DOI: 10.30612/rmufgd.v13i26.17376

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Negociações para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo: desafios acerca do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades

Silvana Schimanski
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: silvana.schimanski@ufpel.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-9405-4653

Paola de Moraes Meine
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: paolammeine@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0004-3466-8065

Resumo: O aumento dos fluxos migratórios de 2015 na Europa impulsionou os membros da União Europeia a discutirem a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, mecanismo que estabelece normas e regras para o tratamento dos requerentes de asilo no bloco. Uma das respostas da Comissão Europeia foi proposta em 2020: o Novo Pacto de Migração e Asilo, cujas negociações estão em andamento. Este trabalho tem por objetivo analisar o contexto das negociações, especialmente no que tange ao princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades. Trata-se de um estudo de abordagem qua-

litativa, desenvolvido a partir de fontes bibliográficas e documentais, com finalidade analítico-descritiva. Conclui-se que, apesar da proposta do Novo Pacto ter incorporado tal princípio como um dos pontos principais da reforma, a solução tem sido considerada pouco significativa para suas normas e regras. Ainda que a proposta tenha circulado há mais de dois anos e que o consenso mínimo tenha sido alcançado para avançar no âmbito do bloco, destaca-se a falta de convergência no processo de tomada de decisão entre os membros acerca do sensível tema.

Palavras-chave: União Europeia; migrações; Novo Pacto de Migração e Asilo; princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades

Negotiations to reform the Common European Asylum System: challenges regarding the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities

Abstract: The increase in migratory flows in Europe in 2015 boosted the European Union Member States to discuss the reform of the Common European Asylum System, a mechanism that establishes norms and rules for the treatment of all asylum seekers in the bloc. One of the answers of the European Commission was proposed in 2020: the New Pact on Migration and Asylum, whose negotiations are in progress. The objective of this article is to analyze the context of the negotiations, especially regarding the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities. The qualitative research approach was grounded on bibliographic and documental sources, with a descriptive-analytical purpose. We conclude that, although the proposal of the New Pact incorporated the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities as a key point of the reform, the solution has been considered of little significance for its norms and rules. Although the proposal has been circulating for more than two years and a minimum consensus has been reached to advance within the bloc, the lack of convergence in the decision-making process among members on this sensitive issue stands out.

Keywords: European Union; migration; New Pact on Migration and Asylum; principle of solidarity and fair sharing of responsibilities

Negociaciones para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: retos en torno al principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades

Resumen: El aumento de los flujos migratorios en Europa en 2015 hizo que los miembros de la Unión Europea discutieran la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, mecanismo que establece normas y reglas para el tratamiento de los solicitantes de asilo en el bloque. Una de las respuestas de la Comisión Europea se propuso en 2020: el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, cuyas negociaciones aún están

en curso. Este trabajo tiene como objetivo analizar el contexto de las negociaciones, especialmente en lo que se refiere al principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. Se trata de un estudio con abordaje cualitativo, elaborado a partir de fuentes bibliográficas y documentales, con finalidad analítico-descriptiva. Se concluye que, aunque la propuesta del Nuevo Pacto haya incorporado el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades como un punto clave de la reforma, la solución ha sido considerada de poca trascendencia para sus normas y reglas. Si bien la propuesta circula desde hace más de dos años y se ha logrado un mínimo consenso para avanzar dentro del bloque, se destaca la falta de convergencia en la toma de decisiones entre los miembros sobre este sensible tema.

Palabras clave: Unión Europea; migraciones; Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo; principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades

Recebido em: 31/07/2023
Aceito em: 13/01/2025

INTRODUÇÃO

A reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem sido uma das principais pautas da União Europeia (UE) desde 2015, quando milhões de solicitações de asilo[1] foram formalizadas. Nesse período, o fluxo migratório aumentou de forma exponencial, atingindo a marca de 1.282.690 requerentes naquele ano (EUROSTAT, 2022a). Em 2016, houve uma leve queda no número de pedidos, que seguiu caindo até o ano de 2018, quando 625.575 pessoas solicitaram proteção internacional em algum país do bloco europeu. Em 2019, o número de solicitantes subiu para 698.760 (EUROSTAT, 2022a). O início da pandemia da Covid-19 registrou 472.395 pedidos de asilo, período de queda que voltou a subir em 2021, atingindo a marca de 630.550 (EUROSTAT, 2022a).

Em 2021, a maioria das primeiras solicitações de asilo foi apresentada pelos requerentes nos seguintes países: Alemanha (102.500), Espanha (86.400), França (81.700), Grécia (37.900) e Itália (21.300). Com 148.200 pedidos registrados, a Alemanha foi responsável por 27,7% de todos os primeiros pedidos na UE, seguida de França (103.800), Espanha (62.000), Itália (43.900) e Áustria (36.700) (EUROSTAT, 2022b). Relativamente ao tamanho da população, o Chipre recebeu o maior número de primeiras solicitações de asilo no quarto trimestre de 2021, com 5.125 requerentes por milhão de habitantes (EUROSTAT, 2022b). Por outro lado, os países que menos receberam solicitantes durante esse período, em comparação com suas populações, foram: Hungria (1 requerente por milhão de habitantes), Estônia (13), Eslováquia (13) e República Tcheca (22), dados que evidenciam o desequilíbrio no recebimento de solicitantes de asilo (EUROSTAT, 2022b).

