômbia e Venezuela. A série de rebeliões em presídios no Brasil, incluindo em Manaus, observada recentemente, está ligada a uma reorganização e luta pelo domínio do tráfico de drogas, sendo importante destacar as várias rotas de entrada (incluindo armamento) no Brasil pela região amazônica e a ascensão da facção chamada “Família do Norte” na região.

As críticas recebidas pelos vetos presidenciais à nova Lei de Imigração refletem a polarização de uma parcela formadora de opinião na sociedade brasileira quanto às ameaças atuais. A realidade europeia poderá, em futuro bem próximo, se tornar a brasileira, que em termos de criminalidade já se encontra em situação crítica. Portanto, a partir das lições aprendidas no caso europeu, o trinômio Controle de Fronteiras, Integração e Acordos com o Estado de origem dos imigrantes encontra-se desequilibrado, com prejuízo do controle e da segurança interna.

As Forças Armadas têm realizado sua contribuição com a PF e em cooperação com autoridades governamentais dos Estados fronteiriços, de forma a possibilitar a mitigação destas ameaças. A operação Ágata, em seus 3 níveis, “Escudo”, “Curaretinga” e “Curare”, tem estabelecido a presença das Forças Armadas e contribuído para o combate ao crime, em ações de terra, patrulha fluvial e aéreas, assim como incluem a redução de crimes ambientais, com participação da Polícia Militar Ambiental. No momento em que se desenvolve o presente trabalho, está prevista, em novembro de 2017, a operação AMAZONLOG 2017, multinacional, em Tabatinga, cujo “objetivo é treinar o sistema logístico para apoiar civis e militares empregados nas regiões remotas e desassistidas (operação de paz e ajuda humanitária)” (MIOTTO, 2017).

A Marinha do Brasil está presente em todo este cenário de maneira preponderante

pois, como é conhecido, os rios na região são as estradas amazônicas. Os desafios das ações sociais bem-sucedidas, assim como as de controle, face à crise migratória, não são difíceis de compreender a partir da Figura 1. A MB deverá estar preparada para o enfrentamento de criminosos treinados, adaptados ao cenário amazônico e com possibilidade de emprego de recursos e armamento sofisticados. Os meios da MB na região, navios, Delegacias e Agências das Capitânicas dos Portos, deverão ser preparados e treinados para tal cenário de ameaças. Assim, o Governo Federal e o Ministério da Defesa deverão prover os meios que as Forças Armadas necessitam, incluindo a MB, para arcar com essa já aumentada responsabilidade. Além disso, é importante também destacar que os comandantes nos teatros de operações deverão receber diretrizes claras em termos de regras de engajamento e como lidar com imigrantes, pedidos de asilo e refúgio ao Estado Brasileiro nas operações.



Figura 1: A Bacia Amazônica e a malha hidroviária transnacional.
Fonte: Miotto (2017).

Não menos importante, navios da MB têm cruzado regiões com alto índice de atividade migratória, como por exemplo, quando, em 2015, no Mediterrâneo, a Corveta “Barroso” foi solicitada pelo Governo Italiano a executar uma operação SAR sobre embarcação com imigrantes. Por fim, é possível que haja saturação da capacidade europeia no acolhimento de imigrantes, ou mudança na postura e abordagem atuais, em direção aos movimentos contrários à imigração. Tendo em vista os meios marítimos empregados pelos imigrantes e traficantes de seres humanos, assim como a área SAR do Brasil, com abrangência até quase o continente Africano, é possível que o eixo da imigração mude em direção à América do Sul. Nesse caso, além da fronteira amazônica, um quantitativo de imigrantes começaria a chegar ao Brasil pelo Oceano Atlântico.

5. CONCLUSÃO

Os movimentos migratórios devido a conflitos armados são registrados ao longo da história da humanidade e constituem um dos principais desafios de vários Estados, no momento em que este trabalho foi desenvolvido. Embora o fenômeno não seja novo, o fim da Guerra Fria na década de 1990, com as conseqüentes mudanças na geopolítica mundial, provocou, na Europa Oriental, África e Oriente Médio (para citar apenas alguns exemplos), uma onda de ressurgência de antigas rivalidades, movimentos separatistas e influências regionais modificadas, que culminaram em conflitos armados. O resultado comum a todos estes conflitos, além da violência e desorganização social, chegando em alguns casos ao desaparecimento do Estado como instituição, foi uma onda de movimento imigratório com direção à Europa. Isto se deu, entre muitos fatores, à situação socioeconômica desenvolvida no espaço europeu e pela proximidade geográfica com os Estados/continentes de origem dos imigrantes. A pressão imigratória resultante tem provocado impactos, cada vez mais significativos, nos diversos setores das sociedades dos Estados locais.

A UE, como melhor exemplo de materialização de instituição de liderança regional, só recentemente começou a perceber a amplitude destes impactos e suas conseqüências sobre os Estados-membros. É oportuno também contextualizar o momento em que a pressão imigratória ocorre, um período de grave crise econômica pela qual passam os Estados-membros da UE, além de uma crise política e institucional, simbolizada na decisão do Reino Unido em deixar a UE, o Brexit. Para lidar com o fenômeno, abordagens anteriores no controle, acolhimento e integração dos imigrantes, com forte influência do nacionalismo exacerbado, xenofobia e pouca visão de futuro, levaram à formação de guetos e comunidades culturais de estrangeiros. Tais comunidades proliferaram, muitas vezes conservando seus costumes de origem e com forte rejeição tanto pelos nacionais locais, quanto pelos próprios

imigrantes em relação à cultura local. O resultado foi a ênfase das diferenças e segregação, frustrações, ressentimentos, criminalidade, extremismo e o terrorismo. A UE encontra-se ainda em fase de aprendizado sobre as formas mais eficazes para lidar com a imigração massiva e crescente, porém, em meio às medidas em curso, o presente trabalho permitiu identificar um padrão de atuação eficaz, na forma de um trinômio: Controle de Fronteiras, Integração e Acordos com os Estados de origem dos imigrantes. Ao dificultar a entrada de pessoas indesejadas (como os criminosos), permitir a inserção de imigrantes no mercado de trabalho, contribuindo com impostos e alargando a base da pirâmide etária, torna-se possível o desenvolvimento do Estado acolhedor, ao preencher espaços os quais, de outra forma, seria difícil fazê-lo. Esta cadeia de eventos pode reduzir o problema de envelhecimento da população europeia, assim como o consequente peso das pensões e benefícios previdenciários sobre o PIB.

Contudo, os impactos da pressão imigratória são sentidos, primeira e efetivamente, pelo Estado-membro, principalmente se este se encontra na linha de frente, na periferia geográfica da UE. Como instituição, seria esperado que a UE atuasse de maneira próxima aos seus Estados-membros, oferecendo recursos, tanto humanos como financeiros, de maneira coordenada com outros Estados. Porém, percebe-se que a UE passou a atuar neste sentido nos últimos anos, após um período de distanciamento, tendo deixado ao Estado-membro toda a tarefa de adoção de medidas e absorção dos custos financeiros concernentes. Permeando este ambiente, a UE também exige, por parte dos Estados-membros, a adoção de medidas de austeridade econômica, com vistas ao equilíbrio econômico ante à crise mundial. Como consequência, desenvolveu-se em alguns Estados um sentimento de abandono e injustiça em direção à UE. O Brexit, a ascensão de movimentos xenofóbicos, de partidos extremistas de direita, explorando o populismo, assim como os atentados terroristas ocorridos no Reino Unido e na França, formam uma realidade e sinalização. Aparentemente, a UE tem

começado a reconhecer que é necessária uma maior aproximação com os Estados-membros, na forma de trabalho em conjunto para a solução da pressão imigratória. Por meio da criação de fundos para suportar as ações e uma melhor coordenação com os Estados-membros, a UE tem aumentado sua contribuição efetiva para aliviar a carga dos Estados geograficamente na linha de frente.

