



JAMILLE ADRIENE PEREIRA WICHERS

O PROCESSO DE EXTERNALIZAÇÃO DE FRONTEIRAS EUROPEIAS E O ACORDO DE DEVOLUÇÃO COM A TURQUIA

João Pessoa

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JAMILLE ADRIENE PEREIRA WICHERS

**O PROCESSO DE EXTERNALIZAÇÃO DE FRONTEIRAS EUROPEIAS E O
ACORDO DE DEVOLUÇÃO COM A TURQUIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
conclusão do Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Paraíba.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Contti Castro

João Pessoa

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catálogo e Classificação

W633p Wichers, Jamille Adriene Pereira.

O processo de externalização de fronteiras europeias e o Acordo de Devolução com a Turquia / Jamille Adriene Pereira Wichers. - João Pessoa, 2019.

84 f. : il.

Orientação: Aline Contti Castro.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. União Europeia; externalização de fronteiras. I. Castro, Aline Contti. II. Título.

UFPB/CCSA

JAMILLE ADRIENE PEREIRA WICHERS

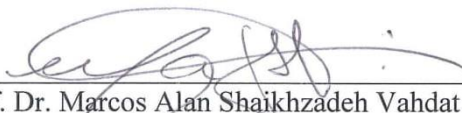
**O PROCESSO DE EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS EUROPEIAS
E O ACORDO DE DEVOLUÇÃO COM A TURQUIA**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais.

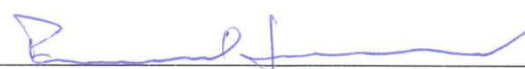
Aprovado (a) em: 30 / 09 / 2019.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Aline Contti Castro – (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Dedico este trabalho ao meu grande amigo Lucas Barbosa, que não pôde concluir esta etapa da vida, mas aprender era o que mais amava fazer. Uma tristeza vivida, mas que me mostrou a valorizar o que realmente importa.

AGRADECIMENTO

Só quem viveu sabe, a dura realidade de ser um estudante universitário, as dificuldades, a pressão, os estresses, as tristezas, as vitórias, as derrotas, a intensidade. Só é possível superar e seguir em frente cercado-se de pessoas que te apoiam e que agregam, e desse tipo de companheiros tive demais. Por isso, gostaria de agradecer a todos aqueles que passaram na minha vida e que a impactaram positivamente nesses longos anos de graduação. Muitos foram passageiros, muitos ainda estão ao meu lado, mas todos foram significativos.

Gostaria de agradecer aos professores do Departamento de Relações Internacionais pelos vários aprendizados que tive a oportunidade de ter, principalmente à Profa. Dra. Aline Contti pela paciência e parceria. À Líderi, pois foi o primeiro projeto que de fato me dediquei, me abriu portas, me deu amigos e me possibilitou crescer ainda mais. Ao CARICA, pelas inúmeras ocasiões que me deram suporte, permitindo-me estudar na sala, esquentar meus almoços, descansar e ter boas conversas.

Gratidão imensamente aos meus amigos do vôlei, que nos últimos meses tem me dado apoio, me ensinado e me proporcionado um meio de aliviar os sentimentos ruins. Grata aos meus amigos do ensino médio Yago, Gabi, Van e Ricardo. Muita gratidão pelos amigos que adquiri no intercâmbio, especialmente Bia e Renata por terem sido minhas líderes de torcida na vida. Gratidão aos meus amigos do curso, Milena, Paulo, Gustavo, Brenna, Bia, Jal, Ramsés que estavam comigo na loucura da vida. E meu amor eterno e gratidão as minhas companheiras de sempre Bel e Taci.

Gostaria de agradecer à minha família, em especial as mulheres da minha vida, a minha avó que sempre me deu forças e apoio moral, principalmente nas horas que mais precisei e a minha mãe, a qual gostaria de declarar a minha gratidão, pois sem ela eu não seria que eu sou e não teria chegado onde estou, ela que sempre me colocou à frente de tudo na sua vida. Gostaria de agradecer também a família que tem me acolhido com muito amor nos últimos 6 anos, especialmente meu sobrinho Davi. Por fim, gostaria de agradecer à Rafael por toda a paciência, todo o apoio, todo o amor, toda ajuda que me prestou desde o momento em que nos conhecemos, mas principalmente neste meu último ano de graduação, mais uma vez, só quem viveu sabe.

RESUMO

O presente trabalho propõe analisar os interesses dos dois atores envolvidos no estabelecimento de políticas de externalização de fronteiras, como ocorreu no caso do Acordo de Devolução de 2016 para a UE e a Turquia. Esse trabalho tem como intenção central responder quais os interesses dos atores que levaram à assinatura do Acordo de Devolução. Para isso, foi realizado uma pesquisa de tipo qualitativa, descritiva e exploratória, por meio da análise de documentos e relatórios oficiais organizacionais e governamentais, dados numéricos oficiais, discursos políticos e literatura acadêmica. A partir disso, pôde-se concluir que diversos interesses estiveram envolvidos no acordo. Para a União Europeia, a assinatura do Acordo de Devolução foi essencial para controlar os grandes fluxos migratórios de refugiados sírios entrando no bloco europeu, uma vez que a Turquia foi considerada o maior país de trânsito desses refugiados. Para a Turquia, pelo menos quatro interesses favoreceram a implementação do acordo. Primeiramente, a necessidade de ajuda financeira para manter os refugiados dentro da Turquia, pois ainda é o país com maior número de refugiados do mundo. Segundo, a Turquia buscava a liberalização de vistos para viajar ao bloco para os seus cidadãos. Esses dois interesses estão explicitados no Acordo, enquanto os outros dois podem ser considerados objetivos de longo prazo. Assim, o terceiro é o interesse da Turquia de se um ator regional mais forte. E, por fim, a Turquia tem como interesse tornar-se parte da UE, discussão que ocorre há mais de 30 anos.

Palavras-chave: União Europeia; Turquia; externalização de fronteiras; Acordo de Devolução; migração.

ABSTRACT

This paper proposes to analyze the possible interests of both actors involved in the establishment of border externalization policies, as it has occurred in the case of the 2016 EU-Turkey Readmission Deal. This work was intended to answer the interests of the actors that led to the signing of the Readmission Deal. For this, a qualitative, descriptive and exploratory research was conducted through the analysis of official organizational and governmental documents and reports, official numerical data, political speeches and academic literature. From this, it could be concluded the following interests. For the European Union, the signing of the Readmission Deal was essential to control the large migratory flows of Syrian refugees entering the European Union, as Turkey was considered the largest transit country for these refugees. For Turkey, at least four interests favored the implementation of the agreement. First, the need for financial aid to keep refugees within Turkey, as it is still the country with the largest number of refugees in the world. Second, Turkey was seeking visa liberalization to travel to the EU for its citizens. These two interests are spelled out in the Agreement, while the other two may be considered long-term objectives. Thus, the third is Turkey's interest in becoming a stronger regional actor. Finally, Turkey is interested in becoming part of the EU, a discussion that has been going on for over 30 years.

Keywords: European Union; Turkey; externalization of border; Readmission Deal; immigration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rota de Refugiados Sírios Provenientes da Turquia para a Europa.....	24
Figura 2 - Rotas Turquia-Grécia 2019	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Realocações	44
Tabela 2 - Chegadas por mar e por terra	47
Tabela 3 – Reassentamentos	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pedidos de Asilo na União Europeia, 1990-2018	25
Gráfico 2 – Porcentagem de migrantes não europeus na população europeia: percepção dos cidadãos da UE vs. realidade	30
Gráfico 3 – Chegadas: Fronteiras Marítimas	47
Gráfico 4 – Repartição dos fundos por área de prioridade	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

3RP	<i>Regional Resilience and Refugee Plan</i>
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AKP	Partido da Justiça e Desenvolvimento
CCTE	Transferência Condicional de Dinheiro para Educação
CEE	Comunidade Econômica Europeia
ESSN	Rede de Segurança Social de Emergência
EUA	Estados Unidos da América ou Estados Unidos
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
ISIS	Estado Islâmico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OSDH	Observatório Sírio de Direitos Humanos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PKK	Partido dos Trabalhadores do Curdistão
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas ou União Soviética

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A CRISE DE REFUGIADOS SÍRIOS	16
2.1	O contexto histórico da Guerra da Síria	17
2.2	A crise migratória de 2015 na Europa	22
2.3	Leituras sobre migração e securitização na Europa	26
3	O PROCESSO DE EXTERNALIZAÇÃO DE FRONTEIRAS E O ACORDO DE DEVOLUÇÃO COM A TURQUIA	32
3.1	O conceito de externalização de fronteiras	33
3.2	O processo de externalização de fronteiras na Agenda Europeia da Migração 38	
3.3	O Acordo de Devolução e os interesses da União Europeia	44
4	A PERSPECTIVA DA TURQUIA: OS INTERESSES TURCOS E AS CONSEQUÊNCIAS DO ACORDO DE DEVOLUÇÃO	50
4.1	A Política Externa turca e as relações com a UE	51
4.2	A política migratória da Turquia.....	53
4.2	Os interesses turcos no Acordo de Devolução e seus resultados para a Turquia	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

A crise de refugiados que atingiu a Europa em 2015 foi gerada, fortemente, graças a guerra civil que está ocorrendo na Síria desde 2011. Essa guerra foi motivada inicialmente pelo movimento da Primavera Árabe que, especificamente na Síria, lutava contra o autoritarismo do regime ditatorial de Bashar Al-Assad. Ao longo dos anos, diversos atores estatais internacionais e não estatais se envolveram no conflito, cada um com seus respectivos interesses. Como resultado, cerca de 500 mil cidadãos sírios foram mortos até março de 2018, 6,6 milhões deslocados internamente e 5,6 milhões precisaram se deslocar para fora do país (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018). Um dos destinos desses indivíduos foi a Europa, e diversas rotas migratórias surgiram, entretanto, a principal foi a Rota do Mediterrâneo Oriental, travessia marítima da Turquia para a Grécia.

Com isso, aumentou-se a necessidade de os Estados europeus lidarem com grandes fluxos de pessoas chegando em seus territórios. Desde o século XIX, as migrações internacionais eram consideradas um problema sociológico, entretanto, no século atual, a relação entre migrações e segurança tem desempenhado um papel cada vez mais central na vida política e social da União Europeia (UE) e seus países membros. Passou-se a buscar alternativas conjuntas do bloco para frear esse deslocamento indesejado de indivíduos. Uma política importante foi a Agenda Europeia da Migração, uma mistura de políticas de caráter mais humanitário, como o sistema de cotas, e securitárias, com a externalização de fronteiras por meio de acordos com países de trânsito. Entretanto, algumas propostas tiveram dificuldades de execução, como ocorreu com o sistema de cotas, que não foi adotado, e menos ainda apoiado, de maneira igualitária, havendo países mais dispostos a aceitarem imigrantes do que outros.

Pode-se apontar a externalização de fronteiras como uma das principais medidas utilizadas atualmente pela União Europeia. A execução desse fenômeno é um elemento de poder do bloco como um conjunto e não tanto dos Estados de maneira individual, podendo ser considerada um ponto de referência dessa atuação securitária da União Europeia. Esse conceito se torna relevante principalmente após a grande crise migratória de 2015, que vem afetando massivamente a Europa, gerada em grande parte pela guerra na Síria. Dentro desse prisma, uma das ferramentas

utilizadas pela União Europeia para abrandar a situação foi o Acordo de Devolução assinada pelo bloco e pela Turquia em março de 2016. Seu principal propósito foi atenuar o fluxo de imigrantes irregulares chegando a Europa através da Turquia, identificada como o maior país de trânsito para os refugiados sírios que estão a caminho da União Europeia.

O principal ponto definido no Acordo foi que todos os novos migrantes irregulares que cruzassem da Turquia para as ilhas gregas a partir de 20 de março de 2016 seriam devolvidos à Turquia. Esse acordo é significativo principalmente por ser extremamente controverso pois argumenta-se também que essa política terceiriza a responsabilidade de acolhimento de refugiados, delegando-a à Turquia. O Acordo é resultado da necessidade da UE e interesses claros e ocultos da Turquia. Os interesses nacionais devem ser compreendidos aqui como os objetivos a serem buscados pela política externa dos atores, desse modo, esses interesses formam a base da ação estatal (WELDES, 1996). Assim, é importante compreender que a assinatura e a manutenção do acordo são possíveis devido aos diferentes interesses dos atores. Assim, propõe-se mostrar que, mesmo que o Acordo tenha sido efetuado por necessidade da União Europeia, diversos foram os ganhos para a Turquia.

O presente trabalho pretende explorar quais os interesses, por parte da UE e da Turquia, levaram à assinatura do Acordo. Para isso, a pesquisa é baseada em análise de dados - provenientes majoritariamente do DATA UNHCR, Human Rights Watch; documentos e relatórios oficiais de instituições da União Europeia; discursos políticos, como discursos oficiais do ex-ministro das Relações Exteriores da Turquia, assim como do Presidente turco; e literatura acadêmica, como Bauman, Lemberg-Pedersen, Koca. Uma metodologia qualitativa de caráter descritivo foi utilizada, de modo a analisar como o fluxo intensivo de refugiados sírios, gerado pela atuação de diferentes interesses na guerra na Síria, levou a União Europeia a interpretar a migração sob uma perspectiva securitária; além disso, busca elucidar a política de externalização de fronteira da UE e os interesses da UE na assinatura do Acordo de Devolução com a Turquia e por fim, analisar o impacto da pressão exercida pela UE e os interesses turcos envolvidos para a realização do Acordo.

Dessa forma, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo pretende analisar como o fluxo intensivo de refugiados sírios, gerado pela atuação de

diferentes interesses na Guerra na Síria, levou a União Europeia a interpretar a migração sob uma perspectiva securitária. Primeiramente, é importante compreender como os interesses de diferentes atores afetaram a intensidade da Guerra da Síria, levando à um dos maiores deslocamentos de pessoas já registrados. Posteriormente, algumas distinções conceituais serão realizadas para facilitar a compreensão do trabalho. Além disso, serão expostos dados numéricos sobre esses deslocados e quantos chegaram à Europa por meio da Turquia. Por fim, como consequência, será explanado como esses números são recebidos no bloco europeu, afetando o modo em que a UE elabora suas políticas migratórias.

No segundo capítulo, propõe-se elucidar a política de externalização de fronteira da UE e os interesses da UE na assinatura do Acordo de Devolução com a Turquia. Faz-se necessário entender primeiramente que o conceito de fronteiras acabou mudando nos tempos de globalização, que acabou levando a implementação de políticas de externalização de fronteiras dos países. Analisar-se-á também a Agenda Europeia de Migração publicada em 2015 pela UE, como um programa onde já pode-se encontrar sinais de políticas de externalização de fronteiras. Por fim, propõe-se analisar as diretrizes do Acordo de Devolução, assim como os interesses da UE e os resultados mais notáveis para o bloco.

No capítulo final, é proposto analisar o impacto da pressão exercida pela UE e os interesses turcos envolvidos para a realização do Acordo. As relações entre o bloco e o Estado turco são antigas, havendo uma demonstração clara desde o seu início, a vontade turca de manter relações estreitas com a UE e até mesmo a sua adesão ao bloco. Em seguida, um compilado histórico sobre as políticas migratórias turcas é realizado, pontuando suas limitações e como a UE exerceu influência para uma mudança de postura do governo turco. Assim como aconteceu no capítulo anterior, buscar-se-á demonstrar os diferentes interesses da Turquia no Acordo e seus sucessos ou insucessos.

2 A CRISE DE REFUGIADOS SÍRIOS

A Primavera Árabe começou na Tunísia em 2010 e acabou gerando uma onda de protestos em outros países, resultando em um estado de tensão no Oriente Médio. Em 2011, descontentamentos por parte dos cidadãos sírios quanto ao governo levaram a manifestações pacíficas que foram respondidas com brutalidade por parte do presidente Bashar Al-Assad. Ao desenrolar dos fatos na Síria, outros atores envolveram-se no conflito, sendo este um dos fatores que explicam a grande intensidade do conflito na Síria.

Estima-se que essa guerra resultou 511,000 mortos até março de 2018 e 12,2 milhões de sírios forçados a se deslocarem (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018). Muitos desses sírios fugiram para a Turquia com o intuito de chegarem à Europa, e, ao decorrer do tempo, cada vez mais sírios se arriscam na travessia clandestina pela rota do mediterrâneo oriental. Em 2015, estima-se que cerca de 799 refugiados morreram ou desapareceram na tentativa de chegar à Grécia pela Turquia e aproximadamente 856,723 de fato conseguiram chegar neste Estado europeu (DATA UNHCR, 2019:2).

Com os números assustadores de sírios em busca de refúgio na UE, o bloco acabou por buscar medidas com o objetivo de impedir que mais pessoas chegassem em seus territórios de maneira irregular, adotando então medidas securitárias para isso. Isto pode ser justificado por diferentes motivos, principalmente pelo medo sentido pelos cidadãos europeus em relação à diferente cultura, religião, etnia do povo que chegava em grande escala, principalmente após os grandes atentados que ocorreram na Europa reivindicados pelo Estado Islâmico¹ (ISIS, sigla em inglês). Entretanto, pode-se perceber que esse medo surge mais como um preceito para fortalecer sentimentos nacionalistas, uma vez que os números de imigrantes que de fato existem na UE é inferior do que se imagina, e se for admitido que vários dos perpetradores dos atos terroristas são na verdade cidadãos europeus que aderiram as ideias extremistas do ISIS, e não refugiados árabes.

O capítulo tem como objetivo estabelecer uma relação entre a crise de refugiados sírios, dados numéricos sobre os fluxos para a Turquia e para a União

¹ Organização extremista oficialmente considerada terrorista que formalmente declarado com o intuito de estabelecer um califado, governado pela *shari'a*. Lutam a Guerra Santa por meio dos procedimentos terroristas. (G1, 2016)

Europeia e como os refugiados serão vistos pelo bloco europeu. Essa compreensão é essencial para determinar a relevância do Acordo de Devolução entre esses dois atores. Desse modo, o capítulo será iniciado como uma explanação histórica da Guerra da Síria, de maneira que possa ser compreendido a complexidade do conflito que tem se perpetuado desde 2011 e tem gerado tantos refugiados. Posteriormente, apresentar-se-á os dados estatísticos sobre quais os principais destinos desses indivíduos e como eles geraram uma problemática conjunta para a Turquia e para a UE, assim como as diferentes terminologias para tratar do assunto. Por fim, pretende-se trazer diferentes leituras existentes no bloco sobre esse indivíduo, pois, a depender da visão, diferentes políticas poderiam ser adotadas, como a política de externalização de fronteiras.

2.1 O contexto histórico da Guerra da Síria

A história síria no último século foi marcada principalmente pelo sectarismo religioso que interfere nas relações sociais e políticas do país. A grande diversidade étnica religiosa levou a diversos conflitos, principalmente entre os árabes sunitas² e os xiitas³. Devido a dois golpes de estado em 1960, os alauítas⁴, um grupo étnico-religioso da vertente xiita, foram colocados no poder. Devido a isso, desde 1976, a Irmandade Muçulmana⁵, grupo sunita que buscava implementar a *shari'a*⁶, se organizava para tomar o poder (CARPENTER, 2013). A chegada do Hafiz Al-Assad na presidência com o Partido *Ba'ath*, de cunho alauíta que implementou um Estado Laico, gerou um movimento dos sunitas em busca da derrubada de Assad e do Partido *Ba'ath* (OMRAN, 2014). Com isso, uma série de perseguições, prisões, torturas e mortes de membros da Irmandade Muçulmana promovidas pelo governo levaram à

² Grupo étnico-religioso do islamismo, são pessoas da tradição, isto é, práticas baseadas em precedentes ou relatos das ações do profeta Maomé e daqueles próximos a ele, pois veem Maomé como o profeta derradeiro. A tradição sunita também enfatiza um sistema codificado da lei islâmica e adesão a quatro escolas da lei (BBC, 2016).

³ Grupo étnico-religioso do islamismo, onde reivindicavam o direito de Ali, genro do profeta Maomé, e de seus descendentes de guiar a comunidade islâmica. Incentivam o martírio e rituais como a autoflagelação. Além disso, há um elemento messiânico característico nesta fé e os xiitas têm uma hierarquia de clérigos que praticam interpretações independentes e constantemente atualizadas dos textos islâmicos (BBC, 2016).

⁴ Grupo étnico-religioso do islamismo grupo historicamente adverso aos sunitas. Possui como elemento central da doutrina a crença em um único Deus, Alá, sendo Maomé o seu último profeta (ARAÚJO, 2012).

⁵ Organização radical islâmica que possuem a defesa da *shari'a* e a interpretação extremista da Jihad, Guerra Santa para o Islã como características fundamentais (FERNANDES, [s.d.]).

⁶ Lei Islâmica (FERNANDES, [s.d.]).

instabilidade do país. Em 1982, uma crise teve seu apogeu com o Massacre de Hamas, um dos maiores massacres da história da Síria (OMRAN, 2014). Com a morte do presidente Hafiz al-Assad, em 2000, assumiu seu filho, Bashar Al-Assad.