É importante pontuar que, em fevereiro de 2022, a invasão ao território da Ucrânia pela Rússia causou um aumento significativo no número de solicitações de asilo na UE, especialmente nos países do leste europeu. Devido ao aumento do fluxo de refugiados, em março de 2022 a UE ativou a Diretiva relativa à proteção temporária, método de emergência usado pelo bloco europeu para lidar com deslocamentos em grande escala (CONSILIUM, 2022a). Esse ce-

1 O requerente de asilo (*asylum seeker*), conceito próprio do contexto europeu, refere-se ao indivíduo que efetua um pedido formal de proteção internacional em outro país, com o intuito de adquirir o *status* de refugiado (EUROPEAN COMMISSION, 2022a). Geralmente, abandona seu país devido a riscos e perseguições, diferenciando-se assim dos migrantes, que realizam o deslocamento voluntário, possuindo a opção de retornar ao país de origem sem riscos. O refugiado é indivíduo que está fora de seu país devido ao temor de perseguição sobre questões de raça, origem, nacionalidade, opinião política, pertencimento a determinado grupo social ou religião, existência de conflitos armados ou graves e generalizadas violações de direitos humanos. O *status* de "refugiado" aplica-se a pessoas forçadas a deixar seu país de origem, sem condições de retorno devido à ausência da devida proteção estatal. Nesse contexto, um refugiado pode ser solicitante de asilo (refúgio). Devido a outra forma de proteção internacional, chamada "proteção subsidiária" – e que, por vezes, é concedida aos solicitantes de asilo –, nem todos os requerentes de asilo são reconhecidos como refugiados (EUROPEAN COMMISSION, 2022b).

nário trouxe um senso de urgência para a temática, o que acabou colocando o Novo Pacto de Migração e Asilo (NPMA) no centro das discussões das instituições europeias.

Considerando que um número específico de países da UE lida com a maior parte das demandas e recebimento dos solicitantes de asilo, a opinião pública e líderes de governo têm pressionado por mecanismos que garantam maior equilíbrio de responsabilidades no bloco. Os países da "linha de frente" no recebimento de migrantes demandam melhorias básicas no NPMA. Em reunião em março de 2021 na cidade de Atenas, por exemplo, os ministros responsáveis pelas questões migratórias de Grécia, Itália, Chipre, Malta e Espanha discutiram suas exigências. Segundo o ministro grego, Notis Mitarachi, "há um desequilíbrio entre as obrigações dos países receptores primários e o mecanismo impreciso de solidariedade do resto da União Europeia" (UOL, 2021, s.p.).

Na literatura que aborda as questões migratórias da UE, um grupo de autores explora a temática por meio da análise dos impactos institucionais causados pelo aumento da demanda, focando em como a situação vem afetando a integração dos membros do bloco (CORRÊA; DE BRUM, 2018; PFLUCK, 2018; THYM, 2022). Outros autores têm explorado a política migratória da UE por meio da análise jurídica de seus tratados, diretivas e regulamentos (como o Regulamento Dublin III), citando as fragilidades de um dos principais pilares do SECA (DA SILVA, 2019; DE AMORIM, 2021; TEIXEIRA, 2020).

Buscando contribuir para o primeiro grupo, a partir dos conceitos oferecidos pela abordagem de regimes internacionais (KRASNER, 2012; BARKIN, 2006), este trabalho busca identificar se houve convergência quanto às expectativas dos membros da UE em torno do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades nas negociações do NPMA. Para tal, utiliza-se de abordagem qualitativa e de consulta a fontes bibliográficas e documentais e tem finalidade analítico-descritiva. Como veremos, a análise permite concluir que os Estados que integram o bloco convergem quanto à necessidade de reforma do SECA, mas não há consenso em torno das propostas que envolvem o princípio mencionado acima.

A INSTITUCIONALIDADE DA UE

As organizações internacionais de integração regional podem ser entendidas como "[...] um resultado institucional específico de um processo de integração regional, que inclui um documento básico constituinte e a criação de uma sede com um secretariado permanente" (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 160). A UE enquadra-se nessa classificação, na medida em que representa a consolidação formal de um projeto político de integração em grande parte da Europa, que possui uma organização internacional e um conjunto de princípios, normas e regras que orientam o comportamento de seus Estados-membros.

Barkin (2006) ensina que a abordagem institucionalista formal do estudo das organizações internacionais tem como ponto de partida o documento constitutivo da respectiva entidade (usualmente o texto de um tratado internacional) e costuma focar em aspectos relacionados à estrutura burocrática da organização, tais como sua sede, seus membros, seus poderes, sua estrutura de votos e seu mecanismo de financiamento.

No caso da UE, cuja sede se encontra em Bruxelas (Bélgica), seu documento constituinte é o Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993. Trata-se de uma união econômica e política, atualmente formada por 27 Estados-membros. Sua origem se assenta em complexos processos com início após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), primeira etapa da integração regional formada por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (COSTA, 2020).

Alguns anos após a criação da CECA, seus países fundadores instituíram, em 1957, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), esta última com a finalidade de estabelecer metas para a consolidação de um mercado comum entre seus membros (HERZ; HOFFMANN, 2004). Ao longo dos anos, a CEE permitiu a adesão de outros Estados europeus, com o primeiro alargamento do bloco em 1973, com a entrada de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (COSTA, 2020). Apesar dessa ampliação, a integração econômica e monetária ficou estagnada até 1986 (HERZ; HOFFMANN, 2004), quando a aprovação do Ato Único Europeu (AUE) definiu como uma de suas metas a criação de um mercado comum até finais de 1992.

Nesse contexto, vale também ressaltar a contribuição do Acordo de Schengen, que, desde 1985, garante a liberdade de circulação entre 27 países, por meio de um conjunto harmonizado de regras hoje conhecido como "Código das Fronteiras Schengen", que busca assegurar as fronteiras internas por meio do reforço às fronteiras externas[2] (CONSILIUM, 2024).