A Itália, conforme visto no estudo de caso, vive uma grave crise econômica, ao mesmo tempo que é pressionada tanto pelo crescente movimento imigratório como pela UE na adoção de políticas de austeridade econômica. Ao enfrentar quase que inteiramente sem apoio na sua área a pressão imigratória, a Itália vê sua crise econômica, social e política se agravar. Por outro lado, a postura acolhedora e humanitária de seu povo ajuda a tornar o problema imigratório um pouco menos agudo. Aqui também constata-se a eficácia do trinômio Controle de Fronteiras, Integração e Acordos com os Estados de origem dos imigrantes, na produção de bens e serviços, ocupação de postos de trabalho, contribuição com impostos e redução do custo previdenciário sobre o PIB italiano. Todavia, o já mencionado distanciamento e as imposições da UE, somados à adoção de políticas institucionais diferentes desta última em relação a outros Estados, causam sérias barreiras políticas e descontentamento crescente em toda a Itália. O recente aporte financeiro para a Turquia deveria ser também endereçado à Itália, não só para permitir a implementação das ações necessárias, como também para não contribuir para a justificada frustração italiana. O estudo de caso serve, entre outros aspectos, para lembrar à UE que o desmoronamento de um Estado-membro causará um “efeito dominó” sobre os outros Estados e a UE como um todo.

O Brasil, historicamente acolhedor e integrador por excelência de imigrantes provenientes de uma multiplicidade de Estados, além de possuir uma extensão territorial de proporções continentais, reúne condições atrativas para os imigrantes. Por outro lado, não se tem uma Política Imigratória claramente conhecida, definida e estruturada. A nova Lei de

Imigração possui um viés voltado a aspectos humanitários e de integração dos imigrantes. Porém, tendo em vista os acontecimentos no momento em que o presente trabalho é desenvolvido, principalmente na Venezuela e na Colômbia, a pressão imigratória já se faz aumentada, por exemplo, em cidades e regiões amazônicas de baixa demografia, produzindo impactos significativos. A penetração de traficantes de drogas e outros elementos indesejáveis, pode produzir também consequências sobre a já alarmante criminalidade no Brasil. Assim, há necessidade dos aspectos de segurança serem abordados e desenvolvidos tempestivamente.

A coordenação da Política Imigratória no Brasil encontra-se dividida entre Ministérios, sem a devida sistematização de ações. Contudo, a Secretaria Nacional de Justiça consolidou uma proposta de abordagem no documento “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”. Em tal documento, está claramente definido entre as principais propostas/bases a “preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico atual, com a inauguração de um novo ciclo de migrações internacionais”. Porém, sem pragmatismo e uniformização nas ações, certamente haverá ineficiência e custo aumentado ao erário. Neste sentido, para diversos dispositivos na nova Lei de Imigração, já é possível descortinar impactos significativos na forma de demanda por investimentos aumentados. Não menos importante, em cenário de crise econômica e desemprego, a tradicional cordialidade brasileira no acolhimento de imigrantes poderá ser afetada. No caso europeu, a pergunta sobre receber ou não os imigrantes foi respondida e, daí, decorreram todas as ações associadas. No Brasil, aparentemente a resposta à questão da imigração será sempre afirmativa no sentido de recebê-los. O caso europeu serve como exemplo para a adoção de medidas que se mostram mais eficazes, devidamente adaptadas ao fenômeno local no Brasil. Além disso, existe aderência dos benefícios a serem extraídos do movimento imigratório com a situação europeia, na medida que uma grande discussão atual no Brasil se dá sobre a crise previdenciária, devida,

principalmente, ao envelhecimento da população brasileira. Assim, a experiência europeia pode ser útil nas abordagens a serem implementadas no Brasil.

As Forças Armadas vêm contribuindo há muito tempo na tarefa de controle fronteiriço e ações mitigadoras da penetração de criminalidade (inclusive ambiental) no território nacional, numa Amazônia com baixíssima demografia e com deficiência de meios. A MB, que tem protagonismo de longa data na região amazônica, se encontra em situação de desafio para fazer frente, junto com as demais Forças e PF, à mitigação das consequências desastrosas de um movimento imigratório com nível de controle inadequado. Ressalta-se também que a MB já emprega uma parcela de seus recursos em trabalho social junto à população amazônica, assim como no patrulhamento das águas jurisdicionais. Além do recompletamento dos recursos para enfrentar tal desafio, deverão ser estabelecidas diretivas claras quanto, por exemplo, a pedidos de asilo e refúgio, de forma a orientar e amparar as ações da MB.

Navios da MB cruzam com frequência regiões no mundo com concentração significativa de imigrantes, além da projeção de uma possibilidade real de um aumento de tentativa de cruzamento regular ou irregular da fronteira brasileira, empregando, por exemplo, os rios amazônicos.

Uma derradeira reflexão que se faz necessária neste trabalho se dá no sentido de que é possível que haja um esgotamento ou saturação da capacidade europeia no acolhimento de imigrantes, ou mesmo uma mudança na postura e abordagem atuais, em direção aos movimentos contrários à imigração. Tendo em vista os meios empregados pelos imigrantes e traficantes de seres humanos, particularmente os marítimos, assim como a área SAR do Brasil, com abrangência até quase o Continente Africano, pode acontecer um redirecionamento da imigração para a América do Sul, e neste caso, além da fronteira amazônica, um quantitativo de imigrantes começaria a tentar chegar ao Brasil pelo Oceano

Atlântico. Entende-se então que o Governo brasileiro deve se concentrar o quanto antes sobre o fenômeno migratório para o Brasil e dotar os órgãos de controle de fronteiras, sociais, infraestrutura, saúde, as Forças Armadas e a MB das condições necessárias e suficientes para fazer frente a tal problema.

REFERÊNCIAS

- ACNUR, **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em : 04 jun.2017.
- ADAMSON, F. B. Crossing Borders: International Migration and National Security. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 165–199, 2006. Disponível em <http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/IntlSecurity2008_docs>. Acesso em 01 mar. 2017.
- ADLER, K. Migration crisis: Italy threatened by national crisis. **BBC**. 2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-36080216>>. Acesso em 12 jun. 2017.
- AIYAR S. *et al.* The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. **International Monetary Fund**. 2016. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.
- ALBANI, M. *et al.* Dynamic Historical Analysis of Migration in Italy. **Demografia**, vol. 57, n. 5, p. 39-72, English Edition. 2014. Disponível em: <demografia.hu/en/publicationsonline/index.php/.../article/.../683>. Acesso em 11 mai. 2017.
- ARKIN, W. M. The Difference Was in the Details. **The Washington Post**. 17 jan. 1999, pág. B1. Disponível em <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/iraq/analysis.htm>>. Acesso em 02 jun. 2017.
- BANULESCO-BOGDAN, N. Top 10 of 2016 – Issue #5: As Publics Fear Loss of National Identity, Far-Right Populist Movements Gain Strength. **Migration Policy Institute**. 2016. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2016-%E2%80%93-issue-5-publics-fear-loss-national-identity-far-right-populist-movements-gain>>. Acesso em: 17 jun. 2017.
- BARR, N. e MORENG B. The Graveyard of Caliphates Power - The Failure of ISIS in Afghanistan. **Foreign Affairs**. 2016. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2016-01-13/graveyard-caliphates>>. Acesso em: 04 jun. 2017.
- BARRETO, L. P. T. F. (Org.) Refúgio no Brasil – A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. Brasília: **Ministério da Justiça e ACNUR**. 2010. 216 p. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2017.
- BBC News, 2017. **Why There is a War in Syria?** Disponível em <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35806229>>. Acesso em 27 mai. 2017.
- BEARDEN, M. Afghanistan, Graveyard of Empires. **Foreign Affairs**. Vol. 80, n. 6, p. 17-30, 2001. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2001-11-01/afghanistan-graveyard-empires>> . Acesso em 04 jun. 2017.

BEAUCHAMP, Z. Macron vs. Le Pen: the French presidential election, explained. **VOX**. 2017. Disponível em: <<https://www.vox.com/world/2017/5/5/15543294/french-election-macron-le-pen>>. Acesso em: 17 jun.2017.

