

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO ENTRE OS ANOS  
DE 2015 E 2016: OS REFUGIADOS ENTRE O ACOLHIMENTO E A  
SECURITIZAÇÃO**

**Beatriz Santana Vieira Santos**

**UBERLÂNDIA**

**2021**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO ENTRE OS ANOS  
DE 2015 E 2016: OS REFUGIADOS ENTRE O ACOLHIMENTO E A  
SECURITIZAÇÃO**

**Beatriz Santana Vieira Santos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração Segurança Internacional  
Orientadora: Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

**UBERLÂNDIA**

**2021**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S237 2021	<p>Santos, Beatriz Santana Viera, 1995- A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2016: [recurso eletrônico] : OS REFUGIADOS ENTRE O ACOLHIMENTO E A SECURITIZAÇÃO / Beatriz Santana Viera Santos. - 2021.</p> <p>Orientadora: Sandra Aparecida Cardozo. Coorientador: - - . Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.217">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.217</a> Inclui bibliografia.</p> <p>1. Relações Internacionais. I. Cardozo, Sandra Aparecida, 1980-, (Orient.). II. , - -, - , (Coorient.). III. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 327</p>
--------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico número 55, PPGRI				
Data:	19 de março de 2021	Hora de início:	10:00	Hora de encerramento:	12:36
Matrícula do Discente:	11912RIT004				
Nome do Discente:	Beatriz Santana Viera Santos				
Título do Trabalho:	A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2016: OS REFUGIADOS ENTRE O ACOLHIMENTO E A SECURITIZAÇÃO				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Segurança Internacional				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	A ATUAÇÃO DA ALEMANHA DURANTE A CRISE MIGRATÓRIA: DO ACOLHIMENTO À SECURITIZAÇÃO				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Profa. Dra. Cristine Koehler Zanella – UFABC; Haroldo Ramanzini Júnior - UFU; Sandra Aparecida Cardozo - UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Sandra Aparecida Cardozo, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A]provado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Sandra Aparecida Cardozo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/03/2021, às 12:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 19/03/2021, às 12:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Cristine Koehler Zanella, Usuário Externo**, em 19/03/2021, às 12:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2645293** e o código CRC **E2A38922**.

---

**Beatriz Santana Vieira Santos**

**A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO ENTRE OS ANOS  
DE 2015 E 2016: OS REFUGIADOS ENTRE O ACOLHIMENTO E A  
SECURITIZAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração Segurança Internacional  
Orientadora: Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo

---

Prof. Dra. Sandra Aparecida Cardozo (Orientadora) – UFU

---

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior – UFU

---

Profa. Dra. Cristine Koehler Zanella – UFABC

**UBERLÂNDIA**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à UFU, instituição e funcionários, pelas oportunidades, respeito e zelo oferecidos. Ainda que as causalidades do momento de pandemia tenham afastado os estudantes do ambiente (físico) acadêmico, nunca me esqueço dos vários dias no Laboratório de Informática de Economia e dos conhecimentos, esforços e amizades feitas em meio aos estudos.

Obrigada Daniel Senna por ser refúgio diante dos desafios e incertezas do mestrado, por todo apoio e momentos juntos! Guardo as lembranças de nossa amizade com muito carinho! Obrigada à turma de RI 2019-2021 – que bom que pudemos usufruir do primeiro ano de mestrado ainda em “tempos normais” – aos momentos, aulas e organização de evento juntos. Cada um com personalidades e interesses tão díspares, mas com essências complementares. Desejo a todos muito sucesso!

Agradeço aos professores com os quais tive contato durante esses anos, exemplos de dedicação e solicitude. Em especial, agradeço à professora Sandra, por todo apoio, paciência e ensinamentos nesse período.

Eterna gratidão a Deus e a família. Aos meus pais e irmã, muito obrigada: a minha mãe, pela educação e amor; a minha irmã, pelos exemplos e valores; e ao meu pai, fiel apoiador de minhas aventuras, obrigada por sempre confiar em mim!

Chego, por fim, ao encerramento de mais uma etapa com muito respeito e felicidade, e muito grata por todas as pessoas que participaram dessa experiência!

## **RESUMO**

O presente trabalho trata do processo de securitização de migrantes na Alemanha sob o contexto do atual fenômeno migratório na Europa, em ocorrência, com maior expressividade, entre os anos de 2015 e 2016. Dentre os Estados-membros da União Europeia, a Alemanha apresentou uma importante atuação no acolhimento de solicitantes de refúgio nos últimos anos, sendo, inclusive, o país do bloco europeu que mais recebeu pedidos de asilo em números absolutos. Objetiva-se averiguar e problematizar a atuação desse Estado perante tal pauta migratória, de modo a analisar as principais fundamentações e os efeitos das políticas adotadas pelo país em relação aos migrantes. Sabe-se que, em um segundo momento do contexto em questão, as medidas de acolhimento perderam espaço, visto o fomento das pressões contrárias à recepção desses indivíduos. A hipótese da pesquisa indica que, apesar dos esforços de Angela Merkel de permitir o acolhimento dos refugiados, promovendo a dessecuritização, em um segundo momento a autoridade indicou políticas securitárias, visto episódios de violência executados por migrantes e devido a pressões internas. A metodologia sugere a investigação qualitativa de documentos e discursos sobre o fenômeno migratório em pauta e a análise de políticas e medidas implementadas e defendidas tomando como principal referência a atuação de Merkel. O arcabouço teórico-analítico implica em conceitos e análises oportunos oferecidos pelo campo da Segurança Internacional, mais em específico, pela Escola de Copenhague e de Paris, uma vez que fornecem elementos para a compreensão do tratamento da questão migratória na agenda de segurança alemã tendo, como referência, aspectos teóricos e práticos de segurança.

**Palavras-chave:** Securitização. Refugiados. Alemanha. União Europeia

## **ABSTRACT**



The present work deals with the process of securitization of migrants in Germany under the context of the current migratory phenomenon in Europe, occurring, with greater expressiveness, between the years 2015 and 2016. Among the member states of the European Union, Germany has played an important role in welcoming asylum seekers in recent years, being the country in EU that received the most asylum applications in absolute numbers. The objective is to investigate and question the performance of this State in the face of such migratory issue, in order to analyze the main foundations and the effects of the policies adopted in relation to migrants. It is known that, in a second moment of this migratory context, the welcoming measures lost space, given the increase in pressure against the reception of these individuals. In this context, it was possible to verify the implementation of measures for greater control of the entry of migrants and, even, the framing of them as threats to the German State, in its social, cultural, political and economic spheres. The research hypothesis indicates that, despite Angela Merkel's efforts to allow refugees to be accommodated by promoting desecuritization, the authority subsequently indicated security policies, in view of episodes of violence carried out by migrants and due to internal pressures. The methodology suggests the qualitative investigation of documents and speeches about the migratory phenomenon on the agenda and the analysis of policies and measures implemented and defended taking Merkel's role as the main reference. The theoretical-analytical framework implies timely concepts and analyzes offered by the field of International Security, more specifically, by the School of Copenhagen and Paris, since they provide elements for understanding the treatment of the migratory issue in the German security agenda having, as a reference, theoretical and practical aspects of security.

**Keywords:** Securitization. Refugees. Germany. European Union

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	6
1. RELAÇÃO IMIGRAÇÃO-SEGURANÇA: ANÁLISE DE CONCEITOS .....	11
1.1 O refugiado e o solicitante de refúgio no domínio europeu .....	12
1.2.1 A especificidade europeia face às migrações .....	15
1.2. Securitização: análise do conceito.....	19
1.2.1 Securitização da imigração na União Europeia.....	25
1.2.2 A“crimigração”: convergência da política criminal com a política migratória.....	30
2. A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO: MEDIDAS DE ACOLHIMENTO .....	34
2.1 A onda migratória na União Europeia: análise geral .....	35
2.1.1 O contexto migratório na Alemanha: o desenvolvimento da intensificação das chegadas de requerentes no país.....	40
2.2.1 Medidas integracionistas perante os refugiados .....	50
3. O SEGUNDO MOMENTO DO AFLUXO MIGRATÓRIO: ALEMANHA E O USO DE MEDIDAS SECURITÁRIAS .....	55
3.1 Mecanismos de securitização: o enquadramento dos refugiados como ameaças.....	56
3.1.1. Merkel e a inconsistência do debate.....	58
CONCLUSÃO .....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## INTRODUÇÃO

Analisar a inserção das políticas migratórias na agenda de segurança internacional implica o reconhecimento de múltiplas interações entre diferentes áreas das relações internacionais. Nos últimos anos, a emergência dos fluxos de solicitantes de refúgio para os países-membros da União Europeia (UE), conhecida como “crise dos refugiados” ou “crise migratória”, apresentou maior repercussão sobretudo em 2015, ano em que pouco mais de um milhão de pedidos de asilo foram registrados no bloco europeu (FARGUES, 2015).

Apesar da dimensão bastante considerável das chegadas à UE, destaca-se a importância de evitar a terminologia “crise”, uma vez que o aumento dos fluxos migratórios já era esperado<sup>1</sup> e, ademais, os países do bloco dispunham de meios e recursos suficientes para atender às necessidades urgentes dos migrantes, de modo a acolhê-los e a assumir as consequências da recepção dos mesmos (TURRIÓN, JIMÉNEZ, 2016, p.64). Nesse sentido, a presente dissertação não usará o termo “crise”, considerando que a palavra condiciona as problemáticas do contexto aos países da UE, quando, na verdade, são os refugiados os que mais sofrem com os impasses impostos à concessão de asilo.

Nesse contexto, o alto número de solicitantes provocou a necessidade de que medidas conjuntas entre os Estados membros da UE fossem implementadas. A princípio, porém, o bloco europeu apresentou atuações pouco eficazes para o gerenciamento do caso, evidenciando interesses díspares e políticas migratórias ineficientes com a imposição de cotas de asilo não respeitadas conjuntamente e com tratados e regulamentos sobre o tema de refúgio não acatados. Soma-se a esses fatores o impacto exercido por demais pautas emergenciais na agenda de discussão europeia, com destaque para a da zona do euro, forçando os Estados a priorizarem os debates mais urgentes. Além de demais implicações, essa variável impulsionou o agravamento das instabilidades político-econômicas tanto na UE<sup>2</sup> quanto nos países propulsores dos fluxos (no caso, países da África e do Oriente Médio). Ademais, corroborou para a efetivação de mudanças no Parlamento Europeu, com a eleição de mais parlamentares conservadores, sendo, alguns deles, favoráveis ao enrijecimento das políticas migratórias.

Diante da urgência de escapar de cenários de conflito e demais instabilidades, inúmeras mortes de migrantes têm ocorrido nas rotas rumo à Europa. Apenas em 2015, 3.771

---

<sup>1</sup> Os relatórios da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) já apontavam para o fomento dos fluxos, visto o desmembramento da Líbia e o crescimento das tensões na Síria.

<sup>2</sup> Destaca-se Grécia, Itália, Espanha e Portugal como alguns dos membros do bloco europeu que foram mais afetados pela da zona do euro. Tal fator fora, inclusive, impactado pelos expressivos fluxos de chegadas de requerentes de refúgio, sobretudo na Grécia e Itália, principais países de chegada dos migrantes.

migrantes morreram durante a travessia do Mar Mediterrâneo (ONU NEWS, 2016). Não obstante, ainda em 2014, a UE não indicava meios diretos para tratar as origens dos fluxos ou para otimizar a logística das chegadas, a fim de evitar um aumento do número de vítimas. As providências eram designadas com maior ênfase ao incremento da militarização e do controle de fronteiras.

Nesse contexto, a Alemanha, Estado mais populoso e potente do bloco, configurou-se como um importante ator na questão, sendo o principal receptor de requerentes de refúgio da UE nos últimos anos. Sob o governo da chanceler Angela Merkel (2005-actual), o país adotou inicialmente uma política de abertura a esses indivíduos. Em 2015, aproximadamente 1.1 milhão de migrantes entraram no país, ainda que apenas 476.649 puderam solicitar asilo (MAYER, 2017).

Mesmo com o declínio das chegadas nos anos subsequentes, o tratamento estipulado pela Alemanha chama a nossa atenção uma vez que, em um segundo momento, mais especificamente, a partir do final de 2015, o país apresentou medidas que indicassem a securitização dos requerentes. E eis que, em contraste com as defesas de Merkel para que os Estados da União Europeia compreendessem as causalidades dos fluxos migratórios e os contextos de conflitos, fome e instabilidades e vulnerabilidades sócio-econômicas das quais os requerentes fugiam (com destaque para os requerentes de refúgio de origem síria), no segundo momento é possível identificar flutuações nos discursos da chanceler e nos mecanismos de gestão adotados, oscilando entre a dessecuritização e a securitização dos migrantes. Quais são as fundamentações de tais posicionamentos? Tomando Merkel como a protagonista da gestão designada aos fluxos, quais foram as posturas da chanceler que indicaram as variações entre os momentos supracitados?

Nesse contexto, o tema da pesquisa remete-se às medidas e políticas migratórias adotadas pela Alemanha no fenômeno em discussão sob os interesses e atuações de Merkel. O objetivo da investigação é identificar que, ainda que mencionado Estado tenha se destacado no acolhimento dos migrantes, por outro lado apresentou mecanismos que securitizaram os requerentes. Visando à identificação e à análise das fundamentações das políticas de abertura e das medidas securitárias, iremos abordar o debate migratório salientando os atores envolvidos, dados do afluxo e os discursos perpetrados.

Visto a relevância desse Estado no domínio da União Europeia, o tratamento adotado exerceu influência na formulação das políticas perpetradas por demais países do bloco europeu e, inclusive, corroborou para um amplo debate do caso em nível internacional.

Destaca-se que é fundamental que a securitização da imigração irregular seja debatida no meio acadêmico, a fim de que o discurso que corrobora para a consideração de migrantes como possíveis ameaças não se perpetue sem o devido embasamento crítico. Observados como inimigos, o processo de securitização contribui para que a situação de vulnerabilidade e exclusão presenciada por muitos desses indivíduos seja agravada, implicando, inclusive, na sobrevivência de muitos deles.

Partindo da análise de que houve um processo de securitização da entrada de solicitantes de refúgio na Alemanha – sendo tal movimento verificado, em síntese, pelas medidas de fomento da segurança e de fechamento das fronteiras do país nos últimos anos, somado à compreensão do migrante como uma possível ameaça – nossa hipótese indica que as ações de acolhimento desses migrantes foram designadas para além de motivações de benevolência. E, assim, os esforços de Merkel na gestão do fenômeno migratório no domínio alemão promoveram a dessecuritização ou a securitização como políticas que atendessem primeiramente a seus interesses.

O primeiro capítulo da dissertação discorre sobre o debate da temática migratória na agenda de segurança internacional e analisa a categorização dos migrantes estudados no trabalho. Para tanto, a investigação recorre aos conceitos de (des)securitização e crimigração usando como referência a Escola de Copenhague – com destaque para os atributos discursivos para o movimento de securitização e dessecuritização analisados pelas literaturas de Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, dentre outros – e a Escola de Paris (com abordagem mais atual, essa literatura identifica elementos para além dos discursos na configuração de uma ameaça existencial). Os autores dessa escola, com destaque para Didier Bigo e Jef Huysmans, observam questões práticas para a conformação de medidas securitárias. Conforme veremos, essas teorias serão fundamentais para compreendermos as estratégias e mecanismos utilizados pelo governo alemão nos últimos anos.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar a onda migratória nos contextos da União Europeia e da Alemanha, a fim de analisar a política de abertura estipulada por este Estado. Conforme veremos, as medidas de acolhimento aos requerentes foram mais fortemente verificadas no país no início do fenômeno. Dessa forma, a partir de dados e

discussões identificaremos a gestão do caso salientando a importância do Estado alemão para o tratamento do desafio no escopo nacional e no âmbito do bloco europeu.

Por fim, o terceiro capítulo investiga, a partir de discursos de autoridades políticas e abordagem das medidas e estratégias designadas à gestão do caso, mecanismos que conformaram a securitização dos migrantes. Retomaremos os elementos teóricos discutidos no primeiro capítulo para constatar que, para além do acolhimento, a identificação desses indivíduos como ameaças à sociedade de destino também foi uma implicação presente no tratamento do caso. E, tal como veremos, o enquadramento dos migrantes como “inimigos” a serem combatidos corrobora para o movimento de rejeição e despolitização dos mesmos, instância em que tampouco a garantia dos direitos humanos desses indivíduos é verificada.

## **CAPÍTULO 1**

### **1. RELAÇÃO IMIGRAÇÃO-SEGURANÇA: ANÁLISE DE CONCEITOS**

O presente capítulo tem como objetivo introduzir a análise da aproximação conceitual entre a questão migratória e o campo da segurança, uma vez que essa relação é imprescindível para a investigação do tratamento designado pela Alemanha perante a chegada e permanência dos migrantes nos últimos anos.

O debate se inicia com um subtópico que apresenta a categorização de migrantes pertinente à análise projetada pelo trabalho. Ademais, referenciando-se no domínio da União Europeia, discute-se sobre os principais tratados e regulamentos correlatos à pauta migratória, evidenciando as particularidades designadas por tais documentos no contexto europeu.

Em sequência, parte-se para a análise do referencial teórico da securitização, de modo a fundamentar a vinculação migração-segurança. Logo, o segundo tópico discorre sobre o processo de crimigração, fenômeno importante para a compreensão e desenvolvimento do processo de securitização de migrantes, uma vez que trata da convergência da lei criminal com a lei de imigração, tendo como objetivo punir e expulsar os imigrantes considerados irregulares. A seguir, a discussão toma o conceito de securitização como foco. Desse modo, realiza-se uma análise de mencionado processo, verificando a ampliação de temas tratados na agenda de segurança como um movimento fundamental para a inserção da migração nesse escopo. A partir do movimento de securitização, torna-se legítimo a despolitização do migrante, o que corrobora para que medidas de exclusão sejam realizadas, dificultando, assim, a garantia dos direitos fundamentais dos mesmos. Essa discussão é feita com base em perspectivas da Escola de Copenhague – salientando sua relevância ao ser a vertente precursora da ampliação dos temas abordados pelos Estudos de Segurança Internacional, identificando, pois, migrações como uma possível questão de segurança – e, principalmente, da Escola de Paris, visto que essa literatura apresenta contribuições basilares para a investigação migração-segurança no âmbito da União Europeia.

O capítulo se encerra com a discussão sobre o processo de securitização da imigração no domínio do bloco europeu, uma vez que a abordagem será pertinente aos capítulos subsequentes.

A partir dos esforços teóricos empreendidos nessa primeira parte, os próximos capítulos retomam os conceitos abordados na presente seção remetendo-lhes à análise da

questão migratória em debate no âmbito do Estado alemão. Com isso, será possível abordar os objetivos pretendidos pelo trabalho.

### **1.1 O refugiado e o solicitante de refúgio no domínio europeu**

Fundamentando-se no fenômeno migratório ocorrido nos últimos anos na Europa, faz-se necessário identificar os migrantes que serão estudados para o presente trabalho. Nesse sentido, os grupos que se deslocam forçosamente são designados como os indivíduos compelidos a deixarem seus países de origem em busca de proteção em outros Estados, uma vez que têm sua sobrevivência comprometida por motivações diversas. Dentre tais grupos, apresentam-se: os solicitantes de refúgio (que podem se tornar refugiados), os refugiados (que podem ser acolhidos por um país, reassentados em um terceiro Estado ou repatriados em seu país de origem), os deslocados internos (que se deslocam no interior de seus países), os requerentes de asilo, os apátridas e os asilados. Para nosso estudo, importa-nos a identificação dos refugiados e solicitantes de refúgio.

Destaca-se que, tal como veremos, na União Europeia (UE), os solicitantes de asilo têm seus processos tratados de maneira convergente, sendo, pois, analisados na mesma agenda dos solicitantes de refúgio (EUR-LEX, 2005)<sup>3</sup>. Dessa forma, optamos por discorrer brevemente sobre os requerentes de asilo, uma vez que há documentos, notícias e demais informações sobre os fluxos de migrantes do contexto em análise que designam de tal forma esses recém-chegados.

Sob a perspectiva do direito internacional e da maioria das políticas nacionais de migração é estabelecida uma clara distinção entre migrantes e refugiados. Enquanto migrantes podem ser recusados na fronteira do país de destino (MONEY; LOCKHART, 2017), os refugiados devem receber proteção, pelo menos temporariamente. O enquadramento internacional para a proteção de refugiados teve sua definição na Convenção das Nações

---

<sup>3</sup> Os refugiados políticos – representados pelos migrantes que requerem asilo em determinado território em função de perseguição política – a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Diretiva 2005/85/CE conferem procedimentos específicos. (EUR-LEX, 2005) (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), 2013).



Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), segundo o qual “refugiado” é designado como o indivíduo:

[...] perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (artº 1º) (ACNUR, 1951, p. 2).

Esses migrantes diferem-se dos demais não apenas porque migram sob condições de violência, conflito, perseguição e demais motivações inclusas na perspectiva supracitada, mas também porque há casos em que os mesmos perdem o acesso territorial ao seu Estado-nação e à proteção política do mesmo. No entanto, como indivíduos passíveis de direitos, os refugiados buscam, para além de sobrevivência em outro Estado, melhores capacidades e oportunidades de se desenvolverem sob perspectivas de maior estabilidade, visto que, em situações de conflitos, perseguições e demais adversidades isso se torna comprometido (EDWARDS, 2015).

Com base nas definições legais acima percorridas, analisamos a convergência do tratamento designado aos refugiados na migratória em análise com a perspectiva de Bauman. Para esse autor, os refugiados são enquadrados em uma “subclasse”, sendo exilados das sociedades de destino e dos conjuntos no interior do qual as identidades podem ser reivindicadas e respeitadas. Dessa forma, têm acessado negado a seus direitos e à presença física dentro de territórios sob leis soberanas, exceto em “não lugares”, como por exemplo, os campos de refugiados (BAUMAN, 2007, p.51) . Conforme o excerto abaixo, esses indivíduos são:

“[...] pessoas sem Estado, mas num novo sentido: sua carência é elevada a um nível inteiramente novo pela inexistência, ou pela presença fantasma, de uma autoridade estatal à qual sua cidadania pudesse referir-se. [...] Mesmo que permaneçam estacionários por algum tempo, estão numa jornada que nunca se completa, já que seu destino (seja de chegada ou de retorno) continua eternamente incerto, enquanto o lugar que poderiam chamar de "definitivo" permanece para sempre inacessível. Nunca estarão livres de um persistente senso de transitoriedade e indefinição, assim como da natureza provisória de qualquer assentamento.” (BAUMAN, 2007, p.51).

Com a consolidação do Estatuto dos Refugiados, o refúgio recebeu aceitação internacional de modo que medidas sobre o tratamento deste tema sejam realizadas em conjunto no bloco europeu, tal como veremos a seguir. Encontra-se salvaguardado o princípio de *non-refoulement* (“não devolução”), estipulando que nenhum Estado pode expulsar ou

‘devolver’ um refugiado contra sua vontade para um território onde o mesmo sofra perseguição (OLIVEIRA, C.R., et al, 2017, p. 78).

No contexto migratório em pauta, a grande maioria dos solicitantes de refúgio que chegaram à UE eram potenciais refugiados. Por motivos diversos, esses indivíduos abandonaram seus países de origem em busca de proteção estatal no bloco europeu. A partir da formulação do pedido ou solicitação de refúgio, inicia-se um processo por meio do qual as autoridades nacionais competentes em tal matéria irão avaliar a adequação do requerimento, reconhecendo ou rechaçando o enquadramento do migrante como um refugiado (ACNUR, 2010, p. 28).

Caso a solicitação seja reconhecida, o requerente assume a condição jurídica de refugiado. Em contrapartida, caso o pedido seja negado, o mesmo será considerado um estrangeiro ilegal pelo país onde se encontra, podendo ser deportado caso não retorne ao seu Estado de origem. No entanto, em caso de que o retorno seja considerado um risco para sua sobrevivência, liberdade ou segurança, o migrante poderá permanecer no país onde se encontra até que o processo de retorno seja garantido em segurança (ACNUR, 1996, p. 6).

Já os requerentes de asilo devem ser apresentados a partir de uma discussão sobre os institutos do asilo e do refúgio determinada pelo Estado ou região averiguada. Conforme o ACNUR (2010, p. 3-4), o asilo é designado como a “proteção concedida por um Estado à revelia da jurisdição do país de origem, baseando-se no princípio do *non-refoulement* e que se caracteriza pelo gozo dos direitos dos refugiados reconhecidos pelo direito internacional de asilo e que, normalmente, é concedida sem limite de tempo”. Desse modo, compreende-se que tanto o asilo como o refúgio suscitam a noção de proteção estatal ao indivíduo que não goza mais desta em seu país de origem, uma vez que sua sobrevivência, liberdade ou segurança estão em risco. Verifica-se, pois, que esse conceito não difere do refúgio.

Nesse tocante, fundamenta-se a discussão a partir da consideração de que o instituto do asilo é um gênero de duas espécies: o asilo político (subdividido em diplomático e territorial) e o refúgio (ou estatuto de refugiado) (ANDRADE, 1996, p. 113). A diferença entre os conceitos reside no fato de que o refúgio tem aplicação universal, enquanto o asilo tem aplicação regional, podendo variar entre os Estados (SANTIAGO, 1992, p. 81; SOARES, 2004, p. 192). No caso da UE, não há diferenciação no tratamento dessas instâncias.