A Europa deu passos importantes em sua integração regional em 1993, com a criação da UE por meio do Tratado de Maastricht e a entrada em vigor do Mercado Único, com suas "quatro liberdades" (livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais) (PARLAMENTO EUROPEU, 2018). Desta forma, a UE fundamenta-se em quatro tratados: o Tratado Constitutivo da CECA (1951); o Tratado Constitutivo da CEE (Tratado de Roma, de 1958); o Tratado Constitutivo da Euratom (1958); e o Tratado da UE (Tratado de Maastrich, de 1992).

Esses instrumentos vinculativos estabelecem o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão acerca de diferentes temas. Um projeto cujo início foi impulsionado pela base econômica, atualmente institucionaliza vasta gama de assuntos entre seus membros: entre eles, migração e asilo, política externa, desenvolvimento, mudanças climáticas, segurança e defesa (COSTA, 2020).

2 A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e o Sistema de Informação Schengen (SIS) são instituições relevantes nesse contexto.

Segundo Barkin (2006), o estudo das organizações internacionais inspirou os pesquisadores a formular o conceito de regimes internacionais, buscando teorizar os efeitos destes sobre o comportamento dos Estados. Nos anos 1980, Stephen Krasner apresentou a seguinte definição de "regime internacional" (2012, p. 94):

> Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Diante da amplitude do conceito acima, Krasner (2012) defende a importância de análises atentas a processos de tomada de decisão que levam à formulação de normas e regras. Além disso, destaca a necessidade de expectativas convergentes em torno de determinados assuntos, reconhecendo que os resultados ou efeitos serão sempre os possíveis, a partir dos pontos de convergência viáveis.

Barkin (2006) lembra que esse conceito foca nos Estados como fonte dos resultados na política internacional e, nesse sentido, o conceito de regimes internacionais contribui para analisar os efeitos das variáveis sobre as expectativas e os comportamentos dos Estados. Assim, para compreender como ocorrem as negociações no âmbito da UE, é necessário rememorar as principais instituições nas quais interagem seus Estados-membros, bem como as suas principais funções.

Estrutura institucional da UE

A estrutura do bloco europeu é formada por sete instituições e inúmeros organismos e agências[3]. As quatro principais instituições políticas são: o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu. Olivier Costa (2020) ensina que o poder executivo da UE é composto pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia; e o poder legislativo é composto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE (conhecido informalmente como "Conselho de Ministros") (COSTA, 2020).

3 As sete instituições da União Europeia são: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, a Comissão Europeia, o Conselho da UE, o Tribunal de Justiça da UE, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas Europeu.

CC BY NC SA

O Conselho Europeu é responsável por definir as orientações e prioridades políticas gerais do bloco, representando o nível mais elevado de cooperação política entre os países da UE (EUROPEAN UNION, 2022a). Formado pelos chefes de Estado e de governo dos Estados-membros, pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, além do presidente da Comissão Europeia e de um presidente próprio, o Conselho Europeu discute e identifica medidas a serem tomadas (geralmente por consenso) a respeito de questões políticas consideradas prioritárias (COSTA, 2020).

Tais deliberações podem vir a ser transformadas em atos legislativos, por meio do trabalho do Conselho da UE, do Parlamento e da Comissão Europeia. Esta última é responsável pela elaboração de propostas legislativas e a execução da legislação, além de desempenhar um papel essencial na implementação de políticas e nos orçamentos anuais (EUROPEAN UNION, 2022b). Entre suas principais funções, a Comissão possui o poder da iniciativa legislativa, é a guardiã dos tratados firmados no âmbito do bloco, além de ser a representante externa da UE (COSTA, 2020). É composta por uma equipe de 27 comissários responsáveis por diretórios gerais e pelo presidente da Comissão (HERZ; HOFFMANN, 2004). As decisões são tomadas por consenso e, em alguns casos, por maioria simples (EUROPEAN UNION, 2022b).

Considerado o órgão com maior legitimidade democrática da UE (HERZ; HOFFMANN, 2004), o Parlamento Europeu é formado por 705 eurodeputados, eleitos por sufrágio universal direto a cada cinco anos (COSTA, 2020), agrupados por filiação política. Entre seus principais poderes, destacam-se: legislar, controlar, nomear e aprovar orçamentos (COSTA, 2020). Como colegislador, o Parlamento adota legislação, ao lado do Conselho da UE, com base em propostas da Comissão Europeia. A votação dentro do Parlamento ocorre por maioria simples ou dois terços (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Por fim, o Conselho da UE é composto por representantes dos Estados-membros a nível ministerial, autorizados a assumir compromissos em nome de seus governos. O Conselho é composto pela Alta Representação para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, pela Presidência, pela Secretaria-Geral, pelo Comitê de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-membros (COREPER) e pelos comitês e grupos de trabalho (Costa, 2020). Em conjunto com o Parlamento Europeu, o Conselho adota a legislação proposta pela Comissão e aprova o orçamento anual. Além disso, define a política externa e de segurança do bloco, com base nas conclusões do Conselho Europeu, e celebra acordos internacionais (COSTA, 2020). As decisões tomadas dentro do Conselho da UE requerem, geralmente, maioria qualificada (EUROPEAN UNION, 2022c).

Os processos de tomada de decisão do bloco europeu são orientados por princípios previamente definidos em suas normas e regras, como liberdade, democracia e respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, previstos no Tratado de Maastricht (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). Em relação às normas, há como exemplo o próprio Tratado

CC BY NC SA

de Maastricht, que vincula os membros em termos de direitos e obrigações relacionados à condução de suas políticas. As regras, por sua vez, são mais específicas, indicando de forma detalhada como os direitos e obrigações dos membros serão colocados em prática.

O princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades e o princípio da não repulsão[4] constam em regras específicas no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Em relação ao primeiro, é previsto no contexto da proteção e acolhimento dos solicitantes de asilo e refugiados. Ou seja, há um entendimento de que deve haver a partilha equitativa dos solicitantes de asilo entre os membros do bloco (artigo 80). No artigo 78 do TFUE, é garantida a observância do princípio da não repulsão, que proíbe que o Estado no qual se encontra o solicitante do *status* de refugiado o retorne ao país em que esteja sofrendo algum tipo de ameaça (MARKMAN; MISAILIDIS, 2019).

Porque as expectativas dos atores sobre os diversos temas de política internacional são variadas – mesmo em instâncias altamente institucionalizadas e com objetivos integracionistas –, buscar convergências nas negociações sempre envolve uma equação complexa, seja no sentido de criar normas e regras, ou de revisá-las. Por isso, é fundamental compreender, em cada uma dessas instituições, os processos que levam à tomada de decisão em cada instituição, ou seja, as "práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva" (KRASNER, 2012, p. 94).

O processo de tomada de decisão na UE

Em contraste com o método intergovernamental utilizado nas decisões referentes à política externa e de segurança comum (EUROPEAN UNION LAW, 2022a), a tomada de decisão dentro do bloco europeu está ancorada no método comunitário (COSTA, 2020), no qual desempenham papel central as instituições supranacionais da UE, o que implica o uso do Processo Legislativo Ordinário (PLO), conforme artigo 294 do TFUE (2016).

O processo tem início na Comissão Europeia, que, como vimos, é a instituição responsável por apresentar uma proposta legislativa ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE. As propostas legislativas da Comissão costumam ser feitas com base nas conclusões adotadas pelos chefes de Estado ou de governo que compõem o Conselho Europeu, encarregados de definir a direção política geral do bloco (COSTA, 2020). Após o recebimento da proposta da Comissão, o Parlamento adota uma posição por maioria simples em primeira leitura e transmite-a ao Conselho da UE.

Se as duas instâncias estiverem alinhadas em seu posicionamento, o ato é adotado com a formulação correspondente. Caso contrário, o Conselho adotará sua própria posição, a qual

4 Trata-se de um princípio também conhecido como "*non refoulement*" ou "não devolução", previsto no artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).

será então enviada ao Parlamento, que possui prazo de três meses para fazer uma análise do posicionamento do Conselho e enviar sugestões de alteração, caso existam. Conforme artigo 294, o Conselho possui igual prazo para analisar a proposta dos parlamentares. Caso finalmente haja concordância entre as duas instâncias, o ato é adotado; do contrário, é convocado o Comitê de Conciliação (COSTA, 2020).

Reunindo membros do Conselho da UE (ou seus representantes) e do Parlamento Europeu, o Comitê de Conciliação é responsável por chegar a um projeto comum entre as posições do Conselho e do Parlamento. Tendo sido aprovada a nova legislação, a Comissão Europeia deve observar o cumprimento das decisões em todos os Estados-membros, enquanto o Tribunal de Justiça da UE, órgão judicial do bloco, deve resolver eventuais discordâncias.

No tocante à negociação do NPMA, a Comissão Europeia apresentou a proposta de reformar o SECA em setembro de 2020. Em junho de 2023, representantes dos Estados-membros e do Conselho Europeu concordaram com uma proposta que tramitará no Parlamento e no Conselho da UE, responsáveis por aprovar a legislação (EUROPEAN COMMISSION, 2023). Como veremos na próxima seção, já houve avanços no que se refere ao Regulamento Eurodac, ao Regulamento de Triagem e a um mecanismo de solidariedade voluntária (FRENCH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022).

O SECA

Os membros da UE compartilham de uma responsabilidade comum no tocante ao acolhimento de refugiados, devendo seguir os mesmos princípios, normas e regras a fim de receber a todos de modo uniforme. É nesse sentido que, na reunião especial de Tampere do Conselho Europeu, realizada em 1999, foi acordado o estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), baseado na aplicação integral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999).

O SECA é composto por cinco instrumentos legislativos, que buscam estabelecer padrões para a análise de solicitações e recebimento de refugiados nos Estados do bloco, e a Agência da União Europeia para o Asilo, que oferece apoio técnico (EUROPEAN COMMISSION, 2022c). Os cinco instrumentos legislativos são: (i) a Diretiva de Procedimentos de Asilo; (ii) a Diretiva de Condições de Recepção; (iii) a Diretiva de Qualificação; (iv) o Regulamento de Dublin (Regulamento UE Nº 604/2013, ou Dublin III); e (v) o Regulamento do Sistema Eurodac.

A Diretiva de Procedimentos de Asilo, adotada em 2005 e reformulada em 2013 pelo Conselho da UE, tem como objetivo definir regras sobre os procedimentos nos Estados-membros para a concessão e retirada do estatuto de refugiado (EUROPEAN UNION LAW, 2013a). A Diretiva busca garantir que haja uma análise justa e eficiente dos pedidos de asilo nos países

CC BY NC SA

do bloco. Para isso, foram estabelecidos prazos para as análises das solicitações, regras para o registro e apresentação dos pedidos, além de assistência jurídica e treinamento dos responsáveis pela análise dos pedidos, a fim de que sejam garantidos os direitos dos requerentes de asilo (EUROPEAN COMMISSION, 2022d).

A Diretiva de Condições de Recepção, adotada em 2003 e reformulada dez anos depois, busca assegurar as mesmas condições de vida para todos os solicitantes de asilo na UE, tais como: alojamento, alimentação, emprego, vestuário, educação e cuidados de saúde. Além disso, oferece assistência aos mais vulneráveis, principalmente os menores não acompanhados e as vítimas de tortura (EUROPEAN COMMISSION, 2022e).