BEGLEITER, R.. Zaire's rebellion is Cold War's bitter fruit. **CNN**. 1997. Disponível em <<http://edition.cnn.com/WORLD/9703/21/zaire.collapse/>>. Acesso em 18 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em Números**. 2017. Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf/vie w>. Acesso em 18 jul. 2017.

CALAVITA, K. **Italy: Immigration, Economic Flexibility, and Integration**. University of California, Irvine. California. 2006. 71p. Disponível em: <https://liberalarts.utexas.edu/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/calavita.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.

CÂMARA, A. R. T., **Propostas de Mudanças para a Política Migratória Brasileira com Base no Projeto da Nova Lei de Migração**. 2015. 61 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/595721/mod_resource/content/1/Antonio%20Tadeu%20de%20Oliveira.Migra%C3%A7%C3%B5es%20internacionais%20e%20politica%20migrat%C3%B3ria%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 15 jul. 2017.

CARRANCA, A. Pesadelo no Mediterrâneo: Lei mais dura na Europa, mais mortos no mar. **O Estado de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,lei-mais-dura-na-europa-mais-mortos-no-mar,1000073927>>. Acesso em 07 nov. 2017.

CLARK, J. Debacle in Somalia. **Foreign Affairs**. 1992. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/somalia/1993-02-01/debacle-somalia>>. Acesso em 27 mai. 2017.

CROCKER, C. A. The Lessons of Somalia: Not Everything Went Wrong. **Foreign Affairs**. 1995. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/somalia/1995-05-01/lessons-somalia-not-everything-went-wrong>. Acesso em 27 mai. 2017.

den HERTOOG, L. Mapping the funding for EU external migration policy. **CEPS Paper in Liberty and Security in Europe**. n. 95 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2095%20LdH%20Mapping%20Funding%20final.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2017.

DILLON, D. Kurds in middle of Mideast tug-of-war. **CNN World News Story Page**. 1996. Disponível em <<http://edition.cnn.com/WORLD/9609/01/kurds/>>. Acesso em 02 jun. 2017.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Eritrea. **Encyclopædia Britannica Online**. 2017a. Disponível em <<https://www.britannica.com/place/Eritrea/History>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Iraq War 2003-2011. **Encyclopædia Britannica**

Online. 2017b. Disponível em <<https://www.britannica.com/event/Iraq-War>>. Acesso em 02 jun. 2017.

ESTARQUE, M. A crise na Venezuela cruza a fronteira de Roraima. **Carta Capital**. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/a-crise-na-venezuela-cruza-a-fronteira-de-roraima>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Migration and Foreign Affairs. **Management Plan 2017 – 2017**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-migration-and-home-affairs_en>. Acesso em: 09 jun. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Migration and Foreign Affairs. **Strategic Plan 2016-2020 –** 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-home_may2016_en.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2017.

EUROPEAN PLATFORM FOR REHABILITATION. **Briefing paper on Migration: What role for social service providers in the integration process of migrants?** 2016. Disponível em:<<http://www.los.dk/aktuelt/kurser-og-arrangementer/oplaeg-i-pdf-format/EPRPaperonMigration.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

EUROSTAT. 2017, Disponível em <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

FABBE, K.; HAZLETT, C.; SINMAZDEMIR, T. What Do Syrians Want Their Future to Be? A Survey of Refugees in Turkey. **Foreign Affairs**. 2017. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-05-01/what-do-syrians-want-their-future-be>>. Acesso em: 05 jun.2017.

FILMORE, M. L. R. **Italy, the European Union, and Mediterranean migrants: opportunity from crisis?** 2016. 93 f. Tese de Mestrado (*Master of Arts in Security Studies – Europe and Asia*) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2016. Disponível em: <http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/50539/16Sep_Fillmore_Matthew.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 jun. 2017

FRANÇA, J. L. e VASCONCELLOS, A. C. de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255p.

FRONTEX. **Risk Analysis for 2017**, Warsóvia, 2017a. Disponível em <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis>. Acesso em 01 mar. 2017.

FRONTEX. 2017b, Disponível em <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes>>. Acesso em: 27 mai. 2017).

FUCHS, R. A. Germany is not Shrinking. **Deutschewelle**. 2017. Disponível em:<<http://www.dw.com/en/germany-is-not-shrinking/a-37415327>>. Acesso em 17 jun. 2017.

GEBRELUEL, G. Out of Eritrea – The Real Story About One of Europe’s Largest Groups of Asylum Seekers. **Foreign Affairs**. 2015. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/eritrea/2015-10-26/out-eritrea>>. Acesso em: 29 mai. 2017.

GILBERT, L. D. A Retrospective Examination of Post-Cold War Conflicts in Africa: Ended, Abated and Prolonged Conflicts. **International Journal of Humanities and Social Science**. Vol. 4, n.9, p. 151-162, 2014. Disponível em <http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_4_No_9_July_2014/16.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

GREENE, M. Europe's Closed-Door Policy. **Foreign Affairs**. 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2016-02-22/europes-closed-door-policy>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

HAASE N. e SOMASKANDA, S. Why Germany's far-right flourishes in Dresden. **Deutschewelle**, 2017. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/why-germanys-far-right-flourishes-in-dresden/a-39076094>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

HAASS, R. N. The Middle East: No More Treaties. **Foreign Affairs**. Vol. 75, n.5, p. 52-63, 1996. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/1996-09-01/middle-east-no-more-treaties>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

HECKMANN, F. Understanding of Creation of Public Consensus – Migration and Integration in Germany 2005 to 2015. **Transatlantic Council on Migration**. 2016. 23p. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/research>>. Acesso em 03 mar. 2017.

HOF, F. C. Mapping Peace between Syria and Israel. **United States Institute of Peace**. 2009. Disponível em <<https://www.usip.org/sites/default/files/resources/mappingpeace.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

IOM, **Mixed Migration Flows in the Mediterranean**, 2017. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Mixed-Migration-Flows-Mediterranean-Compilation-Report-No2_9Feb2017.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2017.

KHEDERY, A. Iraq in Pieces – Breaking up to Stay Together. 2015. **Foreign Affairs**. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2015-09-22/iraq-pieces>>. Acesso em 02 jun. 2017.

KING, R. e LULLE, A. Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities - A Policy Review. **European Commission. Directorate General for Research and Innovation**. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2017.

KLARE, M. T. The New Geography of Conflict. **Foreign Affairs**. 2001. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2001-05-01/new-geography-conflict>>. Acesso em 26 mar. 2017.

LEITE, A. P. M. R. **O Complexo de Segurança na União Européia: um estudo das implicações de segurança e defesa a partir da análise da crise de refugiados**. Orientador: Prof. Dr. Bruno Sciberras de Carvalho. 2016. 173f. Tese (Doutorado em História Comparada) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

LIAKHOVSKY, A. The Civil War in Afghanistan, **National Security and the Future**, Vol.

9, n.3, p. 185-212, 2008. Disponível em <hrcak.srce.hr/file/28765>. Acesso em 25 mar. 2017.

MALLENDER, J. *et al.* Discrimination of migrant workers at the workplace. **European Parliament. Directorate General For Internal Policies**. 2014. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518768/IPOL-EMPL_NT\(2014\)518768_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518768/IPOL-EMPL_NT(2014)518768_EN.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. **International Security**. Inverno 1994/95. Vol. 19, n.3, p.5-49. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MEDEIROS, S. E. **Políticas Imigratórias: por uma avaliação dos seus fundamentos e limites na contemporaneidade**. Orientador: Prof. Doutor Renato Lessa. 2005. 274 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2005.

MIOTTO, G. A. **Comando Militar da Amazônia**. Manaus. Palestra proferida para o Curso Superior de Defesa, Manaus, 03 jul. 2017.

O'HANLON, M. Staying Power - The U.S. Mission in Afghanistan Beyond 2011. **Foreign Affairs**. Vol. 89, n.5, p. 63-79. 2010. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2010-09-01/staying-power>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

OLIVEIRA M. M. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**. Instituto de Estudos Avançados. Universidade de São Paulo. Vol. 89, n. 5, p. 183-196. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200014>. Acesso em: 26 fev. 2017.