Há autores que admitem a complementaridade entre tais categorizações. Por outro lado, há traços distintivos entre tais conceitos de acordo com a região. No caso da América

Latina, por exemplo, o refúgio é tratado como uma medida humanitária, estando em conformidade com os requisitos discorridos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, e o asilo é uma medida política, exigindo apenas a existência de perseguição política do requerente no país de origem, sem apresentar, portanto, os requerimentos concernentes ao conceito de refúgio (SANTIAGO, 1996, p. 277).

No domínio europeu, há a convergência dos procedimentos de asilo e refúgio. Desse modo, a chegada de solicitantes de asilo é comutada em solicitantes de refúgio, implicando, pois, em um processo que pode confirmar (ou não) a concessão de refúgio (UNHCR, 1994).

No mais, cabe-nos ressaltar a diferenciação feita entre migrantes divididos entre os de "primeiro mundo" e "terceiro mundo", classificação fundamentada em estruturas hierárquicas derivadas do colonialismo, com potencialidade de estruturar episódios de preconceitos, xenofobia e, inclusive, de securitização dos mesmos. Enquanto os migrantes do "primeiro mundo" vem de países desenvolvidos, com economias, muitas vezes, potentes, tendo suas chegadas nas sociedades de destino observadas como algo benéfico, uma vez que representam uma possibilidade de expansão do mercado internacional e de maior circulação de capital –, os indivíduos vindos de Estados do "terceiro mundo" têm seus deslocamentos observados como um problema passível de trazer diversos prejuízos, uma vez que são pessoas colocadas à margem da sociedade que ainda mantém essa estrutura colonial. Dessa forma, se para os primeiros as fronteiras são facilmente derrubadas, os segundos são submetidos a políticas públicas que, muitas vezes, dificultam ou até mesmo impedem que esses migrantes considerados indesejados tenham acesso a determinados países de forma legal, estimulando, assim, que adentrem outros territórios às escondidas e de forma ilegal (SCHWINN; KONRAD, 2016, p. 148).

No caso da intensificação migratória em análise, os fluxos foram formados por requerentes de países de “terceiro mundo”, com destaque para os migrantes sírios, iraquianos, afegãos e de países africanos, verificando os impasses impostos às chegadas.

Com a apresentação inicial das categorias de migrantes pertinentes à dissertação, o tópico subsequente amplia o contexto de tratamento desses migrantes tomando como referência os tratados e acordos migratórios do contexto europeu.

### **1.2.1 A especificidade europeia face às migrações**

Analisando os principais conteúdos normativos sobre asilo e refúgio na UE é possível verificar que, sob o contexto da expansão e desenvolvimento do Acordo de Schengen<sup>4</sup> (1985), o Tratado de Maastricht (1992) introduziu importantes modificações para o tratamento da temática migratória. Nesse sentido, o pilar central do documento designou a centralidade da Comunidade Europeia para a apreciação e decisão perante questões supranacionais (por maioria qualificada). Os segundo e terceiro pilares verificaram, respectivamente, a "cooperação em política externa e de segurança" e "cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos". Pautas relativas a esses pilares passariam a ser decididas por unanimidade intergovernamental. O terceiro pilar inseriu as políticas migratórias concernentes à cooperação em matéria de asilo, questões judiciárias e policiais, sendo, pois, pautas de responsabilidade nacional, mas que poderiam estar sujeitas a decisões comunitárias, se fossem tomadas por unanimidade por parte dos Estados membros do bloco (BATISTA, 1998).

Em 1997, a assinatura do Tratado de Amsterdã representou um importante passo para a comunitarização da imigração e do asilo. Com o documento, a gestão destes assuntos passava do terceiro pilar – sobre cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos, exigindo unanimidade nas decisões – para o primeiro pilar, indicando a necessidade de superar a cooperação intergovernamental em favor de uma cooperação gradual para uma política de competências menos fragmentada perante tais questões.

Em matéria de refúgio, o Acordo de Schengen (1985) incluiu um conjunto de normas e procedimentos para identificar o Estado que seria responsável pela concessão do asilo sendo, em 1997, reformulado com o Convênio de Dublin e, em 2013, com o Regulamento de Dublin. Conforme este último documento, qualquer Estado membro poderia receber o pedido de proteção internacional de um nacional de um terceiro país ou de um apátrida. Já o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), desenvolvido em 2013, tem ampliado o direito de obtenção do acolhimento na forma de “proteção subsidiária” ou temporal. Em 2017, o sistema passou por reformas, estando voltado ainda à aplicação de critérios comuns de identificação das pessoas que têm efetivamente necessidade de proteção internacional, de modo que a esses indivíduos seja proporcionado um conjunto comum de direitos (CONSELHO EUROPEU, 2017).

---

<sup>4</sup> Um total de 30 países, incluindo todos os integrantes da União Europeia(exceto Irlanda e Reino Unido) e três países que não são membros da UE (Islândia, Noruega e Suíça), assinaram o Acordo de Schengen.

No ano de 2004, a cooperação na área de controle das fronteiras da União foi incrementada, com a criação da *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders* (Frontex), instituída com a finalidade de controlar e gerir, de forma unificada, as “portas de entrada” aos países da área Schengen (KICINGER, 2004). Cabe ressaltar que em mencionado ano o bloco europeu registrou sua maior expansão em relação ao número de Estados-membros, passando de 15 para 25. A participação de países da antiga União Soviética e da Europa Oriental estimulou uma tomada de decisão conjunta em relação às questões migratórias.

Além da Frontex, houve a adoção da Diretiva<sup>5</sup> 82/2004, aprovada segundo a solicitação do Conselho Europeu, que se reuniu imediatamente após os atentados de Madri<sup>6</sup>. Essa diretiva estipulou a obrigatoriedade de companhias aéreas, com destino a qualquer país da UE, de fornecer informações de seus passageiros como o número e tipo de documento utilizado, nome e data de nascimento (EUR-Lex, 2004/82/CE). Por fim, em 2004, foi implementado o “Programa de Haia”, voltado à cooperação no âmbito da UE acerca de questões legais internas como requisições de asilo e imigração, sendo complementado pelo Programa de Tampere. Este compreendia a necessidade de estabelecer uma política efetiva de retirada e repatriação de imigrantes em situação ilegal no bloco europeu, fazendo com que eles, de modo voluntário ou não, retornassem a seus países de origem. Com tais diretrizes e políticas, o bloco europeu estruturou a chamada “Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais”, legislação a ser adotada alguns anos depois (ACOSTA, 2009).

O Programa de Haia também estabeleceu mudanças importantes no que concerne a tomada de decisão em relação à temática migratória na UE, permitindo o acesso de certas áreas. Com o programa, foi adotada a regra da maioria qualificada no Conselho Europeu em áreas relacionadas ao controle das fronteiras, expedição de vistos de curta duração e imigração ilegal (PEERS, 2008).

Posteriormente, em 2009, alterações no cenário político europeu impulsionaram novas abordagens no que diz respeito ao processo de tomada de decisão para políticas de imigração. Como exemplo, o Parlamento Europeu tornou-se mais conservador apresentando um aumento

---

<sup>5</sup> Diretivas são mecanismos institucionais utilizados quando surge necessidade de alteração ou transposição de legislação no âmbito nacional. Diferentemente dos Regulamentos, estas requerem ratificação dos Parlamentos nacionais para se tornarem obrigatórias (MAMEDE, 2014).

<sup>6</sup> No dia 11 de março de 2004, houve quatro explosões em trens das proximidades da capital espanhola. O atentado deixou 191 mortos e por volta de 2.000 feridos, sendo perpetrado por grupos jihadistas e facilitado pela Al Qaeda (EXAME, 2014).

da representação dos grupos políticos de direita – que passaram de 6%, em 2004, para 11,4% em 2009. Ademais, houve um declínio de partidos localizados mais à esquerda do espectro político, que caíram de 36,5%, em 2004, para 29,7%, em 2009 (McELROY; BENOIT, 2011).

Nesse ano, fora estipulado o Tratado de Lisboa, que conferiu novas competências às instituições do bloco europeu, permitindo-lhes elaborar textos legislativos sobre as questões vinculadas à imigração. Mencionado documento confirmou o objetivo de uma política migratória comum entre os Estados-membros, de modo a introduzir a co-decisão e a maioria qualificada para a migração legal, ou seja, os migrantes com entrada autorizada (PEERS, 2008). E, por fim, estipulou o compartilhamento do número de migrantes que entram no bloco europeu entre os países membros. Logo, em caso de súbito afluxo de nacionais de Estados terceiros a um país da UE, o Tratado de Lisboa prevê a adoção de medidas para auxiliar esse Estado membro (PARLAMENTO EUROPEU, 2008, p. 96-100).

Em 2009, a UE adotou ainda o Programa de Estocolmo, dando sequência às definições do Programa de Haia ao estabelecer diretrizes e objetivos concretos relativos à harmonização dos procedimentos migratórios (COLLET, 2013). Por outro lado, nesse período foram adotadas leis que, de certa forma, restringiram a participação legal de migrantes no bloco, tais como: i) sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva 52/2009); ii) solicitação de que os nacionais de países terceiros residissem e trabalhassem no território de um Estado-Membro (Diretiva 98/2011) e iii) reintrodução temporária do controle das fronteiras internas em circunstâncias excepcionais (Regulamento 1051/2013). Esses mecanismos somados à Diretiva do Retorno (2008) foram aprovados segundo as novas regras do Tratado de Lisboa (COLLET, 2013).

Compreende-se que as legislações e tratados supracitados indicam a necessidade constante de reformulação e análise da gestão de migrantes no bloco europeu. A base jurídica mencionada tem fundamentação no Tratado de Funcionamento da União Europeia (artigos 67, 78 e 80) e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. De certa forma, o processo de separação, classificação e distinção dos migrantes é um modo de garantir proteção aos refugiados (uma vez que foram obrigados a fugir), distinguindo-lhes, inclusive, dos refugiados “verdadeiros” (aqueles que se enquadram nos critérios prescritos na Convenção da ONU de 1951, cujos requisitos do processo de requerimento de refúgio são analisados e confirmados) dos refugiados “falsos” (“*failed asylum seeker*”, indivíduos que não se

enquadram nos critérios da Convenção de 1951 após análise dos órgãos competentes nos países de destino), com pedidos não reconhecidos.

Conforme veremos no capítulo subsequente, a Alemanha não reconheceu parte dos pedidos de refúgio solicitados durante o período do fenômeno migratório em análise. Tem-se, pois, que o processo de concessão caracteriza-se por uma determinação jurídica, em que devem ser identificados e distinguidos, dentre os requerentes, os que buscam proteção internacional sob justificativas pertinentes de acordo com a Convenção de 1951 daqueles que não possuem motivações justificáveis. Logo, a gestão designada por mencionado Estado não pode ser compreendida apenas como mera insuficiência das instituições ou do direito frente a problemas concretos, mas também como de governança com características de excepcionalidade. E eis que nesse âmbito, delineia-se a vinculação da pauta migratória com a agenda de segurança.

## **1.2. Securitização: análise do conceito**

Na primeira metade do século XX, a teoria realista apresentava seu esgotamento explicativo em relação às questões de segurança vinculadas não mais apenas ao espectro estadocêntrico. Até a Segunda Guerra Mundial, os militares tinham domínio sobre os estudos da guerra, sendo o estudo da paz restrito ao âmbito do direito internacional (DUQUE, 2009). Com a eclosão de mencionada guerra, novos paradigmas e desafios se desenvolveram, de modo que mudanças teóricas impulsionassem a emergência de novas ontologias, epistemologias e metodologias apresentadas como alternativas às teorias tradicionalistas.

No contexto da Guerra Fria e do aprofundamento de novas questões de segurança, os problemas dessa área adquiriram novas vertentes, ainda que de modo distinto nos Estados Unidos (EUA) e na Europa, expoentes propulsores do tema. O alargamento da concepção de segurança passou a ser demandado para incluir questões relativas a distintas áreas, visto que a estreiteza da agenda estatocêntrica militar “era analítica, política e normativamente problemática” (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 287).

Com o término da Guerra Fria e, portanto, com a desarticulação do desenho bipolar do sistema internacional, o crescimento de conflitos intraestatais e o medo relativo às questões migratórias por parte das sociedades ocidentais, às questões ambientais e à aceleração da

epidemia HIV/AIDS<sup>7</sup>, entre outras pautas, demonstravam a inaptidão do tradicionalismo em lidar com os desafios de tal contexto (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 287).

Nesse âmbito, na década de 1980, foi criada a “Comissão Palme”, vinculada ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo objetivo se remetia à análise de novas ameaças emergentes no contexto pós Guerra Fria. Conforme a comissão, as ameaças tradicionais, representadas pelos conflitos interestatais, foram somadas a outros temas que passariam a ocupar a agenda de segurança, tais como: “migrações forçadas por guerras ou miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições e de pessoas, o crime organizado transnacional, etc” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410).

À luz do alargamento da agenda de segurança, foi criado em 1985 o *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), também conhecido como a Escola de Copenhague (EC), referência na área de Segurança Internacional (TANNO, 2003, p. 48). A EC foi importante por conciliar ideias tradicionalistas com novas agendas, abrangendo temas até então desprezados. Os conceitos de segurança social e securitização foram as contribuições de destaque dessa teoria (BUZAN & HANSEN, 2012).

Essa literatura inseriu novas ontologias e epistemologias em sua análise, incluindo novas vertentes até então marginalizadas nos debates de segurança, como a figura do discurso e elementos não-estatais. Se os tradicionalistas tinham dificuldade em incluir questões que estivessem fora do espectro militar na agenda de segurança, o debate sobre a ampliação dessa área ficou dividido entre seus opositores – segundo os quais a ampliação ocasionaria um efeito contraprodutivo nas relações internacionais – e os seus favoráveis, como os autores Nye, Waever, J. Ann Tickner e Buzan, defensores de espaço para novas agendas.

A abordagem de securitização foi formulada pela primeira vez pela Escola de Copenhague no início dos anos 90. O conceito se refere à identificação de um objeto como ameaça que, portanto, deve ter seu tratamento transferido da esfera da política normal para a política de ameaça, urgência e sobrevivência. Conforme a terminologia da EC, uma ação securitizadora consiste em apresentar um objeto ao público como uma ameaça existencial, verificando a aceitação de que essa ameaça seja tratada por meio de medidas excepcionais e de urgência, suspendendo procedimentos e regras comuns pelas quais as ações seriam vinculadas (BUZAN et al., 1998, p. 25-26). Em síntese, securitizar remete-se ao processo de

---

<sup>7</sup> Sigla em inglês de Vírus da Imunodeficiência Humana.



extrema politização de uma questão, em que a mesma é tratada por meios extraordinários; é dirigir um assunto ao nível de discurso para o Estado, a partir da ameaça presente, percebida e assim reconhecida como ameaça existencial. E dessecuritizar é o movimento contrário, em que um objeto previamente categorizado como ameaça existencial perde tal configuração.

A forma como o processo de securitização ocorre difere de acordo com as escolas que debatem sobre o tema. A literatura de Copenhague admite que mencionado processo é dado por meio de um ato de discurso, sendo essa prática, em sua modalidade oral ou textual necessariamente apresentada e legitimada por determinada audiência, o instrumento de construção do movimento de securitização. Nesse sentido, um ato de fala consiste em um enunciado que envolve uma ação: “ao dizer as palavras, algo é feito” (BUZAN et al., 1998, p. 26). Conforme Waever: “Ao dizer ‘segurança’, um representante estatal faz referência a um acontecimento em uma área específica, e assim demanda um direito especial para utilizar quaisquer meios que se fizerem necessários para evitá-lo.” (WAEVER, 1995, p. 55).

A possibilidade de uso de medidas excepcionais para o tratamento de um objeto securitizado referencia a EC aos pressupostos de Carl Schmitt. Para este autor, a política de exceção é constituída e instaurada pelo soberano, a partir da justificativa da existência de um fator a ser combatido – um inimigo –, uma vez que este afeta a segurança e a sobrevivência de determinada sociedade. Schmitt não defende um Estado totalitário, no qual as decisões do soberano tornar-se-iam a única lei, mas sim um Estado autoritário, sem equilíbrio de poderes, mas que apresente uma ligação com o ordenamento jurídico, ainda que parte dele tenha sido suspenso (SCHMITT, 1988, p. 12-15).

Tal como na EC, a perspectiva schmittiana admite que a partir da identificação de um elemento como ameaça existencial ocorre a legitimação da tomada de medidas de emergência. Logo, o movimento de securitização promove a suspensão de normas jurídicas, implicando na produção de novas regras que não são normas jurídicas (ainda que tenham força de lei) e, assim, na atuação fora do âmbito normal do procedimento político (CARMALI, 2008, p. 119).

A Escola de Paris (EP) ou da Sociologia Política Internacional (IPS, de acordo com a sigla em inglês) defende a operacionalização racional da segurança referenciando-se na lógica weberiana de tecnologias e agências de segurança domésticas. Com enfoque sociológico, mencionada literatura discorre sobre o processo de securitização fundamentando-se não

apenas no êxito da prática discursiva que cria "excepcionalidade", ainda que sua origem esteja baseada em tal prática.

Didier Bigo e Jef Huysmans, expoentes teóricos da literatura em análise, apresentaram uma abordagem de segurança fundamentada nos profissionais dessa área, nos efeitos políticos da tecnologia e do conhecimento empregados nesse espectro e no caráter racional da segurança (COLLECTIVE, 2006, p. 449). Os autores dessa vertente avaliam a teoria em termos de (in) segurança, uma vez que o modo pelo qual a segurança é analisada e constituída condiciona a insegurança. Logo, segurança é compreendida de modo empírico, a partir da investigação do controle de fronteiras, circulação de indivíduos e de possíveis ameaças, observando a atuação de profissionais de segurança, uma vez que os mesmos configuram o elemento que ameaça e a relação desenvolvida com as fontes de ameaça. Temos, portanto, três proposições fundamentais da EP: (i) a literatura propõe tratar segurança como uma técnica de governo; (ii) sua abordagem se concentra nos efeitos dos jogos de poder, e não nas intenções referentes ao uso do poder; (iii) sua abordagem enfatiza práticas, audiências e contextos que permitem e restringem a produção de formas específicas de governabilidade, tirando o foco único dos atos de fala (COLLECTIVE, 2006, p. 457).

Segundo Didier Bigo, para compreender como os discursos funcionam na prática, faz-se necessário considerar as práticas e burocracias referentes a tal processo. Desse modo, a literatura se distancia dos preceitos discutidos por Buzan ao admitir a securitização como uma condição constante e convenientemente constituída por elementos práticos, com efeitos de poder de caráter contínuo (e não apenas excepcional) representados pelos interesses de determinados atores na agenda de segurança (BIGO, 2002, p. 73).

Fortemente influenciado por Pierre Bourdieu, Bigo utiliza uma abordagem microssológica através da identificação de um *habitus*, ou seja, o campo de atuação do profissional da (in)segurança. Para o autor, esse espaço apresenta as decisões de segurança centralizadas em um determinado grupo tecnocrata e em uma elite burocrática específica, responsáveis por determinar o *saber* e a atuação nessa agenda, uma vez que dominam a cultura e o discurso de segurança e detém os meios e recursos de utilização desse espectro (BIGO, 2009). Nesse sentido, as questões tratadas no campo de segurança não estão vinculadas apenas a autoridades políticas e aos discursos perpetrados por tais autoridades, mas também à existência de um campo de profissionais de segurança cuja atuação propulsiona efeitos na sociedade (BIGO, 2009, p. 63).

Dentre outras questões, Bigo analisou o processo de convergência entre as questões de segurança interna e externa. Enquanto para a Escola de Copenhague a dimensão externa da segurança interna – representada pela cooperação policial, judiciária e alfândegas, por exemplo –, era compreendida como consequência do debate securitizador decorrente de fenômenos como instabilidades políticas, terrorismo, s econômicas, migrações, entre outras questões, Bigo (2000, 2001) admite que, com a expansão do campo de segurança interna as políticas desse espectro foram exteriorizadas na arena internacional, promovendo a utilização de métodos de policiamento cada vez mais sofisticados por atores com crescente relevância de atuação. Esse processo é representado, por exemplo, por agências de segurança, cuja atuação era mais restrita no passado, porém que atualmente estão no centro do campo de segurança, visto suas potencialidades de atuação em relação aos desafios contemporâneos (COLLECTIVE, 2006, p. 459). Tem-se, pois, que o alinhamento das questões internas e externas de segurança sugere a indistinção entre a política interna e externa em tal agenda e, ainda, a imposição de limites flexíveis do campo da segurança, em que os agentes (dentro / fora) não são mais observados como fixos.

Bigo representa tal convergência se referenciando na racionalidade do diagrama de *Mobius ribbon*<sup>8</sup> da segurança, admitindo que o alinhamento dos âmbitos interno e externo decorre do diagrama particular de “pânico moral” e de “securitização de identidade”, impulsionado pela tecnologia da vigilância e pela passagem de um Estado territorial para um Estado populacional, em que a transformação das modalidades de governabilidade combina território e etnia, coerção e pró-atividade, avanços tecnológicos e antigos controles de corpos (BIGO, 2001 p. 100). Nesse âmbito, a reestruturação do campo de segurança implica na configuração de um *continuum* de ameaças, abordando um amplo espectro de questões como, por exemplo, a migração irregular e o terrorismo.

Desse modo, a abordagem do autor critica o conceito de excepcionalidade proposto por Carl Schmitt, corroborando para a compreensão da securitização como um processo que, além de legitimar as medidas de exceção, verifica a relevância do discurso estratégico de grupos e instituições que autorizam (e estão autorizados a) declarar o que deve ser tratado na agenda de segurança. Conclui-se, pois, que a análise de securitização remete-se à

---

<sup>8</sup> O conceito faz referência à hipótese do autor de existência de um campo de segurança cujas fronteiras interna/externa não são delimitadas, dificultando, pois, a identificação de questões de segurança restritas especificamente a um (ou a outro) espectro (BIGO, 1999; WALKER, 1993 apud BIGO, 2000, p. 323).

consideração de redes de profissionais de (in) segurança, suas implicações e suas práticas (BIGO, 2000, p. 195).

Jef Huysmans analisou o conceito de segurança, inclusive, no tocante da securitização da migração na União Europeia, sendo, pois, fundamental para a investigação proposta no presente trabalho. Mencionado teórico adquiriu um papel crucial como interlocutor inicial da Escola de Paris, fortalecendo os debates de segurança e a teoria da securitização promovida pela Escola de Copenhague juntamente com Bigo (COLLECTIVE, 2006, p. 450).

Referenciando-se em uma perspectiva social construtivista, o autor apresenta o significado social da linguagem no cerne de sua abordagem, sendo esse o elemento fundamental para a compreensão da realidade. Para ele, o dilema normativo de segurança decorre da interpretação da segurança como socialmente construída. É nesse processo que a linguagem desempenha um papel crucial, uma vez que a mobilização social de expectativas de segurança depende fortemente do uso da linguagem de segurança. Conforme Huysmans (2002, p. 45): “A linguagem não é apenas um instrumento de comunicação usado para falar sobre um mundo real fora da linguagem; é uma força definidora, que integra as relações sociais.”

A partir do dilema normativo de segurança, tem-se que a linguagem é o instrumento capaz de impulsionar a ocorrência da securitização, uma vez que ao mencionar, criticar ou ainda, ao evitar a enunciação de dado processo, é possível que o locutor, o autor de tal movimento, propulsione e, ademais, legitime a securitização (HUYSMANS, 2002, p. 52).

Desse modo, o processo de securitização é compreendido a partir do movimento de “[passar] de uma análise focada em ameaças para a interpretação da insegurança como um domínio de práticas produzido e reproduzido por meio do investimento social e político da racionalidade da segurança nas áreas de política” (HUYSMANS, 2006, p. 6). Convergingo com as proposições de Bigo, Huysmans admite a articulação desse fenômeno marcado não por mudanças radicais em situações específicas ou por eloquentes discursos, mas sim através de práticas da vida cotidiana.

Assim sendo, a literatura em análise reconhece o impacto dos discursos na construção dos significados sociais no movimento de securitização, ainda que questione o foco dado aos atos de fala e a centralidade dos líderes políticos como principais atores na formulação e delineamento do entendimento coletivo. Logo, os teóricos da EP analisados buscaram o diálogo com a Escola de Copenhague no que tange a construção social do campo da

segurança, concordando com a EC no ponto que compreende o impacto do discurso na formulação de políticas de segurança. Em contrapartida, os autores mencionados da EP criticam a falta de reflexividade dos parâmetros que estipulam os efeitos dos discursos no âmbito da segurança, uma vez que, tomando como referência apenas tais elementos não é possível entender o processo de produção de significados e tampouco a forma pela qual determinado campo de conhecimento é estruturado (COLLECTIVE, 2006).

Na próxima seção, continuaremos a discussão sobre o conceito de securitização, porém tomando como referência a sua análise em relação ao tema de migrações.