A Diretiva de Qualificação, validada em 2004 e alterada em 2011, é responsável por estabelecer os fundamentos a respeito da concessão e retirada do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária. Além disso, também determina quais são os direitos das pessoas que recebem proteção internacional – por exemplo, direito a autorização de residência, documento de viagem, acesso ao emprego, acesso à educação, assistência social e cuidados de saúde (EUROPEAN COMMISSION, 2022f).

O Regulamento de Dublin III, em vigor desde 2013, é o resultado de uma série de alterações feitas no âmbito do bloco europeu no Sistema de Dublin, base do sistema de asilo e refúgio do bloco. O Regulamento de Dublin foi estabelecido em 1990 e atualizado em 2003 e 2013 (CONSILIUM, 2022b). Por ser um regulamento do Conselho, é considerado um ato legislativo que deve ser adotado por todos os membros da UE (EUROPEAN UNION, 2022d). Seu principal objetivo é definir qual membro é responsável pela análise de um pedido de asilo feito por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (EUROPEAN COMMISSION, 2022g).

Ainda, o Regulamento de Dublin III aponta uma hierarquia de critérios sobre qual país possui a responsabilidade de análise de um pedido de asilo, sendo eles: unidade familiar, posse de documentos de residência ou vistos, entrada ou estadia irregular e entrada com isenção de visto (EUROPEAN UNION LAW, 2013b). No entanto, na maioria dos casos, o critério da entrada irregular é o mais comum, o que significa que o Estado-membro através do qual o requerente de asilo entrou pela primeira vez na UE é responsável pela análise do pedido de asilo (WILKINS; MACDONALD, 2019).

O Regulamento do Sistema Eurodac, acordado inicialmente em 2003 e modificado em 2013, consiste em um sistema que busca auxiliar na aplicação efetiva do Regulamento de Dublin III (EUROPEAN UNION LAW, 2013c). O Eurodac é a base de dados biométricos da UE, que concentra impressões digitais de todos os requerentes de asilo e cidadãos de países fora do bloco. Com a ampliação do Sistema Eurodac, através do Regulamento UE Nº 603/2013, passou a ser possível fazer a comparação das impressões digitais por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, para fins de investigação e prevenção de infrações terroristas ou de outras infrações penais graves (EUROPEAN UNION LAW, 2022b).

Os instrumentos legislativos do SECA passaram por inúmeras alterações dentro das instituições europeias ao longo dos anos e, apesar disso, são apontadas fragilidades em sua implementação. Existe a expectativa, especialmente por parte dos membros mais sobrecarregados do bloco, de que o NPMA promova reformas nestes cinco instrumentos legislativos quanto à melhor distribuição das responsabilidades em matéria de asilo.

Negociações para a reforma do SECA

Desde 2015, as instituições europeias começaram a discutir sobre pontos-chave para as dinâmicas migratórias dentro do bloco, como o Sistema de Dublin, a partilha equitativa de responsabilidades entre os membros e as condições de recepção daqueles que buscam por proteção internacional. É importante pontuar que, em 2016, houve uma tentativa da Comissão Europeia de reformar o SECA por meio de dois pacotes de propostas. No entanto, naquele ano, os membros da UE falharam em chegar a um acordo (THYM, 2022).

Foi em setembro de 2020 que a Comissão Europeia lançou a proposta do NPMA, composta por cinco instrumentos legais, três recomendações e um documento guia, além de possuir quatro elementos constitutivos (EPRS, 2021). As cinco propostas legislativas são: (i) Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração; (ii) Regulamento de Crise e Força Maior; (iii) Proposta Revisada do Regulamento de Procedimentos de Asilo; (iv) Regulamento de Triagem; e (v) Proposta Revisada do Regulamento Eurodac (EPRS, 2021).

O Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração visa substituir o Regulamento de Dublin III, que há anos sobrecarrega os países considerados "porta de entrada" da UE. Esse novo arcabouço promete assegurar princípios e estruturas necessárias para uma abordagem integrada da política de migração e asilo, que garanta uma partilha justa de responsabilidades (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Porém, o novo Regulamento já sugere que a promessa será parcialmente cumprida, uma vez que o próprio Pacto afirma que não alterará os critérios atuais que estabelecem o membro responsável pela análise de um pedido (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

O novo mecanismo de solidariedade trazido pelo Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração é ambíguo, já que estipula que todos os membros são obrigados a contribuir com a divisão de responsabilidades, mas têm liberdade para escolher a forma com que o farão (recolocação, patrocínio de regressos e/ou capacitação) (MOVILEANU, 2021), que serão exploradas no item 3.2. Nota-se que o novo Regulamento traz um mecanismo flexível de solidariedade, em detrimento de uma solidariedade obrigatória, que seria uma obrigação legal garantida pelo artigo 80 do TFUE (DE BRUYCKER, 2022).

A proposta de um Regulamento de Crise e Força Maior estabelece regras processuais adequadas e um mecanismo de solidariedade rápido e efetivo para situações de crise, como

CC BY NC SA

foram classificados os fluxos migratórios de 2015. O novo instrumento seria acionado em contextos excepcionais de fluxos massivos de nacionais de países terceiros ou apátridas que chegam à UE, comprometendo o funcionamento do SECA (CONSILIUM, 2022b).