PIPES, D. Is Damascus Ready for Peace? **Foreign Affairs**. Vol. 70, n.4, p. 36-52, 1991. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/1991-09-01/damascus-ready-peace>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

RAMET, S. P. War in the Balkans. **Foreign Affairs**. 1992. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1992-09-01/war-balkans>>. Acesso em 26 mar. 2017.

RASHID, A. The Taliban: Exporting Extremism. **Foreign Affairs**. Vol. 78, n. 6, p. 22-35, 1999. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/1999-11-01/taliban-exporting-extremism>> . Acesso em 26 mar. 2017.

RODMAN, P. W. Middle East Diplomacy After the Gulf War. **Foreign Affairs**. 1991. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/1991-03-01/middle-east-diplomacy-after-gulf-war>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

RUBIN, B. R. Saving Afghanistan. **Foreign Affairs**. Vol. 80, n.1, p. 57-78. 2007. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2007-01-01/saving-afghanistan>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

SALEH, T. Imigrantes se arriscam em barcos ilegais rumo à Europa. **Portal Terra**. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/europa/imigrantes-se-arriscam-em-barcos-ilegais-rumo-a-europa,3bfb124219638410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>> Acesso em 07 nov. 2017.

SANDERS IV, L. Report: Germany fails to tackle rise in hate crimes against refugees. **Deutschewelle**, 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/report-germany-fails-to-tackle-rise-in-hate-crimes-against-refugees/a-19319098>>. Acesso em: 17 jun.2017.

SOLANA, J. NATO's Success in Kosovo. **Foreign Affairs**. 1999. Disponível em <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1999-11-01/natos-success-kosovo>>. Acesso em 26 mar. 2017.

SOLARI, S. How immigrants are saving the Italian economy and pensions. **Open Migration**. 2016. Disponível em: <<http://openmigration.org/en/op-ed/how-immigrants-are-saving-the-italian-economy-and-pensions/>>. Acesso em 12 jun. 2017.

THE ECONOMIST. 2016. **The economic impact of refugees - For good or ill**. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21688938-europes-new-arrivals-will-probably-dent-public-finances-not-wages-good-or>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

VELASCO, C. e MANTOVANI F. Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF. **Portal G1**. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>>. Acesso em 15 jul. 2017.

WALLER, N. A. Chechen War by Proxy - Two Old Rivals Fight on - In Ukraine. **Foreign Affairs**. 2015. Disponível em < <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2015-04-01/chechen-war-proxy>>. Acesso em 26 mar. 2017.

WEINER, M. Bad Neighbors, Bad Neighborhoods: an Inquiry into the Causes of Refugees Flows. **International Security**. Vol. 21, n.1, p. 5-42. 1996. Disponível em <<https://muse.jhu.edu/article/447430>>. Acesso permitido pela Universidade de Hertfordshire em: 16 fev. 2017.

ZECA, E. J. Conflitos Armados Contemporâneos e Movimentos Migratórios: Entre a Emergência Humanitária e os Imperativos de Segurança dos Estados. **Boletim Mensal do CEEI/ISRI, Informação e Análise Estratégica**, n. 04, dez. 2015. Disponível em <<http://www.academia.edu/20771368>>. Acesso em 05 mar. 2017.

APÊNDICE A

TIPOS DE IMIGRANTES, LEIS E TRATADOS

A Organização Internacional para a Imigração (IOM), agência da ONU, define o migrante como:

“[...] any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person's legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is. IOM concerns itself with migrants and migration related issues and, in agreement with relevant States, with migrants who are in need of international migration services”.

Assim, estão incluídos nesta definição os migrantes voluntários ou forçados, regulares ou irregulares, independente da causa do movimento e da duração da estadia. No que diz respeito ao presente trabalho, é particularmente importante considerar a migração forçada, que de acordo com a IOM é considerada como “aquela na qual um elemento de coerção existe, incluindo ameaças à vida ou sobrevivência, de causas naturais ou provocadas pelo ser humano, como por exemplo os refugiados, os deslocados devido aos desastres naturais ou ambientais, fome, entre outros no gênero”.

Um tipo de migrante regular é aquele que pediu asilo ao Estado de destino, definido pela IOM como:

“**Asylum seeker** - A person who seeks safety from persecution or serious harm in a country other than his or her own and awaits a decision on the application for refugee status under relevant international and national instruments. In case of a negative decision, the person must leave the country and may be expelled, as may any non-national in an irregular or unlawful situation, unless permission to stay is provided on humanitarian or other related grounds”.

Cabe destacar que pela definição acima, um solicitante de asilo poderá vir a se transformar numa espécie de migrante irregular, neste caso precisando de ações humanitárias para a resolução das controvérsias.

Outro tipo de migrante importante para este trabalho, na medida em que está relacionado (mas não se restringe a) aos conflitos armados: os refugiados. Conforme Zeca (2015, p. 7) e Leite (2016, p. 93), a situação de refugiado foi formalmente estabelecida pelo

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que vigorou a partir de 1954. Em seu Artigo 1º o documento define (LEITE, 2016, p.93):

“Art. 1º - Definição do termo ‘refugiado’

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.”

Por fim, tem-se a classificação, pela IOM, da migração irregular:

“Irregular migration - Movement that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries. There is no clear or universally accepted definition of irregular migration. From the perspective of destination countries it is entry, stay or work in a country without the necessary authorization or documents required under immigration regulations. From the perspective of the sending country, the irregularity is for example seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or travel document or does not fulfill the administrative requirements for leaving the country. There is, however, a tendency to restrict the use of the term "illegal migration" to cases of smuggling of migrants and trafficking in persons”.

É interessante notar que a definição acima apresenta já uma controvérsia, uma vez que afirma não existir um consenso quanto à definição do imigrante irregular, dependendo inclusive do ponto de vista, do Estado de origem ou de destino. A IOM então declara que a “tendência” é restringir o termo aos casos de contrabando de migrantes e para tráfico humano.

Embora tenha constituído um avanço significativo à sua época, os dispositivos da Convenção de 1951 e seus Artigos foram elaborados com o viés intimamente ligado ao fluxo de imigração gerado pela Segunda Guerra Mundial. Assim, além das limitações geográficas e temporais originais, à medida que outros movimentos foram surgindo, como por exemplo àqueles ligados à descolonização, tornaram necessária uma revisão, o que foi feito em 1967, pelo Protocolo de Nova Iorque (LEITE, 2016, p. 93). Em adição, a IOM destaca a Convenção

da Organização da Unidade Africana (OAU) em 1969, de abrangência continental e restrita ao continente africano, que definiu o refugiado como “qualquer pessoa compelida a deixar seu país de origem devido à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbam seriamente a ordem pública em qualquer parte ou na totalidade do seu país de origem ou nacionalidade”. A IOM também dá importância à Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 1984), limitada a países latino-americanos, que estabeleceu que os refugiados também incluem as pessoas que deixam seus países ante a “ameaça às suas vidas, segurança ou liberdade, provocada por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações generalizadas dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública”.

A referida Convenção de 1951 também estabelece um direito importante ao refugiado, ao obrigar o Estado a prover asilo e proteção, conforme o Artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que preconiza que “todos os indivíduos têm o direito de procurar e de beneficiar de asilo, desde que sejam vítima de perseguição, em outros Estados”.

Além disso, é previsto também o chamado princípio de “*non-refoulement*” (não-devolução), por meio do qual nenhum Estado deve expulsar ou devolver um refugiado, contra a vontade do mesmo, para um território onde seja perseguido. Não menos importante, a Convenção obriga o Estado onde aportou o refugiado a formalização de documentação, aí incluindo os específicos da situação de refugiado, como, por exemplo, um passaporte (ZECA, 2015, p. 7).

O Brasil aderiu à Convenção de 1951 com as cláusulas limitantes em 1961 e em 1972 ao Protocolo (retirando a cláusula temporal), suprimindo a cláusula geográfica em 1989 (LEITE, 2016, p. 94). Conforme Barreto (2010, p. 19) “... em 1989, por meio do decreto nº 98.602, o Brasil levanta a reserva geográfica, aderindo plenamente então à Declaração de

Cartagena ...”. Além disso, sobre a Lei nº 9.474, de 1997 (Estatuto do Refugiado) é dito que “... redigida em parceria com o Acnur e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo.”