### **1.2.1 Securitização da imigração na União Europeia**

No âmbito dos novos temas analisados sob a perspectiva securitária, a imigração e o refúgio se apresentam como assuntos atuais e pertinentes no campo de estudos da Segurança Internacional. Huysmans e Squire (2009, p. 1) afirmam que o processo que relaciona migrações como uma questão de segurança surgiu em um contexto marcado tanto pelo deslocamento geopolítico, associado ao final da Guerra Fria, quanto por mudanças sociais e políticas associadas à globalização. Na União Europeia, o desenvolvimento de políticas migratórias cada vez mais restritivas fortaleceu o enquadramento do tema na agenda de segurança do bloco.

Dentre as principais medidas realizadas nesse escopo, destacam-se regulamentos de controle migratório que, tal como vimos, estipulam medidas mais restritivas para a entrada de estrangeiros, definindo um “gradual crescimento de uma política de insegurança da qual os imigrantes, que [no passado] fincavam raízes na Europa, passaram a ser um dos principais alvos” (VELASCO, 2011, p. 54).

A convergência das esferas interna e externa do processo de securitização afetou, em particular, temáticas como a imigração ilegal, as fronteiras e a integração de imigrantes, enquadrando-lhes como possíveis ameaças e causas de insegurança para o bloco europeu e seus Estados-membros. Logo, a imigração ilegal e irregular emerge sob o cenário jurídico europeu que trata esse tema possivelmente como crime e um risco contra o qual as práticas administrativas de vigilância, detenção, controle e punição têm sido consideradas necessárias e legitimadas (GUILD et al., 2008). Desse modo, verifica-se que:

[a] tentativa de “derrotar” a imigração ilegal exclusivamente por meio de respostas de tipo securitário constitui provavelmente o domínio de atuação política em que se busca a retórica da perfeição, mas que tem conduzido a becos sem saída em termos políticos e de governança. Esta conclusão é válida mesmo nos casos em que essas respostas são abrangentes e coordenadas e em que incluem controles fronteiriços mais rigorosos, um policiamento mais intrusivo no interior do país e esforços continuados para reduzir o número de requerentes de asilo, tanto através da criação de restrições adicionais à candidatura ao asilo como através da imposição de critérios mais apertados de concessão do estatuto de refugiado (PAPADEMETRIOU, 2008, p. XLVI).

Pedro Brancante e Rossana Reis (2009) analisam a relação migração-segurança em dois níveis, sendo eles o do controle de fronteiras e dos impactos internos (políticos, econômicos e culturais). Para os autores, os Estados têm desempenhado políticas migratórias crescentemente importantes e, muitas vezes, cada vez mais restritivas e impositivas, sendo possível verificar a tendência de que o tratamento da questão migratória seja discutido no mesmo grupo de questões como terrorismo e crime organizado, uma vez que tais temas podem ser considerados como pautas que despertam um “espiral de percepções negativas entre comunidades” de destino (BRANCANTE; REIS, 2009). Nesse sentido, admite-se a possibilidade de ocorrência do processo de securitização em casos de fluxos migratórios com expressivos números de indivíduos recém-chegados em determinada sociedade (BRANCANTE; REIS, 2009, p.82).

No geral, a imigração torna-se uma ameaça sob a ocorrência de uma relação conflituosa entre a cultura do país de acolhimento e a dos migrantes, ou ainda quando estes indivíduos resistem à assimilação<sup>9</sup> da cultura do país de destino (HOFF et al. 2017, p.72). Para Buzan, pode-se responder essa ameaça de duas maneiras: a partir da categorização da pauta migratória como assunto de segurança pública ou configurando as atividades realizadas pelas comunidades migrantes de modo a inibir as expressões culturais e identitárias da mesma. No primeiro caso, o Estado seria acionado para o tratamento do caso por meio de legislação específica do campo migratório e pelo controle fronteiriço; no segundo, seria possível observar a geração de meios que unam os grupos de estrangeiros no país de destino (HOFF et al. 2017, p.72).

---

<sup>9</sup> Cabe ressaltar que a assimilação corresponde a uma integração positiva, sem que seja necessária a destruição da identidade cultural do imigrante

No que diz respeito à segurança societal, um dos setores percorridos pela Escola de Copenhague<sup>10</sup>, a correlação imigração-segurança implica na consideração de migrantes como ameaças inclusive a partir da percepção em termos de identidade (WAEVER, 1996). Logo, a presença de indivíduos não identificados com a mesma nacionalidade, cultura ou costumes de determinado Estado pode despertar problemas relativos à xenofobia, ou ainda, à intolerância. Destaca-se que não são todos os migrantes criminalizados ou sujeitos ao processo de securitização, uma vez que há a predominância do caráter político sobre o técnico na escolha. No âmbito da UE, por exemplo, os cidadãos desse bloco, mesmo sendo de culturas distintas, não são considerados ameaças e tampouco vinculados a atividades criminosas. Em contrapartida, é fundamental que circunstâncias que permeiam tal processo sejam analisadas, visto que, a partir da securitização, a execução de práticas que violam os direitos humanos dos migrantes é legitimada.

O desenvolvimento de medidas e políticas voltadas ao controle das fronteiras europeias pode ser compreendido no escopo da securitização da migração. Conforme Waever (1996), a securitização é caracterizada como prática autorreferencial e não como forma de medir a seriedade de ameaças e legitimar se elas são “realmente” perigosas para algum objeto. Logo, o autor admite que a análise desse movimento compreende o estudo da prática que transforma esse problema em um problema de segurança.

Analisando a securitização da imigração na Europa como um processo relacionado ao projeto de integração regional, Huysmans discorre a construção social da migração como uma questão securitizada, dada por dinâmicas políticas e sociais nas quais a migração é representada como uma possível ameaça para o modo de vida das sociedades ocidentais (HUYSMANS, 2000, p. 752).

Visando identificar a vinculação das questões migratórias com representações de perigos sociais no âmbito da União Europeia e, ainda, analisar o desenvolvimento de políticas migratórias comuns entre os Estados membros do bloco europeu, Huysmans (2000, p. 753)

---

<sup>10</sup> A EC considera cinco setores que indicam a análise de segurança, sendo eles: o militar, político, econômico e ambiental. Tais setores estão relacionados entre si. Nesse espectro, Barry Buzan admite outros elementos tomados como referência na análise de segurança para além do espectro estatal, tais como as cidades-estados, movimentos transnacionais, teocracias, entre outros. Na presença de ameaças internas (terrorismo, grupos separatistas, revoluções, por exemplo), o Estado seria responsável pela manutenção da coesão nacional e da integridade territorial. No caso de uma ameaça externa, caberia à segurança militar atuar em função duplicada, analisando as capacidades e intenções do objeto compreendido como ameaça e balanceando suas capacidades defensivas e ofensivas. (BUZAN et al, 1998, p. 51)

afirma que: “as políticas europeias se apoiam, ainda que indiretamente, em expressões de chauvinismo social e na ideia de homogeneidade cultural como fator estabilizador”. Nesse sentido, o autor considera que o chauvinismo social é a principal forma de enquadramento de migrantes e refugiados como ameaças.

Em sua forma radical, tem-se que esse processo representa a estigmatização de mencionados migrantes como indivíduos que tentam, de forma ilegítima, se beneficiar do sistema de bem estar social dos Estados europeus, sendo, pois, categorizados como fraudadores de tal sistema. Em sua forma moderada, o chauvinismo social verifica que o controle do fluxo de pessoas é estimulado em decorrência de recessões econômicas, visto que seus efeitos podem sugerir a limitação de oportunidades, especialmente de trabalho, elevando proporcionalmente os custos de “manter” tais indivíduos nas sociedades de destino (HUYSMANS, 2000). Salienta-se a necessidade de reduzir os benefícios sociais e econômicos destinados aos migrantes, não por serem “aproveitadores” do sistema de bem-estar social, mas porque os benefícios devem ser garantidos primeiramente à comunidade europeia e só então disponibilizados aos não-europeus (HUYSMANS, 2000).

Inserida e tratada na agenda de segurança da UE, a pauta migratória passou a ser objeto de análise dos debates referentes à segurança interna do bloco, uma vez que, com a abertura das fronteiras e com a livre circulação de pessoas entre os países signatários do Acordo de Schengen, houve o *spillover* do projeto de mercado interno para um de segurança interna no que diz respeito à imigração (HUYSMANS, 2000, p. 760). Logo, verifica-se o argumento de Bigo (2009) sobre o *continuum* de segurança, em que a atuação de agências e de profissionais da segurança aponta para determinados indivíduos rotulados como de “alto risco” e “grupos-alvo” cujo perfil sugere a possibilidade de os mesmos passarem de categorias inofensivas para as mais perigosas.

Nesse tocante, delinea-se a atuação dos dispositivos de segurança, representada por um conjunto de práticas de controle e de supervisão da população migrante, o que inclui também sistemas de educação, de seguros, de saúde pública, em suma, de tudo o que permite a reprodução e a conservação de determinados arranjos de gestão produtiva desses indivíduos. Logo, tais dispositivos, ao contrário da disciplina, “deixam fazer”, deixam “acontecer” as atuações e práticas dos migrantes, de modo a organizar a circulação e eliminar o que é considerado perigoso nela. Nesse mecanismo, tais instrumentos separam a boa circulação da má; maximizam a boa circulação, diminuindo a má, sendo, pois, meios de controle social com



capacidade de reprimir ou, ainda, de impedir o ingresso de determinados grupos e indivíduos (FOUCAULT, 2008, p.24).

Eis, pois, que a crença na capacidade de identificação de indivíduos perigosos a partir da utilização de recursos tecnológicos promoveu o alinhamento de sistemas de inteligência e de prevenção com questões policiais tradicionais (BIGO, 2009). Bigo verifica que:

“A securitização do imigrante como um risco é baseada na concepção do estado como um corpo político. [Esse processo] está ancorado no medo dos políticos em perderem seus controles simbólicos sobre as fronteiras territoriais. [Ademais] é estruturado pelo *habitus* dos profissionais de segurança e em seus interesses, não apenas perante o estrangeiro, mas também perante o "imigrante". Esses interesses estão correlacionados com a globalização de tecnologias de vigilância e com o controle das fronteiras nacionais, sendo eles fundamentados ainda no "desconforto" que alguns cidadãos sentem ao não conseguirem lidar com a incerteza da vida cotidiana” (BIGO, 2002, p. 2).

Mencionado autor afirma que a consolidação da gestão migratória na agenda de segurança da UE assume o que ele nomeia de “diagrama particular de ‘pânico moral’”, em que a “securitização identitária” se dá em um contexto em que:

“[...] a imigração se torna um problema, um desafio para as sociedades europeias, porque cenas da vida cotidiana são politizadas, porque o viver cotidiano é securitizado, e não porque há um desafio à sobrevivência da sociedade e sua identidade” (BIGO, 2001, p. 100).

Nesse sentido, Bigo sintetiza a crítica à securitização de migrantes estipulada no âmbito da EC de tal forma:

“A racionalidade de diagrama mostra que a securitização não afeta a sobrevivência, e sim a intolerância com relação às diferenças; que mudanças sociais e históricas são percebidas como ameaça ou, em outras palavras, que um fenômeno estrutural é transformado em um adversário. Por meio dessa operação ‘mágica’, tudo é transformado em objeto de insegurança – a maneira como alguém o olha, seus diferentes hábitos culinários, suas canções – e esta rejeição de toda diferença transforma essas práticas num sintoma da corrosão de uma identidade societal homogênea como fantasiada pelos grupos que declaram sua existência” (BIGO, 2001, p. 100).

Em situações consideradas de risco, agências especializadas em vigilância apresentam atuação pertinente às pautas relacionadas à migração e à segurança, recorrendo frequentemente a banco de dados e sistemas biométricos, por exemplo, com a finalidade de controlar os fluxos indesejados e reforçar a segurança interna. Na UE, esse processo tem sido cada vez mais perceptível nas agências de inteligência, em que dados e informações incertas e

até mesmo duvidosas são compartilhadas entre si sob a justificativa de uma maior rapidez no fluxo desses dados. Esse movimento pode acontecer principalmente em situações de grupos ou pessoas consideradas suspeitas, cujos perfis são similares a de indivíduos que perpetraram crimes ou atos considerados desviantes, irregulares, ainda que tal relação não apresente evidências (BIGO, 2009). Como resultado, a securitização da migração compreende a correlação de atos de discursos bem sucedidos de autoridades políticas – à luz da mobilização que estes criam contra alguns grupos de pessoas – com a atuação de profissionais de segurança.

### **1.2.2 A “crimigração”: convergência da política criminal com a política migratória**

Originada nos Estados Unidos e em crescente progressão na Europa, a análise da criminalização da imigração se desenvolve como um processo pertinente (e engendrado) à compreensão securitária da imigração. Também conhecida como “crimigração”, mencionado conceito se fundamenta na junção do direito criminal com o direito da imigração, verificando, portanto, a criminalização dos comportamentos dos imigrantes, além de impulsionar impasses referentes à entrada e permanência desses indivíduos, tal como a estratificação do acesso aos seus direitos, incluindo o direito de exercer a cidadania (GUIA; PEDROSO, 2015, p. 131). Esse tratamento é legitimado ao decidir quem pode ser excluído do território nacional e destituído da própria condição de membro da sociedade (STUMPF, 2006, p. 377).

De modo geral, a crimigração compreende a aplicação de procedimentos e sanções criminais (como encarceramento ou multas) para comportamentos desviantes perpetrados por migrantes e à correlação entre crime e migração na pauta do tratamento da migração irregular pelas autoridades públicas. Nesse processo, a imigração irregular passa a ser tratada como um problema de caráter criminal em vez de administrativo, de modo que ocorra a criminalização da entrada ou da permanência irregular de determinados indivíduos ou grupos de migrantes (MARIN, SPENA, 2016, p. 147-150).

Outro aspecto do termo em análise refere-se aos discursos de segurança adotados pelas políticas migratórias e criminais e à indistinção entre os agentes que atuam diretamente no combate à criminalidade e na regularização migratória. No âmbito das migrações nos Estados Unidos, Stumpf analisou que indivíduos estadunidenses, condenados criminalmente, não tinham seus status de cidadãos prejudicados, uma vez que mantêm a cidadania plena no país

de condenação. Por outro lado, o mesmo não ocorria com os não cidadãos *outsiders*, sob a justificativa de que a cidadania plena desses migrantes permanecia em seus países de origem. Rotulados como criminosos, a expulsão desses indivíduos é apresentada como uma solução natural contra tais “inimigos externos” (STUMPF, 2006, p. 409-410).

A categorização desses indivíduos como “outros” corrobora para imputar-lhes a culpa quanto à insegurança social presente na sociedade de destino (GARLAND, 2013, p. 25). Uma vez considerados “inimigos”, tem-se a legitimação de leis penais mais severas, a partir de um discurso de terror cujo objetivo é reduzir a sensação de insegurança, ainda que esse efeito esteja dissociado dos próprios inimigos aos quais se quer combater (AZEVEDO, 2006, p. 49-57).

Confirma-se, pois, a verificação de que, na perspectiva dos Estados, migrar não é um direito garantido de modo uniforme, visto que estes atores são soberanos e podem escolher, por diversas razões, se aceitam ou não a entrada de determinados indivíduos (GUIA, PEDROSO, 2015, p. 136). Ao se tornar patológica, essa seletividade personifica os problemas relacionados à insegurança em determinadas pessoas, o que implica negativamente na garantia dos direitos fundamentais dos mesmos, conferindo legitimidade ao poder punitivo no Estado constitucional de direito. Conclui-se, pois, que dado o processo de crimigração, o direito penal pune o indivíduo não pelo ato cometido, mas pela pessoa que ele é (WERMUTH, 2011, p. 181). Logo, ocorre o que Wermuth designa da seguinte forma:

[Propõe-se] um modelo de Direito Punitivo de autor, por meio do qual não se assegura a proteção dos cidadãos e dos seus direitos fundamentais em face da atuação punitiva estatal, tampouco se busca a prevenção à prática de crimes [...] mas sim a dominação e a opressão exercidas precipuamente contra aquelas camadas sociais escolhidas como ‘alvo’ por serem ‘indesejáveis’ em um determinado contexto social, em clara afronta ao princípio da dignidade humana (WERMUTH, 2011, p. 168).

A verificação da imigração como um problema da agenda de segurança nacional e a sua vinculação com o terrorismo foram processos impulsionados pelos países centrais, mas cujos efeitos se dão também nos países periféricos. Mesmo que a crimigração não tenha surgido como tema de análise nas Relações Internacionais antes dos atentados de 11 de setembro, esse evento trouxe à tona alusões da existência de um inimigo interno, propulsionando tensões e suspeitas com relação à população não nacional (LOPES, 2013, p. 29). À luz desse cenário, houve o fortalecimento da inserção da temática migratória na agenda de Segurança Internacional – tendência iniciada desde a década de 1970 e consolidada em

1990 – como forma de combater o terrorismo e o crime organizado, resultando, porém, no maior controle e restrição em relação aos recém-chegados.

Em contrapartida, estudos norte-americanos confirmam que, na prática, a imigração não promove o aumento da criminalidade. Analisando os comportamentos dos migrantes nos Estados Unidos na década de 1990, Robert Sampson (2008, p. 31-31) identificou que a primeira geração de imigrantes (nascidos fora dos Estados Unidos) praticou 45% menos crimes violentos do que a terceira geração (nascida no país). Ademais, a investigação confirmou que os índices de criminalidade entre mexicano-norte-americanos, tradicionalmente pobres, são menores em comparação aos negros e brancos norte-americanos, corroborando ainda para o argumento de que a imigração ilegal e a diversidade cultural podem ser mais saudáveis e menos destrutivas do que tradicionalmente se pensava.

Eis que a criminalização da imigração tem se tornado uma medida eficiente para certos grupos e atores sociais frente às novas nuances sociais da era contemporânea (WERMUTH, 2011, p. 168), na qual o medo que permeia a chamada “sociedade de risco” (BECK, 2010) fundamenta as incertezas vinculadas aos processos de globalização, em que em uma modernidade cada vez mais “líquida”, o Estado precisa reafirmar sua soberania selecionando os indivíduos que devem ser considerados cidadãos dos que não devem ser de tal forma analisados (BAUMAN, 2001).

Visando responder às demandas sociais por segurança, autoridades políticas se aproveitam da perspectiva de crimigração e corroboram para o avanço de atuações securitárias, a fim de, inclusive, fomentarem suas representações como “bons políticos”, já que tais medidas proporcionam resultados perceptíveis mais rapidamente (e facilmente), em comparação com programas voltados a atacar as fontes de insegurança de fato (WERMUTH, 2011, p. 192). Desse modo, essas fontes de insegurança são associadas a elementos específicos – como no caso, os imigrantes – provocando a transferência do foco de questões relacionadas à ineficiência estatal na manutenção da segurança. Tem-se, por fim, o movimento que consolida a securitização dos migrantes.

Compreende-se, pois, que a luta contra o terrorismo tem sido utilizada como justificativa para o fortalecimento de mecanismos de controle de fronteiras. A eficácia desse processo para impedir a atuação de organizações clandestinas não é comprovada, mas certamente corrobora para que policiais e atores de vigilância controlem os estrangeiros que vivem na UE (BIGO, 2009). Faz-se necessário salientar que não há relatos por parte das

instituições europeias de que os migrantes ou refugiados são potenciais terroristas. O que ocorre é a justificativa do terrorismo para a facilitação do emprego de medidas emergenciais de controle e fechamento de fronteiras.

Conclui-se, pois, que o controle da imigração é justificado como um meio de controlar a criminalidade e de fomentar a criação de condições sociais estáveis para a sociedade europeia. Desse modo, a relação entre segurança e imigração é resultante do processo de globalização na economia e do encolhimento do mercado de trabalho. Um dos efeitos desse movimento é o fortalecimento do sentimento de insegurança, a segregação, a perda da solidariedade e a realização de medidas cada vez mais violentas designadas aos migrantes. Desta forma, emergem fundamentações (ainda que sem a devida constatação) que permeiam o processo de securitização de determinados grupos de imigrantes, movimento que vem ocorrendo nas últimas duas décadas mais enfaticamente. Trata-se de uma análise de como se construiu/constrói a percepção do imigrante (irregular) como um elemento a ser combatido. Neste sentido, questões legais e percepções morais são alocadas em segundo plano em nome da proteção da segurança nacional e o processo de exclusão e marginalização torna-se institucionalizado e normalizado.

## CAPÍTULO 2

### **2. A ATUAÇÃO DA ALEMANHA NO FENÔMENO MIGRATÓRIO: MEDIDAS DE ACOLHIMENTO**

No presente capítulo, abordaremos o fenômeno migratório em análise dando enfoque na situação ocorrida na Alemanha e nas medidas de acolhimento propostas aos migrantes. Conforme discorrido anteriormente, mencionado país foi destaque na recepção dos solicitantes de refúgio sobretudo de determinadas nacionalidades como sírios, iraquianos e afegãos.

Antes, porém, de iniciarmos o debate sobre a questão migratória em voga, faz-se necessária a contextualização do quadro em análise no âmbito da União Europeia, uma vez que as legislações e discussões perpetrados pelo governo alemão sobre o tema estão inseridos na conjuntura do bloco europeu.

A chegada de milhares de pessoas em busca de proteção no continente europeu tem desencadeado mudanças profundas na União Europeia. De acordo com Arango (2016), a onda migratória atual não representa um evento inédito no contexto europeu, uma vez que outrora grandes fluxos de recém chegados haviam ocorrido no Velho Continente. Entretanto, o presente fenômeno superou os afluxos anteriores, obtendo destaque, inclusive, pelos impasses e decisões políticas tomadas entre os países do bloco europeu, visto sua complexidade. Ademais, o expressivo total de recém-chegados fora somado a uma conjuntura de implicações em acontecimento, como a na zona do euro, a sobrecarga de migrantes nos países de fronteiras externas (com destaque para a Grécia [este ainda em recuperação desde a supracitada, pela qual fora fortemente acometido] e Itália) e as negociações sobre o Brexit.

À luz desse contexto, o segundo capítulo é introduzido por um breve panorama da afluxo dos refugiados na União Europeia, apresentando algumas das principais implicações ocorridas no espaço europeu, como as operações no Mar Mediterrâneo realizadas, a aplicação de quotas de entrada para os recém chegados e a reação dos países do bloco em relação aos migrantes. Em seguida, trataremos do caso dando enfoque na Alemanha. O tópico incita a discussão sobre os dados das chegadas, as reações dos principais atores e partidos políticos do país e as medidas tomadas diante do cenário. As implicações discorridas no capítulo fundamentam a análise pretendida para a presente dissertação.

## **2.1 A onda migratória na União Europeia: análise geral**

No século XX, o continente europeu foi responsável por enviar milhares de imigrantes para demais continentes, visto os importantes acontecimentos de conflito, como as Grandes Guerras mundiais, e outros de menor escala, como a Guerra Civil Espanhola e a Guerra do Kosovo, que impulsionaram deslocamentos de civis em busca de melhores condições de vida. Após esse período, a Europa passou a se destacar como uma grande receptora de imigrantes, sob ondas estimuladas pela demanda de mão-de-obra, visto a necessidade de reconstrução das nações europeias e os anseios de reuniões familiares entre os imigrantes.

A partir dos anos 90, a política migratória do continente tornou-se cada vez mais restritiva. Após a Guerra Fria, o discurso político e midiático se referia aos refugiados não apenas como ameaças relacionadas ao inchaço no mercado de trabalho e, portanto, o aumento da competitividade na busca por emprego, mas também como ameaças frente à identidade europeia, apresentando esta primazia em relação às culturas insurgentes com a chegada desses migrantes.

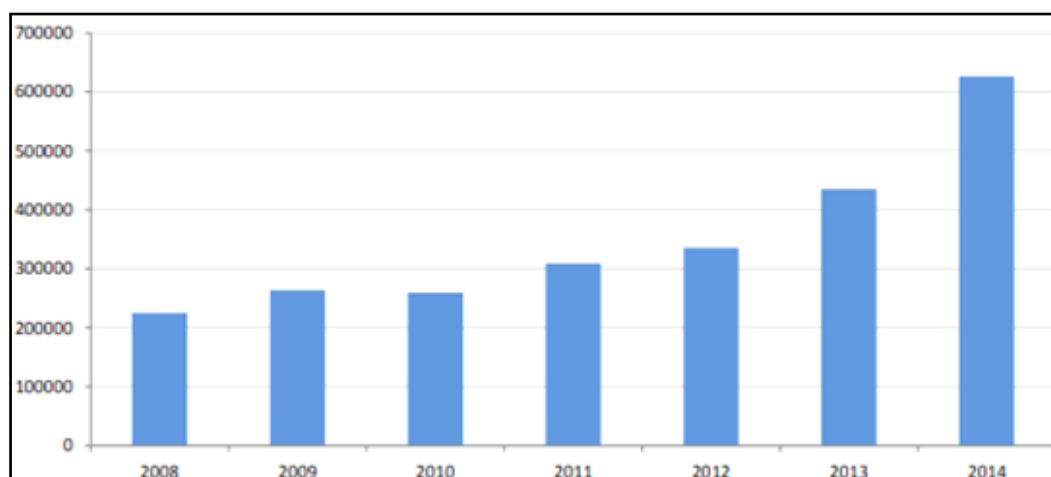
Referenciando-se no fenômeno migratório atual, chama-nos atenção a investigação do tratamento europeu designado a essa pauta, visto a interação do caso na geopolítica regional. Nos últimos anos, houve ampla divulgação de mortes de migrantes por afogamento nas rotas rumo à busca por refúgio na UE, modificações nas legislações migratórias europeias, divergências entre autoridades políticas, ataques rotulados terroristas e dificuldades em garantir o acesso aos direitos humanos dos requerentes de asilo. Somam-se a essas questões, os interesses de cada Estado perante a dualidade entre o acolhimento e a securitização dos migrantes, extremos que foram identificados nas diferentes gestões empreendidas pelos países-membros e, tal como veremos, passíveis de ocorrer em um mesmo país, no caso, na Alemanha, nosso espaço-referencial de estudo.