Nesse caso, o mecanismo de solidariedade estabelecido no Regulamento de Gestão de Asilo e Migração seria acionado, mas com adaptações para responder a situações de crise, como um procedimento simplificado com prazos reduzidos para o acionamento do mecanismo de solidariedade obrigatório e a ampliação do escopo do mecanismo de recolocação compulsória (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Além disso, também é previsto um novo *status* de proteção imediata para pessoas que sofrem risco alto de violência devido a conflitos armados (CONSILIUM, 2022b).

Uma das críticas feitas pelo Conselho Europeu sobre Refúgios e Exílios (ECRE, sigla em inglês) ao Regulamento de Crise e Força Maior diz respeito à falta de uma definição específica para os termos "força maior" e "crise" (ECRE, 2021). O caráter vago de tais definições preocupa o ECRE, pois abre a possibilidade de uso indevido do mecanismo criado pela Comissão. O ECRE também critica a ausência de especificação nas disposições sobre "patrocínio de regressos", mecanismo segundo o qual um membro se compromete a patrocinar o retorno de um migrante irregular que se encontra em algum outro país da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2020). O ECRE demonstra preocupação em relação a como os direitos humanos dos migrantes estariam garantidos durante esse processo (ECRE, 2021). Esse ponto também foi objeto de crítica de organizações não governamentais (ONGs), que acusam a Comissão de ter cedido às posições dos governos anti-imigração em meio às negociações sobre o NPMA, em busca de um consenso mínimo (PELLICER, 2020).

A proposta de 2020 que revisa o Regulamento de Procedimentos de Asilo, sugerido em 2016 pela Comissão, altera apenas os pontos em que não houve consenso entre os membros naquele ano. O objetivo desse Regulamento é substituir a Diretiva de Procedimentos de Asilo de 2013, a fim de simplificar os procedimentos de asilo dentro da UE (EUROCID, 2022). Tal proposta tem sido duramente criticada por seu caráter discriminatório, tendo em vista que apenas acelera os procedimentos para solicitantes de determinados países[5] (COMISIÓN ESPAÑA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2022).

Outra crítica feita ao NPMA diz respeito à fase de pré-entrada (triagem), na qual, segundo a proposta do Regulamento de Triagem, o requerente de asilo que não cumpre com as condições de entrada estipuladas pelo bloco europeu não possui o direito de entrar no território da UE. No entanto, esse é o caso da maioria das pessoas que solicitam proteção internacional (ECRE, 2020). Ainda, de acordo com a Comissão Espanhola de Ajuda ao Refugiado (2022), os

5 De acordo com o artigo 3 da Convenção de Genebra, a análise de um pedido de asilo deve ser não-discriminatória, ou seja, nunca deve ser baseada na nacionalidade do requerente (ONU, 1951).

nacionais de países terceiros localizados nas fronteiras europeias já estão no território da UE e, dessa forma, devem ter seus direitos assegurados.

Além disso, existe a preocupação em torno do local onde os solicitantes de asilo serão acomodados durante a fase de triagem, visto que esse ponto não é abordado de forma clara no NPMA. A falta de infraestrutura e de locais apropriados para acomodar essas pessoas na fronteira é alarmante, pois pode vir a causar novas crises humanitárias (FISCHER, 2021). Segundo o ECRE (2020), os colegisladores deveriam fazer uma emenda no Regulamento de Triagem, de modo a garantir que um solicitante de proteção internacional que se encontra em processo de triagem tenha seus direitos garantidos pela Diretiva de Condições de Acolhimento.

Outro instrumento legislativo trazido no NPMA é a Proposta Revisada do Regulamento Eurodac, que busca tornar mais eficiente o movimento dos solicitantes de asilo e das pessoas em situação irregular na UE (CONSILIUM, 2022c). A proposta é ampliar a base de dados Eurodac com a incorporação de imagens faciais, aprimorar o processo dos retornos e incluir informações sobre nacionais de países terceiros em situação ilegal na UE que não pediram asilo (CONSILIUM, 2022b). O objetivo do Regulamento Eurodac é facilitar a aplicação do Regulamento de Dublin. Por exemplo, ao comparar as impressões digitais, os países da UE podem verificar se um requerente de asilo que se encontre ilegalmente em seu território já formulou um pedido em outro país do bloco ou se um requerente de asilo entrou irregularmente no território da UE (PUBLICATIONS EUROPA, 2022).

Quando possuem interesses comuns, os membros do bloco se organizam em grupos, como no caso do Med5, formado por Espanha, Itália, Grécia, Chipre e Malta, que apresentam as mesmas demandas no tocante à defesa do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades nas negociações do Novo Pacto. De acordo com os ministros do Interior dos países do Med5, o NPMA falha em sua promessa de resolver os problemas de gestão migratória do bloco, revelados na crise de 2015 (COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2022).

Para o ministro do Interior da Espanha, Fernando Grande-Marlaska, "a nossa voz e a nossa visão sobre os desafios migratórios não deve apenas ser levada em consideração, mas deve ser uma questão central para a política europeia" (EURO WEEKLY NEWS, 2021, s. p.). No entanto, as demandas dos países do Med5 não foram priorizadas nas propostas legislativas da Comissão, visto que os membros podem escolher a forma como vão contribuir com a repartição das responsabilidades. Uma das principais críticas do Med5 está relacionada à ausência de uma solução eficiente para a pressão sentida nas fronteiras externas de países como Itália, Espanha e Chipre, sendo este último o membro da UE com o maior índice de solicitações de asilo per capita (EUROPEAN COMMISSION, 2022h).