A deterioração de situações econômicas, sociais, políticas, e as relações religiosas que estavam ocorrendo desde a época de Hafiz Al-Assad, levaram a uma manifestação pacífica em 2011 contra o regime do Presidente Bashar Al-Assad, influenciada pelo movimento conhecido como a Primavera Árabe⁷ (ŠTERBENC, 2018), no qual cidadãos de diversos países no Oriente Médio pediam a deposição de seus ditadores .

O desenvolvimento econômico do país foi evitado pela falta de investimento, regulamentação rígida de mercado, burocracia retrógrada, oposição ideológica à liberalização econômica, subsídios alimentícios e combustíveis caros, controles rígidos de moeda, corrupção de alto nível, e o setor privado que estava muito fragmentado para poder levar a acumulação de capital. (ŠTERBENC, 2018, p. 7)

Além disso, o Estado se encontrava com alto índice de desemprego e elevada taxa de natalidade (ŠTERBENC, 2018). Assim, “[...] o descontentamento com o desemprego, subemprego e o governo corrupto e indiferente nas mãos do regime de Assad, que há muito se fortaleceu sob o escudo de forças de segurança brutais e inexplicáveis” (HOF; SIMON, 2013) levaram os sírios a responderem ao regime com protestos pacíficos. Suas forças retaliaram de forma agressiva aos manifestantes pró-democracia, matando centenas deles e aprisionando muitos outros (HJELMGAARD, 2018). À medida que o descontentamento público se intensificou, o caos crescente permitiu o crescimento da atividade de combatentes extremistas em toda a região, como as do Estado Islâmico. Eventualmente, uma rebelião síria completa foi montada contra o regime de Assad. Alguns grupos rebeldes começaram a lutar uns contra os outros, assim como as forças militares de Assad, deixando a situação cada vez mais complexa (HJELMGAARD, 2018).

A guerra foi tomando grandes proporções nos últimos oito anos, sendo vista como algo além de uma batalha política envolvendo a defesa ou a destituição do Presidente Assad. Ao longo desses anos, a Guerra na Síria envolveu outros países, que por sua vez, tentaram moldar o conflito utilizando todos os meios disponíveis, desde bombardeios a mercenários, operadores especiais, até remessas de armas e

⁷ Primavera Árabe foi uma série de revoltas populares que eclodiram em mais de 10 países no Oriente Médio e na região norte da África, que tinham em comum o fim das ditaduras ou melhores condições de vida (LUZ, 2017).

dinheiro (ŠTERBENC, 2018). Vários países e grupos estão inseridos, cada um com seus próprios interesses enquanto fazendo conjuntamente com que a situação fique ainda mais degradante (MEREDITH, 2018). Pode-se observar que o conflito se transformou em uma guerra por *proxy*⁸.

O que existe atualmente na Síria são dezenas de grupos que lutam uns contra os outros. A Síria encontra-se como aliada a Rússia por motivos econômicos e geopolíticos, e também os xiitas do Iraque, Irã e do Hezbollah. Contra o regime de Al-Assad, encontram-se os Estados Unidos (EUA), a Europa, a Turquia, o Qatar, a Arábia Saudita e outros países árabes sunitas, e Israel. Além de Estados e grupos rebeldes, como o Exército da Síria Livre⁹, outros grupos terroristas também ganharam força, como o Estado Islâmico e a Al Qaeda (ŠTERBENC, 2018). A presença do ISIS na Síria, em 2013, foi a justificativa que permitiu a entrada oficial das forças russas e estadunidenses, que até então se limitavam a atuar na área de apoio logístico das facções anti e pró Assad.

A relação entre Rússia e Síria remonta aos tempos da Guerra Fria, isto porque a União Soviética (URSS) financiou o regime de Hafiz Al-Assad, porém essa relação se desfez com a dissolução do bloco soviético em 1991. A relação é retomada vagarosamente apenas nos anos 2000 com o presidente russo Putin, época em que assumiu a presidência o atual presidente da Síria. Essa oportunidade de reatar a velha aliança entre os dois países só surge com a morte de Gaddafi¹⁰, maior aliado russo há época, fazendo com que a Rússia precisasse de algum outro país para manter a sua influência na região (CARPENTER, 2013). Assim, em 2011, a Rússia auxiliou Assad evitando a sua deposição, em troca auferiu uma influência direta sobre a Síria, garantindo à Rússia o quase monopólio sobre o gás natural exportado para a Europa (SÁ; RAMOS, 2016). Além disso, Paul (2012 apud SÜMER, 2013) afirma que também possuía interesse em manter a base militar na Síria, sua única base naval de água quente, além de mantimento de relações econômicas e militares com o regime. Sua

⁸ É um conflito armado no qual dois países se utilizam de terceiros (proxies) como intermediários de forma a não lutarem diretamente entre si (MARQUES-GUEDES, 2014).

⁹ O Exército Livre da Síria (FSA) é um grupo abrangente de organizações de combate, que compreende a primeira geração de rebeldes composto por dezenas de milhares de desertores de as forças armadas sírias, aumentou à medida que a rebelião se espalhou e os combates se intensificaram. Muitos dos desertores eram sunitas recrutados que se opunham à dominação alauíta (KNIPP, 2018)

¹⁰ Muammar al-Gaddafi foi ditador da Líbia entre os anos de 1969 e 2011, foi também um militar, político e ideólogo líbio (G1, 2011).

intervenção militar em setembro de 2015 garantiu que Assad não apenas revertesse suas perdas para o Estado Islâmico, mas recuperasse grande parte da Síria (BONET, 2016). É importante perceber que “[...] vários motivos levaram Putin a intervir militarmente na Síria - o mais importante dos quais o desejo de Putin de restaurar a Rússia ao seu status pré-1989 como potência mundial” (PLAKOUDAS, 2017, p. 6, tradução nossa)¹¹. A Rússia havia perdido a maioria de seus aliados na região e gostaria de manter a aliança com a Síria (SÜMER, 2013). Pode-se pensar que, talvez o ponto de vista mais importante é que, o conflito sírio mostra ao mundo que a Rússia está de volta.

Em virtude dessa aproximação, aumentou o número de opositores ao regime, com destaque para os EUA e países da Europa que, defendendo os seus próprios interesses, se envolveram na situação. Os Estados Unidos afirmam estarem na Síria para combater o Estado Islâmico (CARPENTER, 2013). Argumentam não terem interesse em tomar partido na guerra civil que ocorre no país. Entretanto, também pode-se perceber que estão buscando outros interesses, incluindo conter a influência do Irã e também punir o uso de armas químicas em 2013. Apenas em 2014 os EUA começaram a bombardear a Síria buscando atingir alvos associados ao Estado Islâmico, e não alvos do regime (CALAMUR, 2018).

Alguns países europeus, como a França e a Grã-Bretanha, também estão majoritariamente na Síria em função da presença do Estado Islâmico na região (CALAMUR, 2018). Entretanto, a política externa adotada ao longo do tempo pela União Europeia no conflito sírio pouco influenciou o curso dos acontecimentos (PIERINI, 2016). Além disso, a Europa também está lidando com a crise de refugiados produzidas pela situação catastrófica na Síria.

O Irã se envolve no conflito com o intuito proteger o regime de Assad e também para usar seus *proxies*¹² para ameaçar seu archi-inimigo Israel. A Síria é uma aliada iraniana desde a revolução islâmica de 1979 no Irã, e foi o único Estado árabe a apoiar o Irã durante sua brutal guerra com o Iraque de Saddam Hussein nos anos 1980 (ŠTERBENC, 2018). Além disso, a Síria também possui alto valor estratégico para o Irã, pois atua como um amortecedor contra qualquer ação militar de Israel ou de outros

¹¹ [...] Various motives have impelled Putin to intervene militarily in Syria –the most important of which the desire of Putin to restore Russia to its pre-1989 status as a world power

¹² Países terceiros que são utilizados como intermediários em um conflito armado de modo que dois países não lutem diretamente entre si (MARQUES-GUEDES, 2014).

países do oeste, bem como uma possibilidade possível para fornecer armas ao Hezbollah¹³, considerado pelos EUA como um grupo terrorista sediado atualmente no Líbano, mas também é muito atuante na Síria, para exercer pressão sobre Israel e conter suas ações militares na região (ŠTERBENC, 2018). Além disso, queda de Assad não apenas significaria a perda de um aliado para o Irã como também significaria o temor que o fim do regime de Assad poderia inspirar um movimento doméstico com o mesmo intuito (JENKINS, 2014).

Em contrapartida, Israel inseriu-se na Síria para se opor ao Irã. Durante anos, sua fronteira com a Síria foi a sua fronteira mais silenciosa, mas Israel preocupou-se ao assistir a crescente influência do Irã no país. Isto porque há o temor de que Teerã estabeleça bases militares permanentes dentro da Síria possibilitando que o Irã, junto o Hezbollah que financiam, permaneça perto da sua fronteira e dessa maneira construa capacidades ofensivas que podem ser usados em um futuro conflito com o Estado judeu (ŠTERBENC, 2018).

A presença da Arábia Saudita no conflito é marcada principalmente para se opor ao Irã, financiando a rebelião. Financiou a oposição síria justamente porque o Irã, seu principal rival regional, havia se envolvido. A Arábia Saudita viu uma oportunidade de transformar a Síria de um estado pró-iraniano em um estado não-pró-iraniano. A Turquia e o Qatar também viram na revolta uma oportunidade de transformar a Síria em um estado mais amistoso e financiaram grupos com ligações à Irmandade Muçulmana (ŠTERBENC, 2018).

Uma consequência não intencional do conflito sírio foi a ascensão dos curdos. O Exército Curdo, financiado e apoiado pelos EUA, envolveu-se na luta contra o regime de Assad, contra os Estado Islâmico e em prol da criação de um Estado Curdo. Eles rapidamente se tornaram uma das forças de combate mais eficazes na Síria. Alguns dos curdos sírios são aliados do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), um grupo que opera dentro da Turquia e considerada por Ancara como uma organização terrorista (PLAKOUDAS, 2017). Devido à presença dos curdos no norte da Síria, a Turquia acabou se envolvendo. Um dos seus principais objetivos é expulsar os curdos da região (PLAKOUDAS, 2017).

¹³ É uma poderosa organização política e militar no Líbano composta principalmente por muçulmanos xiitas. Procurou promover um modo de vida islâmico, sem que tenha como intenção impor uma sociedade islâmica aos libaneses. Tem feito isso por meios terroristas, entretanto ainda não é considerado pela Comunidade Internacional como uma organização terrorista (BBC, 2011).

A literatura sobre guerras civis tende a sugerir que quanto mais poderes estrangeiros envolvidos, mais difícil se torna para finalizar uma guerra civil, isto porque a maioria desses atores não estão dispostos a desistir até que seus recursos estejam esgotados ou até que suas reivindicações atendidas, segundo Phillips (2016). Além disso, argumenta, o fato de muitos deles estarem apoiando *proxies*, o custo acaba não sendo tão alto. A guerra tornou-se cada vez mais complicada e mais mortal ao longo do tempo. A maioria dos relatos da guerra civil brutal e duradoura da Síria se concentra em uma disputa doméstica que começou em 2011 e mais tarde atraiu nações estrangeiras para a escalada da violência.

Phillips (2016), argumenta que a dimensão internacional nunca foi secundária, mas que a guerra da Síria foi, desde o início, profundamente influenciada por fatores regionais, particularmente o vácuo criado por um declínio percebido do poder americano no Oriente Médio. Isso precipitou uma nova ordem regional na qual seis protagonistas externos - Estados Unidos, Rússia, Irã, Arábia Saudita, Turquia e Qatar - competiram violentamente por influência, com a Síria como um campo de batalha fundamental.

Entretanto, independente das motivações políticas de cada ator, é o povo sírio que está sofrendo com as mais graves consequências do conflito. Em um relatório desenvolvido pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2017), o conflito na Síria destruiu metade dos edifícios escolares e médicos e levou a grandes perdas econômicas. O conflito infligiu custos significativos em termos de danos físicos, perda de vidas e dispersão demográfica, além de piorar os resultados econômicos e de desenvolvimento humano na Síria. Durante os 8 anos de conflito, o Observatório Sírio dos Direitos Humanos (OSDH) estima 112.623 casualidades de civis no território (SOHR, 2019). Forçou muitos a se deslocarem de suas residências. Segundo o site Data UNHCR, há um total 5,648,002 refugiados sírios registrados até abril de 2019. Devido aos grandes fluxos migratórios, muitos desses refugiados vivem ainda hoje em condições extremamente desumanas, principalmente nos países de trânsito.

2.2 A crise migratória de 2015 na Europa

Ainda que os termos “migrante” e “refugiado” possam por vezes serem confundidos, eles não cumprem os mesmos conjuntos de regras. Para uma melhor compreensão sobre o tópico a seguir, se faz necessária a explicação de alguns conceitos. O primeiro conceito apresentado se refere à condição de migrante. De

acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), não há uma definição formal sobre o conceito, porém é acordado por especialistas no tema que o migrante é uma pessoa que muda de seu país de origem ou onde estabeleceu sua residência, independentemente do motivo (UNITED NATIONS, [s.d.]). Os migrantes podem ser divididos em duas diferentes classificações: migrantes regulares e irregulares. Um migrante regular possui sua entrada e permanência no país de destino reconhecida pelo Estado de destino. Por sua vez, os migrantes irregulares não possuem o reconhecimento ou requisitos propostos pelo Estado de destino (ONU NEWS, 2018). Todavia, a definição de refugiado é diferente e possui algumas especificações. Segundo a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (ACNUR, 2019), pode ser considerado como refugiada a pessoa que

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951).

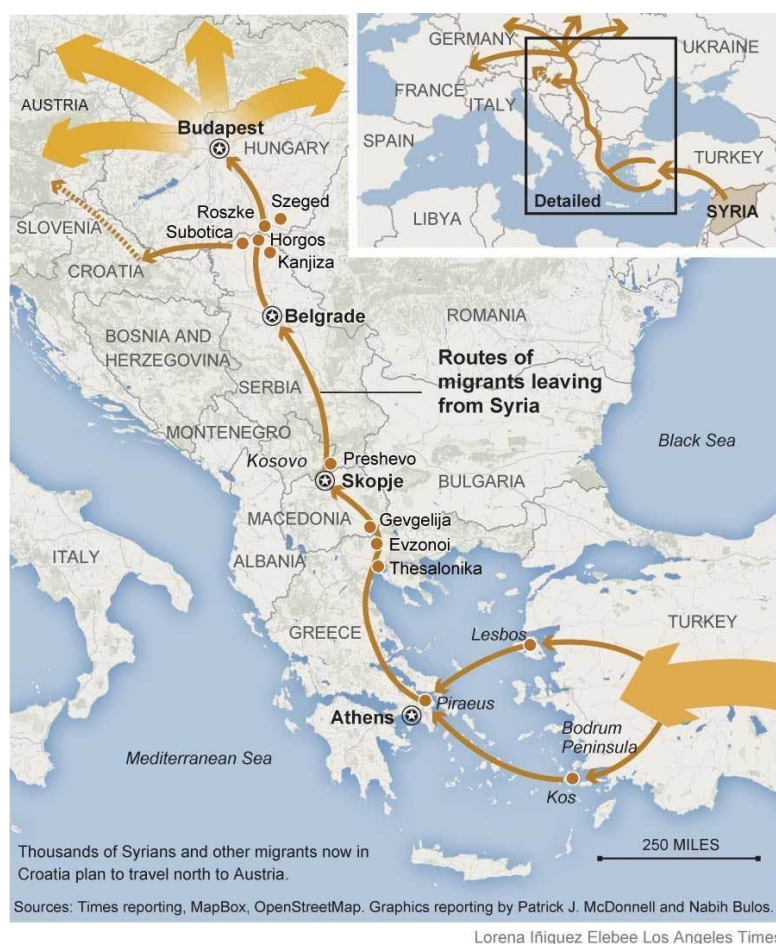
No entanto, o *status* de refugiado não é automaticamente concedido pelo Estado onde o requerente busca a proteção. Sendo assim, antes de ser considerado como refugiado, o indivíduo possui a condição de requerente de asilo, categoria esta cedida à pessoa que “que solicita às autoridades competentes ser reconhecido como refugiado” (ACNUR, [s.d.]). Nessa circunstância, a pessoa ainda deve demonstrar o fundamento do pedido de refúgio (AMNESTY, 2019). Quando são reconhecidos como refugiadas, as pessoas possuem direito à proteção pelo Estado receptor, que possuem o dever de salvaguardar seus direitos humanos fundamentais, bem como integridade física e mental. Estes direitos são garantidos por diferentes tratados internacionais de Direitos Humanos e Direito Internacional (ACNUR, [s.d.]). É importante também mencionar que os Estados são obrigados, pelo Direito Internacional, a analisar os pedidos de asilo e não os devolver a outros Estados antes que o seu pedido de asilo seja analisado, este princípio é chamado de *non refoulement* (UNHCR, 2007). Isto posto, alguns dados sobre a crise migratória serão apresentados a seguir.

Desde o início da crise na Síria, em 2011, a Turquia respondeu com a abertura das fronteiras para os refugiados sírios. Estima-se que mais de 1 milhão de refugiados

sírios residiam temporariamente na Turquia até agosto de 2014, dos quais, mais de 200.000 moravam em campos de recepção (UNHCR, 2014). Além da Turquia, outros países vizinhos, como o Líbano e Jordânia, recebiam um grande número de refugiados, além de muitos arriscarem suas vidas na tentativa de atravessarem o mar Mediterrâneo para chegarem à Europa.

A fronteira marítima entre a Turquia e a Grécia apresentou o principal ponto de partida para a União Europeia (EUROSTAT NEWS RELEASE, 2016), como pode ser observado no mapa a seguir.

Figura 1 – Rota de Refugiados Sírios Provenientes da Turquia para a Europa

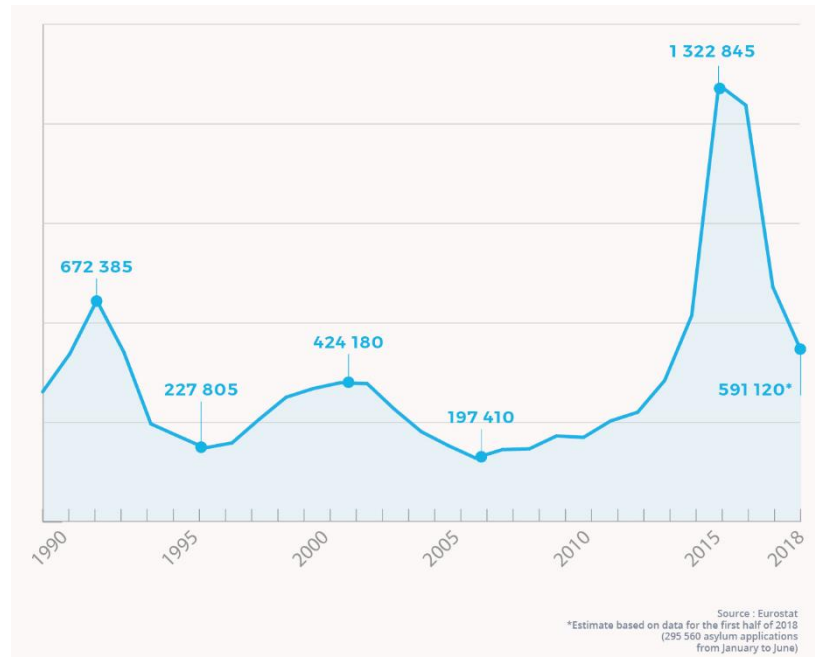


Fonte: Patrick J. McDonnell (2015)

Deste modo, quanto mais refugiados sírios atravessavam a Turquia, maior a probabilidade de eles moverem-se para a União Europeia. Essa relação fez com que a Turquia se tornasse a principal entrada dos refugiados sírios nos países europeus (KOMA, 2018, p. 158). Até o início de novembro de 2015, mais de 790.000 pessoas chegaram à Europa por mar. Na Grécia, o número de chegada já era treze vezes maior quando comparado à 2014 (UNHCR, 2015). Em 2015, a Grécia recepcionou

850.371 refugiados (UNHCR DATA, 2015). O gráfico abaixo representa o número de requerimentos de asilo na União Europeia nas últimas décadas.

Gráfico 1 – Pedidos de Asilo na União Europeia, 1990-2018



Fonte: Conselho da União Europeia (2019)

É possível perceber que, durante as últimas décadas, houve um considerável número de pedidos de asilo no bloco. De forma geral, durante a década de 1990 até a primeira metade da década de 2000, o gráfico apresenta que o número de pedidos de asilo sofreu oscilações, mas não foi superior a 500.000. No entanto, a partir do ano de 2010, houve um exponencial crescimento de pedidos de asilo (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2019). Uma consequência disso foi a dificuldade encontrada por alguns Estados da União Europeia em lidar com o aumento da entrada de requerentes de asilo. Os Estados europeus que margeiam o Mar Mediterrâneo, os Balcãs Ocidentais e outros países europeus estavam com dificuldade de lidar com esse elevado influxo de pessoas.

A má gestão e os desacordos entre os estados membros da União Europeia agravaram a crise, à medida que um grande número de migrantes e requerentes de asilo chegou à Europa, sendo a maioria por via marítima, como visto na Figura 1. Um relatório escrito pelo Human Rights Watch (HRW) apontou que mais de 850.000 pessoas atravessaram o mar em 2015 para chegar à região (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016:1). Há uma estimativa de que 82% dessas pessoas atravessaram o Mar Egeu, da Turquia à Grécia, e apenas 17% cruzaram o Mediterrâneo central, do

norte da África até a Itália, a rota marítima historicamente mais comum. Estima-se também que mais de 3 mil pessoas perderam a vida na tentativa de chegar em terras europeias (DATA UNHCR, 2019).