APÊNDICE B

DADOS DISPONIBILIZADOS PELA COMISSÃO EUROPEIA

A partir dos dados disponibilizados pela Eurostat (2017), foi possível compilar as séries temporais relativas aos pedidos de asilo de cidadãos de alguns dos principais Estados de origem, no que diz respeito ao número de imigrantes em direção à Europa e no período de 1991 a 2016. Neste trabalho foram analisados dados referentes à Síria, Estados da antiga Iugoslávia, Afeganistão, Iraque, Somália, Nigéria, Eritreia e República Democrática do Congo, como Estados geradores de importantes migrações devido a conflitos armados após a Guerra Fria.

No que diz respeito aos Estados de destino destes pedidos de asilo, os dados disponibilizados pela Eurostat (2017), empregados no presente trabalho, se referem a: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia, Suécia e Suíça³³.

As Tabelas 2 (total anual dos pedidos de asilo relativos aos cidadãos dos países da antiga Iugoslávia) e 3 (dados relativos aos demais países de origem de imigrantes empregados no presente trabalho) fornecem os subsídios para a consolidação da Tabela 1.

Os Gráficos 3, 4 e 5 em seguida apresentam as estatísticas temporais do número de pedidos de asilo aos Estados europeus, entre 1991 e 2016, por imigrantes provenientes do Afeganistão, Iraque e Síria, respectivamente.

³³ Os dados referentes à Croácia e Lichtenstein somente foram incluídos pela Eurostat a partir de 2008.

TABELA 2
Pedidos de Asilo a Estados europeus pelos cidadãos dos países da antiga Iugoslávia de 1991 até 2016.

Ano	Sérvia e Montenegro (Até 2006)	Sérvia (após 2006)	Montenegro (após 2006)	Bósnia e Herzegóvina	Macedônia	Eslovênia	Croácia	Kosovo (*)
1991	0	0	0	0	260	0	100	0
1992	6475	0	0	1180	790	67440	1560	0
1993	1235	0	0	1265	1805	25	1955	0
1994	7875	0	0	10645	750	10	5775	0
1995	4005	0	0	1080	295	0	385	0
1996	22335	0	0	225	325	35	290	0
1997	23530	0	0	5300	985	40	860	0
1998	62420	0	0	7515	640	30	1165	0
1999	79735	0	0	5170	970	30	2210	0
2000	31885	0	0	8925	455	30	460	0
2001	19365	0	0	8710	4120	25	1870	0
2002	18940	0	0	2480	2335	25	480	0
2003	22025	0	0	4745	2370	30	720	0
2004	19610	0	0	4970	2075	15	490	0
2005	21345	0	0	3880	1625	5	295	0
2006	13950	0	0	1350	855	5	170	0
2007	0	12525	255	825	715	0	90	0
2008	0	15700	310	1115	930	0	115	0
2009	0	6440	275	1610	1025	5	165	14975
2010	0	18855	435	2310	8095	0	190	15175
2011	0	15635	670	2970	6570	0	85	10705
2012	0	21065	1305	6400	10785	0	220	10920
2013	0	22730	975	7325	11180	0	160	21175
2014	0	31175	1870	10900	10440	10	100	38450
2015	0	30335	4115	9105	16110	5	45	73225
2016	0	13520	1830	4495	9100	0	15	11955
Total	354730	187980	12040	114495	95605	67765	19970	196580

Fonte: Dados compilados pelo Autor, a partir do banco de dados disponibilizado pela Eurostat (2017).

Nota: Dados compilados pelo Autor para obter as estatísticas necessárias ao presente trabalho, a partir dos bancos de dados da Eurostat (2017).

* a partir de 2008.

TABELA 3
Pedidos de Asilo a Estados europeus pelos cidadãos de origem na República Democrática do Congo, Eritreia, Somália, Nigéria, Afeganistão, Iraque e Síria, de 1991 até 2016.

Ano	República Democrática do Congo	Eritreia	Somália	Nigéria	Afeganistão	Iraque	Síria
1991	14110	0	8560	11825	8015	6550	1155
1992	17435	0	10845	12630	7105	9230	715
1993	8570	0	9405	2530	7615	8805	595
1994	8470	30	10550	6215	3685	7395	595
1995	3045	65	9010	6675	3135	5255	365
1996	5065	190	5675	5770	10655	20170	2560
1997	75	610	6910	3765	13545	35295	2395
1998	0	770	9825	3370	16005	28245	3005
1999	10	1280	13520	2010	21600	27510	4090
2000	15	1220	9945	2965	25050	32725	4560
2001	5	1460	11140	4525	45390	40440	3665
2002	6140	2000	11735	9585	19910	35615	2390
2003	10295	2720	14725	12055	13705	22970	3015
2004	8240	2605	7860	10305	8245	8370	2990
2005	6900	4650	6515	7720	7255	11740	3835
2006	4760	4690	6560	5300	7680	20285	3420
2007	4000	3930	9335	5210	7670	38465	5030
2008	4440	9560	19390	12275	11925	32230	4725
2009	5240	9725	21770	12635	25075	20990	5440
2010	5800	8050	16105	9140	22255	16950	5600
2011	6530	10420	15260	15305	30245	16120	9240
2012	8585	11990	17270	10630	30410	13875	25665
2013	8620	20290	18805	13950	27845	11330	52750
2014	7535	46750	18160	21325	42735	21900	127890
2015	6450	47050	22855	32335	196260	130395	383680
2016	5905	40255	21810	48870	190230	131615	342000
Total	156240	230310	333540	288920	803245	754470	1001370

Fonte: Dados compilados pelo Autor, a partir do banco de dados disponibilizado pela Eurostat (2017).

Nota: Dados compilados pelo Autor para obter as estatísticas necessárias ao presente trabalho, a partir dos bancos de dados da Eurostat (2017).

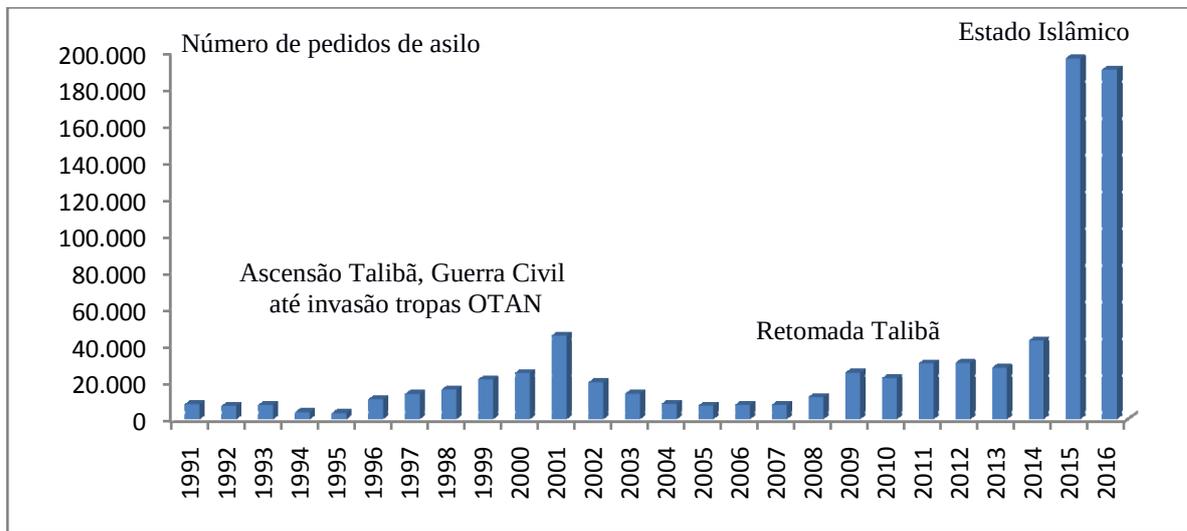


Gráfico 3 – Distribuição do número de pedidos de asilo de cidadãos afegãos para os Estados europeus x Ano. Fonte de dados: Dados compilados pelo Autor, a partir do banco de dados disponibilizado pela Eurostat (2017).