Em outubro de 2013, um episódio ficou marcado como ponto fundamental na percepção das viagens de imigrantes e das chegadas em emergência. Um navio com 518 migrantes naufragou perto de Lampedusa, (ilha italiana), matando 366 migrantes a bordo. Cada pessoa havia pagado 1.600,00 dólares pelo trajeto (NELSON, 2014). Com grande cobertura da mídia, a tragédia impulsionou medidas de salvamento no mar. Ademais, representou o início do “pânico moral” e do declínio ético diante do fenômeno em análise (BAUMAN, 2017, p.25), em que a UE eximiu-se da responsabilidade de impedir tais tragédias, dado o fomento das políticas securitárias.

Sabe-se, porém, que apesar do grande impacto de mencionados fluxos para a Europa, os principais destinos de milhares de refugiados foram as nações próximas às zonas de conflitos e de instabilidades. Em 2015, três países muçulmanos acolheram 30% dos refugiados do mundo em 2015: Turquia, Líbano e Paquistão (BBC NEWS, 2015). Enquanto isso, aproximadamente um milhão de pessoas tentaram refúgio na Europa, ao custo de aproximadamente 3.700 vidas perdidas no Mar Mediterrâneo<sup>11</sup>, somente em 2012. Ainda assim, a narrativa de que o caso em análise deve ser compreendido como uma “crise” foi elaborada principalmente pelos Estados mais ricos da Europa, onde as chegadas, embora em números altos, foram pequenas em comparação aos países supracitados. Isso fomenta a opção por não utilizar essa nomenclatura no presente trabalho.

Entre os anos de 2008 a 2012, período que antecedeu o início do fenômeno, o número total de migrantes em busca de refúgio recebido pelos países da União Europeia apresentou uma variação média anual de 200 a 300 mil solicitantes. No ano de 2013, houve um expressivo aumento do total de requerentes, ultrapassando 400 mil pedidos. No entanto, foi em 2014 que o significativo número indicou o início de fato do fenômeno em desenvolvimento. No total, 626 mil indivíduos solicitaram asilo aos países da UE (EUROSTAT, 2015), conforme vemos no gráfico a seguir:

**Figura I: Solicitações de Asilo na UE\*, 2008-2014**



\* 27 Estados membros da UE (excluindo-se a Croácia entre os anos de 2008 a 2012) e 28 Estados membros nos anos de 2013 e 2014.

<sup>11</sup> Com a emergência dos fluxos e as mudanças no Mediterrâneo, ocasionadas pelas políticas europeias de controle de migrantes, essa rota tornou-se epicentro de vítimas por afogamento, sendo considerada a jornada mais mortal do mundo (FARGUES, 2017).



Fugindo de conflitos, guerras e perseguições de diferentes tipos, tais requerentes de asilo muitas vezes optam por rotas e meios arriscados para chegarem ao “refúgio europeu”. Nesse contexto, as vias pelo mar se destacaram como os principais meios utilizados pelos solicitantes, como vias altamente arriscadas e, portanto, como centro de gestão dos fluxos pela UE.

No final de 2014, o ex-ministro italiano Enrico Letta, em colaboração com outros países europeus, lançou a operação “*Mare Nostrum*”, voltada à busca e salvamento de migrantes. Com a medida, o número de vítimas no Mar Mediterrâneo diminuiu, porém por um curto período de tempo. Durante a operação, mais de 100.000 refugiados foram resgatados. No entanto, em setembro de 2015, a medida foi interrompida, devido aos altos investimentos e pela percepção de que a mesma estaria atuando como um fator de atração e incentivo da imigração ilegal para a Europa (FALCHI; GOIS, 2017).

A operação foi substituída pela Operação Tritón, dedicada ao controle de fronteiras e operada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex). A medida demandou altos investimentos: 2.9 milhões de euros financiados pelo bloco europeu mensalmente. Diferentemente da *Mare Nostrum*, a operação deixou a questão de salvamento dos migrantes às margens, de modo que as operações de busca e salvamento de migrantes eram realizadas apenas se necessário. Tal estratégia estimulou incidentes e grandes naufrágios no Mediterrâneo (TURRIÓN, 2016, p. 16).

Em maio de 2015, o Conselho europeu adotou a Decisão de Política Externa e Segurança Comum (2015/778), operação militar do bloco europeu para atuação nas porções central e meridional do Mediterrâneo. Conhecida como Operação Sophia, a mesma não era voltada ao resgate de vítimas do tráfico de pessoas, mas contribuiu para a diminuição das mortes nas rotas. Ainda em 2015, houve o reforço das operações nas fronteiras da Grécia e da Itália e a adoção da missão militar nas regiões sul e central do Mediterrâneo (EUNVAFOR MED) para deter o contrabando de barcos na Líbia (FERREIRA, 2016).

Antes, porém, que acontecimentos de grande repercussão internacional ocorressem – como a morte do menino de nacionalidade síria, Aylan Kurdi<sup>13</sup>, morto afogado na costa da Turquia, em 2015, e a divulgação de imagens de embarcações irregulares com milhares de refugiados a bordo nos últimos anos – as autoridades políticas europeias mostravam-se letárgicas frente à questão insurgente.

Visto a defesa dos direitos humanos e o respeito pela individualidade de cada cidadão apresentados nos tratados da UE, era possível esperar que as respostas para o fenômeno em análise teriam uma maior coesão entre os Estados membros e o tratamento das causas dos fluxos. As medidas de combate aos “coiotes”, com o objetivo de mitigar as ariscadas travessias pelo mar evitando as mortes dos migrantes e refugiados, poderiam estimular a suspensão das sanções<sup>14</sup> que obrigam as companhias aéreas a verificar se a documentação e os vistos dos passageiros são adequados para a entrada no país de destino. Dessa forma, seria possível abrir exceção para os migrantes cujas origens são Estados acometidos por situações de conflitos, como é o caso da Síria, Afeganistão, Eritreia e Iraque, dentre outros.

Conforme o Projeto Missing Migrants<sup>15</sup>, nas regiões do Mediterrâneo, Oriente Médio e Europa houve cerca de 4 mil mortes em 2015 e 5.319 mortes em 2016. Grande parte dos falecimentos foram decorrentes de afogamentos que poderiam ser evitados. Diante desse cenário, a Frontex e as operações de patrulha em alto mar desempenharam um papel fundamental para que o número de mortes nas rotas diminuísse. A implementação de uma agência específica para o controle das fronteiras e costas marítimas (a Frontex) se mostrou eficiente e positiva para a UE (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

Ao passo que as rotas pelo mar tornaram-se o principal meio de fugir da guerra e da morte, os riscos e ameaças impostos na travessia vão além da possibilidade de naufrágios e falecimentos por afogamento. Segundo um relatório elaborado pelo ACNUR, Fundo de

---

<sup>13</sup> As imagens de Aylan Kurdi, 3 anos, de origem síria, tiveram grande repercussão internacional. Em 2 de setembro de 2015, o menino foi encontrado em uma praia turca após se afogar no Mar Egeu com seu irmão, sua mãe e outros nove refugiados (ISTO É, 2020).

<sup>14</sup> Tais sanções se referem ao artigo 4º da Diretiva 2001/51/CE (“Carrier Sanctions Directive”)175, que complementa o Acordo de Schengen (1985), segundo o qual as companhias aéreas devem tomar as medidas necessárias para que as legislações impostas pelo artigo 26.º, n.ºs 2 e 3, da Convenção de Schengen – concernente à verificação dos dados dos passageiros em vôos dentro do bloco europeu – sejam respeitadas (CONSEHO EUROPEU, 2001, p. 187).

<sup>15</sup> Responsável por rastrear as rotas migratórias incidentes envolvendo refugiados e requerentes de asilo, assim como o número de fatalidades (mortes ou desaparecimentos) no processo de migração para um destino internacional.

Populações das Nações Unidas (UNFPA) e pela Comissão para Mulheres Refugiadas (WCR), mulheres e meninas refugiadas haviam sido expostas a diferentes formas de violência sexual e de gênero tanto em seus países de origem quanto nos países de chegada, assim como ao longo da viagem de chegada à Europa. O relatório apontou ainda que parte das mulheres entrevistadas afirmou ter sido forçadas a manter relações sexuais como meio de troca para “pagar” pelas documentações necessárias para viajar ou mesmo pela própria viagem (REVISTA FORUM, 2016).

Com a reação letárgica da UE perante o cenário em desenvolvimento, o Artigo 78º, n.3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>16</sup> foi acionado apenas em maio de 2015, sob a pressão de reagir às mortes de migrantes no Mediterrâneo (TURRIÓN, 2016, p. 16). Com isso, as autoridades europeias estipularam um mecanismo de realocação de emergência que contou com uma série de ações imediatas para diminuir o número de mortes nas travessias irregulares. A realocação dos pedidos da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros ocorreria durante o período de 2 anos (de 2015 a 2017), estabelecendo medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor das duas nações supracitadas. A distribuição seguiria critérios vinculados ao Produto Interno Bruto (PIB), empregabilidade, dimensões populacionais e experiências anteriores com o acolhimento (OLIVEIRA et al. 2017, p.82).

No entanto, tal decisão encontrou uma resistência generalizada, de modo que, apesar da Decisão 2015/1601 do Conselho Europeu em que fora estabelecida a realocação de 120.000 requerentes de asilo da Itália e da Grécia para ajudar esses Estados a lidarem com as pressões populacionais advindas com as chegadas de migrantes, as cotas não foram respeitadas. Um total de 50.400 requerentes que se encontravam na Grécia e 15.600 localizados na Itália seriam destinados a outros Estados do bloco definidos conjuntamente (CONSELHO EUROPEU, 2015). Em contrapartida, enquanto parte dos Estados-membros apoiaram a gestão do fenômeno em voga, outros defenderam uma postura unilateral e de fechamento de fronteiras como, por exemplo, a Hungria. O governo húngaro foi responsável pela construção de um muro para impedir a entrada dos requerentes de asilo, sendo hostil aos recém chegados e relutante quanto à aceitação das cotas de distribuição dos requerentes.

---

<sup>16</sup> Referente à política comum em matéria de asilo e ao tratamento de uma situação emergencial devido ao súbito fluxo de No lugar da tradicional retórica de combate aos “coiotes” e em vez das medidas paliativas para evitar as mortes dos migrantes e refugiados, seria mais justo assumir a inconveniência da Diretiva ou, pelo menos, decidir sua suspensão para nacionais de países cuja população sofre com os conflitos, como é o caso da nacionais de países terceiros ao bloco (TFUE, 2016).

Soma-se a tais elementos a proposta do Primeiro-Ministro desse Estado de criar um mecanismo de detenção dos migrantes até que houvesse uma decisão quanto aos pedidos de asilo (MOORE, 2017, p. 09).

De acordo com a Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2017), verifica-se que no primeiro semestre de 2017 foram realocados mais de 10.000 refugiados, representando o quádruplo do número de refugiados realocados no mesmo período em 2016. Em contrapartida, naquele ano, os governos da Hungria, Polónia, Eslováquia e República Checa continuaram sem efetuar a realocação de qualquer refugiado (ISTO É, 2018). O posicionamento de rechaço às medidas de abertura perante os migrantes foi somado a indícios e políticas que verificam a securitização dos mesmos. Episódios de xenofobia<sup>17</sup> e tentativas de mitigar os fluxos dificultando o trânsito dos migrantes nas fronteiras do leste europeu contrastaram com a política de abertura adotada em um primeiro momento por Angela Merkel. Para essa autoridade, as medidas de frustrar o trânsito dos requerentes no bloco europeu não condiziam com uma política eficaz e conjunta, uma vez que as chegadas continuariam a acontecer de qualquer forma<sup>18</sup> (PÚBLICO, 2015). Diante das cotas de alocação não respeitadas, Merkel propôs receber os requerentes, mesmo sendo fortemente criticada por atores nacionais e do âmbito europeu, tal como veremos.

No próximo tópico, iremos discorrer sobre o fenômeno migratório e as principais atuações da Alemanha perante o caso, de modo a destacar as medidas de acolhimento proporcionadas pelo país.

### **2.1.1 O contexto migratório na Alemanha: o desenvolvimento da intensificação das chegadas de requerentes no país**

Devido à inexistência de uma sólida política comum de asilo na União Europeia (GRIGONIS, 2016, p. 91), o processo de acolhimento de migrantes é submetido a diversas

---

<sup>17</sup> Destacamos o episódio de 08 de setembro de 2015 em que a cinegrafista húngara Petra Laszlo agrediu uma refugiada com criança de colo durante a gravação para um noticiário. Laszlo tornou-se símbolo da hostilidade húngara perante os migrantes (KARASZ, 2018).

<sup>18</sup> Em 05 de outubro de 2015 Angela Merkel afirmou: “Não acredito em vedações. Já vimos o caso na Hungria: os refugiados chegam na mesma medida, encontram outras formas de entrar”. No mesmo dia, a chanceler assumiu o compromisso de receber os refugiados estacionados nas fronteiras do leste europeu. Em contrapartida, seu ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble, defendia que a Europa tinha que encontrar formas de limitar o número de chegadas (PÚBLICO, 2015).

indefinições, sendo fortemente condicionado pelos interesses e “humores ideológicos” (GRIGONIS, 2016, p.94), dos Estados-membros. Esse impasse propulsiona orientações políticas, configurações organizacionais e experiências nacionais de acolhimento divergentes no bloco, sobrepondo-se em larga medida ao sistema comum de asilo (*Common European Asylum System*), desenvolvido a partir do Conselho Europeu de Tampere, em 1999 (ERNST & YOUNG, 2016).

Referenciando-se nas peculiaridades e diversidades inerentes ao processo de acolhimento, apresentamos o caso da Alemanha, considerando sua atuação de destaque na pauta migratória em investigação, sobretudo por suas medidas favoráveis à entrada de migrantes identificadas principalmente em um primeiro momento do fenômeno. As políticas perpetradas pelo país indicaram possíveis estratégias de exercício de uma liderança silenciosa na gestão do caso, uma vez que, tal como discorrido anteriormente, demais Estados do bloco não se mostraram receptivos ou ainda rechaçaram os fluxos sob atuações unilaterais (como a construção do muro na fronteira da Hungria). Ademais, tal como veremos nas seções subsequentes, a chanceler Angela Merkel protagonizou importantes atuações no contexto em análise.

Tomando como referência a diretiva europeia de “Acolhimento”<sup>19</sup>, presente no Regulamento Comum Europeu 343/2003 de 18 de Fevereiro (Regulamento Dublin II), o bloco europeu prevê a recepção dos requerentes de proteção internacional e a harmonização do seu acolhimento como método para limitar os movimentos secundários dos requerentes. Seu regulamento indica a aplicação a todos os nacionais de países terceiros e apátridas que solicitem proteção internacional no território de um Estado-Membro e prevê ainda o princípio da liberdade de circulação e de residência dentro do território do Estado de acolhimento e da unidade da família do requerente. Uma vez que os refugiados e requerentes de asilo não são cidadãos europeus não gozam, a princípio, da liberdade de circulação dentro do Espaço Schengen sem a devida documentação que confirma o registro de pedido de asilo (EUROPEAN UNION LAW, 2003).

Uma vez acolhidos, as autoridades dos países de destinos não estão obrigados a conceder apoio material a esses migrantes. Sendo uma política concernente à União Europeia,

---

<sup>19</sup> Os critérios presentes nesse regulamento incluem o Estado-Membro do bloco onde: encontra-se legalmente um membro da família de um requerente de asilo menor de idade; um familiar do requerente que tenha o status de refugiado; onde o requerente de asilo seja titular de um título de residência válido ou que tenha emitido um visto que lhe permitiu aceder legalmente ao território da UE; e onde o requerente tenha atravessado irregularmente a partir de um país terceiro, para entrar no território da UE.

cada Estado membro dispõe de autonomia ao delinear suas atuações em relação ao tratamento designado a esses indivíduos, ainda que a existência de preferências<sup>20</sup> por parte das sociedades de destino, ou a execução de “ofensas graves”<sup>21</sup>, por parte dos refugiados, no processo de acolhimento possa corroborar para que o princípio da igualdade perante os migrantes seja violado (Diretiva 2011/95) (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO EUROPEU, 2011).

Uma vez que os requerentes chegam pela primeira vez à Alemanha, são registrados pela polícia de fronteira do Estado ou por funcionários do BAMF, obtendo o documento de licenciamento pela autoridade regional do cadastro. Este documento também serve como identidade temporária sendo necessário para se inscrever em benefícios públicos, como moradia, assistência médica e alimentação. No contexto do fenômeno em análise, o governo federal designou o estado de destino desses migrantes com base em um sistema de cotas: o chamado *Koenigsteiner Schluessel*<sup>22</sup>, evitando a sobrecarga dos sistemas migratórios de determinados estados mais visados. Cada estado administra suas próprias instalações de recepção para os recém-chegados. Porém a decisão final de concessão ou não do asilo cabe ao BAMF e se encerra com a decisão sobre se o requerente pode permanecer na Alemanha ou se seu o pedido de asilo é negado (JAUHAINEN et al. 2019).

A lei alemã oferece quatro tipos de proteção que permitem a um refugiado permanecer no país: (i) asilo para os perseguidos politicamente (com base no artigo 16 da Constituição alemã), (ii) proteção de refugiados (com base na Convenção de Genebra), (iii) proteção subsidiária (com base na lei *Germanasylum*), e (iv) proibição de deportação (com base na lei de residência alemã). Aos indivíduos cujos pedidos de asilo tenham sido rejeitados é atribuído o estatuto de tolerância temporária (com base na lei de residência alemã), que pode ser retirado em curto prazo, implicando na saída do país imediatamente (*Ausreiseverfügung*). Se a pessoa se enquadrar nas categorias (i) ou (ii), recebe uma autorização de residência de três anos, o que inclui uma permissão de trabalho e permite que esse indivíduo solicite o status de residência permanente. Os direitos legais para aqueles que se enquadram nas categorias (iii) e (iv) são mais fracos, obtendo autorizações de residência de apenas um ano, embora a

---

<sup>20</sup> Tal como observado anteriormente, a diferenciação feita entre migrantes do “primeiro mundo” daqueles do “terceiro mundo” fundamenta preferências no tratamento observadas perante as políticas migratórias até hoje.

<sup>21</sup> Por ofensas graves, o artigo 15º da Diretiva 2011/95 considera: a) pena de morte ou a execução; ou b) a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou c) A ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO EUROPEU, 2011).

<sup>22</sup> Esta cota determina o número de refugiados que cada estado federal recebe, sendo calculada a partir das contribuições tributárias e da população. Ademais, considera-se o país de origem do requerente, já que alguns centros são responsáveis por países específicos.

renovação possa ser possível. Esses refugiados são elegíveis para solicitar o status de residência permanente após cinco anos, sob critérios rigorosos, como apresentar proficiência na língua alemã e demonstrar que são economicamente autos-suficientes. Os refugiados que se enquadram nas categorias (iii) e (iv) recebem autorizações de trabalho sem restrições no período de duração da permissão de residência. Em contraste, os indivíduos com um status de refúgio temporário precisam de aprovação contínua dos escritórios de imigração (*Ausländerämter*) para trabalhar (KOSYAKOVA, et al., 2019, p. 33).

Nos primeiros três meses do processo de aplicação, os refugiados não têm acesso legal ao mercado de trabalho. Depois desse período, têm o direito de trabalhar, conquanto que obtenham a permissão formal dos Serviços Federais de Emprego e dos escritórios de imigração. Entre o período analisado para a presente investigação, o BAMF classificou para receberem elegibilidade presumida para o status de refugiado os requerentes de asilo dos seguintes Estados: Eritreia, Irã, Iraque, Somália e Síria tinham elegibilidade presuntiva (BRÜCKER et al, 2016, p. 544).

Diante da impossibilidade de traçar uma resposta conjunta no âmbito da UE, Merkel propôs um posicionamento de abertura em 2015 – mais especificamente, até o mês de setembro –, sob a afirmação “Wir schaffen das!” (“Podemos fazer isso!”), referenciando-se ao acolhimento.

Desde os anos que antecederam 2015, os dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT) apontavam um crescente número de chegadas no Estado alemão. Conforme vimos no tópico anterior, o aumento gradual notado a partir de 2013 delineava a dimensão do fenômeno migratório em análise. Nesse contexto, dentre os cinco países que mais receberam solicitações de asilo no bloco europeu, a Alemanha apresentou destaque conforme vemos abaixo:

**Tabela 1: Requerentes de asilo, nos países da União Europeia, entre 2008 e 2017:**

<b>País</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Alemanha</b>	26.845	53.235	745.155	222.560
<b>Itália</b>	30.140	40.315	122.960	128.850
<b>França</b>	41.840	57.330	84.270	99.330
<b>Grécia</b>	19.885	9.310	51.110	58.650
<b>Reino Unido</b>	n.d.	26.915	39.735	33.780

**Fonte:** Eurostat 2018

Desde o verão de 2015, o influxo de migrantes assumiu uma dimensão até então desconhecida no país em análise. Nesse período, foram apresentadas 890.000 solicitações de asilo, o que representa um aumento de 155% em relação ao número de pedidos de asilo pela primeira vez em relação ao ano anterior (BAMF, 2016, pag. 02).

Com o alto montante de chegadas, houve uma sobrecarga no sistema de concessões de asilo alemão. De acordo com o sistema de cotas EASY (da sigla “Distribuição Inicial de Solicitantes de Asilo”), inicialmente, foram registradas pouco mais de um milhão de chegadas de requerentes. Erros na contagem – como contagens em duplicidade e a não exclusão do número de solicitantes que saíram do país durante o processo de concessão do asilo – indicaram divergências entre os índices totais calculados em 2015, culminando no total supracitado (BAMF, 2016, pag. 06).

Nesse período, as principais nacionalidades dos requerentes de asilo no país seguiram a tendência observada na UE. Em 2015, os sírios representaram o maior grupo dentre os solicitantes, com 326.900 (BAMF, 2016, pag. 04). Comparado ao ano anterior, a participação da imigração Síria aumentou 403% (em 2014, foram registrados 65.000 pedidos de asilo na Alemanha). Em seguida, afegãos e iraquianos foram os principais grupos (DEUTSCHE WELLE, 2016).

Segundo dados do BAMF, em 2016, o número de requerentes de asilo registrados na Alemanha foi de 280 mil (DEUTSCHE WELLE, 2018), sendo que 62% dos pedidos foram atendidos (BERCITO, 2017). Em março de mencionado ano, sob a liderança do governo alemão, fora realizado o pacto entre a União Europeia e a Turquia (“EU-Turkey-Pact”), melhor discutido posteriormente. Em síntese, com o acordo, Merkel ofereceu à Turquia a possibilidade de apoiá-la em seu processo de ingresso como membro do bloco europeu pedindo, em troca, cooperação nas ações para mitigar o fluxo migratório. Propunha-se que a Turquia recebesse os refugiados com os pedidos de asilo negados pela Europa (REUTEURS, 2015).

No ano de 2017, houve novamente a diminuição do número de pedidos de asilo no Estado: de 280 mil registrados em 2016 para 187 mil no ano seguinte (AMAL, 2018). Esses dados podem ser justificados pelo maior controle e restrição exercidos pelo Estado alemão perante a entrada de refugiados, visto as pressões políticas exercidas sobre Merkel e a consequente mudança de posicionamento da chanceler conforme analisado em sequência.



Ainda assim, segundo dados do Eurostat, em 2017, a Alemanha concedeu status de proteção internacional a 325.400 pessoas, valor equivalente a 60% do total de 538 mil pedidos de asilo concedidos em toda a União Europeia. No entanto, cabe ressaltar que esse status não implica necessariamente o direito de residência definitiva (DEUTSCHE WELLEb, 2018).

Por fim, no ano de 2018, período em que os fluxos haviam diminuído expressivamente, o BAMF registrou 185.853 solicitações de asilo (BAMF, 2020). Assim, após cinco anos de expressivos totais de requerentes de asilo, o número de candidatos pela primeira vez em 2018 foi menor que o total de registrado em 2014.

Tal como nos anos anteriores, a maior parcela de requerentes de asilo do período analisado (2015-2018) vinha da Síria. Os requerentes do Irã, Iraque, Nigéria, Turquia também obtiveram destaque. No mais, os seguintes países – Afeganistão, Eritreia, Somália, Geórgia e Guiné – foram responsáveis por pelos menos 5% das requisições no período (HEB, BARBARA, 2018).