2.3 Leituras sobre migração e securitização na Europa

Donnelly (2017) afirma que apesar de importante, não é o suficiente simplesmente pensar ou falar em termos de números. Para a autora, é primordial analisar as diferentes formas de discurso quando se trata de imigrantes ou refugiados, visto que “hoje é evidente que as respostas dominantes de Estados soberanos para cada uma dessas questões dependem fortemente da linguagem da segurança e (des)securitização” (DONNELLY, 2017, p. 243, tradução nossa¹⁴). Entretanto é importante ressaltar que nem todos os imigrantes são securitizados. “É provável que o grupo securitizado de migrantes seja os requerentes de asilo, refugiados e imigrantes sem documentos ou venha de países da África e do Oriente Médio” (KOCA, 2015, p. 214, tradução nossa¹⁵).

A sensação de desconforto causada pela imigração dentro do país de destino dos imigrantes não é um fenômeno recente. Entretanto, pode-se imaginar que após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, sofridos pelos Estados Unidos, esse sentimento de insegurança foi intensificado, sendo bastante sentido na Europa, principalmente devido à existência do Tratado de Schengen, uma política de livre circulação de pessoas entre os países participantes do bloco. Entretanto é importante ressaltar que nem todos os migrantes são observados como uma ameaça, na verdade “[...] a securitização da migração cria processos multicamadas de identificação e discriminação entre aqueles considerados entrada pelos canais “regulares” e aqueles que entraram pelos canais “ilegais” ou “irregulares” (DONNELLY, 2017, p. 253, tradução nossa¹⁶).

¹⁴ Today it is evident that the dominant responses of sovereign States to each of these issues is heavily reliant on the language of security and (de)securitization.

¹⁵ The securitized group of migrants are likely to be asylum seekers, refugees and undocumented immigrants or to come from African and Middle Eastern countries.

¹⁶ the securitization of migration creates multi-layered processes of identification and discrimination between those deemed to have entered through the “regular” channels and those who have entered through “illegal” or “irregular

Van den Berg (2017) afirma que a chegada de novos grupos étnicos gera dúvidas quanto às ameaças que geram nos países receptores, podendo elas ser implícitas ou explícitas.

Esse princípio é baseado em quatro princípios: 1) o sentido ou anarquia, o declínio da autoridade central e, portanto, sua capacidade de resolver qualquer forma de conflito interétnico; 2) incerteza sobre as intenções do grupo externo, sejam ou não ofensivas ou defensivas; 3) um senso, nos outros grupos, de distinção e coesão ou “agrupamento”; 4) e a sensação de vulnerabilidade econômica de um grupo ou Estado (POSEN, 1993, p. 103 *apud* VAN DEN BERG, 2017, p. 22, tradução nossa¹⁷)

Esse conceito é denominado por Posen (2017 *apud* VAN DEN BERG, 2017) como o dilema de segurança interétnica. Esse dilema pode ser gerado pelo tamanho do fluxo migratório, ameaçando os sentimentos e os privilégios dos grupos majoritários (BLUMER, 1958, *apud* VAN DEN BERG, 2017, p. 22) e gerando preocupação quanto à competição econômica (OLZAK, 1989, *apud* VAN DEN BERG, 2017, p. 22). Com isso, McLaren (2003) afirma que “caso não haja um grande número de imigrantes com quem competir, é menos provável que os cidadãos se sintam ameaçados, e assim, dispostos a expulsá-los” (p. 916, tradução nossa¹⁸).

Porém, Van den Berg (2017) chama atenção para o fato que o maior motivo para o sentimento de ameaça gerado por esses estrangeiros se deve às diferenças religiosas, raciais, linguísticas e características culturais dentro do país de destino. Esse conflito de identidade social entre os imigrantes e os nativos geram uma tensão psicossocial, e, desta maneira, resulta na busca dos cidadãos por uma ação de contenção dessa ameaça. Desta maneira, Van den Berg (2017) conclui que, teoricamente, os imigrantes gerariam uma ameaça simbólica principalmente devido ao isolacionismo desses grupos da comunidade receptora. E ainda, Zimmerman (1995 *apud* VAN DEN BERG, 2017) inclui a ameaça de invasão cultural, crime, e ameaças terroristas dentro do país receptor, como outros motivos para a xenofobia.

Van den Berg (2017) afirma que o medo resulta no sentimento de insegurança por parte da comunidade receptora, o que as torna propensas a ideias políticas

¹⁷ 1) the sense or anarchy, the decline of central authority and thus its capacity to settle any form of interethnic conflict; 2) uncertainty about the intentions of the out-group, whether or not they are offensive or defensive; 3) a sense at the other groups distinctiveness and cohesiveness or “groupness”; 4) and a sense of one’s group’s or state’s economic vulnerability

¹⁸ If there are not many immigrants with whom to compete, it is less likely that citizens will be threatened by them, and thus willing to expel them.

negativas para lidar com os imigrantes. Essa ameaça levou a União Europeia a securitizar a temática de migração, ao mesmo tempo que também foram adotadas algumas políticas sob a ótica humanitária. O que pode ter acontecido é que a própria percepção do Sistema Internacional sobre a questão dos refugiados, a partir de convenções e tratados internacionais, fez com que a UE identificasse essa questão a princípio como algo humanitário.

Quando tratando sobre o posicionamento da União Europeia quanto à migração, “estudos recentes sobre a crise de refugiados sírios desde 2015 mostram que a securitização dos refugiados sírios nos Estados membros da União Europeia é evidenciada pelo discurso e pelas práticas” (KOMA, 2018, p. 159, tradução nossa¹⁹). Koma (2018), afirma que, uma vez securitizada determinada ameaça, as autoridades ganham legitimidade para implementar ações extraordinárias para lidar com a situação de tal maneira que as mesmas se tornam inquestionáveis, isto porque torna-se prioritário a busca de segurança. Apesar de existir um debate entre os estudiosos sobre quando de fato a migração foi securitizada.

Como já mencionado anteriormente, os números intimidantes e a cobertura da mídia são capazes de levar à repulsa dos imigrantes ou não, e de fato, foi o caso em 2015. Além disso, a rasa correlação estabelecida entre migração e terrorismo, bem como problemas sociais e econômicos geram o imperativo também de cunho securitário para a União Europeia (KOMA, 2018, p. 160). Um claro exemplo foram as ações e discursos elaborados após ataques por extremistas em Paris, em janeiro de 2015, que resultaram na aceitação da intolerância contra os muçulmanos por parte de vários líderes dos países membros do bloco que afirmaram que só queriam refugiados cristãos, em oposição aos muçulmanos, em seus países (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016:2). Foi o caso da Polônia, da Hungria e da República Tcheca onde os governos nacionais afirmaram abertamente que não iriam aceitar refugiados muçulmanos pois acreditam representarem ameaça ao Estado. A Polônia ainda afirmou que o país aceitaria refugiados cristãos da Síria em vez de muçulmanos (OSIEWICZ, 2017). Entretanto, é importante lembrar vários dos ataques terroristas são perpetuados por nacionais que se aliaram ao extremismo, como foi o caso do ataque à boate parisiense

¹⁹ Recent studies on Syrian refugee crisis since 2015 shows that the securitization of Syrian refugees in the EU member states is apparently evidenced by the speech and practice acts.

Bataclan em novembro de 2015, onde os três terroristas eram franceses (DE LA VEGA, 2015).

Apesar da existência desses fatores, Koma (2018) afirma que a maior preocupação para a União Europeia é a proteção da área Schengen, afirmando a possibilidade do desaparecimento da região.

Significativamente, as frases securitizadas como "proteger/ salvar Schengen"²⁰, "para combater a imigração irregular"²¹, e "para conter a migração irregular"²² pode ser encontrada abertamente nos documentos da UE. O funcionário da UE reconheceu, portanto, que "a UE enfrenta uma 'crise sem precedentes' com fluxos 'sem precedentes' de refugiados e migrantes para os quais o 'sistema atual não foi projetado'"²³. (KOMA, 2018, p. 160, tradução nossa²⁴)

Enquanto o número de refugiados que chegava à União Europeia irregularmente alcançava o valor de 1 milhão de pessoas em 2015, o bloco e seus países membros tomaram medidas que trouxessem resultados imediatos, entre elas a tentativa de deslocamento de responsabilidade para países fora da União Europeia, como ocorreu com a Turquia, alguns países restabeleceram o controle de fronteiras internas, incluindo dentro da área de livre circulação de Schengen, e intensificou os esforços para coordenar a partilha de informações (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016:1). Os ataques de novembro de 2015, em Paris, levaram à adoção de medidas de emergência na França, à uma grande operação de segurança na Bélgica, controles de fronteira aumentados, inclusive dentro da área de livre movimentação de Schengen e uma pressão renovada por uma cooperação mais forte entre segurança e inteligência por parte do bloco (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016:1).

A maioria das propostas da Comissão Europeia concentrou-se em medidas para limitar as chegadas, reforçar os controles nas fronteiras e acelerar os retornos das pessoas que não possuísem o direito de permanecer no bloco. Percebe-se então que a União Europeia adotou diversas medidas securitárias para lidar com o grande fluxo de refugiados sírios, como a construção de cercas, controlando e externalizando

²⁰ European Commission, 2015c, 2015d apud KOMA, 2018, p. 160

²¹ European Commission, 2015d; The European Union & Turkey, 2014 apud KOMA, 2018, p. 160

²² European Commission, 2016 apud KOMA, 2018, p. 160

²³ European Migration Network, 2015 apud KOMA, 2018, p. 160

²⁴ Significantly, the securitized phrases such as 'to protect/safeguard Schengen' (European Commission, 2015c, 2015d), 'to combat irregular immigration' (European Commission, 2015d; The European Union & Turkey, 2014), and 'to stem' irregular migration (European Commission, 2016) can openly be found in the EU documents. The EU official, therefore, acknowledged that "the EU is facing an 'unprecedented crisis' with 'unprecedented' flows of refugees and migrants for which the 'current system was not designed'" (European Migration Network, 2015).

fronteiras, para proteger a manutenção do bloco e da área Schengen (VAN DEN BERG, 2017). Tal discurso serviu de base para a é ascensão da extrema direita, não somente nas eleições nacionais dos países membros (FERREIRA, 2016), assim como a força cada vez maior do conservadorismo nas eleições da União Europeia.

Os estudiosos já ilustraram que a linguagem da segurança desempenha um papel extremamente poderoso na separação daqueles que são dignos de proteção e aqueles que não são, aqueles que são como "nós" e aqueles que não são, aqueles que ameaçar "nós" e aqueles que não, aquelas vidas que importam e aquelas que não importam. (DONNELLY, 2017, p. 244, tradução nossa²⁵)

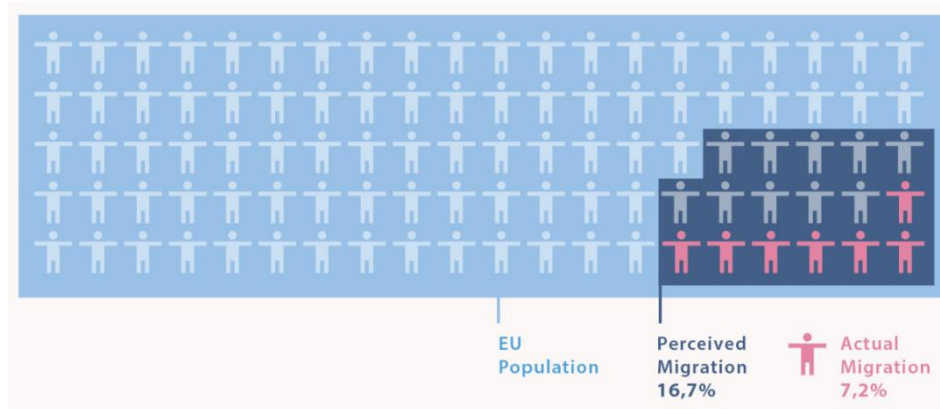
É essencial pontuar que os “riscos à segurança” podem ser inventados (BAUMAN, 2006). Bauman (2006) afirma que a insegurança produzida no Estado de Segurança, onde “[...] os medos [são] provenientes das ameaças aos corpos, bens e habitats dos seres humanos e que emanam dos criminosos, da ‘subclasse’, das ‘pessoas de rua e, mais recentemente, do terrorismo global ou das armas de destruição em massa [...]” (BAUMAN, p. 89, grifo nosso), deve ser produzida de maneira artificial. O medo se tornou uma economia de consumo (BAUMAN, 2006).

Bauman (2006) afirma ainda que “foi principalmente na Europa [...] que o vício do medo e a obsessão com a segurança fizeram a carreira mais espetacular nos últimos anos” (p. 96). Entretanto, isto gera uma ambiguidade, pois ao mesmo tempo que a segurança se torna um grande fator, Castel (2003 apud BAUMAN, 2006) afirma que as sociedades desenvolvidas vivem atualmente nas sociedades mais seguras que já existiram.

Esse debate pode ser visto na prática. Ao tratar sobre se os imigrantes apresentam uma ameaça de fato à sociedade europeia, pode-se apontar que no infográfico de 2018 apresentado pelo Conselho da União Europeia, sobre a percepção que os cidadãos europeus possuem do número de imigrantes dentro do bloco, perceber-se-á que se acredita que 16,7% dos cidadãos europeus são migrantes, porém, na realidade apenas 7,2% são de fato migrantes, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Porcentagem de migrantes não europeus na população europeia: percepção dos cidadãos da UE vs. realidade

²⁵ Established scholars have already illustrated that the language of security plays an extremely powerful role in separating those who are worthy of protection and those who are not, those who are like “us” and those who are not, those who threaten “us” and those who do not, those lives that matter and those that do not.



Fonte: Conselho da UE (2018)

Isto implica dizer que o que ocorre é que há uma superestimação por parte dos cidadãos europeus em questão do número de migrantes que compõe a sua comunidade. Bauman (2006) afirma que a xenofobia, “[...]a crescente suspeita de um complô estrangeiro e o ressentimento em relação aos ‘de fora’ (principalmente os imigrantes) [...]” (BAUMAN, 2006, p. 101), pode ser observada como um reflexo de uma tentativa de preservar a “solidariedade” local, neste caso, preservar a comunidade europeia.

Ao analisar os dados é possível entender a argumentação de Bauman (2006) da “hipersecuritização”, pois é notável que a presença de migrantes é inferior do que a percepção dos europeus. O que houve de fato foi uma fusão dos temas de imigração e do crime em um cenário de segurança interna associada à aversão do ‘outro’ e à crescente pressão sofrida pelo elevado fluxo de entrada de migrantes no bloco (GOODEY, 2002 apud BAUMAN, 2006). Essa associação “permite aos Estados europeus encontrarem uma nova e poderosa legitimação na nova mistura de policiamento com políticas de migração” (BAUMAN, 2006, p. 119)

Bourbeau (2011) afirma que acordos multilaterais e bilaterais foram assinados, instituições internacionais e nacionais foram criadas, convenções e protocolos ratificados de modo a linkar migração e segurança. A crise de refugiados trouxe a questão sobre qual Estado, ou grupo de Estados, deveriam tomar responsabilidade daqueles em busca de refúgio. A Comissão Europeia, então, em 2015, adotou a Agenda Europeia para Migração, com ações para gerar impactos imediatos sobre os números migratórios para a Europa, como será visto no próximo capítulo.

3 O PROCESSO DE EXTERNALIZAÇÃO DE FRONTEIRAS E O ACORDO DE DEVOLUÇÃO COM A TURQUIA

Em 2009, foi firmado o Tratado de Lisboa pela UE. Esse Tratado levou à elaboração do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Em linhas gerais, “estabelece normas mínimas comuns para o tratamento de todos os requerentes de asilo e pedidos de asilo” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2019:2]). Porém, a crise migratória no Mediterrâneo em 2014 colocou em evidência as necessidades imediatas, e também revelou muito sobre as limitações estruturais da política de migração da UE e os instrumentos à sua disposição. Foi lançada então a Agenda Europeia da Migração, em maio de 2016, que buscava uma resposta mais unificada do bloco, além de terem sido elaboradas propostas de reformas no SECA, rumo a um sistema europeu comum de asilo sustentável e equitativo, que ainda está em discussão no Parlamento e no Conselho Europeu.

No capítulo pretende-se esclarecer o processo de externalização de fronteiras e mostrar que a Agenda Europeia da Migração - que, apesar de apresentar diversas medidas como foco humanitário, também indiciava políticas de externalização de fronteiras do bloco -, bem como as dificuldades encontradas pela Agenda Europeia da Migração, que já eram presentes no SECA. Assim, é estabelecido em 2016 o Acordo de Devolução, sendo realizada na prática esse processo, de modo que a UE transferisse a responsabilidade de acolhimento para a Turquia, em busca de uma diminuição significativa no número de refugiados sírios chegando na Grécia.

O tópico será dividido em três seções. A primeira seção busca explicitar como a flexibilização da compreensão de fronteira leva a políticas de externalização de fronteiras, um método bastante utilizado pela União Europeia para lidar com os fluxos migratórios após 2015. A segunda seção propõe apresentar como o conceito de externalização de fronteira se explicitou na Agenda Europeia da Migração adotada pelo bloco em 2015, assim como seus objetivos e resultados gerais. E por fim, na terceira seção do capítulo, explicar-se-á o Acordo de Devolução e quais os interesses do bloco ao assiná-lo com a Turquia, assim como suas imediatas consequências para a UE.

3.1 O conceito de externalização de fronteiras

A globalização, processo que marca a atualidade, ao promover as interações econômicas transnacionais e a conexão entre Estados, permitiu aos Estados atribuírem novos significados às fronteiras. De maneira que se passa a compreender as fronteiras não mais como delimitações territoriais fixas, mas como delimitações voláteis. Essa distinção é importante pois “a lógica de que os migrantes representam uma ameaça à segurança nacional é agora uma técnica proeminente empregada pelos Estados para gerenciar suas fronteiras territoriais” (DONNELLY, 2017, p. 253, tradução nossa²⁶), e a depender da compreensão tida sobre o conceito, diferentes políticas podem ser adotadas.

Lemberg-Pedersen (2017) aponta duas principais vertentes possíveis para compreender o conceito de fronteiras. A primeira mencionada pelo autor é a perspectiva do sistema fechado. Essa visão observa fronteiras como propriedade territorial limitada de Estados-nação individuais. É baseado no nacionalismo metodológico, que “designa a orientação metodológica que tende a tomar o estado/economia/sociedade nacional como o espaço relevante para o estudo da mudança social” (VIEIRA, 2015, p. 81).

Parte também do pressuposto adotados por Rezek (1996) de que os Estados existem ao longo do tempo, repletos de um território fixo, demarcado por fronteiras e funcionando como garantidores da identidade individual e comunitária dentro dessas fronteiras. Essa visão retifica a perspectiva dos Estados como defendido nas teorias clássicas, e, por outro lado, omite as dinâmicas multifacetadas e cada vez mais recorrentes que exercem influência sobre o controle das fronteiras atualmente, principalmente as europeias, devido à grande crise migratória.

Apesar de ser muito utilizada na teoria das Relações Internacionais, Rezek (1996) aponta que nacionalismo metodológico possui algumas limitações. Primeiramente, ao se tratar de países europeus, essa metodologia não leva em consideração determinadas dinâmicas como as redes domésticas de poder, mobilidade transnacional e mobilização da política internacional. Isto se dá porque observa-se os fenômenos estatais, seja sub, inter ou transnacionais, através do prisma dos Estados.

²⁶ The logic that migrants pose a threat to national security is now a prominent technique employed by States to manage their territorial borders.

Esse reducionismo se torna ainda mais nefasto quando se considera a aplicação da metodologia nas fronteiras dos países da África e do Oriente Médio, para Lemberg-Pedersen (2017). Ele argumenta que isto se dá pois, nestes casos, a construção das fronteiras territoriais foi o resultado de um desenho arbitrário de fronteiras coloniais feito por potências europeias. Ainda é incapaz de refletir os nômades, clãs e outras dinâmicas sociais, caracterizando as populações e sociedades colonizadas. Além disso, o autor argumenta que essa perspectiva compreende que as imigrações irregulares devem ser entendidas como exceções, porém isso não é uma afirmativa verdadeira para ele. O número de pessoas atravessando fronteiras de maneira irregular que não podem mais ser consideradas um episódio raro, e sim como um fenômeno comum do mundo atual.

Por meio dessa suposição de fronteiras, e conseqüentemente do seu controle, como fixo e axiomático, essa perspectiva deixa de considerar os diversos atores, interesses e processos que em conjunto compõe o controle de fronteiras. Dessa maneira, Lemberg-Pedersen (2017) afirma existir um conceito de fronteira, que sana as limitações apresentadas pela corrente anterior. “Isto é então justaposto ao que eu afirmo ser um quadro conceptual mais promissor, nomeadamente *borderscapes*, que serve para realçar o carácter dinâmico, relacional e multilocal do controle fronteiriço europeu” (LEMBERG-PEDERSEN, 2017, p. 2, tradução nossa²⁷). Essa segunda abordagem permite examinar a complexidade das fronteiras.