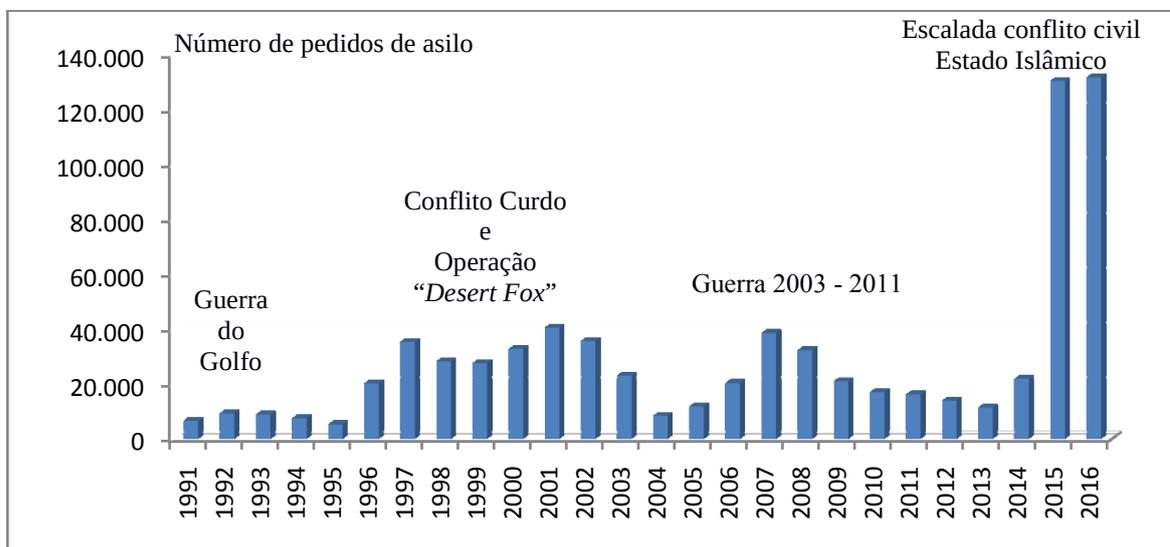


Gráfico 4 – Distribuição do número de pedidos de asilo de cidadãos iraquianos para os Estados europeus x Ano. Fonte de dados: Dados compilados pelo Autor, a partir do banco de dados disponibilizado pela Eurostat (2017).

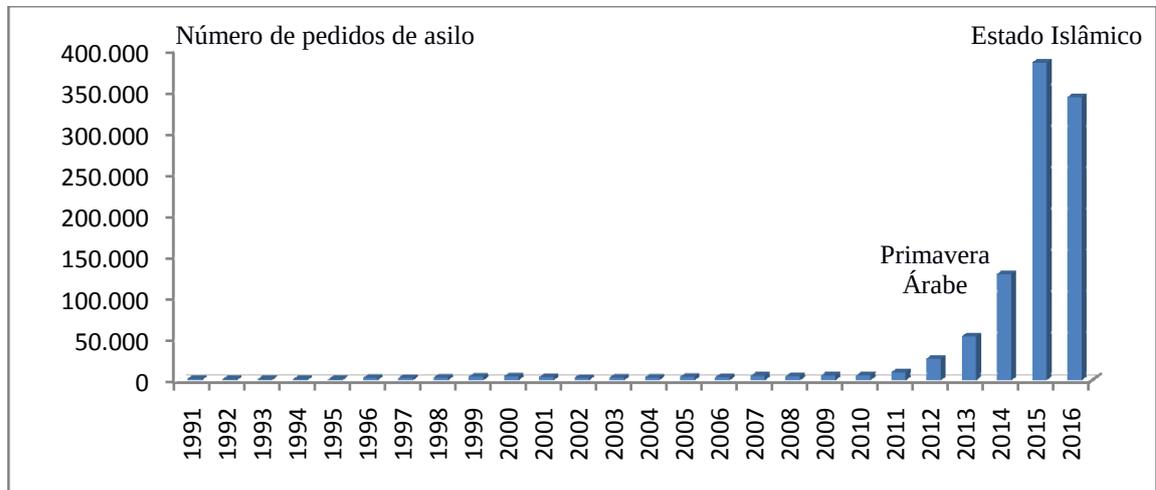


Gráfico 5 – Distribuição do número de pedidos de asilo de cidadãos sírios para os Estados europeus x Ano.
 Fonte de dados: Dados compilados pelo Autor, a partir do banco de dados disponibilizado pela Eurostat (2017).

APÊNDICE C

PRINCIPAIS ROTAS DE IMIGRAÇÃO RUMO À EUROPA

A Figura 2 mostra as principais rotas de imigrantes irregulares em direção à Europa. A partir das informações disponibilizadas pela FRONTEX (2017b), é possível sintetizar as principais características, tanto dos imigrantes que as percorrem, quanto dos meios empregados e dados demográficos ao longo do tempo. As tentativas de imigração irregular produzem a maior pressão migratória, esforço por parte dos governos e elevado custo de gerenciamento. Muitos destes imigrantes irregulares são posteriormente registrados oficialmente, chegando a pedir asilo e mudando seu “status”.

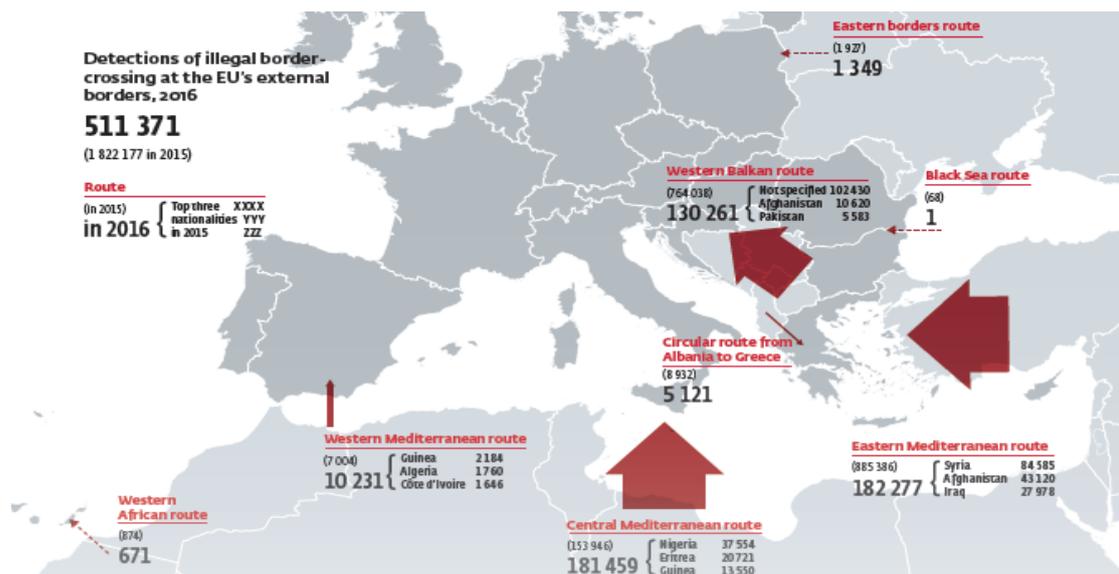


Figura 2: Principais rotas de imigração irregular para a Europa.
 Fonte: FRONTEX (2017b).

1. Rota da África Ocidental (*Western African Route*)

Rota importante na primeira década do século XXI. Os acordos entre Espanha e Senegal/Mauritânia, o controle fronteiriço e patrulha marítima contribuíram para o declínio na utilização desta rota, que era empregada por imigrantes originários principalmente no

Marrocos e Senegal. Segundo a FRONTEX (2017b), em 2015 somente 874 migrantes irregulares conseguiram utilizar a rota com sucesso.