A agenda dos países do Med5 quanto ao cumprimento do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades não é compartilhada por outros membros da UE. É o

CC BY NC SA

caso do Grupo de Visegrado (V4), formado por Eslováquia, Hungria, Polônia e República Tcheca, países com governos nacionalistas e anti-imigração, que defendem medidas mais duras na política migratória do bloco (LANDINI, 2022). Nas negociações para a reforma do SECA, o V4, ao lado de Estônia e Eslovênia, fez uma declaração sobre o NPMA, com os seguinte pontos de destaque: externalização das responsabilidades, defesa de um mecanismo de solidariedade voluntário, controle migratório e respeito à soberania dos Estados (JOINT POSITION OF POLAND, HUNGARY, SLOVAKIA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, AND SLOVENIA, 2020).

Até o segundo semestre de 2022, houve avanços em alguns pontos do NPMA, que foram acordados durante a Presidência Francesa do Conselho da UE, como no caso do Regulamento de Triagem e do Regulamento Eurodac (FRENCH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022). Alguns membros do bloco também concordaram em assinar uma Declaração sobre um novo mecanismo de solidariedade voluntária, que busca auxiliar os países do Med5. Esse novo mecanismo é, na verdade, um instrumento jurídico não vinculativo, que foi acordado por 18 membros e três países associados. As partes da Declaração comprometem-se a ajudar temporariamente os países que mais sofrem pressões migratórias de duas maneiras: recolocação e ajuda financeira (ECRE, 2022).

Como sugere Becker (2021), um dos maiores desafios da UE tem sido desvincular a política migratória e a crise humanitária contemporânea de uma agenda securitária no âmbito do bloco. Na visão da autora, o cenário limita a universalização dos direitos humanos, já que "além de reforçar o argumento da alteridade jurídica (linha que une o 'nós' e o 'outro'), fortalece a ação contrária aos fluxos migratórios externos, alimentando ainda a fronteira identitária entre comunitários e os extracomunitários" (BECKER, 2021, p. 4). Os membros da UE apenas concordaram com a criação de um mecanismo de solidariedade, mesmo que a adesão e as contribuições financeiras a este sejam voluntárias. Nesse sentido, embora seja um avanço importante para a gestão do tema migratório no âmbito da UE, a criação do referido mecanismo evidencia as divergências dentro do bloco quanto ao tema.

Ainda que a agenda das políticas de fronteira seja uma das mais sensíveis para a UE na atualidade (MOREIRA, 2021), um ponto de convergência entre os membros é a parceria com países terceiros de origem e trânsito no tocante à gestão migratória, que acaba levando à externalização das responsabilidades que os membros da UE possuem quanto ao acolhimento dos solicitantes de asilo (HADJ-ABDOU, 2021). A importância da cooperação com os países terceiros para os membros fica nítida nas declarações a respeito da dimensão externa do NPMA (NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: COMMENTS BY GREECE, ITALY, MALTA AND SPAIN, 2020; JOINT POSITION OF POLAND, HUNGARY, SLOVAKIA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, AND SLOVENIA, 2020).

A proteção das fronteiras externas, a retenção de migrantes em países parceiros da UE, a necessidade de deter a imigração irregular e o foco em colocar em prática o mecanismo do

CC BY NC SA

patrocínio de retorno são pontos de convergência entre os países do bloco. No entanto, a externalização das responsabilidades migratórias é duramente criticada pelo atual alto comissário das Nações Unidas para Refugiados, Filippo Grandi, para quem a externalização das responsabilidades não é nem legalizada, nem praticada, exercendo pressão sobre países menos equipados (HEIN, 2021).

Durante a Presidência Francesa do Conselho da UE, de janeiro a junho de 2022, os membros puderam avançar em certos pontos do NPMA, por meio de uma abordagem gradual das negociações de propostas legislativas. No segundo semestre de 2022, a República Tcheca assumiu a Presidência do Conselho e comprometeu-se a seguir com a abordagem francesa (NIELSEN, 2022).

Segundo o relatório de outubro de 2022, a respeito do NPMA, a Comissão Europeia estimula os membros a avançarem para um acordo quanto ao Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração e em todas as propostas que envolvam lidar com situações de crise migratória (EUROPEAN COMMISSION, 2022h). Porém, as negociações em torno do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades têm sido as mais complexas, ainda sem consenso (NIELSEN, 2022).

Após quase três anos de negociações, a Comissão Europeia celebrou, em 8 de junho de 2023, o acordo político alcançado pelos membros para que o Conselho negocie junto do Parlamento Europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2023). Apesar da forte oposição de Hungria e Polônia e da abstenção de Bulgária, Malta, Lituânia e Eslováquia, manteve-se o entendimento de solidariedade flexível: todos os países do bloco devem contribuir com o acolhimento de migrantes, sendo opcional a forma de contribuição – se acolhimento de migrantes pelo mecanismo de realocação; pagamento de um apoio financeiro; destacamento de pessoas; ou capacitação, que pode ser posta em prática de várias maneiras, como com ajuda financeira, apoio operacional e apoio nos aspectos externos da migração.

O princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades

O artigo 80 do TFUE prevê que a política de migração e sua execução deve ser regida pelo princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades (TFUE, 2016). Enquanto a solidariedade se refere a lidar com a gestão migratória coletivamente, a partilha equitativa de responsabilidades está relacionada com a repartição concreta das responsabilidades entre os membros (BALBONI, 2021).

O NPMA reconhece que nenhum membro do bloco europeu deve assumir responsabilidades desproporcionais e que todos devem fortalecer constantemente o princípio da solidariedade (EUROPEAN COMMISSION, 2020). No entanto, embora este seja obrigatório segundo o TFUE e apesar dos esforços da Comissão Europeia no que diz respeito ao resguardo do prin-

cípio da solidariedade, segue sendo facultada aos membros a decisão de como contribuirão, como destacado acima.