Essa visão do autor exalta os processos dinâmicos e processos relacionais das políticas da fronteira como sendo fluidos e diferencia fluxos que ocorrem devido aos processos de globalização. “Em geral, *bordescapes* significam multifacetadas paisagens sócio geográficas de poder, que produzem estruturas e coberturas das geografias ocultas de grupos excluídos e marginalizados” (RAJARAM; GRUNDY-WARR, 2007b apud LEMBERG-PEDERSEN, 2017, p. 5, tradução nossa²⁸). De acordo com esta perspectiva as fronteiras estão sempre sendo reconstruídas, e ao se afirmar isso, se entende que elas são dinâmicas, sendo isso o conceito do autor de *bordering*. Essa estrutura também chama atenção ao fato de que as fronteiras e seus processos, além de se construírem e reconstruírem como mostrado anteriormente,

²⁷ This is then juxtaposed to what I claim is a more promising conceptual framework, namely that of *borderscapes*, which serves to highlight the dynamic, relational and multilocal character of European border control.

²⁸ In general, *bordescapes* signify multifaceted socio-geographic landscapes of power, which produce structures and cover over hidden geographies of excluded and marginalized groups.

são também locais de múltiplas intervenções de diversos atores. É importante aceitar que as fronteiras não são produzidas apenas por atores nacionais, mas também por outros atores não nacionais, e esse segundo é crucial para o processo. Um outro ponto essencial da abordagem é o seu potencial para colocar em foco a dimensão epistêmica das fronteiras, identificando como o conhecimento sobre fronteiras é construído, transmitido e às vezes revisado de acordo com os vários interesses.

Essa expansão territorial e administrativa a fronteira envolve uma multiplicação das instituições envolvidas no controle de fronteiras, ampliando e retrabalhando esforços convencionais de soberania. Desta forma, a definição da fronteira cada vez mais não se refere ao limite territorial do Estado, mas às práticas de gestão dirigidas a "onde o migrante está". (CASAS-CORTES; COBARRUBIAS; PICKLES, 2016, p. 232, tradução nossa²⁹)

Partindo da compreensão da flexibilização das fronteiras, novas políticas de controle de migração foram surgindo, uma delas é a externalização ou *outsourcing* de fronteiras, assim como “esses processos de fronteiras estão transformando o significado e as práticas da fronteira, retrabalhando quem, onde e como essas práticas de fronteiras estão sendo promulgadas” (CASAS-CORTES et al, 2016, p. 232, tradução nossa³⁰). Esse modelo de política

cria uma situação na qual as decisões de admissão, que normalmente são de competência dos inspetores de imigração nos portos de entrada, ou os guardiões da linha de frente (Gilboy 1991), não estão mais confinadas a esses espaços ou na fronteira física (Ryan 2010). [...] A terceirização de fronteiras também se baseia na ênfase crescente vigilância e interceptação antes da fronteira (Rijpma & Cremona 2007) (MENJÍVAR, 2014, p. 357, tradução nossa³¹)

Essas práticas de externalização tornaram-se prevalentes e sistemáticas na atual conjuntura do sistema internacional, disponível à mobilidade (NESSEL, 2009; RYAN; MITSILEGAS, 2010; Taylor Nicholson, 2011 apud CASAS-CORTES; COBARRUBIAS; PICKLES, 2016). É compreendido como “uma série de atividades extraterritoriais nos países de origem e de trânsito, a pedido dos Estados receptores

²⁹ This territorial and administrative expansion of the border involves a multiplication of institutions involved in border management, extending and reworking conventional performances of sovereignty. In this way, the definition of the border increasingly refers not to the territorial limit of the state but to the management practices directed at ‘where the migrant is’.

³⁰ These bordering processes are transforming the meaning and practices of the border by reworking who, where, and how those practices of bordering are being enacted.

³¹ Creates a situation in which admission decisions, which are normally the purview of immigration inspectors at ports of entry, or the frontline gatekeepers (Gilboy 1991), are no longer confined to these spaces or at the physical border (Ryan 2010). [...] The outsourcing of borders also rests on the increased emphasis on preborder surveillance and interception (Rijpma & Cremona 2007)

(mais poderosos) [...] com a finalidade de controlar o movimento de migrantes em potencial” (MENJÍVAR, 2014, p. 357, tradução nossa³²), a partir da criação de diferentes instituições, práticas e políticas extraterritoriais (BIALASIEWICZ, 2012 apud CASAS-CORTES et al, 2016). Porém, somente após o ápice da crise migratória europeia em 2015 é que esta política passa a ser a uma excelente ferramenta dos Estados europeus para conter os grandes fluxos migratórios adentrando o bloco. Essa política e prática é frequentemente referida pelos tomadores de decisão da União Europeia quando discutem a migração irregular que chega à comunidade através dos chamados países de trânsito.

Os fluxos migratórios de trânsito irregular ocorreram principalmente em um ambiente onde os migrantes não são capazes de afetar uma fronteira direta e ordenada para o seu país de destino e, conseqüentemente, são forçados a escolher movimentos desordenados e passo a passo através de vários países [entre seu país de origem e de destino]. (IÇDUYGU, 2011, p. 2, tradução nossa³³)

Para as instituições administrativas e políticas da União Europeia, a externalização é definida como uma dimensão externa das políticas de migração e de asilo do bloco.

A política de externalização pode ser vista em casos em que um ator, através de negociações internacionais, pode ganhar um nível de "controle remoto" sobre as fronteiras de outros atores e do seu controle.

No caso da União Europeia, esse processo inclui operações militares marítimas, lideradas pela agência de fronteiras externas da UE, FRONTEX [...] (Jorry, 2007; Vaughan-Williams, 2008); esforços políticos com países vizinhos [...] que integram acordos sobre mobilidade e levam a geografias de “integração de não-acesso” (Casas-Cortes et al., 2013); relações bilaterais entre Estados-membros da UE e países não pertencentes à UE [...]. CASAS-CORTES; COBARRUBIAS; PICKLES, 2016, p. 232)

Dependendo da localização geográfica e dinâmica de migração, a infraestrutura material do controle de fronteiras da UE, transcende o território europeu, criando, respectivamente, políticas de não-chegada ou políticas de não-saída. Esses métodos podem levar ao controle da migração extraterritorial (LEMBERG-PEDERSEN, 2017).

Contudo, Lemberg-Pedersen (2017) aponta que uma dicotomia é gerada entre a necessidade de controlar e combater a imigração ilegal e a garantia da manutenção direitos fundamentais dos migrantes assegurados no Estatuto do Refugiado de 1951.

³² The externalization of borders involves a series of extraterritorial activities in sending and in transit countries at the request of the (more powerful) receiving states (e.g., the United States or the European Union) for the purpose of controlling the movement of potential migrants.

³³ Irregular transit migration flows have occurred mostly in an environment where migrants are not able to affect a direct and orderly border-crossing to their targeted country of destination and consequently are forced to choose disorderly and step-by-step moves through various countries in between.

É argumentado pelo autor que essa oposição se dá pois se torna cada vez mais difícil de reconhecer os indivíduos vulneráveis com necessidades legítimas e urgentes de proteção quando as políticas de fronteiras são motivadas pelo interesse da movimentação dos fluxos migratórios, e ao mesmo tempo, não há a diferenciação das especificidades das condições e necessidades dos mesmo.

Lemberg-Pedersen (2017) aponta que a integração supranacional de políticas de migração dos países europeus resultou em quatro modos possíveis de transferência da política de fronteira da UE para os países de trânsito³⁴: os países de trânsito podem copiar as políticas da União Europeia; os países podem adaptar-se à externalização das políticas europeias de forma não intencional; os países podem atuar de acordo com o seu próprio interesse e; mesmo que não seja de melhor interesse para os países de trânsito, é realizada a partir de uma pressão exercida por parte da União Europeia a partir de políticas comerciais, negociações na ajuda para o desenvolvimento, entre outros exemplos.

Apesar desse estudo analisar as políticas de externalização de fronteiras da União Europeia como um ator supranacional, é importante compreender que isso, para Lemberg-Pedersen (2017), traz determinadas limitações à esta política. Ao adotar a União como ator que perpetua essas ações, significa dizer que são ignoradas características importantes da externalização. Primeiramente, se desconsidera que a transferência de prioridades de controle é recorrente não apenas entre os países pertencentes e não pertencentes ao bloco, mas também ocorre entre os países da União Europeia. Segundo o foco no ator supranacional desatende como as políticas de cada um dos Estados membros também condicionam mudanças de políticas em outros Estados. Em terceiro, essa abordagem não se atenta a como essa política de externalização de fronteiras afeta as relações dos países que não fazem parte do bloco. Isto porque “diferentes países respondem de forma diferente à pressão e aos elos de ligação da UE durante as negociações, devido aos variados contextos político-econômicos, interesses e trajetórias pós-coloniais” (LEMBERG-PEDERSEN, 2017, p. 10, tradução nossa³⁵). Por fim, a indefinição do termo de países de trânsito, pois se

³⁴ O autor utiliza a nomenclatura '*host country*', porém será utilizado aqui o termo 'país de trânsito' ao invés.

³⁵ Different countries respond differently to EU pressure and issue-linkages during negotiations due varying political-economic contexts, interests and postcolonial trajectories.

desconsidera países do bloco como possíveis países de trânsito, como a Grécia e a Itália durante a crise migratória europeia em 2015.

Compreendendo a discussão anterior, podemos definir a externalização da UE como o processo multifacetado pelo qual os Estados membros da UE, ou a União como um ator supranacional, complementam políticas para controlar a migração através de suas fronteiras territoriais com iniciativas destinadas a realizar tal controle fora de seus territórios. [...] Por conseguinte, a prática da externalização é apenas uma manifestação de um sistema de fronteiras cada vez mais descentralizado e transnacional, que funciona simultaneamente através de processos bilaterais e de processos europeus comuns. (LEMBERG-PEDERSEN, 2017, p. 11, tradução nossa³⁶)

Percebe-se que, com a crise, houve repetidas tentativas de transferir a responsabilidade para países fora da UE, por parte dos governos do bloco, sistematicamente a UE alargou a sua política de securitização a países de trânsito, incluindo a Turquia, a fim de combater a imigração irregular (TOGRAL, 2012, apud KOMA, 2016). Fazendo-o, inclusive, através de um acordo suspeito de migração com a Turquia, considerado o principal país de trânsito da UE para requerentes de asilo e imigrantes (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016:2).

3.2 O processo de externalização de fronteiras na Agenda Europeia da Migração

Ao observar um baixo desempenho do SECA, a União Europeia buscou novas políticas de migração afim de diminuir o tráfego irregular de pessoas para dentro das fronteiras do bloco. Desta maneira, em 2015, a Comissão Europeia apresentou a Agenda Europeia da Migração com o intuito de atender o revés imediato gerado pela crise migratória, e aparelhar a UE com ferramentas para melhorar a receptividade, a médio e longo prazo, dos refugiados.

A Comissão Europeia apresentou uma Agenda Europeia da Migração (2015) delineando as medidas imediatas para responder à crise no Mediterrâneo e as medidas a serem tomadas nos próximos anos para gerir melhor a migração em todos os seus diferentes aspectos. A Comissão Europeia (2015, p. 2, tradução nossa³⁷) afirmou que “nenhum Estado Membro pode, de maneira efetiva, lidar com a migração

³⁶ Comprising the preceding discussion, we can therefore define EU externalization as the multifaceted process whereby EU member states, or the Union as a supranational actor, complement policies to control migration across their territorial borders with initiatives aimed at realizing such control outside their territories. [...] Accordingly, the practice of externalization is but one manifestation of an increasingly decentralized and transnational border system, which functions through both bilateral and common-European processes simultaneously.

³⁷ No Member State can effectively address migration alone. It is clear that we need a new, more European approach.

como ator unitário. Fica claro que precisamos de uma nova abordagem mais europeia”. O documento redigido para tornar pública a Agenda afirma compreender a migração como um fenômeno histórico, ocorrendo pelos mais diversos motivos. Pode-se analisar a Agenda como a busca de uma resposta coletiva, a partir da combinação de políticas internas e externas, utilizando da melhor maneira as suas diferentes ferramentas disponíveis, envolvendo diversos atores, como os Estados membros, as instituições da UE, diferentes organizações internacionais, a sociedade civil, autoridades locais e também outros países não pertencentes ao bloco (EUROPEAN UNION, 2016, p. 1).

Essa atuação inicial foi dividida em dez principais pontos de ataque à problemática enfrentada no momento. Neles, pode-se perceber algumas políticas focadas em ampliar esforços humanitários voltadas para os requerentes de asilo, como salvar vidas no mar, acordos com países terceiros receptores de modo à apoiá-los na recepção dos refugiados; porém, vê-se também diversas políticas securitárias, como a implementação de políticas de monitoramento de fronteiras do bloco, ampliar a atuação da guarda costeira, indicações de políticas de externalização de fronteiras, ao tratar de acordos com países terceiros para aprimorar o monitoramento de fronteiras dos mesmos, entre outras ações.

A primeira parte da Agenda diz respeito as ações imediatas e trata da necessidade de uma intervenção rápida e efetiva em resposta à tragédia humana em todo o Mediterrâneo. Os primeiros seis pontos são: salvaguardar vidas no mar; alvejar redes criminosas de contrabando; realocar como resposta aos grandes volumes de chegadas na UE; reassentar como uma abordagem comum para conceder proteção às pessoas deslocadas que precisam de proteção; trabalhar em parceria com países terceiros para combater os elevados fluxos migratórios e; utilizar os instrumentos da UE para ajudar os Estados-Membros da linha da frente (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Quando tratando de salvaguardar vidas no mar, a agenda propõe celeridade para retomar o nível de resgate de imigrantes ao mar promovido pela antiga operação

italiana *Mare Nostrum*³⁸. A intenção é triplicar o orçamento das operações conjuntas do Frontex³⁹ com o objetivo de expandir os seus escopos geográficos e suas capacidades de resgate. Além do aumento dos investimentos financeiros, é proposto um maior esforço para aumentar as ferramentas de campo, isto é, navios e aeronaves, por parte de vários Estados Membros (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Para alvejar redes criminosas de contrabando é proposto mitigar a exploração criminal de imigrantes em estado de vulnerabilidade. Para isso, foram apresentadas possíveis operações de Política Comum de Segurança e Defesa com o objetivo de identificação, captura e destruir embarcações utilizadas pelos traficantes. Também foi proposta uma melhoria na aquisição e utilização de informações para identifica-las através do estabelecimento de operações conjuntas. Foi explanada a intenção de manter um monitoramento pela Frontex e Europol⁴⁰ de possíveis redes utilizados pelos contrabandistas e de embarcações que se encaixem no padrão predeterminado. Neste ponto, foi afirmado também que a Europol iria investigar conteúdos ilegais usados pelos traficantes para atrair imigrantes (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Compreendeu-se a realocação como resposta aos grandes volumes de chegadas na UE, assim, foi lançado uma resposta emergente propondo um esquema de distribuição temporária de pessoas necessitadas de proteção internacional. Neste sistema de cotas, os Estados membros se tornariam responsáveis pela fiscalização das aplicações de acordo com as regras estabelecidas. Para um sistema adequado, alguns indicadores de redistribuição foram estabelecidos, foram eles: PIB, tamanho da população, taxa de desemprego e número de requerentes asilos no passado. Como medida complementar, a União Europeia, além de realocar os refugiados que já se encontram em solo europeu, precisa contribuir na assistência de imigrantes que necessitam de proteção internacional (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Outra política proposta é a do trabalho em conjunto da UE com países terceiros para combater a migração irregular crescente no bloco para colocar em prática medidas que fizessem evitar jornadas arriscadas por parte dos imigrantes

³⁸ Operação do governo italiano que visava fiscalizar o Mediterrâneo entre a costa leste da Tunísia e as costas do sul da Itália. (CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS, 2014)

³⁹ Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, criada em 2004 para ajudar os Estados-Membros da UE e os países associados de Schengen a proteger as fronteiras externas do espaço de livre circulação da EU (FRONTEX, [s.d.])

⁴⁰ Agência responsável por garantir o cumprimento da legislação da EU. (UNIÃO EUROPEIA, [s.d.])

(EUROPEAN COMMISSION, 2015). É nesta seção que se pode prever acordos como o estabelecido com a Turquia, foco desse trabalho. Primeiramente, o documento afirma que a UE deve aumentar o apoio aos países que estão dando suporte aos refugiados. Em segundo lugar, é prometido o estabelecimento de um Centro Polivalente Piloto em Níger. O centro, em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), ACNUR, e autoridades de Níger, irá fornecer informações, proteção e oportunidades de reassentamento para pessoas vulneráveis em necessidade. Em terceiro lugar, a migração tornar-se-á um componente específico das missões em curso da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) fortalecendo a gestão nas fronteiras (EUROPEAN COMMISSION, 2015). A Agenda propõe ainda a promoção de ações afim de lidar com o desafio emergencial encontrado nos países membros de linha de frente da chegada de novos imigrantes (EUROPEAN COMMISSION, 2015), como os casos da Grécia e da Itália.

Os outros quatro pontos constituem os grandes pilares da Agenda, sendo elas ações de resultado a médio prazo: redução dos incentivos para a migração irregular; elaboração de uma gestão de fronteiras de maneira a salvar vidas e proteger as fronteiras externas; a afirmativa do dever da Europa de proteger, estabelecendo assim a necessidade uma forte política comum de asilo; a efetivação de uma nova política sobre migração legal (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

O primeiro pilar tem como interesse encontrar os principais fatores que levam um indivíduo buscar canais irregulares de imigração, reprimir traficantes e fornecer clareza e padrão para as políticas de regresso dos migrantes. As principais ações se resumem em encontrar esses principais fatores mencionados acima através da cooperação e assistência humanitária; fazer das imigrações o problema central para as delegações da União Europeia; uma ação mais forte para a readmissão do nacionais de países terceiros; reforço da base jurídica da Frontex para reforçar o seu papel no regresso dos imigrantes e, por fim; adoção de um manual e estabelecimento de um esquema de monitoramento da implementação do processo de regresso (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

O segundo pilar se propõe a elevar o nível de atuação do Frontex e encontrar novos métodos de cooperação com os países membros. É descrito no documento que a Comissão Europeia deve tornar mais efetiva a atuação da guarda costeira, tanto

para salvar vidas como para fazer a segurança das fronteiras marítimas. O objetivo do pilar é encorajar a criação de fronteiras mais seguras e aumentar a capacidade de intervenção de países como os do norte da África e do Oriente Médio, com políticas como de externalização de fronteiras. Entende-se então o objetivo pode ser alcançado ao fortalecer o papel do Frontex e sua capacidade; padronizar a gestão das fronteiras; fortalecer a guarda costeira europeia; revisar a proposta de *Smart Borders*⁴¹ e; fortalecer a capacidade dos países terceiros em gerenciar suas próprias fronteiras (EUROPEAN COMMISSION, 2018, 2015).

O documento aponta que uma das fraquezas mais visíveis no sistema atual europeu é a falta de confiança política entre os Países Membros, proveniente da fragmentação do sistema de asilo dentro do bloco. As consequências negativas geradas recaem sobre os refugiados. Com isso, o terceiro pilar é construído sobre a necessidade de fortalecer a política comum de asilo do bloco. O objetivo é trazer um conjunto de regras comuns entre os membros, retornando a confiança mútua entre eles. Sendo possível a partir da adoção de um novo sistema de monitoramento e avaliação de asilo comum entre os países membros, de modo a aumentar os padrões dos procedimentos de asilo e condições de recepção; traçar diretrizes para acabar com os abusos do sistema de asilo; fortalecer o *Safe Country of Origin Provision* fornecendo um processamento mais rápido sobre as aplicações para asilo de países considerados como seguros; promover a identificação e registro; promover o aumento de identificação biométrica através do Eurodac⁴² e; revisar o regulamento de Dublin.

Por fim, o último pilar trata em executar uma nova política legal de migração. Dessa forma, na Agenda é apontado que a Comissão apresentará um novo pacote sobre mobilidade laboral e uma iniciativa sobre novas competências, de modo que mesmo nos períodos de desemprego e recessão, que se estabeleça um sistema de imigração comum, robusto e que reflita os interesses europeus (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

⁴¹ Proposta de estabelecimento do Sistema de Entrada/Saída , que estabelece um sistema para registrar dados de entrada e saída de países terceiros nacionais que atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, e do Programa de Viajante Registrado, para viajantes previamente autorizados e frequentes de países terceiros de modo a permitir passagens de fronteira facilitadas. (EUROPEAN COMMISSION, [s.d.]:3)

⁴² Banco de dados da UE que cria uma “impressão digital” para qualquer um que aplique para asilo, independente da localização que se encontra dentro do bloco. (EUROPEAN COMMISSION, [s.d.]:1)

Entretanto, os acordos apontaram os desequilíbrios existentes entre os membros do bloco e deixou a responsabilidade aos países de entrada no sul da Europa, principalmente a Grécia e a Itália. Como Constant e Zimmermann (2016) afirmaram, “fracassou porque, mesmo em momentos de pequeno número, não havia nem o primeiro registro efetivo e a decisão inicial sobre o pedido de refúgio, nem a disposição de outros países europeus para receber sua parte dos asilados” (p. 7, tradução nossa⁴³).