Dado os expressivos números de recém chegados no país, importa-nos conhecer as políticas implementadas no âmbito migratório alemão que propulsionaram esse Estado à categorização de maior receptor de requerentes de asilo na União Europeia durante o fenômeno migratório em pauta.

## **2.2 “Wir schaffen das!”: o “nós podemos” da Alemanha e as medidas de acolhimento de refugiados**

Visto a abrangência do fenômeno migratório e o número expressivo de requerentes de asilo em busca do refúgio europeu, os desafios impostos aos Estados-membros do bloco não se limitaram aos obstáculos econômicos para a garantia da assistência necessária. Os impasses foram observados inclusive nas esferas política e social, perpassando reações advindas de episódios de xenofobia e de perpetração de estereótipos que perturbam a adaptação positiva dos migrantes. As consequências econômicas, demográficas e culturais denunciam a complexidade do tema e a necessidade de medidas urgentes para a solução dessa questão que testou a capacidade de gestão dos governantes europeus.

No âmbito deste estudo, importa-nos ter presente a observação sobre as políticas de acolhimento implementadas e as medidas de integração estipuladas (integração aqui definida aqui de forma ampla como o meio para incluir todas as atividades que procuram incorporar

migrantes e/ou refugiados numa determinada região ou estado). As políticas e/ou os programas de integração são considerados como mecanismos e ferramentas essenciais para promover que os imigrantes e os refugiados sejam uma parte participativa da sociedade ao garantir seus direitos de exercício de suas culturas e tradições (JUZWIAK, MCGREGOR & SIEGEL, 2014).

De acordo com as análises realizadas pelos pesquisadores *Flucht e Versöhnung*, a receptividade observada em parte da população alemã condiz com a própria estrutura social do país, onde se tem uma expressiva presença de imigrantes. Estima-se que 49% da população é ou possui ao menos um membro da família de outra nacionalidade. Dessa forma, os autores observam a preocupação com os recém-chegados no fenômeno em análise como uma experiência vinculada à conquista da reintegração dos alemães no contexto da ruptura do Muro de Berlim (1989) (FLUCHT; VERSÖHNUNG, 2015).

Tendo em vista as considerações legais vigentes e as orientações políticas do governo de Merkel mencionadas anteriormente, poder-se-á assumir que, em texto e em fala, em um primeiro momento, a chanceler alemã evidenciou uma clara conduta de receptividade para o acolhimento de refugiados e a preocupação em salvaguardar os seus direitos. Em contrapartida, a convergência entre discursos e atuações nem sempre foi concretizada ou, pelo menos, não nos termos em que esteve enunciado. O posicionamento de receptividade, diretamente vinculado à figura de Merkel, deu margem à operacionalização de dispositivos de segurança nas fronteiras nacionais e de atores com constrangimentos e enfoques estruturais variados, de modo a promover a recepção dos requerentes de maneira estratégica. Mas, por que mencionada autoridade adotou a abertura mesmo pertencendo a um partido político de direita, mais fortemente inclinado ao fechamento das fronteiras?

Nesse momento do fenômeno, o refugiado tem seu direito de refúgio garantido já que não é enquadrado como objeto de referência de segurança ameaçado. Apesar das nuances de dessecuritização, Merkel também securitizou simultaneamente a onda dos refugiados, reiterando uma imagem binária do refugiado segundo cálculos políticos e geopolíticos, tal como veremos a seguir.

Desde o início de 2015, o país apresentava destaque dentre o grupo de países favorável a uma maior ação da União Europeia na resolução dos afluxos. No período supracitado, em declarações públicas, Merkel demonstrava os anseios em promover uma rápida integração dos

migrantes, defendendo o direito de permanecerem no país e a expulsão rápida dos requerentes cujos pedidos fossem recusados (LUSA, 2015).

Diante dos ataques ocorridos contra abrigos de refugiados, a chanceler corroborou para que a população buscasse compreender o fenômeno no âmbito europeu. Para tanto, em pronunciamento nacional em agosto de 2015, destacou as premissas da UE de defesa dos direitos civis universais e alertou que, dado as cotas de asilo não respeitadas dentre todos os Estados-membros, seria necessário compartilhar a responsabilidade (DEUTSCHE WELLE, 2015). Dessa forma, Merkel foi protagonista nas medidas de alocação previamente analisadas.

Os ímpetos de acolhimento foram plasmados no segundo semestre de 2015. Visto que em setembro houve uma grande repercussão dada a morte de Aylan Kurdi, Merkel afirmou destinar 6 bilhões de euros para administrar o fluxo de migrantes, fomentando o senso de responsabilidade a coletiva e necessidade de atuação conjunta perante a questão (DA FRANCE PRESSE, 2015). Em outubro, com o fechamento da fronteira húngara com a Croácia, Merkel assegurou acolher os migrantes estacionados nas fronteiras dos países do leste europeu (DEUTSCHE WELLEb, 2017).

Usando uma estratégia de dessecuritização, Merkel apresentou o refugiado à sociedade alemã e aos líderes da UE como uma figura ameaçada pela guerra, perseguição e tráfico de seres humanos, e, portanto, com necessidade de ajuda internacional e proteção. Com isso, a autoridade apresentou respostas políticas que incluíram operações conjuntas de resgate de requerentes de asilo nas fronteiras do bloco (DIE BUNDESKANZLERIN 2015a).

Apesar de não serem as únicas políticas defendidas no início, os posicionamentos de abertura visaram ao fornecimento de alojamento, educação e a mecanismos para promover a inclusão ao mercado de trabalho, cuidados físicos e mentais, acesso a serviços administrativos e financeiros e segurança. Em contrapartida, o expressivo número de requerentes de asilo que chegaram ao Estado no período analisado, principalmente em cidades populosas como Hamburgo, Munique ou Berlim, gerou uma série de problemas para o fornecimento de alojamento, educação e suporte administrativo necessário (BRECKNER, 2015).

Ainda assim, Merkel foi contrária ao fechamento de fronteira. Nesse contexto, chamamos atenção as abordagens do AfD, partido populista de direita, eurocético e anti-imigração, que ganhou expressivo destaque no contexto em voga ao se declarar contrário ao recebimento, contribuindo, inclusive, para a potencialização de sentimentos de rechaço perante os migrantes.

Os alertas do partido sobre as possibilidades dos recém-chegados representarem uma ameaça à sociedade alemã foram catalisados diante do registro de 347 acusações por agressões sexuais em Colônia, ocorridos na noite de 31 de dezembro de 2015. As notícias correram pelas tradicionais mídias do ocidente. Os ataques, supostamente cometidos por refugiados e migrantes muçulmanos, tiveram como alvo sobretudo mulheres europeias, sendo divulgados dentro do clima de “invasão islâmica” na Europa (DEARDEN, 2016).

Além disso, em outubro de 2015, Henriette Reker, candidata à prefeita de Colônia e, posteriormente, eleita para o cargo, foi vítima de um ato de violência enquanto fazia campanha política na cidade. Reker, favorável ao posicionamento de abertura defendido por Merkel, apresentou como proposta para seu mandato, propiciar melhores condições de vida aos refugiados presentes na cidade. A candidata foi esfaqueada e o agressor confessou ter agido devido à defesa dela perante os refugiados (MULLER, 2015). Dois dias após esse incidente, uma manifestação em Dresden, no estado da Saxônia, teve a participação de cerca de 20.000 pessoas favoráveis a deportações imediatas dos refugiados (DONGEL, 2015). Nesse contexto, demais autoridades políticas passaram a receber ameaças de morte por defenderem a política de abertura (MULLER, 2015).

Somados aos grupos e demais partidos da extrema-direita<sup>23</sup>, que comungam do euroceticismo próprio dos populismos de esquerda e de direita e ainda abordam a questão migratória, o AfD se fortaleceu no espectro político nacional e garantiu 94 cadeiras a seus deputados no Bundestag nas eleições nacionais de 2017, após apenas quatro anos de sua criação (DEUTSCHE WELLEa, 2017).

Enquanto a líder desse partido na época, Frauke Petry (mandato de 2015 a 2017) adotou um discurso que defendia o controle de fronteiras a partir de uma compreensão identitária alemã, Angela Merkel afirmava uma postura de acolhimento, visto a complexidade do fenômeno em análise. Para Merkel, a dimensão do caso implicava na recepção daqueles

---

<sup>23</sup> Nas eleições federais de 2017, o AfD foi o principal partido de extrema-direita a ganhar representação no Bundestag. Além dele, o Partido Liberal (FDP), de tradição liberal, resgatando a herança política de legendas liberais de cunho nazista, após uma pausa de quatro anos sem conseguir o mínimo para entrar no Legislativo, retornou à Câmara com o apoio de 10,7% dos votos (AGÊNCIA BRASIL, 2017). No mais, os partidos “Europeus Patriotas Contra a Islamização do Ocidente” (PEGIDA) – movimento defensor da proteção de “valores ocidentais (democráticos e cristãos)” e da interrupção da “islamização” na Alemanha – e o “Partido Nacional Democrático Alemão” (NPD), favorável ao fim da imigração em massa, apresentando, também, forte caráter anti-islâmico, destacam-se pela contrariedade perante o acolhimento, ainda que não tenham obtido presença na Câmara alemã.

migrantes que verdadeiramente fugiam do terror, guerra e perseguição. (DIE BUNDESKANSLERIN, 2015).

Por outro lado, para Petry, a medida defendida por Merkel de acolher os migrantes estacionados nos países do leste europeu contrariava a legislação europeia. A autoridade inclusive afirmou a necessidade de compreender que a identidade alemã não deveria ser reivindicada apenas para alguns indivíduos, mas sim por todos aqueles que fossem ao país e se adequassem às regulamentações ali vigentes. Diante dos ataques rotulados de terroristas ocorridos, Merkel fortaleceu o Islã em termos binários (religião / ideologia política) e promoveu a integração dos muçulmanos. Para ela: “Os muçulmanos têm o direito à liberdade de religião garantida, mas também têm a obrigação de respeitar o quadro jurídico da Alemanha.” (DIE BUNDESKANZLERIN 2015b). A construção social do significado do Islã implicou em uma dimensão de segurança.

Visto que Merkel havia desrespeitado o Regulamento de Dublin III ao permitir o registro dos migrantes em um país diferente do Estado de entrada, Petry defendeu que a concessão de asilo não deveria, portanto, ser permitida. Ela corrobora para uma interpretação identitária sobre as entradas, alegando que dever-se-ia permitir o acolhimento apenas aos migrantes legais, já que a concessão de refúgio deve seguir as leis de asilo político e de auxílio a refugiados, sem haver ressalvas condicionadas a diferentes causalidades (como no caso, a guerra na Síria), ao afirmar que:

“[...] cabe aos alemães a tarefa de decidir sobre quais migrantes devem ser aceitos em nosso país. Decidir sobre quem está migrando e quem não está, quem é que vai fazer parte de um novo país é, no final, questão de impor fronteiras e respeitá-las” (PETRY, 2016).

Enquanto que, para Merkel, quaisquer migrantes são passíveis de se integrarem à identidade alemã e, portanto, devem ter garantido o direito de requerer asilo. A política da chanceler não faz menção a questões econômicas ou de infraestrutura. Compreende-se que, em seu entendimento, acolher ou rechaçar diz respeito a quem pode, ou não, ser cidadão alemão, sendo, pois, pertinente recepcionar os indivíduos que, devido aos cenários de conflitos e instabilidades sócio-econômicas em seus Estados de origem buscavam refúgio. Logo, Merkel apontava para o fenômeno como uma questão a ser tratada com esforços e políticas de dessecuritização, dado que demais Estados do bloco europeu não se mostraram abertos ao acolhimento e ainda, estimulavam o enquadramento de ameaça perante os migrantes. Para ela:

“Estamos fazendo tudo o que é humanamente possível para garantir a segurança na Alemanha” [...uma vez que o afluxo representa um...] “enorme grau de insegurança que as pessoas sentem como resultado dos eventos recentes. Sabemos que a nossa sociedade está com medo”, [mas isso] [...] não pode ser um conselho para qualquer ação política” (MERKEL, 2016).

A benevolência de Merkel corresponde a uma expectativa de parte da população, sobretudo depois da comoção gerada com o caso do menino Aylan Kurdi. A reação da opinião pública contra os ataques promovidos em centros de acolhimento a refugiados provavelmente deixou evidente o sentimento coletivo de solidariedade. Soma-se a tais questões a oportunidade de que Merkel protagonizasse uma liderança europeia na temática em análise, seja por meio de discursos de recepção, seja implementando medidas e políticas comunitárias, fortalecendo, assim, seu prestígio no país, visto os possíveis impasses gerados pela gestão da zona do euro e demais problemáticas do bloco europeu.

No mais, cabe-nos destacar a importância dos recém chegados para a economia alemã, dada a gradual diminuição da população economicamente ativa do país. Tal como a população europeia no geral, esse Estado apresenta um expressivo aumento da projeção dos anos de vida da população e uma baixa taxa de fertilidade entre as mulheres<sup>24</sup>. Logo, o ingresso maciço de jovens para trabalhar e consumir contribui, de certa forma, para estabilizar o desequilíbrio demográfico em ocorrência. Somadas às medidas de integração que fomentam a qualificação profissional proporcionando o acesso desses indivíduos à educação do país, a chanceler demonstra analisar as entradas a longo prazo, corroborando para a conquista de uma sociedade que possa gerar maiores benesses e estabilidade econômica. Por fim, a abertura corrobora para que Merkel, em estratégia ambígua, agrade também as reivindicações mais conservadoras, uma vez que os refugiados e requerentes muitas vezes trabalham informalmente ou são empregados em troca de salários abaixo da média garantida pela legislação alemã.

## **2.2.1 Medidas integracionistas perante os refugiados**

---

<sup>24</sup> De acordo com dados do Banco Mundial, a expectativa de vida dos últimos 50 anos aumentou em 10 anos. Desde 2011, a média de vida tem se mantido entre 80/81 anos (<https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?end=2018&locations=DE&start=2000>). Esse avanço é acompanhado pela baixa taxa de fertilidade do país. Segundo os dados do Banco Mundial, desde 1971 a média de filhos entre as mulheres alemãs é menor que 2 (THE WORLD BANK DATA, 2020).

A política de abertura apoiada por Merkel foi fortalecida na prática por atores da sociedade civil, como organizações não governamentais, agentes do ACNUR e demais organismos da ONU, e por indivíduos simpatizantes da questão migratória. O presente tópico discorre sobre tais medidas, suscitando que, para além de situações que promoveram o rechaço e o tratamento dos migrantes sob uma perspectiva securitária, houve esforços voltados à integração e adaptação dos recém-chegados.

Desde o início do fenômeno, o país apresentou destaque nos mecanismos de registro e verificação dos pedidos de asilo. Ainda em 2014, foi introduzida a utilização de um banco de dados de gerenciamento dos requerentes integrado a toda comunidade europeia. O sistema centralizou os dados e procedimentos de asilo, melhorando o registro de proteção internacional e aumentando a cooperação entre agências europeias, a fim de evitar requisições múltiplas. Para os migrantes, a principal vantagem foi a maior agilidade na verificação da concessão ou não do asilo, processo que, devido ao total de pedidos, seria mais moroso se não contasse com tal instrumento (EUROPEAN MIGRATION NETWORK, 2017, p.19).

As principais etapas para o desenvolvimento e utilização da base de dados foram definidas no projeto de coordenação de Digitalização de Procedimentos de Asilo sendo instaladas em todos os pontos de recepção dos migrantes (incluindo centros de espera e filas de processamento), em filiais do BAMF e em diversos escritórios da Polícia Federal (EUROPEAN MIGRATION NETWORK, 2017, p.21).

Em 2015, autoridades locais de Berlim passaram a enfatizar a importância do trabalho desempenhado pelas instituições de caridade e de departamentos e órgãos municipais já existentes, de modo a estimular medidas a favor dos migrantes. Nesse sentido, obtiveram destaque as associações árabes, cuja participação na recepção e integração dos recém-chegados foi fundamental para a adaptação dos mesmos em diversas cidades do país (COUNCIL OF EUROPE, 2016, p.03).

O contexto de declínio do número de chegadas em 2016, propulsionou os esforços da chanceler na promoção de uma política de integração sob os objetivos de evitar o aparecimento de sociedades paralelas e para manter a estabilidade e coesão social no país. Embora a integração cultural, social e econômica fosse discutida pela autoridade até 2015, em 2016 a integração tornou-se pauta obrigatória para os refugiados vinculados ao direito de recebimento de benefícios sociais e de permanecer no país. Esta política foi cunhada no programa *Fördern und Fordern* (Suporte e Demanda) (DIE BUNDESKANZLERIN, 2016b).

Merkel fomentou mecanismos de oferecimento de cursos de línguas, cursos introdutórios sobre a cultura e a sociedade alemã, formação profissional e criação de empregos para refugiados, bem como redução de benefícios sociais e a deportação para aqueles que não mostravam sinais de adesão à integração. Esses refugiados foram remetidos ao espectro da segurança física e observados como ameaças à integridade alemã.

“Tendo em vista o número decrescente dos que vem até nós e o grande número daqueles que já estão conosco, todos sentimos que o tema da integração é cada vez mais importante. Infelizmente, na noite de 31 de dezembro a 1º de janeiro, tivemos uma impressão negativa de como uma integração inadequada poderia causar insegurança, ansiedade e preocupação. Essa é outra razão pela qual consideramos a questão de integração fundamental para o país.” (DIE BUNDESKANZLERIN, 2016b).

Sobre o domínio lingüístico, as habilidades no idioma alemão constituem um elemento fundamental para o processo de integração. Dessa forma, parte das faculdades comunitárias alemãs ofereceu gratuitamente cursos do idioma aos requerentes de asilo e aos refugiados. Além do ensino, os cursos proporcionavam ensinamentos sobre aspectos relativos à cultura e à sociedade germânica. As classes contaram com o apoio de voluntários qualificados para o ensino (NEHER, 2015).

Cabe-nos inferir que, devido às peculiaridades do idioma alemão, o processo de aprendizagem da língua é moroso, dificultando, assim, a integração plena dos refugiados na sociedade em análise. Visto que os testes de proficiência são necessários para a inserção ao mercado de trabalho, os recém chegados encontram-se em desvantagem na disputa por oportunidades. Logo, muitos se dirigem à informalidade, estando vulneráveis à exploração de mão de obra (GARRELTS et al. 2016).

De acordo com o relatório do Conselho Europeu “Intercultural Cities”, o mercado de trabalho da Alemanha é particularmente rígido para os requerentes de asilo, uma vez que não permite que eles exerçam trabalhos remunerados durante os primeiros três meses após a chegada. Após esse período, esses migrantes têm a permissão de trabalhar em determinadas funções, conquanto que não haja nenhum desempregado alemão elegível para o cargo pleiteado. Apenas após quinze meses de permanência do migrante no país é que o mesmo pode, sem qualquer constrangimento, ocupar postos disponíveis (COUNCIL OF EUROPE, 2016, p. 03).



Apesar desse período proposto que, como consequência, dificulta o processo de adaptação e integração dos migrantes, autoridades alemãs e organizações da sociedade civil enfatizaram meios de facilitar a entrada no mercado de trabalho, desenvolvendo estratégias criativas para torná-lo mais facilmente acessível (COUNCIL OF EUROPE, 2016, p. 04).

Outra pauta pertinente aos recém chegados é a questão do alojamento. Em 2015, o governo alemão criou um projeto denominado ‘*Sharehaus*’ ficando responsável pelo arrendamento de habitações compartilhadas para os refugiados em diferentes cidades do país (COUNCIL OF EUROPE, 2016, p. 05). A iniciativa permanece em vigor.

A integração dos refugiados ao sistema educacional da Alemanha também é amparada por medidas governamentais. A adaptação de crianças refugiadas ao sistema educacional público foi uma das prioridades no processo de acolhimento proposto, considerada como uma estratégia eficiente de integração a longo prazo. Em contrapartida, os impasses em acolher esses alunos no decurso do ano letivo decorreram, principalmente, de dificuldades em relação ao idioma alemão e pela falta de estrutura, recursos e apoio das famílias.

Em 2019, Carsten Linnemann, deputado da União Democrata-Cristã (CDU), partido de Merkel, afirmou em entrevista ao jornal *Rheinische Post* que: "Uma criança que mal fala e entende alemão não tem que estar numa escola primária" (BRADY, 2019). A autoridade defendeu que, nesses casos, as crianças deveriam receber uma educação pré-escolar adicional antes de começarem a primeira série. O posicionamento de Linnemann gerou forte repercussão na mídia do país.

Diante do desafio de integrar crianças na educação alemã, o governo criou o programa ‘Welcome Classes’, oferecendo um ensino personalizado voltado à integração dos mesmos ao sistema de ensino regular. Além disso, promoveu programas de inserção de jovens e adultos ao ensino superior. Para tanto, foram implementadas capacitações e recrutamento de novos professores, aproximação desses profissionais às histórias e complexidades envolvidas nos países de origem dos migrantes e oferecimento de classes adicionais àqueles com maiores dificuldades no aprendizado (DAVIS, 2017).

As medidas discorridas concernem, acima de tudo, à tentativa de consolidar a adaptação social dos migrantes tendo como base a garantia dos direitos desses indivíduos, assumindo que a abertura de fronteiras implica em uma coexistência que beneficie ambas as partes: tanto os que chegam, quanto a sociedade de destino. No nível doméstico, Merkel enquadrrou as entradas dos refugiados como um desafio (e não como uma ameaça) a ser

superado juntamente com os demais Estados da UE, demonstrando assim, a capacidade da Alemanha de superar a , dado o poder econômico, a posição financeira e orçamentária sólida e as baixas taxas de desemprego do país.

Em pronunciamento em 2015, Merkel afirmou que: “A grande maioria do nosso povo é cosmopolita. Nossa economia é forte, nosso mercado de trabalho é robusto e até mesmo receptivo.” (DIE BUNDESKANSLERIN 2015c). Logo, ao articular a identidade coletiva alemã como liberal e cosmopolita, a chanceler fortaleceu a imagem da Alemanha como um país de imigração.

Ao proporcionar o acesso à educação, ao ensino da língua, à inserção socio-laboral, aos serviços de saúde e bens culturais, a Alemanha estrutura vetores primordiais de uma política de receptividade fundamentada em promover direitos sociais voltados a resultados de médio a longo prazo. Dessa forma, conclui-se que, apesar de medidas perpetradas que indicam a maior restrição da entrada dos migrantes ao país ou que, até mesmo, securitizem-nos, o governo alemão tem evidenciado, inclusive, uma postura franca e cosmopolita perante o fenômeno, sendo esta designada por um quadro legal que converge com a promoção dos direitos humanos, de modo a assegurar um amplo envolvimento organizacional multissetorial no processo de recepção e integração.

## CAPÍTULO 3

### 3. O SEGUNDO MOMENTO DO AFLUXO MIGRATÓRIO: ALEMANHA E O USO DE MEDIDAS SECURITÁRIAS

O presente capítulo tem como objetivo analisar as principais medidas perpetradas no âmbito do Estado alemão em relação ao fenômeno migratório, de modo a salientar a atuação do país no que consideramos o “segundo momento” da onda migratória. Eis que esse momento nos remete ao uso de instrumentos e meios em que o refugiado é representado como uma ameaça à sociedade de destino. Uma vez que o tópico anterior apresentou o desafio migratório em pauta e os desafios impostos pelos fluxos e destacou algumas das políticas de acolhimento realizadas nos últimos anos, cabe-nos a investigação das fundamentações e atores concernentes ao processo securitário.

Conforme vimos anteriormente, as medidas de abertura aos solicitantes de refúgio adotadas impulsionaram reações políticas em todo o contexto nacional alemão e europeu. Estima-se que 11% dos alemães tenham apoiado ativamente a entrada dos refugiados em 2015, número que se manteve estável nos anos subsequentes (HAMANN & KARAKAYALI, 2016, P. 75). Além disso, uma pesquisa publicada no “Journal of Immigrant & Refugee Studies” divulgou que mais de oito milhões de alemães dedicaram tempo para ajudar os recém-chegados no período supracitado, seja por ações individuais, seja participando de organizações e instituições voltadas ao acolhimento dos migrantes (VOLLMER & KARAKAYALI).

Em consonância com a investigação empreendida anteriormente, o posicionamento inicial adotado por Angela Merkel corroborou para fortalecer políticas de abertura. Em contrapartida, analisamos inconsistências em tal posicionamento, visto que, a partir de meados de outubro de 2015 e durante o ano de 2016, os discursos e mecanismos defendidos pela autoridade para gerenciar as chegadas apontaram uma volatilidade em relação ao enquadramento dos migrantes. Esses, que outrora foram observados sob os anseios de Merkel de compreender as causalidades dos fluxos e os conflitos dos quais fugiam, foram referenciados como possíveis ameaças à integração e à segurança da União Europeia.

Ao passo que o fechamento fora promovido em pronunciamentos e ferramentas de segurança e controle dos fluxos, episódios de xenofobia, violência e ataque aos requerentes ocorreram e intensificaram as problemáticas emergentes com as chegadas. O terceiro capítulo

apresenta o segundo momento do fenômeno, de modo a discorrer sobre a mudança de posicionamento da chanceler e a flutuação referente a medidas perpetradas, ora voltadas à abertura, ora à securitização.