2. Rota do Mediterrâneo Ocidental (*Western Mediterranean Route*)

Ponto de pressão a partir de 2005, utilizada principalmente imigrantes da África Subsaariana, com o perfil do imigrante econômico (FRONTEX, 2017b). Acordos entre a Espanha e Marrocos, assim como as ações de controle fronteiriço, além da queda na oferta de empregos na Espanha e pela maior chance de sucesso a partir da Líbia, ajudaram a controlar a quantidade de imigrantes nesta rota. Em 2015, os sírios constituíram a maior parcela, acompanhados por nigerianos e camaroneses. A rota também é utilizada pelo tráfico de drogas e há notícias de que as tradicionais embarcações rápidas vão sendo substituídas por aeronaves de pequeno porte e helicópteros. O Gráfico 6 mostra o número de detecções de tentativas de entrada irregular por meio dessa rota.

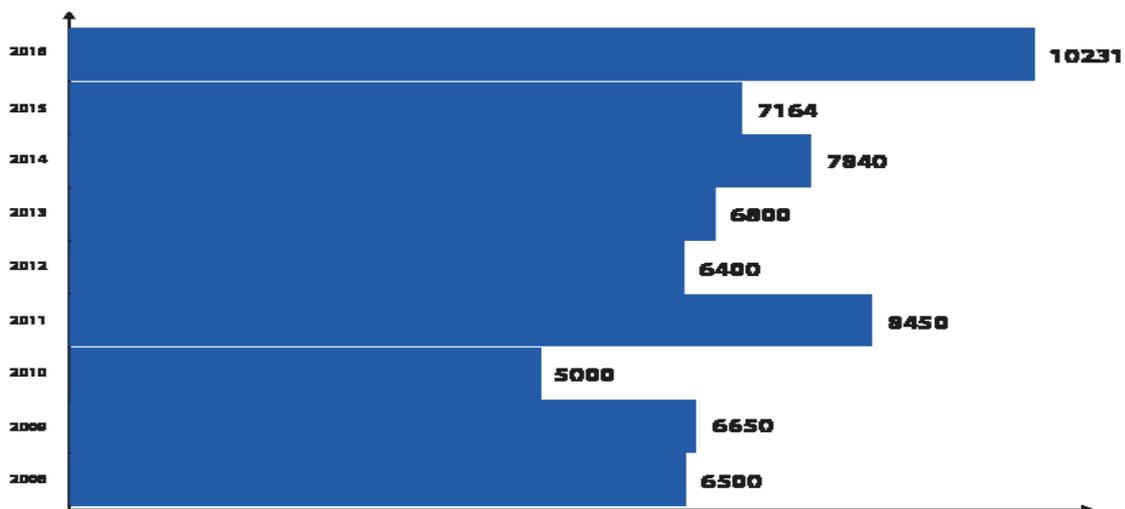


Gráfico 6: Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota do Mediterrâneo Ocidental x Ano.
Fonte: FRONTEX (2017b).

Embora a FRONTEX (2017b) não tenha apresentado uma explicação sobre o aumento recente na utilização da rota, é possível que se deva ao recrudescimento da crise na

Síria, conforme o Gráfico 3. A FRONTEX (2017b) informou que, entre janeiro e maio de 2017, aproximadamente 6.400 tentativas de cruzamento irregular empregando esta rota foram registradas.

3. Rota do Mediterrâneo Central (*Central Mediterranean Route*)

O Gráfico 7 mostra a razão pela qual a Itália é um “*Hot Spot*”. A Rota do Mediterrâneo Central tem sido uma grande fonte de pressão migratória em direção ao continente europeu.



Gráfico 7: Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota do Mediterrâneo Central x Ano.
Fonte: FRONTEX (2017b).

A partir de 2014 houve um aumento significativo na utilização desta Rota, também provavelmente devido à crise na Síria (Gráfico 3), sendo que, de janeiro a junho de 2017 foram registradas mais de 85.000 tentativas de entrada irregular na Europa. A FRONTEX (2017b) também informa que as redes de contrabando na Líbia permanecem bem estabelecidas, que são utilizadas pelos migrantes. Conforme exposto no presente trabalho, são utilizadas embarcações precárias, de modo que vários desastres de grande repercussão foram

registrados nos últimos tempos nesta rota e as operações SAR constituem grande esforço pela Marinha Italiana e outras por ela demandada, inclusive navios da MB. Além da crise síria, a Primavera Árabe também contribuiu bastante para as estatísticas desta rota.

4. Rota da Apúlia e Calábria (*Apulia and Calabria Route*)

Segundo a FRONTEX (2017b), em geral, os imigrantes interceptados na Apúlia são aqueles que entraram anteriormente na UE via Grécia. Na Calábria observa-se majoritariamente imigrantes sírios (maior parte), paquistaneses, afegãos e egípcios, com origem na Turquia ou Egito. A Primavera Árabe constituiu o período de maior atividade nesta rota, com os números decrescendo devido à preferência pela rota dos Bálcãs Ocidentais. A particularidade desta rota está no emprego, por parte dos traficantes, de embarcações de recreio (iates), alguns modificados para incluir conveses falsos, e até mulheres misturadas à pequena tripulação, como forma de despistamento. Os traficantes baseados no Egito ainda utilizam embarcações pequenas, algumas vezes rebocadas por embarcações maiores, que abrigam os imigrantes até um ponto próximo à costa italiana, onde estes são transferidos para as embarcações menores.

5. Rota Circular da Albânia à Grécia (*Circular Route from Albania to Greece*)

A migração circular ao longo da fronteira entre a Grécia e Albânia foi uma via importante de imigração irregular através da borda externa da UE (FRONTEX, 2017b). A principal causa da imigração por meio desta rota é econômica, com a oferta de trabalho temporário na agricultura e construção civil, assim como pela facilidade de cruzar a fronteira e pelo fato de que na Grécia raramente os empregadores de irregulares sofrem algum tipo de interpelação judicial. A partir de 2010, com a flexibilização da exigência de visto para

albaneses cruzarem a fronteira da UE, o número de migrantes irregulares diminuiu drasticamente (Gráfico 8). Entre janeiro e maio de 2017, houve aproximadamente 2.700 tentativas de cruzamento irregular na Rota.



Gráfico 8: Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota Circular da Albânia à Grécia x Ano.
Fonte: FRONTEX (2017b).

6. Rota dos Bálcãs Ocidentais (*Western Balkans Route*)

O grande número de imigrantes desembarcando na Grécia produziu um efeito multiplicador na Rota dos Bálcãs Ocidentais, uma vez que as pessoas que entravam na UE via Grécia tentavam abrir caminho pela República da Macedônia, Sérvia até a Hungria e Croácia e a partir de lá para a Europa Ocidental. Este fato aumentou sobremaneira o número de imigrantes que tentavam reentrar na UE através da fronteira da Hungria com a Sérvia. A construção de barreiras pela Hungria na fronteira com a Sérvia resultou num deslocamento de imigrantes pela Croácia. A maioria dos imigrantes é de origem síria, iraquianos e afegãos. Kosovares também foram detectados nesta rota. Segundo a FRONTEX (2017b), a rota dos Bálcãs Ocidentais se tornou atrativa a partir de 2012 (Gráfico 9), quando o acordo Schengen se estendeu à Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Macedônia. Outra razão

para o aumento de procura por esta rota está no fato de a Hungria ter flexibilizado a aceitação de pedidos de asilo e, mesmo depois de voltar um pouco atrás nesta política, o imigrante, uma vez solicitado o asilo, é acomodado em centros abertos para refugiados. Assim, grande quantidade deles deixam tais centros em direção a Estados europeus, principalmente Alemanha e Áustria, onde muitos pedem novamente por asilo. Entre janeiro e junho de 2017, mais de 5.500 tentativas de cruzamento irregular foram registradas nesta rota.