Ainda assim, em setembro de 2015, a UE adotou o primeiro Esquema de Realocação de Emergência, um programa que duraria dois anos, com o intuito de distribuir e realocar 120.000 dos refugiados da Itália e da Grécia entre os demais Estados Membros. As cotas para cada país seriam baseadas nos seguintes itens:

i) o PIB nacional (40%), ii) tamanho da população (40%), iii) nível de desemprego (10%) e iv) o número de requerentes de asilo já acolhidos (10%). [...] O orçamento da UE disponibilizará um montante adicional de 240 milhões de euros para apoiar o regime de 24 meses. Os Estados-Membros receberão um montante fixo de 6 000 euros ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para cada pessoa recolocada no seu território. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019)⁴⁴

Contudo, apesar dos incentivos econômicos, o esquema não foi aplicado amplamente, pois houve resistência em aceitá-lo por parte de diversos Estados Membros. Pode-se perceber que as políticas de realocação dos refugiados entre os países membros permaneceram difíceis de negociar (EUROPEAN UNION, 2016). Em 2017, o próprio Parlamento Europeu reconheceu que apesar de terem progredido em alguns aspectos, em relação aos compromissos não cumpridos dos Estados Membros em relação à solidariedade e à partilha de responsabilidades foram decepcionantes (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019).

Quando analisado os dados, até 30 de outubro de 2018, membros como a Áustria, a Hungria e a Polônia se recusaram a participar do programa de realocação, o Reino Unido e a Dinamarca, tiveram a opção de não participar, e o fizeram, enquanto outros, não receberam suas cotas de refugiados. Em contrapartida, a Alemanha, a

⁴³ It failed because, even at times of small numbers, there was neither the effective first registration and initial decision about the asylum request needed, nor any willingness on the part of other European countries to take in their fair share of asylees.

⁴⁴ i) the national GDP (40%), ii) size of the population (40%), iii) unemployment level (10%) and iv) the number of asylum-seekers already hosted (10%). [...] The EU budget will provide an additional €240 million to support the 24 months scheme. Member States will receive a €6 000 lump sum under the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) for each relocated person on their territory.

França, a Suécia e os Países Baixos foram os Estados que mais receberam (EUROPEAN COMMISSION, 2018:2).

Tabela 1 – Realocações

	Realocado da Itália	Realocado da Grécia
Alemanha	5.446	5.391
França	636	4.394
Suécia	1.392	1.656
Países Baixos	1.020	1.755

Fonte: European Commission (2018:2)

Entre o final de 2015 e março de 2018, em torno de 22 mil requerentes de asilo que claramente precisavam de proteção social foram realocados da Grécia para outros países da UE e da área Schengen. Enquanto isso, 12.700 requerentes de asilo foram realocados da Itália (EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, 2019).

3.3 O Acordo de Devolução e os interesses da União Europeia

A UE identificou a Turquia como a principal entrada dos requerentes de asilo para chegar à Europa. “Depois de perceber os refugiados como uma ameaça, a UE direcionou sua política para a Turquia a fim de conter o fluxo massivo de refugiados em solo turco” (KOMA, 2018, p. 153, tradução nossa⁴⁵). Deste modo, afim de prevenir um agravamento da situação, o bloco focou em políticas direcionadas à Turquia em uma tentativa frear os 98% das entradas irregulares na EU que estavam acontecendo pelas Ilhas Gregas (BÜRGIN, 2017), e assim, várias ações políticas e diplomáticas foram inicializadas. Uma série de reuniões oficiais de alto nível enfatizaram a comunicação entre os dois atores, como (1) a Cúpula do G20 em 11 de novembro de 2015, (2) a Reunião UE-Turquia em 29 de novembro de 2015, (3) a Cúpula UE-Turquia de 7 de março de 2016 e (4) a Reunião Conselho da UE com a Turquia em 18 de março de 2016 (KOMA, 2018).

Embora tenham sido realizadas regularmente reuniões oficiais sobre a crise dos refugiados entre as duas partes em eventos diplomáticos como o 53º Conselho de Associação UE-Turquia em 18 de maio de 2015 e a Assembleia Geral das Nações Unidas em 29 de setembro de 2015, mas o volume sério e crescente da sua comunicação começou formalmente a partir de 15 de

⁴⁵ After perceiving the refugees as a threat, the EU bent its policy direction towards Turkey in order to stem the massive influx of refugees in the Turkish soil.

outubro de 2015, quando lançaram o Plano de Ação Conjunto. (KOMA, 2018, p. 158, tradução nossa⁴⁶)

O Plano de Ação Conjunto foi implementado com o objetivo de trazer melhorias para os refugiados abrigados temporariamente na Turquia. Pode-se citar como medidas a abertura mercado de trabalho turco aos sírios que beneficiam de proteção temporária, a introdução de novos requisitos em matéria de vistos para cidadãos sírios e de outras nacionalidades, a intensificação dos esforços da guarda costeira e da polícia turcas, e o reforço do compartilhamento de informações (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2016). Pode-se perceber, a partir de uma análise dessas políticas, como este tipo de compromisso implicitamente demonstrou a maneira pela qual a UE impôs sua exigência política e condicionalidade à Turquia, candidata a entrada na UE, com o propósito de cumprir os padrões do bloco (KOMA, 2018).

Apesar do progresso dessas medidas, as ações foram intensificadas quando, em março de 2016, a Turquia e a UE chegaram a um acordo em Bruxelas para conter a migração e o fluxo de refugiados da Turquia para a Grécia. O Acordo de Devolução permitiu que a UE expandisse suas fronteiras para além do Mar Egeu, transformando a Turquia em um Estado-tampão⁴⁷ (ZARAGOZA-CRISTIANI, 2017).

O Acordo de Devolução (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2016) declara que todos os novos migrantes irregulares que cruzarem da Turquia para a Grécia a partir de 20 de março de 2016 seriam devolvidos à Turquia. Isso seria executado a partir da implementação do método ‘um-por-um’, isto significa dizer que para cada sírio retornado à Turquia da Grécia, outro sírio que se encontra na Turquia seria realocado na EU, dando prioridade aos refugiados sírios que não tentaram entrar no bloco de maneira ilegal. A Turquia se comprometeria em impedir os fluxos migratórios irregulares do seu território para a EU. Em contrapartida, a UE aceleraria o cumprimento do itinerário de liberalização de vistos com o objetivo de dar acesso para os cidadãos turcos acesso livre na Área Schengen (até ao final de junho de 2016).

⁴⁶ Though the official meetings on the refugee crisis between both sides had been made regularly on diplomatic events such as the 53rd EU-Turkey Association Council on 18th May 2015 and UN General Assembly on 29th September 2015 but the serious and increasing volume of their communication formally started from 15th October 2015 when they released the Joint Action Plan.

⁴⁷ “Um Estado-tampão pode ser entendido como país situado geograficamente e/ou politicamente entre duas ou mais potências (CHAY; ROSS, 1986), criado artificialmente, sem uma identidade definida.” (PECK; CARNEIRO FILHO, 2014, p. 28)

Além disso, a UE comprometer-se-ia em acelerar o desembolso dos €3 bilhões iniciais, dos quais €1 bilhão foi retirado do cofre da UE e € 2 bilhões de Estados Membros, atribuídos ao controle do *Facility for Refugees*⁴⁸ na Turquia. Esse dinheiro seria investido em projetos para atender as necessidades dos refugiados e das sociedades receptoras com o foco em assistência humanitária, educação, saúde, infraestrutura municipal e suporte socioeconômico. Caso, se e quando estes recursos acabarem, a UE se dispõe a mobilizar mais fundos, até €3 bilhões de euros, até ao final de 2018. Por fim, ambos os atores continuariam a trabalhar no sentido da modernização da União Aduaneira, enquanto o processo de adesão da Turquia seria revitalizado, com a abertura de vários novos capítulos (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2016).

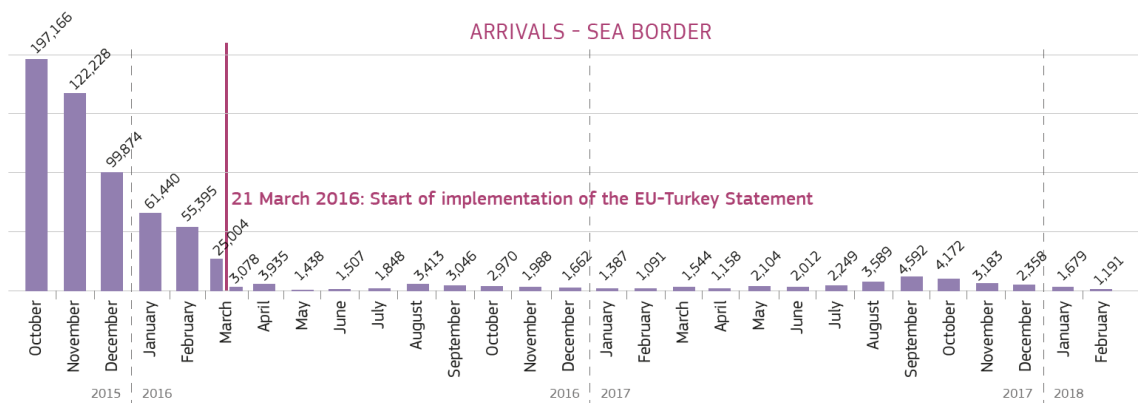
Vários eventos, como a recusa do presidente turco de mudar as leis de antiterrorismo de modo a atender às exigências impostas pela UE, a fracassada tentativa de golpe na Turquia em 15 de julho de 2016 e o referendo de abril de 2017 que concedeu a Erdogan novos poderes, provocaram severas críticas ao acordo na Europa (ZARAGOZA-CRISTIANI, 2017).

Os resultados do Acordo para a União Europeia foram imediatos. Segundo relatório de análise da Comissão Europeia após dois anos de assinatura do Acordo, foi assegurado melhores condições de recepção para os refugiados da Turquia e abriu canais organizados, seguros e legais para os refugiados sírios.

Em uma análise realizada dois anos após assinatura, pode-se perceber uma queda de 97% na migração irregular, assim como diminuiu o número de mortos e desaparecidos no mar, de 5.096 para 2.277 (DATA UNHCR, 2019). No gráfico abaixo, presente no relatório supracitado, pode-se perceber que as chegadas as ilhas gregas já se apresentavam em declínio, entretanto, há uma queda drástica de 25 mil requerentes de asilo para quase 4 mil, do mês de março para abril de 2016.

⁴⁸ Organização estabelecida pela Comissão Europeia para coordenar e simplificar as ações financiadas, a fim de fornecer apoio eficiente e complementar aos sírios sob proteção temporária e comunidades de acolhimento na Turquia. As principais áreas de enfoque são assistência humanitária, educação, saúde, infraestrutura municipal e apoio socioeconômico (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Gráfico 3 – Chegadas: Fronteiras Marítimas



Fonte: European Commission (2018:1)

Apesar da desaceleração dos movimentos de migrantes pela rola mediterrânea oriental, Heck e Hess (2017) afirmam que uma análise mais detalhada demonstra que a queda no fluxo de refugiados não é influenciada unicamente pelo Acordo de Devolução, “[...] mas é também pela própria dinâmica turca em relação ao seu sistema de asilo, suas aspirações políticas regionais, e outras dinâmicas políticas do Oriente Médio” (p. 16, tradução nossa⁴⁹), como será visto no capítulo a seguir. Além disso, apesar do número de travessias por mar ter demonstrado uma queda, o número de travessias por terra elevou-se, isto porque o Acordo de Devolução só cobre as chegadas por mar. O número de chegadas através da fronteira terrestre entre a Turquia e a Grécia aumentou de 4.907 no ano de 2015 para 18.014 em 2018 (DATA UNHCR, 2019:2). Estes dados podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 2 - Chegadas por mar e por terra

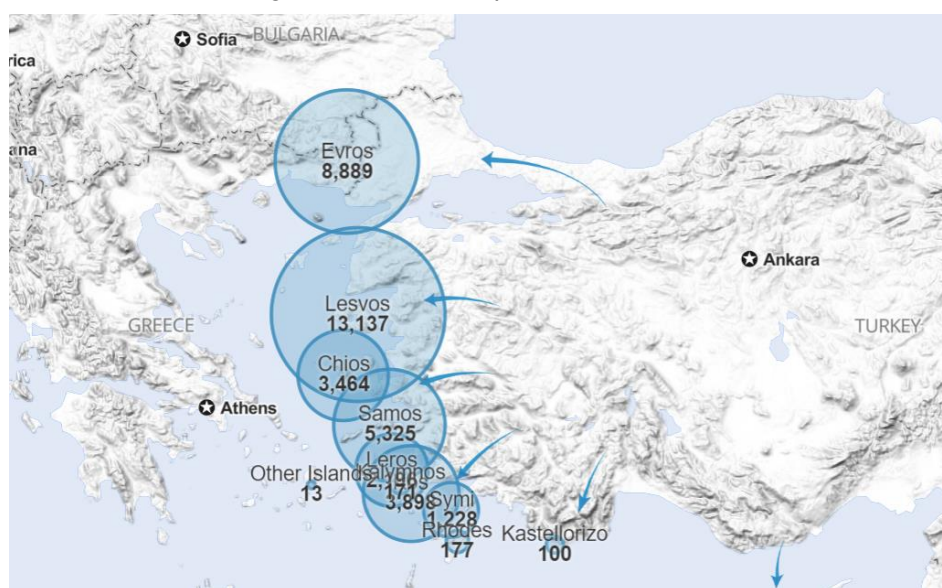
Previous years	Sea arrivals	Land arrivals
2018	32,494	18,014
2017	29,718	6,592
2016	173,450	3,784
2015	856,723	4,907
2014	41,038	2,280

Fonte: DATA UNHCR (2019:2)

⁴⁹ [...] but also by Turkey's own dynamics regarding its asylum system, its regional political aspirations, and other Middle Eastern political dynamics.

Enquanto que, em 2019, até setembro, houve 29.709 chegadas por via marítima, enquanto houve 8.889 chegadas por meios terrestres (DATA UNHCR, 2019:2). As rotas atuais podem ser observadas no mapa a seguir:

Figura 2 - Rotas Turquia-Grécia 2019



Fonte: DATA UNHCR (2019:2)

Como percebido pela própria Comissão Europeia, o ritmo dos retornos para a Turquia sob o Acordo permanece muito lento. Segundo o mais recente relatório disponível pela ACNUR, entre abril de 2016 e 30 de junho de 2019, 1.885 refugiados retornaram da Grécia para a Turquia, dentre esse número, 18% eram de nacionalidade síria, somando um total de 347 sírios (DATA UNHCR, 2019:2). Isto é justificado pela necessidade de melhorias no processamento e na capacidade de detenção na Grécia para facilitar os procedimentos de retorno. Além disso, a Comissão Europeia (2019) divulgou que por volta de 24.492 refugiados sírios foram reassentados pela União Europeia. A tabela abaixo demonstra que, assim como aconteceu com as cotas de realocação, a Alemanha, a França, os Países Baixos e a Suécia estão entre os países que mais receberam os refugiados reassentados da Turquia, porém entram também na lista a Bélgica e a Finlândia.

Tabela 3 – Reassentamentos

	Reassentamento de Refugiados sírios da Turquia após 4 de abril de 2016 até 16 de setembro de 2019
Alemanha	8.596
França	4.455

Países Baixos	4.139
Finlândia	1.823
Bélgica	1.374
Suécia	1.910

Fonte: European Commission (2019:2)

4 A PERSPECTIVA DA TURQUIA: OS INTERESSES TURCOS E AS CONSEQUÊNCIAS DO ACORDO DE DEVOLUÇÃO

A Turquia teve uma complexa relação com seus vizinhos durante muito tempo, sendo este cenário gradativamente modificado a partir do fim do século XX, um exemplo foi o vínculo criado com a Síria. Entretanto essa boa relação com Síria é deteriorada com o início da crise. Para lidar com a situação, a Turquia tentou resoluções diplomáticas com o Presidente Assad. Porém, com os esforços em vão e o crescente fluxo de sírios procurando asilo na Turquia, o governo turco adotou uma política de *open door* (KOCA, 2015). Entretanto, devido uma série de motivos, que será apontada na segunda sessão do capítulo, essa política foi substituída, trocando a percepção humanitária que havia dos sírios para uma securitária.

A Turquia foi vista pela UE como o maior país de trânsito para os requerentes de asilo entrando no bloco, sendo assim, tornou-se primordial firmar acordos para tratarem juntos da temática. “A UE era a favor da securitização dos refugiados, enquanto a Turquia preferia colocar a questão no discurso humanitário.” (KOMA, 2018, p. 165, tradução nossa⁵⁰). Uma combinação de interesses turcos e expectativas da UE levou à assinatura do Acordo de Devolução entre os dois atores. Entretanto, as relações com a UE foram tornando-se conturbadas, suas responsabilidades não foram todas cumpridas e desse modo, em julho de 2019, o Acordo de Readmissão foi colocado em pausa, como será mostrado mais adiante.

O capítulo tem como objetivo mostrar como as relações da União Europeia vão influenciar as políticas migratórias da Turquia, que levaram à assinatura do Acordo de Devolução e quais os interesses turcos ao fazê-lo. O primeiro tópico do capítulo tem como objetivo trazer uma perspectiva histórica das relações entre a União Europeia e a Turquia. No segundo, propõe-se mostrar como a Turquia tratou historicamente os refugiados em seu país e como a crise da Síria impactou as políticas turcas para refugiados. Por fim, será feita uma análise na parte final do capítulo sobre quais os interesses da Turquia na assinatura do Acordo de Devolução, além de uma breve explanação sobre os principais resultados para o país na assinatura do Acordo.

⁵⁰ EU was in favor of securitizing the refugees, while Turkey preferred to locate the issue in the humanitarian discourse.

4.1A Política Externa turca e as relações com a UE

A Turquia ocupa um posicionamento importante nas relações internacionais, seja geograficamente ou politicamente (FERRIS; KIRIŞÇI, 2015). O país baseou-se, nas últimas décadas, no uso da diplomacia de maneira eficiente com o intuito de ajudar a resolver disputas e conflitos (DAVUTOĞLU, 2013). Desde a década de 1980, as turbulências políticas e as transformações econômicas no Oriente Médio levaram pessoas a migrarem para países mais seguros e desenvolvidos na Europa, fazendo da Turquia um importante país de trânsito (İÇDUYGU, 2015).

A Turquia é um país com uma demasiada relevância para o continente europeu. Além disso, tem sido um importante membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) desde 1952, defendendo a Europa em diferentes ocasiões, como foi o caso com a URSS durante a Guerra Fria. Tal importância do país em relação a OTAN é garantida pela posição geoestratégica turca, tendo controle dos estreitos do Bósforo e dos Dardanelos, o controle do acesso ao Mediterrâneo e das rotas que trazem os recursos necessários para o Ocidente, acesso ao Mar Negro (SARAIVA, 2012). “Em termos de segurança para a Europa, notava, a Turquia é fundamental e pode ter um papel muito importante na ligação com os processos de transição democrática dos países árabes.” (SARAIVA, 2012, p.10).

O primeiro contato entre a Turquia e a União Europeia começou em 1959, quando a Comunidade Econômica Europeia (CEE) aceitou as aplicações da Grécia e da Turquia como membros associados do bloco. Porém, a relação começou de fato com a assinatura do Acordo de Ankara de 1963, que estabeleceu uma associação de cooperação entre a Turquia e a CEE (GIF GRF, 1963). Entretanto, após o golpe militar de 1982 ocorrido na Turquia, a CEE suspendeu o acordo assinado em 1963, retornando somente em 1986. Em 1987, a Turquia entrou com o pedido para tornar-se membro efetivo do bloco e somente 10 anos depois o Conselho Europeu de Luxemburgo declarou a Turquia qualificada para uma possível associação. Assim, no final de 1999, o Conselho declarou a Turquia como uma candidata oficial de entrada.

Já no século XX, em 2003, o Conselho adotou a Parceria de Adesão para a Turquia, com o objetivo de ajudar as autoridades turcas em seus esforços de atingirem as exigências do bloco (EUR-LEX, 2008). Antes da crescente do Partido da Justiça e

Desenvolvimento (AKP, abreviado em turco) em 2002, Koma (2018) afirma que a Turquia estava disposta à tomar as medidas necessárias para atingir os requerimentos da União Europeia, sob o comando do AKP, foram aprovadas diversas emendas constitucionais e esforços de harmonização que visavam a democratização. Como resultado desses esforços do partido, foram abertas negociações formais em 2005 (KOMA, 2018), dando então início ao processo de triagem, havendo 35 capítulos a serem negociadas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018).

Em 2014, com o Acordo de Readmissão que estava em negociação desde 2002, conseguiu-se o diálogo de liberação de visto pros turcos entrando na União Europeia. Este acordo prevê que a Turquia aceitaria o retorno de cidadãos de cidadão turcos que entraram ou permanecessem na UE de maneira ilegal através da Turquia. Em troca, a Turquia receberia apoio para reformar e melhorar sua segurança nas fronteiras e o direito dos cidadãos turcos de viajar no espaço Schengen sem a necessidade de visto (EUR-LEX, 2014). Esse modelo de acordo foi utilizado com diversos países, como a Sérvia, Ucrânia, entre outros (EUROPEAN COMMISSION, [s.d]:2). Já com o ápice da crise de refugiados, em novembro de 2015, houve a primeira reunião EU-Turquia e o estabelecimento do Plano de Ação Conjunto, já mencionado no capítulo anterior.