### **3.1 Mecanismos de securitização: o enquadramento dos refugiados como ameaças**

Apesar do expressivo número de requerentes aceitos na Alemanha nos anos do fenômeno e mesmo com a forte presença de indivíduos de diferentes nacionalidades no país, avaliações negativas dos imigrantes perpassam por percepções de ameaças que correlacionam a presença de grupos externos com um possível aumento na concorrência por recursos econômicos, oportunidades de emprego, moradia, garantia de serviços de saúde, entre outros (OLIVER; MENDELBERG, 2000, p. 575). Logo, em contextos de altos índices de desemprego e precariedade laboral e falta de assistência e acesso a serviços básicos, por exemplo, pode-se gerar opiniões negativas em relação aos estrangeiros.

As percepções de ameaça podem ser resultantes, inclusive, de questões culturais e identitárias. Especificamente, um grupo externo pode ser visto como elemento que prejudique a integridade social ou étnica e as normas e valores compartilhados da sociedade de destino (BRANSCOMBE E WANN, 1992, p. 89). Soma-se a tais implicações o fato de que o tamanho de um grupo externo e a – possível – expansão do mesmo e de suas expressões identitárias pode evocar reações negativas entre aqueles que constituem o *in-group* em uma sociedade de destino (HORTON, 1995).

Referenciando-se na teoria do contato, Fritsche, Jonas e Kessler estipulam que a interação com membros de grupo externo reduz os medos em relação a identidades distintas. No entanto, se alguma ameaça (ou possibilidade de ameaça) estiver ligada a ações desse grupo, é provável que percepções negativas sejam consideradas (FRITSCHKE, JONAS; KESSLER, 2011, p. 115). Dessa forma, não apenas ataques terroristas, mas também eventos que estabelecem uma conexão entre um grupo externo e uma ameaça existencial para si mesmo ou para a sociedade de destino são suscetíveis de induzir opiniões e atitudes em relação a tais grupos motivando um comportamento agressivo contra eles (PAPACHRISTOS, 2009, p. 95).

Logo, situações que possam representar ameaças perpetradas por grupos externos (ou por indivíduos desses grupos) têm o potencial de fortalecer ou confirmar crenças contrárias ao

acolhimento em relação aos refugiados ou estrangeiros em geral. Dessa forma, ao legitimar o rechaço contra os recém-chegados, tem-se a ocorrência de ataques e o fomento do sentimento anti-imigrante (JACOBS et al, 2011, p. 345). E, para além disso, temos a verificação do movimento que securitiza tais indivíduos.

Conforme vimos no capítulo anterior, no final de agosto de 2015, sob a responsabilidade de Angela Merkel, a Alemanha decidiu suspender o regulamento de Dublin de modo a permitir o trânsito de requerentes de refúgio de Estados como Grécia e Hungria, tomando a responsabilidade de verificar a solicitação de asilo dos migrantes em seu território. A medida casou impacto no bloco europeu, uma vez que correspondeu a uma política perpetrada unilateralmente, sob a justificativa de adesão ao “drama humanitário” em ocorrência com a onda migratória (MERKEL, 2015). Somada a demais posicionamentos e políticas, a suspensão do regulamento de Dublin delineou a conduta alemã de apoio e acolhimento dos requerentes de asilo proposta em um primeiro momento.

Em contrapartida, a análise da perspectiva adotada pelo governo alemão indicou uma mudança discursiva em relação ao posicionamento de receptividade verificada sobretudo a partir de outubro de 2015 e em 2016. A presente seção parte, pois, da compreensão de que, para além das medidas de acolhimento, houve uma mudança em relação à entrada dos requerentes, sendo possível observar políticas de fechamento de fronteiras e, inclusive, de securitização dos migrantes.

Em um primeiro período, o discurso governamental não articula o fenômeno em voga como intensificação das chegadas. Em vez disso, compreende como “tragédia” da qual os migrantes são “vítimas”, sem fazer qualquer vinculação com o modo como os refugiados e requerentes acolhidos poderiam impactar o contexto nacional, ou seja, sem indicar relação com as pautas domésticas e possíveis problemáticas a serem desenvolvidas com o expressivo fluxo de migrantes aceitos (MERKEL, 2015). Em suma, o primeiro momento do fenômeno é compreendido e tratado pelas autoridades alemãs – com destaque para Merkel – de maneira dessecuritizada. Nessa fase, os critérios de construção de ameaças e movimentos de securitização não são analisados. Em contrapartida, as mudanças de posicionamento se desenvolveram em uma segunda instância. Tomaremos, pois, como referência o cenário político e as modificações ocasionadas com as flutuações nas medidas executadas e nos discursos proferidos por Merkel para a investigação proposta.

### 3.1.1. Merkel e a inconsistência do debate

Durante todo o período analisado na presente investigação, o discurso adotado pela chanceler Merkel foi marcado por flutuações entre dessecuritizar e securitizar a chegada dos migrantes. Se por um lado o acolhimento fora tomado como política durante o momento inicial do fenômeno, por outro as predicções de securitização fizeram-se presentes diante de choques externos e pressões internas no âmbito político e social. Nesse sentido, o posicionamento dessecuritário foi caracterizado pelas fundamentações humanitárias associadas à recepção dos recém-chegados. Ainda em 2015, a chanceler afirmou em pronunciamento para o corpo diplomático que:

“Podemos ver também as consequências do terrorismo, da guerra e da consequente perda de perspectiva, que se traduzem no grande número de refugiados. A agência de refugiados ACNUR relata quase 60 milhões de refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo em todo o mundo - mais do que em qualquer momento desde a Segunda Guerra Mundial. Sabemos que na Europa só podemos superar este desafio com cooperação e solidariedade. Para isso, formulamos uma estratégia abrangente que se concentra em várias áreas simultaneamente. Acolher os refugiados requer mais do que o envolvimento de apenas alguns países da UE; realmente precisamos do compromisso de toda a Europa. Já tomamos a decisão de melhorar as operações de resgate no mar. As tragédias dos refugiados no Mediterrâneo precisam acabar. Também temos que acabar com as atividades malignas e criminosas dos traficantes de seres humanos, que estão apenas interessados em explorar inescrupulosamente o sofrimento de pessoas indefesas e vulneráveis. Acima de tudo, precisamos enfrentar os problemas que levam ao deslocamento. Isso requer uma melhor cooperação com os países de origem e de trânsito.” (DIE BUNDESKANSLERIN, 2015).

A estratégia que promove a dessecuritização dos refugiados perpassa por questões que implicam em necessidades econômicas e sociais da Alemanha. Conforme exposto anteriormente, o país apresenta uma expressiva parcela da população não economicamente ativa somada a uma baixa taxa de natalidade, necessitando, pois, de força de trabalho jovem. Se em discurso, Merkel admite a “receptividade” e a categorização cosmopolita do país (DIE BUNDESKANSLERIN, 2015), por outro lado, observa-se que a oposição estipulada por legendas anti-imigrantes e por demais autoridades políticas alemãs e europeias a qualquer uso percebido da instituição de asilo para contornar a falta de uma estratégia abrangente de imigração orientada por imperativos econômicos conjuntos promoveu incompatibilidades entre seus posicionamentos e de demais autoridades do bloco. Nesse sentido, as instabilidades ocasionadas diante das medidas de abertura proporcionaram um recuo das ações de “boas vindas” de Merkel.

No âmbito da UE, esses impasses promoveram a rearticulação do bom funcionamento do Espaço Schengen e dos princípios de liberdade de circulação no bloco como pilares da integração europeia. Merkel, que em agosto de 2015 havia suspenso o Regulamento de Dublin para permitir o registro de requerentes de asilo independentemente do país de chegada dos mesmos, voltou a respeitar mencionada diretiva. Ademais, visto as pressões geradas pelo afluxo de migrantes nos Estados de fronteiras da UE (com destaque para Grécia e Itália), voltou a defender um maior controle de fronteiras:

“O espaço de liberdade (da UE) só pode ser mantido onde somos capazes de proteger e controlar as nossas fronteiras externas. A pressão nas fronteiras externas por refugiados [...] não se manifestou tanto na Alemanha porque somos um país no centro do espaço Schengen. Quando essa pressão não era tão alta, não nos esforçamos para proteger as fronteiras, mas proteger agora é pré-requisito para que possamos viver em um espaço de liberdade em um sentido abrangente e evitar [...] o enfraquecimento significativo da União Europeia.” (DIE BUNDESKANZLERIN 2017).

A política adotada pela chanceler indica, portanto, posicionamentos oscilantes. Se de um lado a população alemã poderia contar com medidas de acolhimento voltadas apenas aos migrantes com necessidade de proteção internacional, por outro, foi observado movimentos de securitização dos migrantes irregulares, sob estratégias de fomento da segurança nacional e de medidas como o estabelecimento de centros de detenção, rejeição de pedidos de asilo e imposição de deportações.

Merkel pautou a questão migratória como tema concernente tanto em nível doméstico quanto no escopo da UE, apontando para o tratamento do fenômeno de maneira a entrelaçar ambos os níveis. Ao passo que em 2014 e 2015, no plano doméstico a autoridade visou a uma postura que dessecuritizasse a figura do refugiado – de modo a manter as fronteiras abertas, sem impor limites máximos ao número de chegadas e integrando-os à sociedade alemã com ações de curto e longo prazo –, no nível da UE, Merkel tendeu à securitização dos migrantes, buscando dificultar o movimento dos mesmos para o território europeu, através de reforços do controle das fronteiras externas, promovendo acordos internacionais para o regresso de requerentes de asilo e combatendo canais de imigração irregular.

Outra construção de securitização estipulada por Merkel, predominante desde o final de 2015, foi categorizar os requerentes entre legais ou ilegais de acordo com a forma em que os mesmos haviam chegado à UE. Logo, grande parte daqueles que chegavam, principalmente pela Turquia, através das rotas do Mar Mediterrâneo e apresentavam fundado temor de

perseguição obtinham, sob base jurídica, a concessão do asilo. No entanto, visto as crescentes pressões internas e o contexto político cada vez mais desfavorável internamente e no âmbito do bloco europeu, Merkel reagiu securitizando o solicitante de asilo que chegava por canais irregulares à UE, incluindo os que vinham por meio de redes de tráfico de migrantes.

Além de tais fatores, em relação ao âmbito da UE, Merkel observou o fenômeno como uma ameaça à coesão e à continuidade do projeto de integração do bloco europeu. Visto que os fluxos emergiram em um momento em que a UE se encontrava enfraquecida politicamente após os efeitos da zona do Euro, as chegadas fizeram com que o debate entre seus membros políticos se polarizasse entre a busca por medidas econômicas comuns de resgate dos chamados PIIGS – Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha – e a tentativa de evitar a saída da Grécia da União Monetária Europeia, o que poderia ter prejudicado a valorização internacional do euro (RICHTER E WAHL, 2011 apud KANG, 2015).

Diante do desafio, Merkel articulou a continuidade e o bom funcionamento do Espaço Schengen e o princípio da liberdade de movimento do bloco como um dos pilares do projeto de integração europeia e elemento fundamental da força econômica dos Estados-membros. Ademais, esses fatores foram primordiais para o tratamento estipulado ao fenômeno migratório.

Enquanto a Itália e a Grécia obtiveram impactos diretos com as chegadas e os países do Visegrado (Polônia, Tcheca, Eslováquia e Hungria) instalavam controles de suas fronteiras, a chanceler alemã promoveu o fortalecimento da UE como objeto de segurança. Dessa forma, os momentos de dessecuritização e securitização observados na conduta alemã buscavam a convergência das políticas perpetradas nos níveis nacional e europeu, de modo que elas estivessem de acordo com os anseios de acolhimento sem se destoarem do objetivo de segurança comunitária. Eis que a tentativa de otimizar esses anseios culminaram nas flutuações dos discursos e práticas de Merkel no contexto analisado.

### **3.2 Práticas securitárias perante os migrantes**

Referenciando-se na análise realizada no tópico anterior, a presente seção tem como objetivo salientar os mecanismos de tratamento da onda migratória sob a perspectiva securitária empreendida na Alemanha. Conforme investigado no segundo capítulo, a política de dessecuritização estipulada por Angela Merkel foi identificada sobretudo entre o período

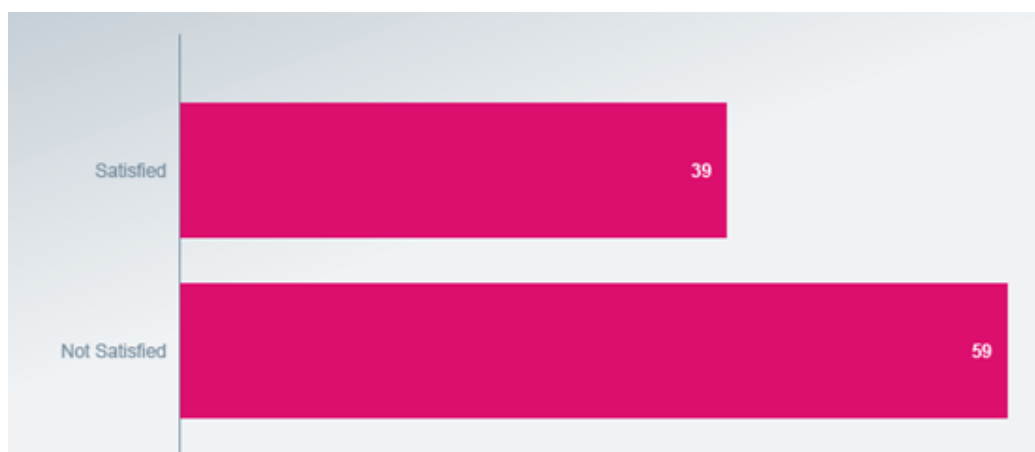


de janeiro a setembro de 2015, momento do fenômeno em que as medidas de receptividade eram remetidas ao enquadramento dos requerentes de asilo como objeto de referência de segurança ameaçado por perseguição política de guerra, conflito armado e crime organizado transnacional, merecendo, portanto, proteção internacional. Nesse tocante, os assuntos de segurança tratados na Alemanha não eram vinculados aos migrantes como atores passíveis de configurarem ameaça, tal como em alguns Estados da UE. A agenda de segurança incluía as causas da migração forçada e as redes de tráfico humano.

Por outro lado, o predominante posicionamento de dessecuritização adotado por Merkel também fora perpassado por perspectivas binárias e concomitantes, em que os requerentes foram retratados como ameaças ao êxito do tratamento esperado para a questão migratória e para o fortalecimento do bloco europeu.

Os mecanismos de securitização foram mobilizados em contextos específicos. O primeiro momento, identificado a partir de outubro de 2015 a dezembro de 2016, refere-se à mudança no discurso da chanceler, em que a observação dessecuritizada dos requerentes perdeu força. O impulso securitizante esteve correlacionado, sobretudo, com a percepção popular negativa do refugiado refletida nas pesquisas de opinião popular do país.

**Figura 2: Nível de satisfação com a política de abertura de Merkel no ano de 2015**



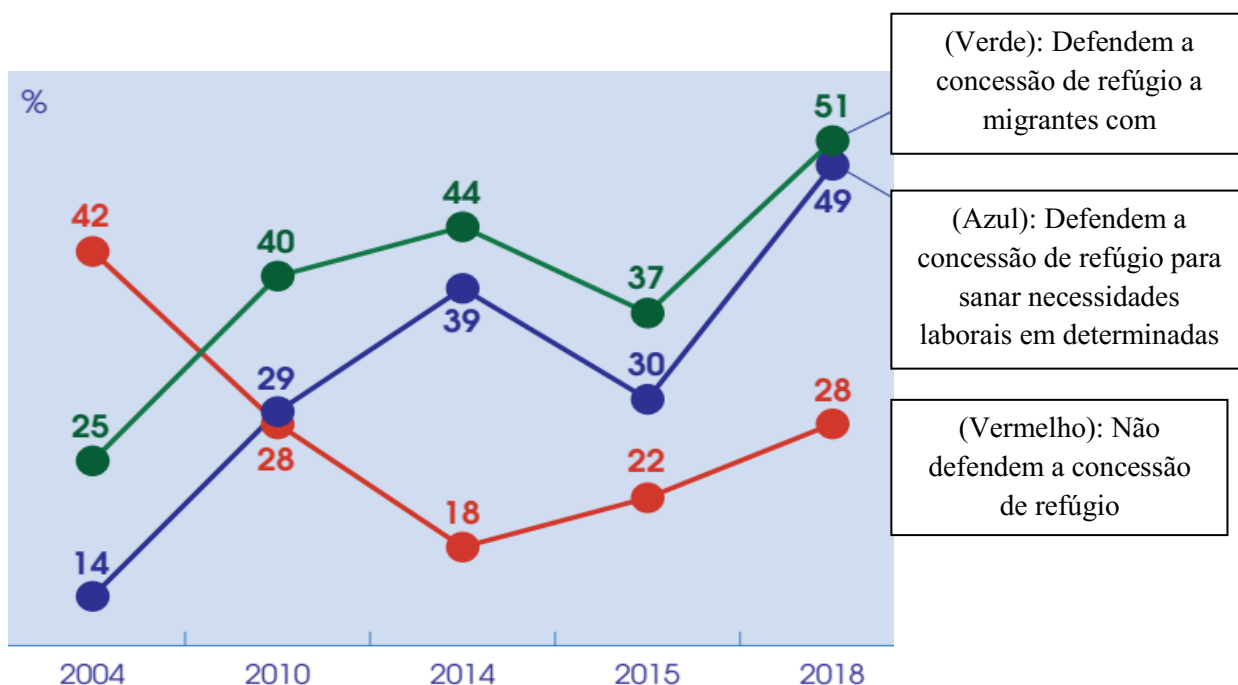
Fonte: Deutsche Welle, 2016

Conforme vemos no gráfico acima, uma pesquisa realizada pelo ARD's Deutschland Trend em fevereiro de 2016 e divulgada no periódico Deutsche Welle, a política de portas abertas adotada por Merkel representou maior insatisfação do que aprovação por parte da

população. Indica-se ainda que no intervalo entre maio de 2015 a março de 2016, o índice de aprovação do governo da chanceler saiu de 57% para 38% (DEUTSCHE WELLE, 2016).

Dentre outras implicações, as preocupações concernentes às chegadas se manifestavam em relação à adaptação desses indivíduos a curto e a longo prazo. De acordo com um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Allensbach em janeiro de 2016, 6% da população considerava que os asilados poderiam representar riscos a curto prazo e 18% a longo prazo. Ao serem questionados sobre os migrantes a serem aceitos no país, a pesquisa identificou as preferências para a concessão de asilo conforme abaixo:

**Figura 3: Opinião sobre a concessão de refúgio no país:**



Fonte: Institute für Demoskopie Allensbach (2018)

O momento que indica a securitização envolveu a mudança de perspectiva de Merkel sobre os refugiados. Retomando a literatura de Copenhague, a representação de ameaça existencial remetida aos recém-chegados foi verificada em atos discursivos perpetrados perante uma audiência capaz de reconhecer e legitimar os migrantes como agentes securitizados. Devido a sua posição política e às medidas até então executadas para o caso, Merkel fora ator político fundamental no movimento securitário desses indivíduos no país, ao verificar os ímpetus de integração e segurança europeia e a busca por apoio político e segurança nacional como questões de primazia para a gestão do fenômeno. Assim, o posicionamento de abertura ficou em segundo plano e, nesse espectro, os esforços de securitização outrora empreendidos perderam apoio.

Logo, diante das opiniões díspares da sociedade alemã e de demais autoridades sobre as chegadas e as pressões crescentes em relação aos possíveis riscos emergentes com os fluxos, os instrumentos que enquadravam os migrantes outrora como “vítimas” apareciam de modo cada vez mais vulneráveis ao contexto em desenvolvimento no país.

As tensões emergiam com as diferentes atribuições aos requerentes. Para além da perspectiva de que o acolhimento deixaria o país mais vulnerável a possíveis ataques terroristas – fator fundamental para a compreensão securitária do segundo momento da onda em voga<sup>25</sup> –, outras atribuições remetiam esses indivíduos ao rechaço e à exclusão ao acesso de seus direitos. Dentre os principais impasses correlatos à recepção estavam: o medo de aumento da violência, a incerteza de que o acolhimento pudesse atrair mais requerentes, a falta de garantia dos auxílios financeiros aos migrantes e o possível envolvimento da Alemanha em conflitos armados (INSTITUTE FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH, 2016).

Os debates na agenda de segurança do país passaram a defender medidas de restrição, partidos de extrema direita ganharam apoio, e episódios de violência e manifestações contrárias aos migrantes se espalharam.

Os ataques ocorridos na cidade de Colônia na virada do ano de 2015 para 2016 ocasionaram uma maior pressão em relação ao término do posicionamento de abertura. Diante desse cenário, Merkel foi gradativamente atribuindo os impasses de integração dos requerentes à sociedade com possibilidades de as chegadas representarem o crescimento de ofensas e conflitos e avanço de grupos criminosos. Conforme a chanceler (DIE BUNDESKANZLERIN, 2016):

“O que aconteceu na véspera de Ano Novo é totalmente inaceitável. O sentimento - das mulheres agredidas também é insuportável para mim pessoalmente. Pelos episódios, há algumas questões muito sérias que vão além de Colônia. Existem questões sobre conexões, padrões comuns de comportamento, ou se há algo como misoginia em alguns grupos. [...] Também temos que conversar sobre os fundamentos de nossa coexistência cultural na Alemanha. O que as pessoas esperam é que essas palavras sejam seguidas por ações. Ao mesmo tempo, devemos verificar se já fizemos tudo o que é necessário para definir regras claras para aqueles que não estão dispostos a cumprir nossa ordem legal e, portanto, identificar a necessidade de deportação”.

O ato discursivo fora elemento fundamental no processo de crimigração dos requerentes e, portanto, na securitização desses indivíduos. Por serem migrantes, os ataques

---

<sup>25</sup> De acordo com o Instituto de Pesquisa Allensbach, em janeiro de 2016, 74% dos entrevistados disseram temer que a entrada de refugiados pudesse representar o aumento de ataques terroristas na Alemanha (Institute für Demoskopie Allensbach, 2016).

ocorridos tomaram uma proporção acentuada. Sabe-se que quando o criminoso tem nacionalidade alemã, a probabilidade de casos desse cunho serem denunciados é muito menor. Um ano após os acontecimentos em Colônia, o periódico “Bild”, um dos mais veiculados no país, publicou em seu site um depoimento admitindo ter divulgado informações falsas sobre as agressões sexuais (VILARS, 2017). No entanto, os efeitos decorrentes dessas distorções e das demais vinculações sobre o tema realizadas, por horas, de modo enfático pela mídia propulsionam um sentimento de rechaço generalizado e de tensão perante os refugiados, admitindo às mídias um papel fundamental para que os discursos de ódio e contrariedade fossem estimulados. No contexto das agressões, Petry afirmou em entrevista para o periódico Kölner Stadt-Anzeiger (2016) que:

“Se as mulheres de um dos lugares mais movimentados da Alemanha na presença da polícia não puderam se sentir protegidas contra agressões sexuais realizadas por um grupo de supostos árabes e migrantes do norte da África, o chamado estado constitucional está falido. O direito de proteção das mulheres em nosso país não estão mais garantidos. Os ataques são a horrível consequência de uma política de asilo catastrófica.”

Indícios da associação entre migrantes e o fomento da criminalidade foram observados inclusive em discursos anteriores às agressões. Ainda em 2015, Björn Höcke, líder da AfD no estado da Turíngia, afirmou que os refugiados muçulmanos são “o pesadelo das mulheres loiras” (Stuttgarter Zeitung 2015). Além disso, sexualizou e racializou o refugiado como uma ameaça à etnia alemã, argumentando que os requerentes de origem africana tinham uma tendência à superpopulação devido a uma alta taxa de natalidade por família, enquanto os alemães visavam à diminuição das taxas de natalidade (DIE ZEIT, 2016b). Para o político, “os refugiados são jovens, muçulmanos, do sexo masculino e, em sua maioria, sem educação, eles não são um benefício para o nosso país.” (DIE ZEIT, 2016b)

Ademais, em dezembro de 2016, outro importante acontecimento para a compreensão do processo securitário na análise dos fluxos teve grande repercussão: o ato rotulado de terrorista ocasionado em Berlim. No episódio, Anis Amri, de nacionalidade tunisiana, invadiu o Mercado de Natal com um caminhão matando 12 pessoas e deixando mais de 70 feridas. Amri ator do crime havia recebido ordens diretas da cúpula do Estado Islâmico (EI) (LACERDA, 2017).

Nos discursos de Merkel, os migrantes foram representados como sujeitos de segurança sob mecanismos práticos e ontológicos. E eis que o enquadramento desses

indivíduos como ameaças deixou de ser observado apenas nos discursos para também ser manifestado nas práticas de segurança empreendidas. Confere-se, pois, a perspectiva teórica da Escola de Paris, ao analisarmos a mobilização de profissionais das agências de segurança e a expansão de seus domínios e poderes.