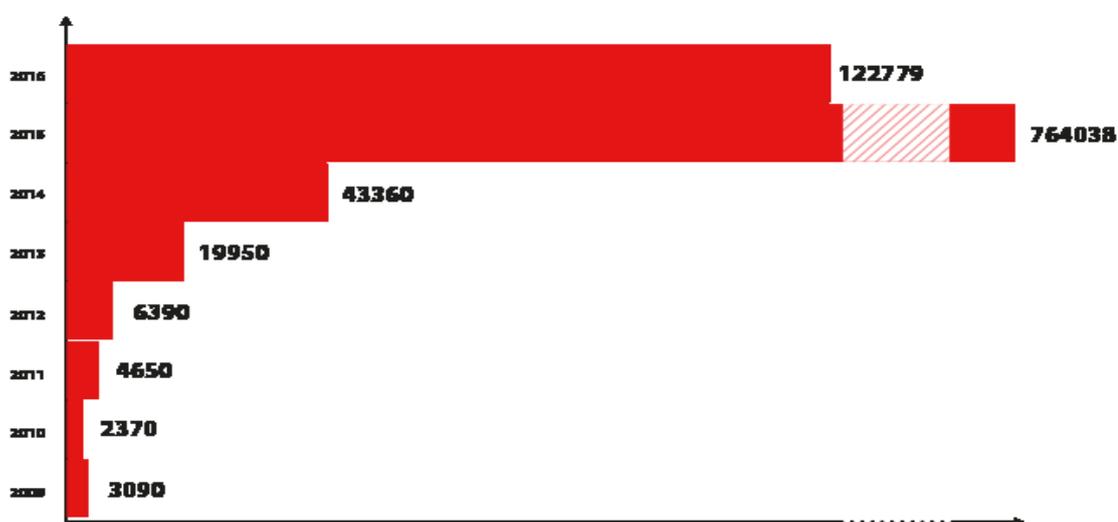


Gráfico 9: Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota dos Balcãs Ocidentais x Ano.
Fonte: FRONTEX (2017b).

7. Rota do Mediterrâneo Oriental (*Eastern Mediterranean Route*)

A partir de 2015 (Gráfico 10), observou-se um aumento significativo de imigrantes irregulares empregando esta rota, em sua maioria sírios, afegãos e somalis, provenientes das ilhas gregas e, a partir da Grécia, chegam à Macedônia. A FRONTEX (2017b) vem destacando um número crescente de agentes e embarcações para patrulhar a área e lançado algumas operações específicas por solicitação das autoridades gregas. Os meios aéreos (de Istambul diretamente para as cidades europeias) e terrestre (deixando a Turquia para a região sul da Bulgária) de transporte se juntam ao marítimo pelo mar Egeu. Alguns

fatores contribuem para a procura desta rota, entre eles a rede de tráfico humano muito desenvolvida na Turquia e o abrandamento das regras de imigração naquele Estado com relação a vários Estados africanos, o que possibilitou a chegada destes à Turquia por meio aéreo e depois realizar a tentativa de entrar na UE. Segundo a FRONTEX (2017b), de janeiro a junho de 2017, cerca de 13.000 tentativas de cruzamento irregular foram registradas nesta rota.

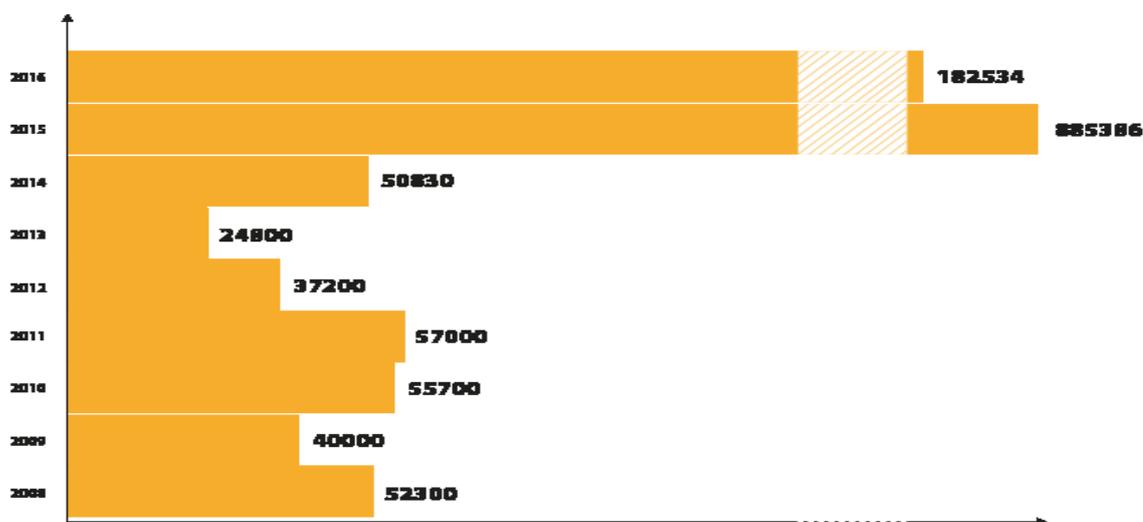


Gráfico 10: Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota do Mediterrâneo Oriental x Ano.
Fonte: FRONTEX (2017b).

8. Rota das Fronteiras Orientais (*Eastern Borders Route*)

Os 6.000 quilômetros de fronteiras terrestres da UE entre Belarus, Moldávia, Ucrânia, Rússia, Estônia, Finlândia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, Bulgária e Romênia são um grande desafio para o controle fronteiriço. Em 2015 uma nova rota de imigração surge no cenário: a Rota do Ártico, através da Rússia e suas fronteiras com Finlândia e Noruega, utilizada principalmente por afegãos e sírios (FRONTEX, 2017b). O controle sobre a passagem de ciclistas e de automóveis mantém a situação relativamente

estabilizada, além da exigência, pela Rússia, da apresentação de visto Schengen. O inverno rigoroso também contribui neste sentido.

Desde o início da estatística oficial pela FRONTEX em 2008, o número de imigrantes irregulares que utilizam a Rota das Fronteiras Orientais permaneceu relativamente constante. Entre janeiro e maio de 2017, foram registradas 271 tentativas de cruzamento irregular nesta Rota (FRONTEX, 2017b).

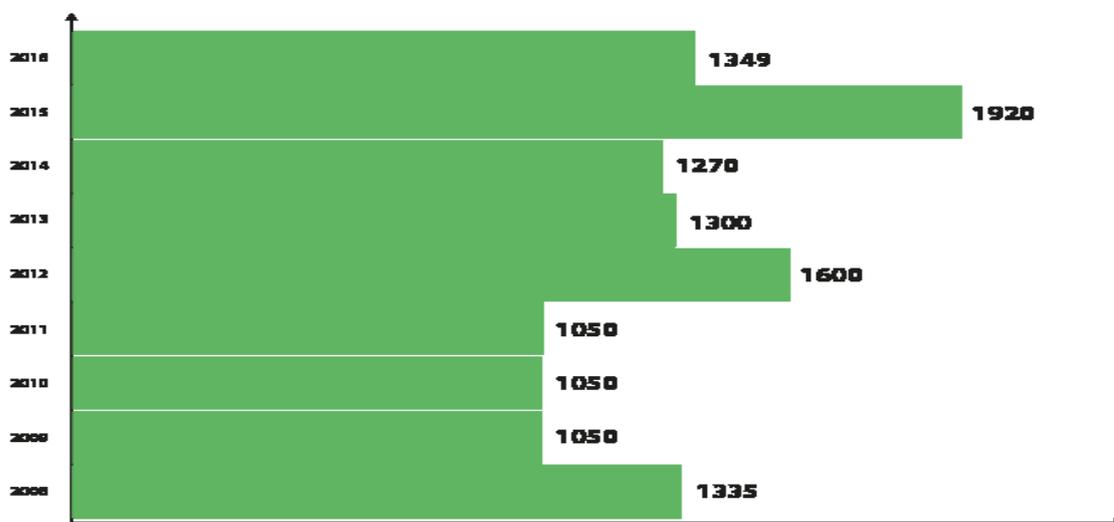


Gráfico 11: Número de tentativas de imigração ilegal pela Rota das Fronteiras Orientais x Ano.

Fonte: FRONTEX (2017b).