Koma (2018) expõe, entretanto, que enquanto o país demonstrava interesse na sua adesão à UE, também mudara uma estratégia da sua política externa para o Oriente Médio, deteriorando a sua imagem e identidade europeias. Além disso, retóricas hostis para com o Ocidente foram utilizadas pelo presidente Erdoğan e sua administração. Um bom exemplo foi a acusação do presidente turco de hipocrisia quanto aos ataques terroristas em territórios franceses em 2015, afirmando que

Você deve primeiro contabilizar as crianças e as mulheres que você matou [...]. A hipocrisia do Ocidente é óbvia. Como muçulmanos, nunca participamos de massacres terroristas. Por trás disto está o racismo, o discurso de ódio e a islamofobia. (ERDOĞAN, 2015 apud YACKLEY, 2015, tradução nossa⁵¹)

Por outro lado, “os governos europeus criticaram a Turquia por permitir que militantes islâmicos da Europa e de outros lugares viajem por seu território para lutar

⁵¹ You should first give an account for the children and the women you have killed. [...] The West's hypocrisy is obvious. As Muslims, we've never taken part in terrorist massacres. Behind these lie racism, hate speech and Islamophobia.

na Síria [pelo Estado Islâmico]" (YACKLEY, 2015, tradução nossa⁵², grifo nosso). Questionava-se que a Turquia ainda não compartilhava da mesma identidade que a União Europeia, até 2015 (KOMA, 2018). Porém, depois as políticas da UE voltadas para a Turquia e vice-versa acabaram por serem construtivas nos últimos quatro anos, apesar das tensões, a cooperação permaneceu. Em uma reunião realizada em novembro de 2015, os dois atores expressaram sua intenção em cooperar em diversas áreas, afirmando que: "a Turquia e a UE estão determinadas a avançar juntos o amplo espectro de sua agenda real para garantir que esse novo impulso produza resultados concretos" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015, tradução nossa⁵³).

A crise de refugiados sírios em 2015 afetou fortemente as relações da UE e Turquia, principalmente ao levantar preocupações securitárias de ambos os lados em como lidar com a crise de maneira moral e apropriada (KOMA, 2018). Percebe-se a orientação política turca para a UE parecia controversa após a renúncia do Primeiro Ministro da Turquia Ahmet Davutoğlu, em 2016 (KOMA, 2018), "basta dizer aqui, em geral, que dá "política de *open door*" às medidas de contenção foi um desenvolvimento recente da política turca em relação aos refugiados sírios" (p. 159, tradução nossa⁵⁴). Em contrapartida, a UE organizava-se em torno da interação entre securitização, transferência de responsabilidade e humanitarismo (KOMA, 2018). Em 2016, a assinatura do Acordo de Devolução foi realizada, tendo base no Plano de Ação Conjunto UE-Turquia para lidarem conjuntamente com a questão dos refugiados sírios.

4.2 A política migratória da Turquia

Dois principais documentos legais regem as políticas migratórias e de asilo da Turquia. O primeiro é o *Settlement Law* de 1934, estabelecendo os princípios básicos da imigração, favorecendo imigrantes de descendência e cultura turca (ÜLKER, 2008). O segundo é a Convenção de Genebra de 1951, onde é definido o que é um refugiado e quais os seus direitos bem como as responsabilidades dos seus signatários, e seu

⁵² European governments have criticized Turkey for allowing Islamic militants from Europe and elsewhere to travel through its territory to fight in neighboring Syria.

⁵³ Turkey and the EU are determined to advance together the widespread spectrum of their actual agenda to ensure that this fresh impetus yields concrete results.

⁵⁴ It suffices to put it here in general that from the 'open-door policy' to the containment measures was a recent development of Turkish policy towards Syrian refugees.

Protocolo Adicional de 1967, que visou ampliar o conceito. Apesar de assinante dos dois acordos, a Turquia mantém a limitação geográfica garantindo os direitos dos requerentes de asilo apenas aqueles fugindo como consequência de um evento ocorrendo na Europa (ÖZDEN, 2013).

Como resultado dos dois documentos, uma porção significativa dos migrantes que não são nem turcos e nem muçulmanos, chegando na Turquia, foram definidos pelas leis nacionais como ilegais. Além do mais, quase todos os requerentes de asilo que não são europeus, não possuem o direito de permanecer na Turquia, mesmo depois do reconhecimento do *status* de refugiado. (IÇDUYGU, 2015, tradução nossa⁵⁵, p. 4)

Em 1991, um grande fluxo de refugiados proveniente do Iraque levou o país a reavaliar seu sistema legal e administrativo de asilo (IÇDUYGU, 2015). Como consequência, em 1994, são adotadas medidas regulatórias sobre o tratamento aos requerentes de asilo, “[...] dando ao governo turco a tarefa de determinar o *status* de não europeus e estabelecer procedimentos para determinar o *status* de acordo com a definição de refugiado estabelecido na Convenção dos Refugiados.” (HUMAN RIGHTS WATCH, [s.d], tradução nossa). Quando compreendido como refugiado, seria então realocado para países terceiros. Em 2013, essas medidas foram substituídas pela Lei dos Estrangeiros e Proteção Internacional. A partir de então, quando os requerentes de asilos estivessem fora das categorias acima citadas, ganhariam proteção temporária enquanto seu status de refugiado fosse avaliado pela ACNUR e pelo Ministério do Interior turco, de modo que, caso obtivessem o reconhecimento do *status*, seriam realocados para outros países (IÇDUYGU, 2015).

Em 2016, o Regulamento de Autorização de Trabalho para Estrangeiros em Proteção Temporária foi adotado para regular os procedimentos para a concessão de autorizações de trabalho a pessoas sob proteção temporária. Segundo o Relatório de Visão Geral de Estratégia Regional de 2019 e 2020 (DATA UNHCR, 2018) do *Regional Resilience and Refugee Plan* (3RP) três são as principais dificuldades encontrada pelos sírios para alcançar uma oportunidade econômica na Turquia, o idioma, a percepção negativa existente e a falta de possibilidade de mobilidade.

Segundo o relatório, atualmente, países receptores de refugiados encontram bastante dificuldade em absorver os elevados números de refugiados dentro das

⁵⁵ As a result of both documents, a significant proportion of “non-Turkish or non-muslim” migrants arriving to Turkey have been defined by Turkish law as illegal. In addition, almost all non-European asylum seekers are not entitled to stay in Turkey, even after gaining recognized refugee status.

economias nacionais devido à existência de comércio, investimento e oportunidades de crescimento econômico limitadas. Além disso, as taxas de desemprego e subemprego continuam elevados.

A integração dos refugiados na vida econômica e social da Turquia é um grande desafio, intensificado pela legislação interna turca para lidar com esse grupo. Em 2016 duas novas regulamentações foram implementadas, o *Regulation on Work Permits of Refugees under Temporary Protection* e o *Regulation on Work Permits for Individuals benefitting from International Protection* que propunham acesso ao mercado de trabalho aos sírios sob proteção temporária e não-sírios sob proteção internacional. Apesar das boas finalidades, a geração de resultados é dificultada pelas barreiras linguísticas e a necessidade do requerimento de seis meses de registro para entrar com o pedido de autorização de trabalho (DATA UNHCR, 2016). Como resultado, os grupos vulneráveis sofrem discriminação, levando-os a difíceis condições de trabalho e baixos salários. Além disso, há a problemática do trabalho infantil que, assim como as crianças turcas, acabam trabalhando na agricultura sazonal, em pequenas e médias empresas e nas ruas (DATA UNHCR, 2016).

Apesar de avanços serem percebidos, justificado principalmente pelos requerimentos exigidos pela UE para a adesão da Turquia ao bloco, em diversas áreas, incluindo a legislação de refugiados e requerentes de asilo, diversas são as críticas sofridas por parte da comunidade internacional pelo mantimento da limitação geográfica assim como do parâmetro da descendência e cultura turca (IÇDUYGU, 2015). Porém, com a crise migratória dos sírios, essas questões tornaram-se difícil de se manter.

A Turquia, historicamente, se isolou na sua região, mantendo um certo distanciamento e relações hostis com os países vizinhos, como por exemplo a Síria (SÜMER, 2013). Após o fim da Guerra Fria, com os conflitos ocorrendo na Bósnia, Macedônia e diversos outros países próximos, a Turquia acabou por se envolver nesses conflitos de maneira indireta devido às conexões históricas e culturais entre a Turquia e as populações muçulmanas da região (SÜMER, 2013). Ainda assim, fortes relações com o Ocidente foram mantidas. “A Turquia, sem se afastar de sua

orientação ocidental, buscou novos papéis no mundo islâmico e na Ásia Central como um país inspirador. (SÜMER, 2013, p. 7, tradução nossa⁵⁶).

As relações com a Síria foram tensas até a Crise de Outubro de 1998⁵⁷ criando-se posteriormente uma nova era de diálogo, baseado no interesse comum contra o separatismo curdo (BISHKU, 2012). No Acordo resultante do conflito, o governo sírio, representado por Hafiz Al-Assad, concordou em parar o apoio ao *PKK*, grupo que já havia ameaçado a segurança nacional e territorial da Turquia (AYKAN, 1999). A Turquia conseguiu melhorar significativamente o seu relacionamento bilateral com a Síria ao mesmo tempo que apoiava objetivos mais amplos de estabilidade regional (ARAS; KARAKAYA POLAT, 2008), a ponto que os sírios, a partir de 2009, não necessitavam mais de vistos para entrarem na Turquia além da Turquia ter se tornado o maior parceiro comercia da Síria (SÜMER, 2013). Essa boa relação se manteve até o momento em que a Síria foi inspirada pela Primavera Árabe. Uma vez iniciada, a Turquia propôs uma mudança pacífica na Síria sem prejudicar as boas relações entre os dois países (SÜMER, 2013), “portanto, o governo turco pressionou Assad a iniciar reformas políticas abrangentes e acomodar as demandas da oposição.” (SÜMER, 2013, p. 21, tradução nossa⁵⁸).

Ao intensificar a crise síria, a Turquia rapidamente se envolveu no debate. Isso porque, primeiramente, estava preocupada com o futuro da Síria, uma vez que abriga uma expressiva quantidade de curdos e turcos em seu território; e segundo para manter seu posicionamento de importante ator regional, com uma atuação ativa e direta na crise. (IÇDUYGU, 2015). Entretanto, as diversas tentativas diplomáticas da Turquia para lidar com a crise síria não gerou resultados. Com isso, em 2011, a Turquia acabou se tornando um dos maiores opositores ao regime (KOMA, 2018), como pode ser percebido no discurso dado pelo então Ministro das Relações Exteriores da Turquia, Ahmet Davutoğlu, na II Conferência de Genebra

Todos sabemos quem são os terroristas na Síria. Eu me pergunto como os representantes do regime pensam que podem enganar toda a comunidade

⁵⁶ Turkey, without drifting from its Western orientation, sought new roles in the Islamic world and in Central Asia as an inspiring country.

⁵⁷ Guerra não declarada entre a Síria e a Turquia, devido ao apoio dado aos curdos por parte da Síria. (AYKAN, 1999).

⁵⁸ Therefore, the Turkish government first pressured Assad to initiate comprehensive political reforms and accommodate the demands of the opposition

internacional com suas mentiras. [...] A Síria pertence aos sírios. O povo sírio alcançará a democracia e derrotará a tirania. Um futuro melhor está aguardando o povo sírio. A Turquia está com eles nesta jornada. (TURQUIA, 2014, tradução nossa⁵⁹).

Uma política de *open door* foi adotada para lidar com a entrada dos refugiados sírios, se tornando dessa maneira um dos países a mais aceitarem refugiados. Essa política se sustentou em três princípios. Primeiramente, proclama que as fronteiras da Turquia deveriam permanecer abertas para pessoas em busca de segurança no país. Segundo, declara que nenhuma pessoa proveniente na Síria deverá ser retornada ao país de origem conta a vontade do indivíduo. E por fim, as necessidades humanitárias básicas das pessoas que chegam do conflito na Síria devem ser fornecidas. (OLEJÁROVÁ, 2018).

Como já explicitado antes, a proteção temporária não existia dentro da legislação nacional até 2014, “era uma medida *ad hoc*, cuja implementação dependia unicamente dos arbítrios políticos e administrativos” (OLEJÁROVÁ, 2018, p. 121, tradução nossa⁶⁰). Olejárová (2018) afirma que essa abordagem generosa está intrinsicamente conectado ao interesse turco de aumentar a influência do país como poder regional, “agindo como um ator democrático e responsável, mostrando sua solidariedade com as pessoas em por um lado, e por outro como potência econômica, dando-lhes abrigo e necessidades básicas” (p. 122, tradução nossa⁶¹).

Porém, existe um grande debate em torno do questionamento se o processo de securitização dos refugiados sírios por parte do governo turco foi intencional. Isto é justificado pela controvérsia entre os discursos dados ao mesmo tempo que há a adoção de diversas políticas de securitização por parte da administração turca. Enquanto a UE utilizava a retórica securitária e passava a responsabilidade para a Turquia ao mesmo passo que alguns países membros declaravam estado de emergência, a Turquia usou por algum tempo o discurso humanitário (KOMA, 2018).

⁵⁹ We all know who the terrorists in Syria are. I wonder how the representatives of the regime think that they can deceive the entire international community with their lies? [...] Syria belongs to Syrians. The Syrian people will achieve the democracy and defeat tyranny. A brighter future is awaiting the Syrian people. Turkey stands with them in this journey.

⁶⁰ It was an *ad hoc* measure, whose implementation depended solely on political and administrative discretions.

⁶¹ Acting as a democratic and responsible actor, showing off its solidarity with the people in need on one hand, and economic power by giving them shelter and basic needs, on the other hand.

Ao analisar alguns discursos, pode-se perceber seus tons humanitários, como por exemplo:

Na Turquia, consideramos estender a mão para aqueles que enfrentam experiências horríveis e se refugiaram em nossos países para salvar suas vidas tanto como nossa obrigação quanto como dever humanitário. Nossa política de "fronteira aberta" para os sírios continua. [...] Esta é uma catástrofe humanitária colossal. (TURQUIA, 2013, tradução nossa⁶²)

De qualquer maneira, foi estabelecido um regime de proteção temporária aos sírios. Ao fazê-lo, três importantes compromissos são firmados: a política de fronteira aberta; o cumprimento do *non-refoulement* e; registro das pessoas vulneráveis pelo governo turco e apoio dentro dos campos de acolhimento (ÖZDEN, 2013). Apesar de alguns auxílios fornecidos com essa medida e de ter facilitado os agentes de campo escaparem da burocracia turca para lidar com o elevado número de pessoas que chegavam, significou também o aumento da vulnerabilidade dessas pessoas pois implicou em um retrocesso em termos de garantia dos direitos básicos aos refugiados, uma vez que a nova lei e suas garantias processuais não eram priorizadas (ATAÇ, 2017). Além disso, resultara na imprevisibilidade da presença dos refugiados no território turco, uma vez que se compreende que o Estado tem o direito de deportá-los quando bem entenderem. “Em outras palavras, o Estado turco não adotou uma política em relação aos sírios com base em um discurso de direitos, mas em uma “generosidade”” (ÖZDEN, 2013, p. 5, tradução nossa⁶³).

İçduygu (2015 apud KOMA, 2018) aponta que os refugiados sírios foram securitizados principalmente através das práticas fronteiriças, a partir de medidas de controle de fronteiras excludentes, militarizados e tecnológicos. Apesar dos discursos, a maioria dos canais oficiais de travessia fronteiriça entre a Turquia e a Síria permaneceram fechadas em 2017 (OLEJÁROVÁ, 2018), um muro de 590 quilômetros entre as fronteiras dos dois países estava sendo construído pela Turquia, e um novo regime de vistos foram adotados para os sírios em 2016 (ATAÇ, 2017). Com essa mudança, sírios provenientes de outros países que quisessem entrar na Turquia deveriam entrar com o pedido de visto, entretanto, sírios vindos da Síria estavam

⁶² In Turkey, we regard extending a helping hand to those who endure horrible experiences and took refuge in our countries to save their lives as our obligation as well as humanitarian duty. Our "open border" policy for Syrians continues. [...] This is a colossal humanitarian catastrophe.

⁶³ In other words, the Turkish state has not carried out a policy towards Syrians based on a discourse of rights, but rather one based on "generosity."

isentos dessa exigência. Entretanto, isso não significava mais que os refugiados seriam admitidos no território turco automaticamente (OLEJÁROVÁ, 2018).

Entretanto, Koma (2018) afirma não poder ser provado que tais medidas foram adotadas como uma reação aos refugiados sírios. Olejárová (2018), caracterizou em três grupos os possíveis motivos da mudança de política para com os sírios: a integridade territorial, soberania e geopolítica; o terrorismo e crime organizado e; a política externa e pressão internacional. A primeira categoria é justificada pelos conflitos separatistas dos curdos e também as dificuldades fronteiriças e de soberania na província de Hatay⁶⁴ acentuadas com a crise da Síria. A segunda é justificada pelo “aumento das atividades do crime organizado e infiltração de terroristas e combatentes radicais devido ao conflito em curso na Síria para o território turco” (OLEJÁROVÁ, 2018, p. 126, tradução nossa⁶⁵). Por fim, a terceira é exemplificada pela pressão sofrida pela Turquia pelos países aliados da OTAN para fechar a fronteira com os territórios sírios controlados pelo Estado Islâmico. O Acordo de Devolução também é visto pelo autor como uma ferramenta de pressão pois,

a construção de um muro na fronteira pode ser vista como uma tentativa de garantir a fronteira UE-Turquia, cumprir o Acordo a partir de 2016 e evitar o influxo de retornados composto por requerentes de asilo ilegítimos enviados de volta dos Estados Membros da UE para a Turquia. (OLEJÁROVÁ, 2018, p. 129, tradução nossa⁶⁶)

Outros fatores também são mencionados por Olejárová (2018), como a elevação do número de refugiados e pessoas buscando proteção internacional na Turquia, no que diz respeito à redução de capacidade e falta de recursos financeiros, uma vez que a política de *open door* foi suspensa diversas vezes como resposta do aumento desse número (KOCA, 2015). Além disso, uma mudança na opinião pública turca sobre a política de *open door* turca, que era vista como uma manifestação de solidariedade e domínio turco na região, passa a observar os refugiados sírios “como

⁶⁴ A região tornou-se parte da Turquia por meio de um referendo realizado em 1939, porém a Síria nunca reconheceu formalmente a reivindicação turca. Primeiramente porque haviam controvérsias quanto a regularidade do referendo, e segundo porque a Síria acredita que tem mais legitimidade de reivindicação histórica (OLEJÁROVÁ, 2018).

⁶⁵ Increase of organized crime activities and infiltration of terrorists and radical fighters due to the ongoing conflict in Syria to the Turkish territory.

⁶⁶ Thus, build-up of a border wall can be seen as an attempt to secure the EU-Turkish border, to comply with the Agreement from 2016 and to avoid inflow of returnees composed of illegitimate asylum seekers sent back to Turkey from the EU member states.

uma ameaça à ordem social, crescimento econômico e segurança” (OLEJÁROVÁ, 2018, p. 120, tradução nossa⁶⁷).

É importante lembrar que a limitação geográfica faz com que os sírios sejam recebidos como “visitantes” e não como refugiados na Turquia (KOCA, 2015). Porém, também não são tratados como outros casos de migração, pois os sírios estão impossibilitados de se registrar no ACNUR para solicitar asilo em um país terceiro devido a uma mudança de política (ÖZDEN, 2013).

Uma das interpretações da mudança de política do governo turco é que tecnicamente é muito difícil processar pedidos de asilo para um número tão grande de requerentes de asilo. Outro comentário comumente feito por especialistas e jornalistas é que, por meio de tal política, o governo turco busca impedir a interferência do ACNUR ou de outros organismos internacionais no controle turco da situação dos migrantes sírios. (ÖZDEN, 2013, p. 5, tradução nossa⁶⁸).

A Turquia tomou medidas para o fortalecimento de suas fronteiras, demonstrando conformidade com os requisitos da UE, ainda que seus interesses estatais também desempenharam um papel primordial na reformulação do seu regime de controle de fronteiras (KOCA, 2015). Esse fortalecimento foi feito a partir de dois ângulos, aponta Koca (2015). Primeiramente, por um processo de militarização, como por exemplo a partir de um estabelecimento de uma Agência de Controle de Fronteira. Segundo, de uma implementação de uma “tecnologização” dos controles nas fronteiras. Uma dessas políticas foi a introdução de passaportes eletrônicos com recursos biométricos em 2010, conforme exigido pela UE. Foram iniciados também projetos que exigem a implantação de dispositivos de alta tecnologia, como projetores, binóculos, câmeras térmicas, entre outros (KOCA, 2015). Por fim, foram colocadas minas e estabelecidas torres de vigia na fronteira com o Irã (KOCA, 2015) em complemento com a construção de uma barreira física, um muro cobrindo 144 km dos 499 km de fronteira entre a Turquia e o Irã (OLEJÁROVÁ, 2018).

⁶⁷ Increase of organized crime activities and infiltration of terrorists and radical fighters due to the ongoing conflict in Syria to the Turkish territory.