Com a aparente vulnerabilidade do país a possíveis ataques, Merkel aprimorou dispositivos que identificavam vinculações dos requerentes ao crime organizado, permitindo as autoridades alemãs e europeias a agiram mais rapidamente e de modo mais preciso em casos de tentativas de violência (MAYER, 2016, p. 42-46). Em 2016, a autoridade anunciou também a construção de um centro de inteligência para decodificar mensagens suspeitas em comunicações online (conhecido pelo acrônimo ZITiS). Possíveis indícios de organização de atentados poderiam ser identificados e evitados pelo centro (SCHALLBRUCH; SKIERKA, 2018, p. 10). Nesse sentido, o tratamento estipulado converge com a noção de “identificação dos riscos” exposta por Huysmans, segundo o qual:

“[...] processos de vigilância impulsionada pela tecnologia, gestão de risco e governança preventiva [...] [são menos sobre declarar um inimigo territorializado e uma ameaça de guerra do que técnicas de dispersão, administração de uma incerteza e 'mapeamento' de perigos. (Huysmans 2011, p. 376)

Ademais, houve o reforço das fronteiras nacionais e a conformação de novos centros de acolhimento de migrantes, delineando a presença de um “inimigo” no país passível de ser rechaçado. Conforme apresentado, com o desenvolvimento do processo crimigratório dos requerentes, tem-se abertura à ocorrência de securitização e a despolitização desses indivíduos. Remete-nos os conhecimentos da Escola de Paris ao analisarmos o tratamento alemão por meio de práticas securitárias (policiamento, formação de zonas que delimitam o trânsito dos requerentes, controle das fronteiras, etc) tomando como base o refugiado e as possíveis ameaças com o recebimento dos mesmos. Não apenas os discursos conformaram esse movimento, mas também as práticas de Angela Merkel – tal como o quadro a seguir nos mostra – o que reitera a perspectiva de Huysmans e Bigo. Ainda que o incremento dos centros de refugiados não represente diretamente uma política na agenda de segurança, tais instâncias corroboram para o maior controle dos requerentes no âmbito interno, uma vez que, caso tenham seus pedidos de refúgio negados, veem-se sob os domínios do governo alemão. Merkel promoveu investimentos nas operações europeias nas fronteiras externas do bloco, salientando os projetos para mitigar os fluxos destinados à UE.

**Tabela 2: O segundo momento do fenômeno: políticas de securitização dos migrantes**

DATA DO ACONTECIMENTO	POLÍTICA SECURITÁRIA: DESCRIÇÃO
Setembro de 2015	Com o expressivo fluxo de migrantes, a Comissão Europeia recebeu uma notificação das autoridades alemãs informando sobre a reintrodução de controles de fronteira interna no país, com destaque para a fronteira terrestre com a Áustria. A medida visava evitar qualquer ameaça à segurança interna e à população, de modo a fornecer assistência apropriada aos recém chegados, incluindo procedimentos mais estruturados, especialmente em termos de registro dos solicitantes (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).
Outubro de 2015	Seguindo as restrições nas fronteiras do país, em 20 de outubro de 2015, o parlamento alemão assinou o <i>The Act on the Acceleration of Asylum Procedures</i> . A emenda: a) inseriu três países como "safe countries" (Albânia, Kosovo e Montenegro), de forma a agilizar o processo de asilo de requerentes de demais nacionalidades; b) suspendeu a concessão de benefícios em dinheiro aos requerentes presentes em centros de acolhimento e; (c) estendeu a permanência dos migrantes nos centros de acolhimento de três a seis meses, mas proibiu os mesmos de exercerem atividade remunerada durante o processo de decisão
Fevereiro de 2016	Após os ataques ocorridos em Colônia, houve a aprovação do <i>Asylum Package I</i> . A medida restringia as políticas de concessão de asilo na Alemanha. Além de inserir Marrocos, Argélia e Tunísia à lista de países seguros, promoveu a aceleração do processamento dos pedidos de refúgio, com o objetivo de agilizar a tomada de decisão em processos em que as chances de obter o status de refúgio eram pequenas.
Março de 2016	Acordo entre UE e Turquia ( <i>UE-Turkey Pact</i> ). Sob protagonismo da Alemanha, o fundamento dessa medida era fortalecer a Turquia como fronteira externa no gerenciamento da intensificação de chegadas dos refugiados. Em termos práticos, o pacto representou o fechamento das fronteiras da UE para os requerentes de asilo com pedidos negados em primeira instância no bloco europeu. Merkel apresentou a medida como forma de combater a migração ilegal. Para cada refugiado sírio irregular enviado de volta para a Turquia, a UE oferecia reassentar um refugiado sírio presente no território turco (CONSELHO EUROPEU, 2016).
Dezembro de 2016	Angela Merkel aprovou o “Nine-Point Plan”, política para

	<p>fomentar a segurança nacional e evitar qualquer ato terrorista. O projeto de lei pretendeu o aumento do número de policiais, intensificou a cooperação em toda a comunidade europeia para o compartilhamento de dados de inteligência e classificou qualquer indício de vinculação com o terrorismo como crime.</p>
--	--

O quadro acima resume as principais políticas securitárias perpetradas entre 2015 e 2016. Os instrumentos para mitigar as chegadas permaneceram nos anos subseqüentes, o que confere, inclusive, o declínio no número de refugiados. No último trimestre de 2017, um programa de incentivo ao regresso voluntário dos solicitantes a seus países de origem foi implementado. Chamado de “Dein Land. Deine Zukunft. Jetzt!” (em tradução “O teu país. O teu futuro. Agora!”) admitia a possibilidade de apoiar financeiramente não só a saída do refugiado do país, mas também o período em seu primeiro ano no país de origem, incentivando a reintegração do mesmo. Entre fevereiro e outubro de 2017, o programa abrangeu 8.369 pessoas. No mais, de janeiro a setembro de mencionado ano, quase 20 mil pessoas foram deportadas e 115 mil requerentes de asilo rejeitados da Alemanha (DEUTSCHE WELLE a, 2017).

No âmbito da sociedade civil, houve o fomento de grupos e organizações anti-imigrantes, assim como de partidos políticos contrários à abertura. Nesse sentido, o ano de 2015 foi marcado por um acelerado crescimento do extremismo. Segundo dados do Gabinete de Proteção da Constituição da Alemanha, 1.408 atos de violência contra abrigos para refugiados foram registrados em 2015 (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2016). No ano subseqüente, foram registrados 970 casos (AGENCIA EFE, 2017) e de janeiro a setembro de 2017 houve um total de 211 casos (AGENCIA EFE a, 2017).

A insegurança incitada pelas possíveis ameaças em acolher migrantes nos remete à análise dos impasses sobre a concessão de asilo e à entrada de solicitantes. Com as instabilidades e temores gerados pelos ataques e as incertezas concernentes aos possíveis riscos associados aos fluxos, compreende-se o fomento dos mecanismos e dos agentes securitizadores como formas de manifestar o (aparentemente) controle em relação às entradas. Dessa forma, a verificação da política de securitização tem como consequência direta a



categorização dos migrantes como potenciais inimigos no escopo alemão legitimando, assim, o rechaço, a exclusão e despolitização desses indivíduos.

A análise das práticas de segurança adotadas também contradiz alguns aspectos da teoria da securitização como um processo resultante da inserção de uma questão pública nas práticas rotinizadas do campo de segurança. A compreensão sociológica da securitização, conforme articulada pela Escola de Paris, destaca a expansão das lógicas e tecnologias de segurança para medidas tradicionalmente não-segurança, lidando com questões públicas de forma não democrática, por meio de profissionais de segurança, como agências de inteligência, militares, policiamento, etc. Em contrapartida, como pudemos ver, apesar dos fomentos militares nas fronteiras alemãs, a análise da securitização das políticas de asilo não sustentam totalmente conceituação da EP. A questão na Alemanha mostra motivações políticas para securitizar os migrantes, sendo tal movimento articulado linguisticamente pela elite política, no caso, sobretudo pela chanceler Merkel. Ademais, embora algumas das disposições de securitização contidas nas leis aprovadas pelo seu governo tenham aumentado os poderes e competências das agências de segurança nas concessões de asilo e processos de integração de refugiados, a maioria das realizações adotadas não se enquadram na categorização estipulada pela literatura de Paris.

Verifica-se mais fortemente o incremento de políticas burocráticas que restringem os direitos fundamentais e benefícios sociais dos recém-chegados, dificultando a concessão de refúgio. Destaca-se que essas medidas administrativas (foram e) devem ser aplicadas em última instância por meio do uso de forças de segurança, com policiamento e controle de fronteiras. Ainda assim, as medidas securitárias perpetradas não foram predominantemente inseridas no campo da segurança conforme pretende a Escola de Paris.

O caso alemão mostra que, apesar do processo de securitização ocorrer em um campo de práticas, as atuações de Merkel não eram inerentemente identificadas sob uma natureza de segurança, mas sim se tornaram securitárias a partir de seus objetivos políticos e pelas pressões governamentais sofridas.

Diferentemente do que discorre Huysmans – sobre os atos de segurança serem compreendidos como atividades burocráticas, rotineiras não iniciadas necessariamente a partir de discursos e tampouco inseridos como políticas excepcionais (2010) – as atuações de Angela Merkel indicaram a postura securitária perante os refugiados principalmente em suas falas. As ações da chanceler descritas no quadro disposto anteriormente condizem mais

acentuadamente com o tratamento de excepcionalidade desenvolvido pela Escola de Copenhague, uma vez que remetem-se mais fortemente a flutuações de seus posicionamentos conferidos em suas falas do que a políticas regulares do aparato burocrático que propulsionam a ação de agentes securitizadores. Logo, considera-se que os esforços securitários e dessecuritários emergiram conforme a identificação da Escola de Copenhague.

Classificados pela opinião pública e rotulados por autoridades como “inimigos”, os migrantes se encontram fora dos limites da responsabilidade moral e da solidariedade de organizações e políticas que poderiam acolhê-los. Desse modo, é possível compreender – sem, no entanto, concordar – os esforços realizados para evitar as chegadas e para transferir o controle dos fluxos aos espaços externos às fronteiras da UE. Cabe-nos, por fim, destacar que, tal como discorrido no presente trabalho, não há evidências que comprovem a associação de maiores riscos a uma sociedade ao receber migrantes e, assim, as causalidades inerentes ao movimento de (des)securitização de migrantes apresentaram, no caso da Alemanha, fundamentações e interesses primordialmente políticos.

## CONCLUSÃO

A onda migratória debatida no presente trabalho aponta para um movimento crescentemente comum atualmente: a porosidade das fronteiras diante de um mundo cosmopolita e globalizado e os impasses referentes ao contato com diferentes identidades e culturas. O fluxo de requerentes rumo à Europa no fenômeno em voga retrata a dinamicidade entre migração *versus* segurança e o tratamento dessa pauta na agenda dos países.

O primeiro capítulo da dissertação discorre sobre as literaturas pertinentes ao enquadramento teórico para a pesquisa. A Escola de Copenhague indica os mecanismos de dessecuritização e securitização partindo das esferas discursivas, em que os atos de falas são os elementos que fundamentam o enquadramento dos migrantes como possíveis ameaças a uma sociedade. Já a Escola de Paris, com abordagem mais atual, abrange o processo securitário a partir das práticas. São elas que delineiam o migrante como o agente securitizador.

O segundo capítulo apresenta o espaço referencial da pesquisa. Os esforços foram empreendidos em relação ao estudo do panorama em análise: os dados e principais implicações das chegadas na União Europeia e, posteriormente, a questão e seus desdobramentos na Alemanha. Dedicamo-nos à primeira fase da gestão de Angela Merkel perante o afluxo. Nesse momento, o solicitante obteve seu direito de refúgio garantido, visto que não era tido como objeto de segurança. Assim, a chanceler lidou com o acolhimento, permitindo a dessecuritização.

O terceiro capítulo, porém, discorre sobre a segunda fase de tratamento da pauta migratória, em que os requerentes, associados a episódios de crimes e violência ocorridos no país, são observados sob a esfera securitária. Nesse momento, para além dos discursos de Merkel em que os recém-chegados perdem o apoio outrora observado, os instrumentos de securitização também podem ser analisados com o fomento das políticas de fechamento de fronteiras e exclusão dos migrantes.

Após a análise da inconsistência presente no debate de Angela Merkel e as políticas perpetradas pela autoridade, pode-se admitir que, ainda que no segundo momento da gestão dos fluxos medidas voltadas ao acolhimento tenham sido observadas, as flutuações entre atuações de dessecuritização para as predicções de securitização atribuídas aos solicitantes de refúgio e refugiados foram consideradas a partir de variáveis que dependeram do contexto em desenvolvimento.

Em um primeiro momento, a estratégia da chanceler se voltou à tentativa de representar a chegada dos refugiados como não ameaçadora para a sociedade alemã, referindo-se ao migrante como um objeto de segurança ameaçado por terrorismo, abusos dos direitos humanos e conflitos armados. Por outro lado, as pressões ocasionadas principalmente pelos ataques ocorridos, manifestações sociais e disparidades de interesses políticos fomentaram a execução de práticas e discursos que enquadrassem os requerentes como ameaças. Dessa forma, os discursos de Merkel apontaram para a construção de subcategorias figurativas de refugiados como sujeitos passíveis de perturbar a segurança e integridade do país (o refugiado "ilegítimo", "indigno", no caso, vinculado aos requerentes que chegavam por meios irregulares ao bloco europeu). Esta forma de subjetivação foi propulsionada diante dos ataques perpetrados por migrantes. Nesse sentido, Merkel adotou medidas emergenciais para conter a ameaça representada por tais subcategorias, atribuindo a perspectiva de ameaça aos requerentes não apenas em seus discursos, mas também a partir de práticas.

Observa-se que a posição dessecuritária analisada no início do fenômeno não condiz com as tendências propostas nos ajustes de leis realizados e na mobilização dos agentes securitizadores no Estado. Pelo contrário, nota-se que as alterações no enquadramento dos migrantes se referem aos anseios de promover um maior domínio sobre a questão no país, ainda que para isso fosse necessário promover meios de exclusão dos requerentes. Merkel configurou os impasses perante o tratamento do caso e manifestou o aparente controle diante das pressões externas e internas com meios que perpassaram pelas flutuações entre refugiados analisados como “vítimas” e, por horas, como “inimigos”. Logo, o tratamento empreendido não foi completamente dessecuritizado nos discursos e tampouco na prática, uma vez que a classificação dos requerentes apresentou nuances de merecimento do refúgio e atribuições de ameaça em diferentes fases.

Essa categorização simbólica foi, no entanto, feita por meio de disposições securitizantes que não envolveram uma ruptura com a ordem jurídica e política vigente como em um estado de exceção. Pelo contrário, analisa-se que a maioria das medidas securitárias empreendidas aparece como apenas ajustes administrativos simples para a verificação e consistência das leis e políticas em relação aos fluxos. No entanto, seus objetivos práticos tinham como finalidade restringir os direitos dos requerentes de asilo, diminuindo o número de chegadas e limitando as responsabilidades do Estado alemão em fornecer proteção internacional a esses indivíduos.

Mesmo com a distinção entre os requerentes que poderiam representar uma ameaça dos “não ameaçadores”, as medidas de securitização adotadas fomentaram a percepção na sociedade de que os recém-chegados, indistintamente, indicavam uma ameaça potencial e, portanto, um inimigo a ser rechaçado. Eis que essa construção de segurança – que generalizou o temor perante os migrantes – prejudicou a estratégia inicial de dessecuritização de Merkel e impediu o sucesso da articulação entre as diferentes identidades sociais presentes no país.

Conclui-se, pois, que a gestão alemã para o fenômeno em pauta não representou um caso anômalo de dessecuritização dos refugiados, mas sim verifica que o país seguiu a tendência observada nos demais Estados da UE, recorrendo a instrumentos securitários diante das pressões ocasionadas pela abertura. Em consonância com os demais países do bloco, compreende-se o gerenciamento alemão do fenômeno através da externalização da fronteira europeia, verificado principalmente com o protagonismo na realização do acordo da UE com a Turquia. Logo, este Estado tornou-se elemento-chave na gestão dos fluxos, de modo a impedir novas rotas de migração irregular. Nesse âmbito, o medo e a ameaça representados pelos migrantes fortaleceram o papel dos detentores do poder – no caso, as autoridades e governantes da UE – na geração e manutenção da imagem dos recém-chegados como “inimigos”, a fim de impulsionarem seus interesses políticos.

Na busca de potencializar sociedades cujos objetivos e meios de ação efetiva encontram-se em desarmonia, retomamos a literatura de Bauman (2017), autor que verifica que o afastamento das fontes de “problemáticas reais” promove a proposição de “medos não reais”. Visto a emergência de reações xenofóbicas nos países europeus nos últimos anos, tem-se o fomento de “movimentos nacionalistas (que) parecem constituir reações de fraqueza e medo, (e) tentativas de erguer barricadas para manter distantes as forças do mundo moderno” (HOBBSBAWN, 1990, p.197).

Inevitavelmente, os efeitos de um mundo crescentemente globalizado, congestionado e “comospolitizado”, cujas fronteiras são mais dinâmicas e difusas e onde se tem uma crescente interdependência universal, são (e serão) cada vez mais presentes. Por que, pois, recorrer à securitização dos migrantes? Mediante da impossibilidade de impedir novos fluxos migratórios, faz-se necessário que Estados, indivíduos e demais atores tenham o que Bauman (2017) nomeou de “consciência cosmopolita”, estando, portanto, abertos ao diálogo com os que chegam, fomentando, pois, uma convivência harmônica entre as diferentes identidades presentes em um país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Diego. The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? *European Journal of Migration and Law* (11), 2009. Disponível em Acesso em 18 fev 2020. <https://doi.org/10.1163/157181609X410575>

ADAM, HERIBERT. "Xenophobia, asylum seekers, and immigration policies in Germany", *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(4), 2015, 446-464. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13537113.2015.1095528>> Acesso em 31 de jan. 2021. <https://doi.org/10.1080/13537113.2015.1095528>

AGÊNCIA BRASIL. Apuração confirma vitória de Merkel nas eleições gerais da Alemanha. *Berlim, EFE*, 25 set. 2017. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-09/apuracao-confirma-vitoria-de-merkel-nas-eleicoes-gerais-na-alemanha>> Acesso em 05 nov. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective*. 29 nov. 2001. Disponível em: Acesso em 08 fev. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)> Acesso em 17 fev.2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Direito Internacional dos refugiados: Programa de Ensino*. Brasil, dez. 2010. Disponível em [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados\\_-\\_Programa\\_de\\_ensino.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Direito_Internacional_dos_Refugiados_-_Programa_de_ensino.pdf) Acesso em 13 jan. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996. Disponível em <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf)> Acesso em 17 mar. 2020.

AMNESTY INTERNATIONAL. *The human cost of fortress Europe*. Amnesty International Ltd Peter Benenson House. 2016. Disponível em <<https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012016en.pdf>>). Acesso em 20 dez. 2020.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. Travessia, maio/ago.1996.

ARANGO, Joaquín. A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la EU.

Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015/2016. P.30-55.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Visões da Sociedade Punitiva: elementos para uma sociologia do controle penal. In: GAUER, Ruth M. C. (org.) Sistema Penal e Violência. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006, p. 49-57.

BAMF. Federal Office for Migration and Refugees. Migration Report 2015 - Central conclusions. Migration and Integration Research, Focus: Worldwide and irregular migration, Islam, Demography, Research transfer, Scientific supervision of the doctoral programme Section 119 - Statistics. Disponível em <[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=13)> Acesso em 30 jun. 2020.

BAMF. Federal Office for Migration and Refugees. The 2018 Migration Report. Central conclusions. Migration and Integration Research, Focus: Worldwide and irregular migration, Islam, Demography, Research transfer, Scientific supervision of the doctoral programme Section 119 - Statistics. 14 jan. 2020. Disponível em <<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.html?nn=447268>> Acesso em 22 set. 2020.

BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. Revista Versus, v. 3, p. 68-78, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. Estranhos à nossa porta. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001.

BAUMAN, Zygmunt. Tempos líquidos. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BBC NEWS. Os países que mais recebem refugiados sírios. 12 set. 2015. BBC Brasil Disponível em <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150910\\_vizinhos\\_refugiados\\_1k](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150910_vizinhos_refugiados_1k)> Acesso em 02 jul. 2020.

BECK, Ulrich. Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010. 368.

BERCITO, Diego. Chegada de refugiados à Alemanha cai para 280 mil em 2016. Folha de S. Paulo. 12 jan. 2017. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/01/1849175-chegada-de-refugiados-a-alemanha-cai-para-280-mil-em-2016.shtml>> Acesso em 18 set. 2020.

BRADY, Kate. Visiting a Berlin elementary school where German isn't always spoken. Deutsche Welle, 17 ag. 2019. Disponível em < <https://www.dw.com/en/visiting-a-berlin-elementary-school-where-german-isnt-always-spoken/a-50019952>>. Acesso em 19 dez. 2020.

BIGO, Didier. International Political Sociology. In: WILLIAMS, P. (Org.). Security Studies: An Introduction. Londres: Routledge, 2008. p. 116-129.

\_\_\_\_\_. L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires. Revue Européenne des Migrations Internationales, Poitiers, v. 14, n. 1, p. 25-46, 1998. <https://doi.org/10.3406/remi.1998.1607>

\_\_\_\_\_. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. 2002. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03043754020270S105>>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRACANTE, Pedro; REIS, Rossana. A "Securitização da imigração": um mapa do debate. São Paulo: Lua Nova, 2009. Disponível em: Acesso em: 22 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000200003>

BRANSCOMBE, Nyla; WANN, Daniel. Role of Identification with a Group, Arousal, Categorization Processes, and Self-Esteem in Sports Spectator Aggression. 1992. Sage Journals. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001872679204501001> Acesso em 18 dez. 2020.

BRECKNER, I. Refugees in German Cities: Local responsibilities and universal access under conditions of protest and inclusive actions in the civil Society. In RC21 International Conference on The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life. Urbino (Italy) 27-29. Ag. 2015. Disponível em: <http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRÜCKER, Herbert, ROTHER, Nina; SCHUPP, Jurgen; BABKA VON GOSTOMSKI, Christian; BÖHM, Axel; FENDEL, Tanja, FRIEDRICH, Martin; GIESSELMANN, Marco; KOSYAKOVA, Yuliya; KROH, Martin; KÜHNE, Simon; LIEBAU, Elisabeth; RICHTER, David; ROMITI, Agnese; SCHACHT, Diana; SCHEIBLE, JANA A. SCHMELZER, Paul; SIEGERT, Manuel; SIRRIES, Stefan; TRÜBSWETTER, Parvati; & VALLIZADEH, Ehsan. Forced Migration, Arrival in Germany, and First Steps toward Integration. DIWEconomic Bulletin 6(48): 541-56. Disponível em < [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.548405.de/diw\\_econ\\_bull\\_2016-48-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.548405.de/diw_econ_bull_2016-48-1.pdf)> Acesso 13 fev. 2020.



BUZAN; Barry; HANSEN, Lene: A evolução dos Estudos de Segurança Internacional. The Evolution of International Security Studies. Tradução Flavio Lira. Editora Unesp; 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Security: A New Framework for Analysis. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

COLLECTIVE, C.a.s.e. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. Security Dialogue, Oslo, v. 37, n. 4, p. 444-487, 2006. Disponível em: <<http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/4/443> >. Acesso em: 27 nov. 2020. <https://doi.org/10.1177/0967010606073085>

COLLET, Elizabeth. Facing 2020: developing a new European agenda for immigration and asylum policy. MPI Policy Brief Series, n. 1, fev. 2013. Disponível em <<https://www.migrationpolicy.org/pubs/MPIEurope-Facing2020.pdf>> Acesso em 11 mar. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Thirteenth report on relocation and resettlement. Strasbourg, 2017. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613\\_thirteenth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_thirteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)> Acesso em 14 fev.2020.

CONCIL OF EUROPE. "Refugees welcome" - Refugee integration policies in Berlin Neukölln. Berlin, 14 set. 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/168048e623>. Acesso em 07 de Nov. de 2020.

CONSELHO EUROPEU. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001: supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985. Luxemburgo, 28 de junho de 2001. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0051&from=FR>). Acessado em 22/11/2020).

CONSELHO EUROPEU. Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015. Luxemburgo. Disponível em < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601>> Acesso em 23 de Nov. 2020.

CONSELHO EUROPEU. Schengen area: Council recommends prolongation of internal border controls. Press Release. (2017). Acesso em 14 fev. 2020.

DA FRANCE PRESSE. Merkel diz que chegada de refugiados mudará a Alemanha. Globo News, 07 set. 2015. Disponível em < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/merkel-diz-que-chegada-de-refugiados-mudara-alemanha.html>> Acesso em 26 set. 2020.

DAVIS, Austin. Berlin's Education Experiment: Welcome Classes for Refugee Children. The New Humanitarian, 20 Out. 2017. Disponível em <

<https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/articles/2017/10/20/berlins-education-experiment-welcome-classes-for-refugee-children>. Acesso em 28 nov. 2020.

DEARDEN, Lizzie. "Cologne attacks: American woman tells how Syrian refugees rescued her from New Year's Eve sexual assault". The Independent. 16/01/2016. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/cologne-attacks-american-woman-tells-howsyrian-refugees-rescued-her-from-new-years-eve-sexual-a6816221.html>). Acesso em 12 out. 2020.