⁶⁸ One of the interpretations of the change of policy by the Turkish government is that technically it is very difficult to process asylum applications for such a huge number of asylum seekers. Another commonly made comment by experts and journalists is that through such a policy, the Turkish government aims to prevent the interference of UNHCR or other international bodies in Turkish control over the Syrian migrant situation .

Pode-se interpretar que a UE e a Turquia não compartilhavam da mesma perspectiva quanto a ameaça que os refugiados sírios representavam, pois os atores estavam inseridos em diferentes contextos. Porém, estavam ligados pelos princípios e incentivos da UE (KOMA, 2018). Assim, Koma (2018) afirma que a Turquia, como candidata à adesão do bloco, estava disposta a lidar com os refugiados sírios de acordo com as demandas da UE, enquanto não interferissem nas políticas internas turcas, como o caso da situação dos curdos e da lei antiterrorista. Ainda assim, enquanto a UE possuía seus objetivos, pode-se perceber que a Turquia estava relutante em consentir as demandas do bloco, havendo um grande medo de tornar-se um Estado tampão para a União Europeia (KOMA, 2018). Entende-se então que “a UE e a Turquia compartilham uma divergência política na securitização mais do que uma similaridade.” (KOMA, 2018, p. 165, tradução nossa⁶⁹), entretanto, apesar dos diferentes pontos de vista, era uma questão que precisava ser tratada, e que individualmente não era possível, com isso, o Acordo de Devolução foi assinado em março de 2016. Em abril de 2016, o governo turco elaborou uma emenda à Proteção Temporária de modo a incluir os sírios que foram à Grécia de modo irregular após a assinatura do Acordo de Devolução e foram retornados à Turquia, independentemente de terem ou não efetuado um registro prévio (DATA UNHCR, 2016).

4.2 Os interesses turcos no Acordo de Devolução e seus resultados para a Turquia

Pode-se afirmar que dois dos diversos interesses da Turquia no Acordo foram explicitados no corpo da declaração, mas ao analisar-se com cuidado, poder-se-á visualizar outros interesses ocultos, ou apenas não oficialmente escritos no documento, do Estado Turco.

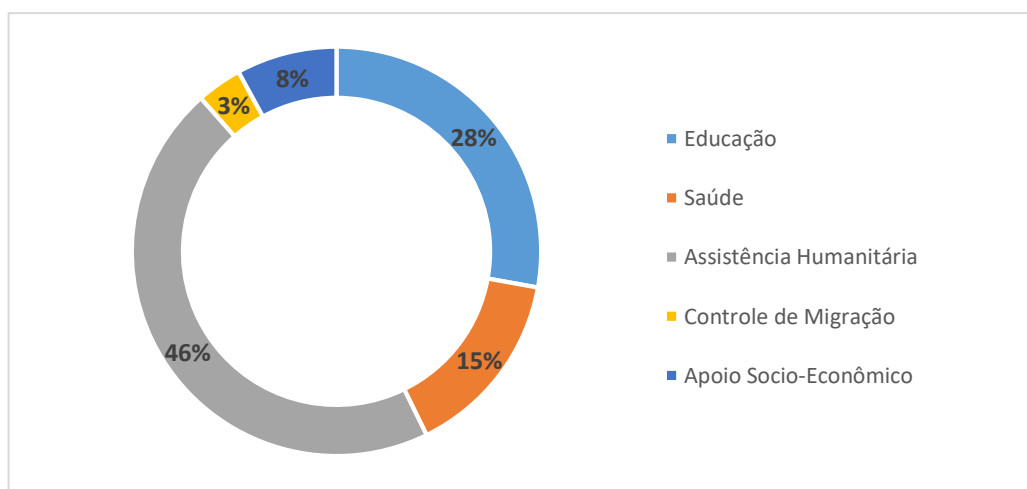
Segundo o Acordo de Devolução, a UE está responsável por fornecer assistência financeira a partir de duas parcelas equivalentes a €3 bilhões, sendo a primeira para 2016 e 2017 e a segunda para 2018 e 2019. Atualmente 5.634.791 refugiados sírios estão registrados segundo o Data ACNUR. Desse total, 64,9% encontram-se na Turquia, representando 3.658.250 sírios em situação vulnerável (DATA UNHCR, 2019:3). Esses números resultam em altos custos de manutenção em prol dessa população para o Estado turco. O Plano de Ação Regional para Síria de 2013 da ACNUR apresentou em seu relatório, que as autoridades turcas afirmaram

⁶⁹ The EU and Turkey share a policy divergence in securitization more than its similarity.

que os custos relacionados ao fluxo de refugiados sírios atingiram, aproximadamente, US \$ 800 milhões, de abril a dezembro de 2013, sendo grande parte desse financiamento custeado pela própria Turquia (UNHCR, 2013). Desse modo, o país buscou contribuição financeira de outros atores. Com isso, analisa-se que a ajuda econômica oferecida pode ser identificada como um interesse claro e forte da Turquia ao assinar o Acordo de Devolução.

As decorrências dessa medida foram diversos. Foi utilizado, pela UE, o *EU Facility for Refugees* para gerenciar os €6 bilhões fornecidos, além disso, recebe financiamento de Estados Membros do bloco, sendo dividido em cinco categorias: a assistência humanitária, educação, saúde, infraestrutura municipal e apoio socioeconômico. O relatório lançado pela Comissão Europeia em setembro de 2019 apresenta que o âmbito que os recursos mais foram direcionados primordialmente para as áreas de assistência humanitária, educação e saúde, como pode ser visto no seguinte gráfico:

Gráfico 4 – Repartição dos fundos por área de prioridade



Fonte: Adaptado da Comissão Europeia (2019:3)

O relatório mostra que das 3.6 milhões de refugiados sírios registrados na Turquia 1.6 milhão são recipientes da Rede de Segurança Social de Emergência (ESSN, [s.d.]). Esse programa fornece dinheiro para as famílias de refugiados mais vulneráveis que vivem na Turquia, podendo gastar o dinheiro com o que determinarem ser mais importante, podendo ser: comida, combustível, aluguel ou remédio. Afirma também que mais de 500.000 crianças estão frequentando à escola e suas famílias estão recebendo suporte através do Programa de Transferência Condicional de Dinheiro para Educação (CCTE, sigla em inglês), projeto global que em troca da

frequência regular de seus filhos à escola, as famílias recebem um pagamento, com a intenção de incentivar a assiduidade das crianças (UNICEF, [s.d].). Além disso, mais de 1.2 milhão de consultas pré-natais foram fornecidas (EUROPEAN COMMISSION, 2019:3).

Ademais, o relatório afirma que mais de 355.000 crianças refugiadas sírias estão com acesso à educação. Em torno de 4.500 professores de turco foram contratados em 23 províncias do país, possibilitando que mais de 257.000 crianças tenham treinamento no idioma. Foi possível também construir 176 novas escolas para suprir as necessidades de educação. Mais de 60.000 estudantes estão sendo beneficiados por programas de reforços escolares. E ainda, quase 67.500 crianças estão com acesso ao transporte escolar. Ao tratar de saúde, o programa possibilitou que mais de 6.5 milhões de refugiados sírios pudessem ter acesso a consultas de saúde primária. Além disso, cerca de 650.000 crianças refugiadas foram vacinadas. E 184 centros de saúde para imigrantes foram ativados fazendo com que mais 2.600 funcionários fossem empregados (EUROPEAN COMMISSION, 2019:3).

Entretanto, apesar desses bons resultados, consequências negativas também foram geradas. Ataç (2018) afirma que, desde a assinatura do Acordo, a Turquia ampliou sua capacidade de detenção ao transformar seus centros de recepção em centros de remoção e novos centros foram construídos financiados pela UE, ampliando a capacidade de detenção da Turquia em 15.000 pessoas no mesmo momento (DGMM 2017 apud ATAÇ, 2018). Além disso, não ficou claro se as pessoas que foram retornadas da Grécia teriam acesso ao sistema de asilo da Turquia (ATAÇ, 2018), pois como visto anteriormente, a falta dessa possibilidade aumenta ainda mais a vulnerabilidade dos refugiados. Compreende-se então essa vulnerabilidade “[...] como resultado da política de fronteiras em nível nacional através do regime de proteção temporária da Turquia e solidificada em nível regional através do acordo UE-Turquia” (ATAÇ, 2018, p. 81, tradução nossa⁷⁰). Assim, a partir dessas medidas, os movimentos anti-sírios vão tomando forma na Turquia. Casos de vandalismo de proprietários sírios e ataques a esse grupo foram se tornando mais frequentes na sociedade turca (ATAÇ, 2018). Sarı e Dinçer (2018 apud ATAÇ, 2018) afirmam que este cenário de emergência resultou em uma intensificação da securitização de

⁷⁰ [...] as a result of border politics at the national level through Turkey's temporary protection regime, and solidified at the regional level through the EU-Turkey deal.

migração e asilo. Algumas dificuldades enfrentadas desde o início da crise permanecem, como a diferenças nas culturas, línguas e estilos de vida que permanecem dificultando a integração social, o aumento desenvolvimento urbano descontrolado, as tensões nas cidades fronteiriças devido aos desafios demográficos, ressentimentos entre os grupos por motivos econômicos, entre outras.

Além do apoio financeiro, a UE se responsabilizou em acelerar o processo de liberalização de vistos, com o objetivo de dar acesso para os cidadãos turcos, acesso livre na Área Schengen. O compromisso do levantamento da exigência de visto não avançou até o momento, o que gerou várias tensões e ameaças por parte do presidente turco. Em junho desse ano, a Turquia anunciou a suspensão do Acordo de Readmissão vigente desde 2016. Essa atitude foi justificada pelo não cumprimento da UE de liberar os vistos aos cidadãos turcos para o bloco. O Ministro turco dos Negócios Estrangeiros afirmou: “está claro que a Europa nos deixou sozinhos neste acordo. Não faz sentido nos dar tapinhas amigáveis nas costas. Se a Turquia não adotasse medidas específicas, nenhum governo europeu duraria seis meses. Se é isso que querem, podemos tentar” (ECK, 2019, tradução nossa⁷¹).

É preciso entender a frustração da Turquia quanto a resolução dessa cláusula. Kirişci (2014) afirma que esses modelos de acordos se tornaram comuns nas relações entre países terceiros e a União Europeia, quando houve busca de assistências significativas, estreitar relações econômicas, ampliar a cooperação.

Normalmente, esses acordos exigem que países terceiros adotem reformas de acordo com a legislação da UE que rege o controle e a migração de fronteiras, além de concordar em recuperar seus próprios nacionais que estão ilegalmente presentes no espaço Schengen, recuperam os migrantes ilegais que possam ter entrado na EU, tendo transitado nesses países. (KIRIŞCI, 2014, p. 1, tradução nossa⁷²)

Em troca, a UE tende a comprometer-se com a facilitação de vistos, e em alguns casos, a liberação de vistos para os nacionais dos países parceiros. Os países do leste europeu estão entre os primeiros signatários da cooperação da facilitação de visto, como a Bielorrússia, a Armênia, o Azerbaijão, entre outros (EUROPEAN COMMISSION, [s.d.]:2). Em 2008, a Albânia, Bósnia e Herzegovina, Antiga Jugoslava

⁷¹ It is clear that Europe has left us alone in this agreement. There's no point in giving ourselves friendly pats on the back. If Turkey did not take specific measures, no European government would last six months. If that's what you want, we can try

⁷² Typically, these agreements required third countries to adopt reforms in line with the EU acquis governing border control and migration, as well as agree to take back their own nationals who are illegally present in the Schengen Area together with illegal migrants who may have entered the EU having transited these countries.

República da Macedônia, Montenegro e Sérvia também conseguiram a facilitação do visto (EUROPEAN COMMISSION PRESS RELEASE DATA BASE, 2018). Atualmente os países dos Balcãs Ocidentais, assim como a Moldávia, a Ucrânia e a Geórgia, possuem a liberação do visto em conjunto com um acordo de readmissão (EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, 2018). Porém, a Turquia tem experienciado algo diferente. Com isso, devido ao não cumprimento da promessa do bloco de liberar o visto para cidadãos turcos, a Turquia afirmou no mês de julho um hiato no acordo. Mevlüt Çavuşoğlu, ministro das relações exteriores da Turquia, afirmou que “Não vamos esperar na porta da UE. O acordo de readmissão e o contrato de isenção de visto serão efetivados ao mesmo tempo.” (DAILY SABAH, 2019, tradução nossa⁷³).

Şahin (2016) afirma que a liberalização do visto poderia trazer diversos impactos para ambos os lados pois com isso serão criadas novas parcerias comerciais entre os atores e aumentará o número de investimentos e as taxas de turismo. Além disso, acredita-se que “[...] o acordo de refugiados aparentemente levará à integração da Turquia na União Europeia, como era sonhada pela Turquia há mais de várias décadas” (ŞAHIN, 2016, p. 6, tradução nossa⁷⁴). Esse interesse fica muito claro em diversos discursos dados pelo Primeiro Ministro a época Davutoğlu, à fala por exemplo que “a Turquia está pronta para trabalhar com a UE, e a Turquia está pronta para ser um membro da UE também” (ALJAZEERA, 2016, tradução nossa⁷⁵). Entretanto, discursos controversos por parte do presidente turco demonstram a indisposição de seguir todas as diretrizes explanadas pela EU. Primeiro ele declara que

A adesão à UE, um objetivo estratégico para a Turquia, será uma fonte de estabilidade e inspiração para a região. [...] Espero que o acordo de isenção de vistos alivie parte da frustração causada por mais de 50 anos de espera nos portões da UE ... e que acelere o processo de adesão da Turquia. (RT NEWS, 2016, tradução nossa⁷⁶)

⁷³ We will not wait at the EU's door. The readmission agreement and visa-free deal will be put into effect at the same time.

⁷⁴ Besides, refugee agreement will apparently lead to Turkey's integration into the European Union as it was dreamed by Turkey more than several decades.

⁷⁵ Turkey is ready to work with the EU, and Turkey is ready to be a member of the EU as well.

⁷⁶ EU membership, a strategic goal for Turkey, will be a source of stability and inspiration for the region. [...] I hope that the agreed visa exemption [deal] will relieve some of the frustration caused by more than 50 years of waiting at the EU's gates ... and that it accelerates Turkey's accession process.

Na semana seguinte afirma que “a UE diz: 'Você mudará a lei antiterror para vistos', perdoe-me, mas estamos seguindo nosso caminho e você pode seguir o seu" (RT NEWS, 2016, tradução nossa⁷⁷).

Como pode-se perceber em uma das declarações do presidente turco anteriormente citada, outra razão encontrada por Şahin (2016) é a vontade de adotar medidas expansionistas, para tornar-se um forte ator regional. Essa necessidade se torna ainda maior com o crescimento do Estado Islâmico, o caos ocorrendo na Síria e o crescimento do Irã como ator regional, pois implicaram em uma possível diminuição do poder que a Turquia poderia ter, não apenas no Oriente Médio, mas também no Ocidente e no Oriente (ŞAHIN, 2016). Com isso, o autor argumenta que a Turquia buscava formas de coalizões para não acabar isolado no sistema internacional sem qualquer poder. “Ao se questionar, a Turquia, que serve como um país-ponte, ou se tornaria um Estado isolado e abandonado na região ou se sentaria ao redor da mesa com os estados da União Europeia sobre a questão dos refugiados” (ŞAHIN, 2016, p. 14, tradução nossa⁷⁸), e isso ela não permitiu que ocorresse.

A Declaração se encaixa na classificação de que os país de trânsito aceita determinadas políticas de externalização de fronteiras por interesse próprio. Há diversos pontos de tensão, mas os interesses europeus e turcos foram responsáveis pela manutenção do acordo. Pode-se observar com facilidade que o Acordo foi uma ótima oportunidade para a Turquia atingir alguns interesses antigos. Ainda assim, o acordo segue sendo ponto de tensão nas relações EU-Turquia e usado como mecanismo de pressão turca.

⁷⁷ The EU says: ‘You will change the anti-terror law for visas.’ Pardon me, but we are going our way and you can go yours.

⁷⁸ By questioning itself, Turkey that serves as a bridge country, either would become an isolated and abandoned state in the region, or it would sit around the table with the European Union states on the issue of refugees.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de externalização de fronteiras se tornaram uma resposta-chave para lidar com as questões migratória da UE, principalmente com os números exorbitantes de quase 800.000 refugiados sírios entrando por mar no bloco, como resultado da Guerra na Síria. Uma mistura de medidas humanitárias e securitárias foram adotadas pela UE para lidar com os refugiados. Assim, em 2015, foi estabelecido a Agenda Europeia da Migração, onde já podia-se observar intenções de políticas de externalização de fronteiras a partir da implementação de acordos com países terceiros de trânsito. Um exemplo claro desse novo foco foi o Acordo de Devolução entre a UE e a Turquia.

O Acordo de Devolução determinou que Todos os novos migrantes irregulares que cruzassem da Turquia para Grécia a partir de 20 de março de 2016 seriam devolvidos à Turquia. Entretanto, para cada sírio retornado à Turquia da Grécia, outro sírio seria reassentado na UE. A Turquia se responsabilizou em impedir fluxos migratórios irregulares do seu território para a UE. Em troca, a UE aceleraria o cumprimento do itinerário de liberalização de vistos com vista a suprimir os requisitos de visto para os cidadãos turcos e desembolsaria €6 bilhões até o final de 2018.

A implementação desse acordo foi essencial para os dois atores, cada qual com os seus respectivos interesses. Alguns desses interesses foram explorados no trabalho, entretanto não se pode afirmar que esses foram os únicos interesses influenciadores para a elaboração do Acordo, pois como é sabido, Estados podem possuir interesses ocultos. Deste modo, ficou claro que para a União Europeia, a assinatura do Acordo de Devolução teve como ponto principal controlar os grandes fluxos migratórios de refugiados sírios entrando no bloco, uma vez que a Turquia foi considerada o maior país de trânsito desses refugiados.

Para a Turquia, diversos interesses favoreceram a implementação do acordo, podendo dividir entre os que estão explícitos no corpo do acordo e os que não estão oficialmente escritos. Primeiramente, a necessidade de ajuda financeira para manter os refugiados dentro da Turquia, pois ainda é o país com maior número de refugiados do mundo. Segundo a Turquia buscava a liberalização de vistos para viajar ao bloco para os seus cidadãos. Esses dois interesses estão explicitados no Acordo. O terceiro é o interesse da Turquia de se tornar um líder regional forte. E por fim, a longo prazo,

a Turquia tem como interesse tornar-se parte da UE, discussão que ocorre há mais de 30 anos.

Os resultados do Acordo até o dado momento são significantes e determinantes. Isto porque, ao determinar o mecanismo como eficiente, se estabelece o sucesso dessa metodologia como política de externalização de fronteiras, e probabilidade de voltar a ser utilizada em questões futuras pela União Europeia.

Sem dúvidas o maior interesse da União Europeia ao firmar o acordo foi alcançado, pois nos primeiros três meses de 2016, antes da assinatura do acordo, o número 151.000 representava a quantidade de pessoas que chegaram da Turquia por mar nas Ilhas Gregas enquanto o número foi apenas 22.000 entre abril e dezembro, posterior à assinatura (ESI, 2019). Não deixando de ter atingido o objetivo, apesar do número de chegadas através da fronteira terrestre entre a Turquia e a Grécia ter aumentado de 6.600 no ano de 2017 para 18.000 em 2018 (ESI, 2019). Porém, não se pode atribuir mérito apenas à implementação do Acordo pela queda no número de refugiados chegando por mar. Isto porque as políticas migratórias turcas também tiveram um forte impacto nesses números, como foi demonstrado no trabalho.

Para a Turquia, os resultados não foram o esperado. Pode-se compreender que os recursos fornecidos com o acordo ajudaram demasiadamente o Estado turco em recepcionar de maneira mais adequada os refugiados e mantê-los de acordo com as diretrizes europeias. Porém, a caminhada para a liberalização do visto não ocorreu. Com resultado, no dia 23 de julho, foi divulgado uma pausa no funcionamento do Acordo de Devolução. Além disso, a UE não tem demonstrado interesse em reabrir antigas discussões de adesão da Turquia ao bloco. É importante lembrar que diversas foram as tensões ao longo das últimas três décadas entre os atores. Além da ambiguidade do Presidente turco, quem em momentos demonstram interesse na aproximação ao bloco europeu e em outros tomam ações de distanciamento. Entretanto, outro ganho para a Turquia foi que o Acordo possibilitou o país ser um ator importante quando tratando em questões migratórias, permitindo a Turquia manter fortes relações não só com a UE, mas também com a Rússia e o Irã (HEINRICH, 2019).

Ainda assim, Heck e Hess (2017) afirmaram que, ao contrário do que se imaginava, a política de externalização de fronteiras abriu mais espaço para atuação

do governo turco. O que fica claro é que a UE, assim como seus Estados membros, mantivera-se escusos quanto as críticas da deterioração da democracia turca e das alegações de violações dos direitos humanos, tanto para os cidadãos turcos assim como para os estrangeiros (ATAÇ et al, 2017). O que aparenta é que o acordo entre os atores forneceu elevado poder de barganha para a Turquia, ao fazer a UE dependente da “boa vontade” turca.

Fica claro que as consequências do jogo de interesses dos atores vão para os refugiados. Enquanto a União Europeia e a Turquia utilizam esse cenário como ficha de barganha, os sírios na Turquia estão sofrendo xenofobia, dificuldades em manterem-se independentes financeiramente, dificuldades de inserção na sociedade turca. Percebe-se então que se deve colocar a garantia do bem-estar dessas pessoas vulneráveis como foco das políticas e deixar a busca dos interesses em segundo plano.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/acnur/>. Acesso em: 17 set. 2019

_____. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. [s.l.], Genebra, 28 de jul. de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 13 set. 2019;

ALIJAZEERA. **Refugee crisis: EU and Turkey reach 'breakthrough' deal**. [s.l.], 8 Mar 2016. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2016/03/refugee-crisis-eu-turkey-agree-proposal-160308021149403.html>. Acesso em: 18 set. 2019.

AMNESTY. **What's the difference between a refugee and an asylum seeker?** [s.l.], 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/>. Acesso em: 13 set. 2019.

GIF GRF. **Ankara Agreement**. Ankara, 1 set. 1963. Disponível em: <http://www.gif.org.tr/documents/ab/1963%20ankara%20agreement.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ARAÚJO, Cecília. Alauítas: a minoria síria que mata por temer ser aniquilada. **Veja**, [s.l.], 16 jul. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/alauitas-a-minoria-siria-que-mata-por-temer-ser-aniquilada/>. Acesso em: 23 set. 2019.

ARAS, Bülent; KARAKAYA POLAT, Rabia. From conflict to cooperation: Desecuritization of Turkey's relations with Syria and Iran. **Security Dialogue**, v. 39, n. 5, p. 495-515, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0967010608096150>. Acesso em: 09 set. 2019.

ATAÇ, İlker et al. Contested B/Orders. Turkey's Changing Migration Regime. An Introduction. **Movements**. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies, v. 3, n. 2, 2017.

AYKAN, Mahmut Bali. The Turkish-Syrian Crisis of October 1998: A Turkish View. **Middle East Policy**, v. 6, n. 4, p. 174, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. Zahar, 2006.

BBC. Entenda as diferenças e divergências entre sunitas e xiitas. [s.l.], 4 jan. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160104_diferencas_sunitas_xiitas_muculmanos_lab. Acesso em: 23 set. 2019.

BBC. Saiba mais sobre o Hezbollah. [s.l.], 25 jan. 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110125_perfil_hezbollah_ji. Acesso em: 23 set. 2019.

BISHKU, Michael B. Turkish-Syrian Relations: A Checkered History. **Middle East Policy**, v. 19, n. 3, p. 36-53, 2012.

BONET, Pilar. Rússia reforça seu envolvimento na guerra síria com uma aliança com o Irã. **El País**. Moscou, 16 de ago. de 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/16/internacional/1471337679_042490.html. Acesso em: 25 abr. 2019.

BOURBEAU, Philippe. **The securitization of migration: A study of movement and order**. Taylor & Francis, 2011.

BÜRGIN, Alexander. Justice and Home Affairs in EU-Turkey relations. In: SERVENT, Ariadna Ripoll; TRAUNER, Florian. **The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research**. [s. l.], Routledge, 2017.

CALAMUR, Krishnadev. The Syrian War Is Actually Many Wars. **The Atlantic**. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/the-syrian-war-is-many-wars/557990/>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CASAS-CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PCKLES, John. 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. **European Urban and Regional Studies**, v. 23, n. 3, 2016, p. 231-251.

CARPENTER, Ted Galen. Tangled web: The Syrian civil war and its implications. **Mediterranean Quarterly**, v. 24, n. 1, 2013, p. 1-11.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Infografia –EU citizens overestimate migrant population.** [s.l.], 11 jul. 2018. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/migration-eurobarometer-2018/>.

Acesso em: 14 set. 2019.

_____. **Pedidos de asilo da União Europeia.** [s.l.], 11 jul. 2019:2. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/asylum-applications-since-1990/>. Acesso em: 14 set. 2019;

_____. **Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo.** [s.l.], 15 de abril de 2019:3. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/ceas-reform/>. Acesso em: 06 ago. 2019.

CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS. **Operação Triton substitui Operação Mar Nostrum.** Lisboa, 5 nov. 2014. Disponível em: <http://refugiados.net/1cpr/www/mare-nostrum-triton.php>. Acesso em: 23 set. 2019.

CONSTANT, A. F.; ZIMMERMANN, K. F. Towards a new European refugee policy that works. **CESifo DICE Report**, v. 14, n. 4, p. 3-8, 2016. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167279/1/ifo-dice-report-v14-y2016-i4-p03-08.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU-Turkey statement.** [s.l.], 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____. **Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement.** 29 November 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>. Acesso em: 31 ago. 2019.

DAILY SABAH. Readmission agreement with EU no longer functional, Ankara says. Ankara, 23 jul. 2017. Disponível em: <https://www.dailysabah.com/eu-affairs/2019/07/23/readmission-agreement-with-eu-no-longer-functional-ankara-says>. Acesso em: 23 set. 2019.

DATA UNHCR. **UNHCR Data Portal – Greece.** [s.l.], 30 dez. 2015. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/46644>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Mediterranean Situation**. [s.l.], 16 set. 2019:1. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Mediterranean Situation: Greece**. [s.l.], 22 set. 2019:2. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **Regional Refugee And Migrant Response Plan For Europe**. [s.l.], dez. 2016. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52619>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Regional Strategic Overview 2019/2020**. [s.l.], 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67370>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Returns from Greece to Turkey**. [s.l.], 30 jun. 2019:3. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70127>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Syria Regional Refugee Response**. [s.l.], 05 set. 2019:4. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>. Acesso em: 26 abr. 2019.

DAVUTOĞLU, Ahmet et al. **Turkey's mediation: critical reflections from the field**. 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/mepo.12005>. Acesso em: 02 set. 2019.

DE LA VEGA, Gabriela Cañas. **Identificado o terceiro terrorista da casa de shows Bataclan**. El País. Paris, 09 de dezembro de 2015, 15:46 BRST. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/09/internacional/1449652933_139275.html. Acesso em: 12 set. 2019.

DONNELLY, Faye. In the name of (de) securitization: Speaking security to protect migrants, refugees and internally displaced persons?. **International Review of the Red Cross**, v. 99, n. 904, p. 241-261, 2017. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/918533C59696C4187721D7C01F583636/S1816383117000650a.pdf/in_the_name_of_desecuritization_speaking_security_to_protect_migrants_refugees_and_internally_displaced_persons.pdf. Acesso em: 13 set. 2019.

ECK, Daniel. Turkey suspends deal with the EU on migrant readmission. **Euractiv**. [s.l.], 24 jul. 2019. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-suspends-deal-with-the-eu-on-migrant-readmission/>. Acesso em: 23 set. 2019.

ESSN. **Helping Refugees in Turkey**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.essncard.com/>. Acesso em: 11 set. 2019.

EUR-LEX. **Between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation**. [s.l.], 05 jul. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0507%2801%29>. Acesso em: 07 set. 2019.

_____. **Partnership for the accession of Turkey**. [s.l.], 29 Jun 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:e40111&from=EN>. Acesso em: 28 ago. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **A European Agenda on Migration**. Bruxelas, 13 maio 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **EU Facility for Refugees in Turkey List of projects committed/decided, contracted, disbursed**. [s.l.] 18 jul 2019:1. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Eu-Turkey Statement: Two years on**. [s.l.], abr. 2018:1. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.

_____. **Identification of applicants (EURODAC)**. Migration and Home Affairs. [s.l.], [s.d.]:1. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. **Member State's Support to Emergency Relocation Mechanism.** [s.l.], 30 out. 2018:2. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Mobility partnerships, visa facilitation and readmission agreements.** [s.l.], [s.d.]:2. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **Smart Borders.** Migration and Home Affairs. [s.l.], [s.d.]:3. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders_en. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. **Operational implementation of the EU-Turkey Statement.** [s.l.], 12 mar. 2019:2. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. **The EU Facility For Refugees In Turkey.** [s.l.], set. 2019:3. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf. Acesso em: 13 ago. 2019.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Legislative Train Schedule: Towards A New Policy On Migration.** [s.l.], 20 jul. 2019. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-1st-emergency-relocation-scheme>. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. **Members, bodies and activities.** [s.l.], 2018. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI\(2018\)628290_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628290/EPRS_BRI(2018)628290_EN.pdf). Acesso em: 21 ago. 2019.

EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI). **Core facts: The EU-Turkey Statement three years on,** Bruxelas, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20EU-Turkey%20Statement%20three%20years%20on%20-%202015%20April%202019.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

EUROPEAN UNION. **A Comprehensive Approach to Migration**. A European Agenda on Migration. [s.l.], jul. 2016. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_timelineagendamigration_3pg.pdf. Acesso em: 03 ago. 2019.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. **Visa liberalisation: Commission reports on fulfilment of visa-free requirements by Western Balkans and Eastern Partnership countries**. Bruxelas, 20 dez. 2018. Disponível em: https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/55864/visa-liberalisation-commission-reports-fulfilment-visa-free-requirements-western-balkans-and_en. Acesso em: 23 set. 2019.

EUROSTAT NEWS RELEASE. **Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015**. 4 mar. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>. Acesso em: 17 jul. 2019.

FERNANDES, Cláudio. História da Irmandade Muçulmana. **História do Mundo**, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/historia-irmandade-muculmana.htm>. Acesso em: 23 set. 2019.

FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. **Relações Internacionais (R: I)**, n. 50, p. 87-107, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n50/n50a07.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

FERRIS, Elizabeth; KIRIŞÇI, Kemal. Not Likely to Go Home: Syrian Refugees and the Challenges to Turkey and the International Community. **Brookings Institute**, September, 2015.

FRONTEX. **O que é a Frontex?**. [s.d.]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/language/pt/>. Acesso em: 14 ago. 2019.

G1. Conheça a trajetória de Muammar Kadhafi, ex-ditador da Líbia. [s.l.], 20 out. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/revolta-arabe/noticia/2011/10/conheca-trajetoria-de-muammar-kadhafi-ex-ditador-da-libia.html>. Acesso em: 23 set. 2019.

G1. O que é o Estado Islâmico?. São Paulo, 21 jul. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/o-que-e-o-estado-islamico.html>. Acesso em: 23 set. 2019.

HECK, Gerda; HESS, Sabine. Tracing the effects of the EU-Turkey Deal. **Ilker Ataç, Gerda Heck, Sabine Hess, Zeynep Kaslı, Philipp Ratfisch, Cavidan Soykan**, v. 3, n. 2, p. 35, 2017.

HEINRICH, Daniel. Erdogan amenaza: ¿está el Acuerdo UE-Turquía al borde del colapso?. **DW Made for minds**. [s.l.], 12 set. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/es/erdogan-amenaza-est%C3%A1-el-acuerdo-ue-turqu%C3%ADa-al-borde-del-colapso/a-50391068>. Acesso em: 20 set. 2019.

HJELMGAARD, Kim. Syria conflict explained: How did we end up here?. **USA TODAY**. [s.l.] 9 abr. 2018. Disponível em: <https://www.usatoday.com/story/news/world/2018/04/09/syria-conflict-explained-bashar-assad/498756002/>. Acesso em: 26 abr. 2019.

HOF, Frederic C.; SIMON, Alex. Sectarian Violence in Syria's Civil War: Causes, Consequences, and Recommendations for Mitigation. **paper commissioned by the Center for the Prevention of Genocide, United States Holocaust Museum, accessed**, v. 23, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. **European Union: Refugee Response Falls Short**. 27 jan. 2016:2. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/01/27/european-union-refugee-response-falls-short>. Acesso em: 10 ago. 2019

_____. **Protecting Refugees**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/2000/turkey2/Turk009-10.htm>. Acesso em: 09 set. 2019.

_____. **Syria Events of 2018**. [s.l.], 29 jun. 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/syria>. Acesso em: 18 set.

_____. **World Report Country Chapter Template**. [s.l.], jan. 2016:1. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/europeanunion.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

İÇDUYGU, A. Irregular migration corridor between Turkey and Europe. **EU-US Immigration System**, San Domenico di Fiesole, v. 14, 2011.

JENKINS, Brian Michael. **The Dynamics of Syria's Civil War**. 2014

KIRIŞCI, Kemal. Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?. **CEPS Commentary**, v. 4, n. 02, 2014. Disponível em: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2014/02/KK%20EU-Turkey%20readmission%20agreement.pdf>. Acesso em: 07 set. 2019.

KNIPP, Kersten. A profunda transformação do Exército Livre da Síria. **DW**, [s.l.], 05 fev. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-profunda-transforma%C3%A7%C3%A3o-do-ex%C3%A9rcito-livre-da-s%C3%ADria/a-42461110>. Acesso em: 23 set. 2019.

KOCA, Burcu Togrul et al. Deconstructing Turkey's "open door" policy towards refugees from Syria. **Migration Letters**, v. 12, n. 3, p. 209-225, 2015.

KOMA, Anwar. Securitization of Syrian Refugees in 2015: A Comparative Analysis between the EU and Turkey. **AL-HIKMAH**, v. 7, n. 14, p. 151-174, 2018. Disponível em: <http://www.e-majallah.ftu.ac.th/index.php/alhikmah/article/view/199>. Acesso em: 10 jul. 2019.

LEMBERG-PEDERSEN, M., 2017. Effective protection or effective combat? EU border control and North Africa. In **EurAfrican Borders and Migration Management**. Palgrave Macmillan, New York. p. 29-60, 2017.

LUZ, Camila. PRIMAVERA ÁRABE: O QUE ACONTECEU NO ORIENTE MÉDIO? **Politize**, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/primavera-arabe/>. Acesso em: 23 set. 2019.

MARQUES-GUEDES, Armando. Proxy Wars. **Enciclopédia das Relações Internacionais**, [s.l.]. 2014.

MCDONNELL, Patrick J. Fleeing Syria: a desperate migration. **Los Angeles Times**. Lesbos, 18 set. 2015. Disponível em: <http://graphics.latimes.com/syria-to-greece/>. Acesso em: 13 set. 2019.

MCLAREN, Lauren M. Anti-immigrant prejudice in Europe: Contact, threat perception, and preferences for the exclusion of migrants. **Social forces**, v. 81, n. 3, p. 909-936, 2003.

MENJÍVAR, C. **Immigration law beyond borders**: Externalizing and internalizing border controls in an era of securitization. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 10, p. 353-369, 2014.

MEREDITH, Sam. **Syrian War Explained here's everything you need to know**. CNBC, 12 abr. 2018. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2018/04/11/syrian-war-explained-heres-everything-you-need-to-know.html>. Acesso em: 25 abr. 2019.

OLEJÁROVÁ, Barbora. The Great Wall of Turkey: From „The Open-Door Policy” to Building Fortress?. **Pogranicze. Polish Borderlands Studies**, v. 6, n. 2, p. 117-133, 2018.

OMRAN, Muna. As marcas da história na guerra civil síria. **Topoi** (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 15, n. 28, p. 366-371, jan./jun. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/2237-101X015028020>. Acesso em 26 abr. 2019.

ONU NEWS. Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração. [s.l.], 8 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 17 set. 2019.

OSIEWICZ, Przemysław. Europe's Islamophobia and the Refugee Crisis. **Middle East Institute**. 19 set. 2017. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/europes-islamophobia-and-refugee-crisis>. Acesso em: 12 set. 2019.

ÖZDEN, Senay. **Syrian refugees in Turkey**. 2013.

PECK, A. B.; CARNEIRO FILHO, C. A formação do Estado-tampão e suas implicações no mundo contemporâneo. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 27-38. Disponível em: <https://www.editoraleta1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p27-38.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

PHILLIPS, Christopher. **The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East**. Yale University Press, 2016.

PIERINI, M. **In search of an EU role in the Syrian war**. Carnegie Endowment for International Peace, 2016.

PLAKOUDAS, Spyridon. Putin, Assad, and Geopolitics. **Middle East Review of International Affairs**, v. 19, n. 3, 2015, p. 34-40. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Spyridon_Plakoudas/publication/296638852_Putin_Assad_and_Geopolitics/links/56d70d0608aee1aa5f75c29d.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

RT News. EU MEMBERSHIP TURKEY'S STRATEGIC GOAL, VISA EXEMPTION WILL ACCELERATE THAT PROCESS – ERDOGAN. [s.l.], 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.rt.com/news/342394-erdogan-turkey-eu-visa/>. Acesso em: 18 set. 2019.

SÁ, Rui; RAMOS, João Fernando. Guerra na Síria resulta da luta pelo controlo do gás e do petróleo do golfo. **RTP Notícias**. 19 Dez, 2016, 22:57. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/guerra-na-siria-resulta-da-luta-pelo-controlo-do-gas-e-do-petroleo-do-golfo_v970540. Acesso em: 25 abr. 2019.

ŞAHİN, Nur Muhammed; KÖSEBALABAN, Hasan T. **Dealing with Refugee Crises. Why Turkey had to sign the refugee agreement**. 2016.

SARAIVA, Luís Eduardo. A Turquia face a uma nova periferia europeia. **IDN Brief**, 2012. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7766/1/idnbrief_marco2012.pdf. Acesso em: 08 set. 2019.

ŠTERBENC, P. How to understand the war in Syria. **Annales**, Koper, v. 28, n. 1, 2018, p.13-28.

SÜMER, Fahrettin. Turkey's Changing Foreign Policy and the Arab Spring. **The Innovation Journal**, v. 18, n. 1, p. 1, 2013

SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS (SOHR). **More than 570 thousand people were killed on the Syrian territory within 8 years of revolution demanding freedom, democracy, justice, and equality.** 15 mar. 2019. Disponível em: <http://www.syriahr.com/en/?p=120851>. Acesso em: 26 abr. 2019.

TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. **Address by H.E. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the High Level Segment Meeting During the 64th Excom Meeting of UNHCR, Geneva, 30 September 2013.** Genebra, 30 set. 2013. Disponível em: <http://www.mfa.gov.tr/address-by-h e -ahmet-davutoglu -minister-of-foreign-affairs-of-turkey -at-the-high-level-segment-meeting-during-the-64th-excom.en.mfa>. Acesso em: 03 set. 2019. x

TURQUIA. Ministry of Foreign Affairs. **Remarks by Mr. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of Turkey at the Geneva II Conference, Montreux, 22 January 2014.** Montreux, 22 jan. 2014. Disponível em: http://www.mfa.gov.tr/remarks-by-mr_-ahmet-davutoglu -minister-of-foreign-affairs-of-turkey-at-the-geneva-ii-conference -montreux -22-january-2014.en.mfa. Acesso em: 02 set. 2019.

ÜLKER, Erol. **Assimilation, Security and Geographical Nationalization in Interwar Turkey: The Settlement Law of 1934.** [s.l.], jul. 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ejts/2123>. Acesso em: 02 set. 2019.

UNHCR. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.** Genebra. 26 jan. 2007. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019;

_____. **UNHCR Global Appeal 2015 Update: EUROPE.** [s.l.], 2014. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5461e5f80.html>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Turkey Response Plan: January to December 2013.** [s.l.], 2013. Disponível em: <https://www.unhcr.org/en-us/51b0a6689.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. **UNHCR Global Appeal 2016-2017 Update: EUROPE.** [s.l.], 2015:2. Disponível em: <https://www.unhcr.org/564da0e5a.html>. Acesso em: 17 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Serviço Europeu de Polícia (Europol)**. [s.l.], [s.d.]. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pt. Acesso em: 23 set. 2019.

UNICEF. **The Conditional Cash Transfer for Education (CCTE) Programme**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/turkey/en/conditional-cash-transfer-education-ccte-programme>. Acesso em: 11 set. 2019.

UNITED NATIONS. **Refugee and Migrants**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/definitions>. Acesso em: 13 set. 2019

VAN DEN BERG, Chagit. **Stuck beyond the deal-Europe for sale at the borders of humanity**: Understanding the causes and causalities behind the changes in migration policy of the European Union leading up to the formation of the EU-Turkey Refugee Deal in 2015. Tese (Mestrado em Ação Humanitária e Conflito – Faculdade de Teologia Universidade de Uppsala), 2017. Disponível em: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1105437&dswid=-5123>. Acesso em: 10 jul. 2019.

VIEIRA, Pedro Antônio. O nacionalismo metodológico na economia e a Economia Política dos Sistemas-Mundo como possibilidade de sua superação. **Estudos do CEPE**, n. 42, p. 78-94, 2015. DOI: 10.17058/cepe.v0i42.6204. Acesso em: 26 abr. 2019.

WELDES, Jutta. Constructing national interests. **European journal of international relations**, v. 2, n. 3, p. 275-318, 1996.

WORLD BANK. **The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria**. [s.l.]. 10 jul. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria>. Acesso em: 17 jul. 2019.

YACKLEY, Ayla Jean. Turkey's Erdogan accuses West of hypocrisy over Paris attacks. **REUTERS**. [s.l.], 12 jan. 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-france-shooting-erdogan/turkeys-erdogan-accuses-west-of-hypocrisy-over-paris-attacks-idUSKBN0KL23M20150112>. Acesso em: 31 ago. 2019.

ZARAGOZA-CRISTIANI, J. Containing the Refugee Crisis: How the EU Turned the Balkans and Turkey into an EU Borderland. **The International Spectator**, [s.l.], v. 52, n. 4, p. 59-74, 2 out. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1375727>. Acesso em: 26 abr. 2019.