DEUTSCHE WELLEb. Alemanha receberá indenização por refugiados, diz jornal. 1 jun. 2018. Disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/alemanha-receber%C3%A1-indeniza%C3%A7%C3%A3o-por-refugiados-diz-jornal/a-44042193>> Acesso em 16 set. 2020.

DEUTSCHE WELLE. Alemanha registra 1.1 milhão de refugiados em 2015. Berlim, 06 jan. 2016. Disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/alemanha-registra-11-milh%C3%A3o-de-refugiados-em-2015/a-18963840>> Acesso em 14 jul. 2020.

DEUTSCHE WELLEa. Ascensão da Afd gera protestos na Alemanha. [S.l.] 24 set. 2017. Disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/ascens%C3%A3o-da-afd-gera-protestos-na-alemanha/a-40666529>> Acesso em 16 de out. 2020.

DEUTSCHE WELLE. Grande parte dos europeus associa refugiados a terrorismo. [S.l.] 12 Jul. 2015. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/grande-parte-dos-europeus-associa-refugiados-a-terrorismo/a-19394815>> Acesso em 04 set. 2020.

DEUSTCHE WELLE. Merkels approval ratings improve. 13 mar. 2016. Disponível em <: <https://www.dw.com/en/merkels-approval-ratings-improve/a-19083943>> Acesso em 25 jan. 2021.

DEUTSCHE WELLEb. Países do Leste desafiam política migratória da UE. [S.l.] jun. 2017. Disponível <https://www.dw.com/pt-br/pa%C3%ADses-do-leste-desafiam-pol%C3%ADtica-migrat%C3%B3ria-da-ue/a-39241081>. Acesso em 10 jun. 2020.

DEUTSCHE WELLE. Refugee numbers in Germany dropped dramatically in 2017. Berlim, 2018. Disponível em <https://www.dw.com/en/refugee-numbers-in-germany-dropped-dramatically-in-2017/a-42162223> Acesso em 19 jun. 2020.

DIE BUNDESKANZLERINb. Bundespressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Press release, 28 Jul. 2016. Disponível em < <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/suche/bundestkanzlerin-angela-merkel-bei-der-bundespressekonferenz-396536!mediathek>>. Acesso em 22 fev. 2021.

DIE BUNDESKANZLERIN. Good cooperation in refugee policy. Press release, 19 nov. 2015. Disponível em <https://m.bundestkanzlerin.de/bkinm-de/aktuelles/gute>

zusammenarbeit-in-der-fluechtlingspolitik-453716 Acesso em 25 out. 2020

DIE BUNDESKANZLERINb. Merkel freut sich auf Audienz bei Papst Franziskus, Press release, 14 Fev. 2015. Disponível em < <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/audienz-beim-papst-388082>> Acesso em 3 maio 2020.

DIE BUNDESKANZLERIN. Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur DBB Jahrestagung 2017. 9. Jan. 2017. Disponível em <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-dbb-jahrestagung-2017-am-9-januar-2017-394948>> Acesso em 09 jan. 2021.

DIE BUNDESKANZLERINb. Rede von Bundeskanzlerin: Merkel im Rahmen des Treffens mit Vertreterinnen und Vertretern der bei der Flüchtlingsaufnahme engagierten Verbände und gesellschaftlichen Gruppen am 8. April 2016. Discurso. Disponível em < <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-des-treffens-mit-vertreterinnen-und-vertretern-der-bei-der-fluechtlingsaufnahme-engagierten-verbaende-und-gesellschaftlichen-gruppen-am-8-april-2016-321830>>. Acesso em 23 fev. 2021.

DIE BUNDESKANZLERIN. Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Press release, 31 Ag 2015c. Disponível em < <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300>> Acesso em 21 out. 2020.

DIE BUNDESKANZLERIN. Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the Reception for the

Diplomatic Corps. Speech, 13 Jul. 2015. Disponível em < <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-new-year-reception-for-the-diplomatic-corps-at-the-federal-chancellery-802582>> Acesso em 14 fev. 2021.

DONGEL, Luis. 20.000 alemães vão às ruas pedir deportações em massa de refugiados. El País. Dresden, 20 out. 2015. Disponível em < [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/19/internacional/1445283369\\_986136.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/19/internacional/1445283369_986136.html)> Acesso 05 set. 2020.

EDWARDS, Adrian. Refugiado ou migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. Disponível em:< <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usaro-termo-correto/>>>. Acesso em 26 de maio 2020.

ERNST & YOUNG. Managing the EU migration crisis From panic to planning. 2016. Disponível em <http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-theeu-migration-crisis/%24FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf>. Acesso em 05 jun. 2020.EUR-

Lex. Diretiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras. Disponível em <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:PT:PDF>> Acesso em 25 out. 2020.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. Focused study 2018: Labour market integration of third country nationals in EU Member States. Group of the European Public Law Organization (EPLO). Disponível em [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12a\\_greece\\_labour\\_market\\_integration\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12a_greece_labour_market_integration_final_en.pdf) Acesso em 24 nov. 2020.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Disponível em <[http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf)> Acesso em: 25 abr. 2020.

EUROPEAN UNION LAW. Política de asilo da União Europeia: país da União Europeia responsável pela análise dos pedidos. 2003. Disponível em < [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503\\_1#:~:text=O%20Regulamento%20Dublim%20III%20determina,o%20seu%20estatuto%20esteja%20estabelecido.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503_1#:~:text=O%20Regulamento%20Dublim%20III%20determina,o%20seu%20estatuto%20esteja%20estabelecido.)> Acesso em 07 jul. 2020.

EUROSTAT. Estatísticas sobre o asilo: Principais países de destino: Alemanha, França e Espanha. Disponível em <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/pt#Principais\\_pa.C3.ADses\\_de\\_destino:\\_Alemanha.2C\\_Fran.C3.A7a\\_e\\_Espanha](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/pt#Principais_pa.C3.ADses_de_destino:_Alemanha.2C_Fran.C3.A7a_e_Espanha)> Acesso em 15 de fev. 2020.

EXAME. Atentados de 2004 em Madri foram aprovados pela Al Qaeda. Da redação, 18 fev. 2014. Disponível em < <https://exame.com/mundo/atentados-islamitas-de-2004-em-madri-foram-aprovados-pela-al-qaeda-afirma-investigador/>> Acesso em 17 de jan. 2021.

FALCHI, Giulia; GOIS, Pedro. The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure. REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 25, n. 51, p. 59-75, Dec. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S198085852017000300059&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198085852017000300059&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005105>

FARGUES, Philippe. Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe: A Review of the Evidence. Organização Internacional para as Migrações (OIM). 2017. Disponível em <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/four\\_decades\\_of\\_cross\\_mediterranean.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf)> Acesso: 15 de maio 2020.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados.

Relações Internacionais [online]. 2016, n.50, pp.87-107. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S164591992016000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164591992016000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso: 19 de maio 2020.

FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População. Curso dado do Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRITSCHÉ, I., Jonas, E. and Kessler, T. (2011). Collective reactions to threat: implications for intergroup conflict and for solving societal crises. *Social Issues and Policy Review*, 5, 101-136.  
<https://doi.org/10.1111/j.1751-2409.2011.01027.x>

GARLAND, David. Punishment and Social Solidarity. In: SIMON, Jonathan; SPARKS, Richard. *The SAGE handbook of punishment and society*. London: SAGE, 2013, p. 25-36.

GARRELTS, N.; KATZ, B. & NORING, L. *Cities and Refugees: The German Experience*, 2016. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/cities-and-refugees-the--german-experience>. Acesso em 02 de dez. de 2020.

GRIGONIS, Simas. EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. *International Comparative Jurisprudence International Comparative Jurisprudence Journal*. Mykolas Romeris University, Lithuania, 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1016/j.icj.2017.01.003>> Acesso em 26 out. 2020.  
<https://doi.org/10.1016/j.icj.2017.01.003>

GUIA, Maria J.; PEDROSO, João. A insustentável resposta da "crimigração" face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da União Europeia. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana (REMHU)*, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 129-144, jul./dez. 2015. Disponível em Acesso em 02 dez. 2019.  
<https://doi.org/10.1590/1980-8585250319880004507>

GUILD, E.; CARRERA, S; BALZACQ, T. The changing dynamics of security in an enlarged European Union. In *Research Paper - Challenge Papers*. N.º 12, outubro de 2008, pp. 1-2. Disponível em : <http://www.ceps.be/book/changing-dynamics-security-enlarged-european-union>. Acesso 10 dez. 2019.

HEB, BARBARA. Potential of Asylum Applicants: Analysis of "Social Component" Data relating to Applicants' Social Structure. *Annual Report 2018, Reports on Migration and Integration - Series 3*. Federal Office for Migration and Refugees. Disponível em <[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/SoKo-Analysen/soko-jahresbericht-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=12](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/SoKo-Analysen/soko-jahresbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=12)> Acesso em 19 jul. 2020.

HOFF, Natali L. Z.; SILVA, Ronaldo; ZABOLOTSKY, Boris P.; SOUTTO, Dafne L. BREXIT - União Europeia: a Imigração como uma Questão de Segurança Internacional.

Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 8 (3), 2017. Disponível em < <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/325/325>> Acesso em 15 nov. 2020.

HORTON, John. 1995. The Politics of Diversity: Immigration, Resistance, and Change in Monterey Park, California. Philadelphia, PA: Temple University Press.

HUMAN RIGHTS WATCH. União Europeia: Eventos de 2017. Janeiro, 2018. Disponível em <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2018/country-chapters/313468>> Acesso em: 19 maio 2020.

HUYSMANS, Jef. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27(1\_suppl), 41-62, 2002.  
<https://doi.org/10.1177/03043754020270S104>

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 5, 2000, pp: 751-777.  
<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>

HUYSMANS, Jef. "What's in an act? On security speech acts and little security nothings", *Security Dialogue*, 42(4-5), 2011, 371-383.  
<https://doi.org/10.1177/0967010611418713>

HUYSMANS, Jef; SQUIRE, Vicki. Migration and Security. In: Dunn Cavelty, Myriam and Mauer, Victor eds. *Handbook of Security Studies*. London, UK: Routledge. 2009. Disponível em <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fwww.routledge.com%2F9780415463614>. Acesso em 20 nov. 2020.

INSTITUTE FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH. "Die Angst vor Veränderung". *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, No. 22, 27 Jan. 2016. Disponível em <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-analyse-die-angst-vor-veraenderung-14035557.html> Acesso em 23 mar. 2020.

INSTITUTE FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH. "Hohe Erwartungen. Die Bundesregierung plant ein Einwanderungsgesetz. Was kann dieses leisten? Erwartungen und Möglichkeiten klaffen auseinander." - Veröffentlichung in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* Nr. 218 vom 19. Set. 2018, S. 10. Disponível em [https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte\\_dokumentationen/FAZ\\_September2018\\_Einwanderungsgesetz.pdf](https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_September2018_Einwanderungsgesetz.pdf) Acesso em 28 fev. 2021.

ISTO É. Anti-imigrantes, Hungria acolhe refugiados 'em segredo'. Disponível em <https://istoe.com.br/anti-imigrantes-hungria-acolhe-refugiados-em-segredo/> Acesso em 15 jan. 2020.

ISTO É. Cinco anos após foto de Aylan Kurdi, sua tia pede que mundo não feche os olhos aos refugiados. 01 de set. de 2020. Disponível em <<https://www.istoedinheiro.com.br/cinco-anos-apos-foto-de-aylan-kurdi-sua-tia-pede-que-mundo-nao-feche-os-olhos-aos-refugiados/>> Acesso em 22 jan. 2021.

JACOBS, D. et al. (2011). The impact of the conflict in Gaza on antisemitism in Belgium. *Patterns of Prejudice*, 45, 341-355. <https://doi.org/10.1080/0031322X.2011.605845>

JAUHIAINEN, Jussi S. EICHHOLZ, Lutz; SPELLERBERG, Annette. Refugees, asylum seekers and undocumented migrants in Germany, 2019: the case of Rhineland-Palatinate and Kaiserslautern. University of Turku Department of Geography and Geology Division of Geography. Turku, Finlândia, 2019.

JUZWIAK, T., MCGREGOR, E., & SIEGEL, M. Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses. The Hague Process on Refugees and Migration & UNUMERIT and its School of Governance. 2014. Disponível em <<http://thehagueprocess.org/wordpress/wpcontent/uploads/2014/04/MigrantRefugeeIntegrationGlobalCities.pdf>> Acesso em 13 set. 2020.

KANG, Yoo-Duk. Policy Responses of the ECB in Managing the Euro Crisis and its Evolutionary Role. KIEP Research Paper. 2015. Disponível em: . Acesso em: 28 set. 2020 <https://doi.org/10.2139/ssrn.2770356>

KARASZ, Palko. Petra Laszlo, Hungarian Camerawoman Who Kicked Migrants, Has Conviction Overturned. *The New York Times*, 31 out. 2018. Disponível em <https://www.nytimes.com/2018/10/31/world/europe/woman-kicking-migrants-refugees.html> Acesso em 25 jan. 2020.

KICINGER, Anna. International Migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. Central European Forum for Migration Research. [Online]. Disponível em Acesso em: 25 nov. 2020.

KÖLNER STADT-ANZEIGER, "Übergriffe am Kölner Hauptbahnhof AfD-Chefin Petry nennt Gewalt Folge falscher Asylpolitik", 05 Jan. 2016. Disponível em <<https://www.ksta.de/html/dumont-consent/index.html?param=eyJyZWVpcmlVjdFVybCI6Ii93b2xmZ2FuZy1wZXRyeS0taGF0dGUTbmlLLWVpbi1oYW5keS0zMzU4MzMxOD9jYj0xNjE1NTA0NTI1NjY5IiwicmVmZXJyZXIiOiJodHRwczovL3d3dy5nb29nbGUuY29tLyIsInN1YmRvbWFpbiI6Ind3dyJ9>> Acesso em 24 fev. 2021.

KOSYAKOVA, Yuliya, OLBRICH, Lukas; JOSEPH W. & Schwanhäuser. Identification of Interviewer Falsification in the IAB-BAMF-SOEP Survey of Refugees in Germany. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg [Institute for Employment

Research, Nuremberg, Alemanha, 2019.

LACERDA, Fátima. Atentado terrorista em Berlim: um ano depois e uma ferida aberta na alma da cidade. O Estado de S. Paulo. 19 dez. 2017. Disponível em < <https://internacional.estadao.com.br/blogs/fatima-lacerda/atentado-terrorista-em-berlim-um-ano-depois-e-uma-ferida-aberta-na-alma-da-cidade/>> Acesso em 16 set. 2020.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Inmigración y derechos humanos: un análisis crítico del caso brasileño. Curitiba: Juruá, 2013. p. 29.

LUSA. Merkel defende rapidez na integração de refugiados e na expulsão dos outros migrantes. Diário de Notícias. 30 de agosto de 2015. <https://www.dn.pt/globo/merkel-defende-rapidez-na-integracao-de-refugiados-e-na-expulsao-dos-outros-migrantes-4753288.html>. Acesso em 24 set. 2020.

MAMEDE, Ana Paula Araújo. Procedimentos democráticos, resultados conservadores? Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia após o Tratado de Lisboa. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

MARIN, Luisa; SPENA Alesandro. Introduction: the criminalization of migration and European (dis)integration. European Journal of Migration and Law, n. 18, p. 147, 2016. <https://doi.org/10.1163/15718166-12342096>

MAYER, Matthias M. Germany's response to the Refugee Situation: Remarkable Leadership or Fait Accompli? Newpolitik. 2017. Disponível em < [http://www.bfna.org/wp-content/uploads/2017/04/Germanys\\_Response\\_to\\_the\\_Refugee\\_Situation\\_Mayer.pdf?](http://www.bfna.org/wp-content/uploads/2017/04/Germanys_Response_to_the_Refugee_Situation_Mayer.pdf?)> Acesso em 24 jun. 2020.

McELROY, Gail e BENOIT, Kenneth. Policy positioning in the European Parliament. European Union Politics, vol. 13, n. 1, p. 150-167, 2007. Disponível em < <http://eup.sagepub.com/content/13/1/150.full>> Acesso em 16 fev. 2020. <https://doi.org/10.1177/1465116511416680>

MERKEL, Angela. Angela Merkel: Germany will manage task of integration. 2016. Disponível em < <https://www.theguardian.com/world/video/2016/jul/28/angela-merkel-germany-will-manage-task-of-integration-video>>. Acessado em 30 dez. 2020.

Merkel 2015. Sommer-Presskonferenz der Kanzlerin zu aktuellen Themen (Teil 1) on 31.08.2015 - Video. (August 31, 2015). Retrieved 2015-11-20, <https://www.youtube.com/watch?v=TQgaXHMMkwM>.) Papachristos, A. V. (2009). Murder by structure: dominance relations and the social structure of gang homicide. The American Journal of Sociology, 115, 84-111).



MONEY, Jeannette; LOCKHART, Sarah P. The paucity of international protections: global migration governance in the contemporary era. *Global Summitry*, v. 3, n. 1, p. 45-67, 2017. <https://doi.org/10.1093/global/guy007>

MOORE, C. et al. Discrimination Based upon Race, Religion and Ethnicity when Filing for Asylum in the European Union. Policy Paper. Advocates Abroad, the University of Baltimore, School of Law, Center for International and Comparative Law (CICL): fev. 2017. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2917290](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2917290)> Acesso em: 5 ago. 2020.

MULLER, Enrique. Candidata à prefeitura é esfaqueada por sua política de asilo na Alemanha. *El País*. Berlim, 17 out. 2015. Disponível em < [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/17/internacional/1445091387\\_489426.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/17/internacional/1445091387_489426.html)> Acesso 04 set. 2020.

NEHER, Clarissa. Refugiados convivem com solidariedade e xenofobia em vila de contêineres de Berlim. *BBC News Brasil*, Set. 2015. Disponível em < [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908\\_abrigo\\_refugiados\\_alemanha\\_r\\_b](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908_abrigo_refugiados_alemanha_r_b)> Acesso em 13 dez. 2020.

NELSON, Zed. Lampedusa boat tragedy: a survivor's story. *The Guardian*. 22 Mar. 2014 . Disponível em <<https://www.theguardian.com/world/2014/mar/22/lampedusa-boat-tragedy-migrants-africa>>. Acesso em 01 jun. 2020.

OLIVER, J.; MENDELBERG, T. 2000. Reconsidering the environmental determinants of white racial attitudes. *American journal of political science*, 574-589. <https://doi.org/10.2307/2669265>

OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João and GOIS, Pedro. A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. Disponível em <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0016> Acesso 20 de jun. 2020. <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0016>

ONU NEWS. OIM: número de mortos no Mediterrâneo subiu para 3.771 em 2015. 5 jan. 2016. [S.L]. Disponível em< <https://news.un.org/pt/story/2016/01/1536891-oim-numero-de-mortos-no-mediterraneo-subiu-para-3771-em-2015>> Acesso em: 10 jun. 2020.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. Gerir melhor as migrações internacionais: princípios e perspectivas para maximizar os benefícios das migrações. In: PAPADEMETRIOU, Demetrios G.. *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. Lisboa: Fundação Luso-americana para o desenvolvimento. Cap. 1. 2008.

PARLAMENTO EUROPEU. Tratado de Lisboa: versão consolidada. Assembleia da

República, Lisboa. Março de 2008. Disponível em < [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf)> Acesso em 30 out. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO EUROPEU. Directive 2011/95/eu of the European Parliament and of the Council. 13 Dez. 2011. Disponível em < <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>> Acesso em 18 dez. 2020.

PEERS, Steve. Legislative update: EU Immigration and Asylum competence and decisionmaking in the Treaty of Lisbon. *European Journal of Migration and Law*, n. 10, 2008. Disponível em < [https://www.pravo.unizg.hr/secerror?return\\_url=%2Fimages%2F50006643%2FPeers\\_Legislative+Update-EU+Immigration+and+Asylum+Competence+and+Decision-Making+in+the+Treaty+of+Lisbon.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/secerror?return_url=%2Fimages%2F50006643%2FPeers_Legislative+Update-EU+Immigration+and+Asylum+Competence+and+Decision-Making+in+the+Treaty+of+Lisbon.pdf) > Acesso em 18 mar. 2020. <https://doi.org/10.1163/157181608X317354>

PETRY, Frauke. Germany: AfD's Frauke Petry speaks on refugee attacks, Brexit and EU (2m 21s). 2016. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=cOrCIRDN-mY>>. Acesso em 30 dez. 2020.

PUBLICO. Alemanha prevê entrada de 1,5 milhões de refugiados até ao final do ano. Lisboa, Portugal, 5 out. 2015. Disponível em <https://www.publico.pt/2015/10/05/mundo/noticia/15-milhoes-de-refugiados-terao-entrado-na-alemanha-ate-ao-fim-do-ano-1710135> Acesso em 12 de jan. 2020.

REUTERS. Merkel se diz disposta a apoiar ingresso da Turquia na UE em troca de ajuda com imigrantes. Istambul, 2015. Disponível em < <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN0SC16320151018>> Acesso em 19 jun. 2020.

REVISTA FORUM. "Mulheres e crianças são estupradas como forma de 'pagar' entrada na Europa". *Revista Forum*. 28 jan. 2016. Disponível em <<https://revistaforum.com.br/noticias/mulheres-e-criancas-sao-estupradas-como-forma-de-pagar-entrada-na-europa/>> Acesso em 04/09/2020).

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança": reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, dez. 2011. Disponível em: < [https://law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Sampson\\_Immigration\\_Contexts.pdf](https://law.yale.edu/documents/pdf/Clinics/Sampson_Immigration_Contexts.pdf)> Acesso em 24 de out. de 2019. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000200006>

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. Atualidade do Direito Internacional dos Refugiados. In: A incorporação das normas internacionais de proteção dos Direitos Humanos no Direito brasileiro. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). San José: IIDH; Brasília: ACNUR, 1996. p. 115-129.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O Direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento na América Latina. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). A proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras. San José: IIDH; Instituto Friedrich Naumann-Stiftung; Brasília, 1992. p. 125-147.

SCHALLBRUCH, Martin; SKIERKA, Isabel. The German View on Cybersecurity. In Cybersecurity in Germany. Cap 4, pp. 5-14. 2018. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90014-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90014-8_2)

SCHMITT, Carl. Political Theology. Tradução de George Schwab. EUA: University of Chicago Press, 1988. SOARES, Guido Fernando Silva. Os Direitos Humanos e a proteção dos estrangeiros. Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 162, p. 169-204, abr./ jun. 2004.

SCHWINN, Simone Andrea; KONRAD, Leiticia Regina. Migrações contemporâneas: o Brasil e as políticas para migrantes - análise a partir do Projeto de Lei 288/2013. In: SILVA, Karine de Souza; PEREIRA, Mariah Rausch; SANTOS, Rafael de Miranda (Org.). Refúgios e migrações: práticas e narrativas. Florianópolis: NEFIPO/UFSC, 2016, p. 145-168.

STUMPF, Juliet. The crimmigration crisis: immigrants, crime and sovereign power. American University Law Review, Washington, D.C., p.367-419, Dez. 2006. Disponível em: [. Acesso em: 06 mar. 2017. p. 377\).](#)

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 25, n.1, Jun. 2003. Disponível em: [. Acesso em 05 dez. 2020.](#) <https://doi.org/10.1590/S0102-85292003000100002>

THE WORLD BANK DATA. Fertility rate, total (births per woman) in Germany. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=DE> - fertility rate total births - woman> Acesso em 30 dez. 2020.

TURRIÓN, Ruth. Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de los refugiados. Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos. 2016. Disponível em <https://revistas.uam.es/index.php/reim/article/view/6937/7274>>

TURRIÓN, Ruth; JIMENEZ, Gemma Pinol. Immigration and the Construction of Public Philosophy(ies) of Integration in Spain. In: Illiberal Liberal States (pp.337-356). Madri, Espanha, Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz. 2009.

UNHCR. The principle of non-refoulement as a norm of customary international law.

Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, [s.l.], 31 January 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html#:~:text=The%20principle%20of%20no%2Drefoulement%20constitutes%20an%20essential%20component%20of,may%20be%20exposed%20to%20persecution.> Acesso em: 28 dez. 2020.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. A imigração na União Europeia: Uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.

VILARS, Thimotée. Nouvel An à Francfort: "Bild" s'excuse pour avoir relaté de fausses agressions sexuelles. Le Nouvel Observateur (L'Obs). França 16 fev. 2017. Disponível em < <https://www.nouvelobs.com/monde/migrants/20170216.OBS5388/nouvel-an-a-francfort-bild-s-excuse-pour-avoir-relate-de-fausses-agressions-sexuelles.html>> Acesso em 17 set. 2020.

WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHULTZ, Ronnie D. (Ed.). On security. New York: Columbia University Press, 1995. Disponível em: . Acesso em: 15 nov. 2019. 37 WAEVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (eds). International Theory: Positivism and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press, p. 149-185, 1996. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511660054.009>

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi. Direito penal (do autor) e imigração irregular na União Europeia: do "descaso" ao "excesso" punitivo em um ambiente de mixofobia. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 8, n. 2, p. 167-204, jul./dez. 2011 <https://doi.org/10.5102/rdi.v8i2.1548>.