Também como já mencionado, o Regulamento de Dublin III, que sobrecarrega principalmente os países do Med5, apresentou poucas alterações. O critério do primeiro país de entrada segue sendo aplicado, o que prejudica os países ao sul da Europa, que não são capazes de lidar com as pressões migratórias. O campo de refugiados de Moria (Grécia) é um exemplo da falta de infraestrutura para acolher todos os solicitantes de asilo que chegam às fronteiras: ainda que sua capacidade de recebimento seja de 2.750 pessoas, o referido campo já chegou a reunir mais de 20.000 pessoas (NADDEO, 2020). Como consequência, as condições precárias observadas ali e em outros campos de refugiados na região do Mediterrâneo atentam à dignidade humana das pessoas em situação de refúgio.

A proposta da Comissão de um Regulamento sobre Gestão de Asilo e Migração pede que os países do bloco se concentrem em medidas de solidariedade por mecanismos flexíveis, quais sejam: recolocação, patrocínio de retorno e capacitação. Apesar do Novo Pacto incentivar a concentração nas duas primeiras, faculta-se a capacitação, que pode ser posta em prática de várias maneiras, como ajuda financeira, apoio operacional e apoio nos aspectos externos da migração (EUROPEAN COMMISSION, 2020).

O primeiro mecanismo é uma das formas encontradas pela Comissão para, em meio às divergências internas ao bloco, amparar os membros mais pressionados pela chegada de grandes contingentes de solicitantes de asilo, ao permitir a realocação de pessoas nessa condição de um Estado-membro para outro onde a análise do pedido é feita (IOM, 2022). Ainda assim, o cumprimento do mecanismo de recolocação é flexível, exceto em situações caracterizadas como crise migratória, quando se torna obrigatório.

Para os países do Med5, tal proposta da Comissão é insatisfatória, pois defendem que a solidariedade não deveria ser um recurso apenas acionado em situações de pressão migratória, para utilizar a formulação do ministro de Migração e Asilo da Grécia, Notis Mitarachi (HEIN, 2021). Ainda, o Med5 questiona se a recolocação é um mecanismo suficiente para aliviar seus sistemas nacionais de recepção (MOVILEANU, 2021).

Já no patrocínio de retorno, um Estado-membro se compromete a custear, em nome de outro país da UE que se encontra sob pressão migratória, o traslado de migrantes irregulares que não têm direito de permanecer no território do bloco. Caso o migrante não tenha retornado em um período de 8 meses, deve ser transferido para o território do país responsável pelo patrocínio de seu retorno e, dessa forma, finalizar o procedimento no território do país "patrocinador" (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Para alguns membros da UE, inserir o patrocínio de retorno como uma forma de solidariedade é uma tática da Comissão para que os membros que se recusam a praticar o mecanismo de recolocação possam auxiliar de

outra maneira. Além do V4, países como Áustria, Dinamarca, Eslovênia e Estônia já declararam sua oposição ao mecanismo de recolocação de migrantes (EUROMED RIGHTS, 2020).

O mecanismo de patrocínio de retorno também é duramente criticado por aumentar a vulnerabilidade daqueles que buscam proteção internacional a novas violações de direitos fundamentais. Mais especificamente, questiona-se como a UE garantirá o retorno dos migrantes em conformidade com o direito internacional (VOSYLIUTÉ, 2021), em especial considerando a escassez de mecanismos de monitoramento na institucionalidade do bloco para o tema migratório (EUROMED RIGHTS, 2020). Cabe notar que o patrocínio de retorno pode vir a ser implementado por membros da UE conhecidos por desrespeitarem os direitos humanos e por não seguirem princípios democráticos (MORARU, 2021). O caso da Hungria, membro do V4, é emblemático: o país foi um dos únicos a votar contra o Pacto Global sobre Refugiados em 2018 e não assinou o Pacto Global para a Migração (VOSULIUTÉ, 2021).

Para a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, por exemplo, o mecanismo do patrocínio de retorno só deve ser implementado quando a decisão sobre um pedido de asilo for finalizada. Aqui, entretanto, existe a preocupação de que, com as possíveis novas regras de procedimento na fronteira, uma maior eficiência nas decisões pode prejudicar sua qualidade quanto à proteção de direitos fundamentais dos solicitantes (VOSYLIUTÉ, 2021).

Em suma, ainda que o Tribunal de Justiça da UE tenha confirmado a obrigatoriedade legal do princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades, conforme o artigo 80 do TFUE (INFOCURIA JURISPRUDÊNCIA, 2020), as propostas apresentadas pela Comissão Europeia têm permitido a reformulação do conceito de "solidariedade" na prática dos membros do bloco (VOSYLIUTÉ, 2021). Como vimos, uma das principais instituições legisladoras da UE tem sistematicamente proposto instrumentos que transformam o significado de obrigatoriedade atribuído ao referido princípio, o que não corresponde aos interesses do Med5 e agrada, em inúmeros pontos, os membros do V4, contrários à solidariedade em termos obrigatórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propostas em 2020 pela Comissão Europeia, as negociações do NPMA foram priorizadas em razão do aumento no número de solicitações de asilo na UE, trazendo um senso de urgência para a temática migratória. Como vimos neste artigo, apesar da convergência entre os membros do bloco quanto à necessidade de reformar o SECA e de certos avanços nas negociações, há divergências significativas quanto ao conteúdo da nova versão desse Sistema, principalmente no tocante ao princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades.

Nesse contexto, dois grandes grupos apresentam posições divergentes: o Med5, formado pelos "portas de entrada" da UE, entre os quais Espanha, Itália, Grécia, Chipre e Malta; e o

CC BY NC SA

V4, constituído por Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia. O Med5 defende a repartição justa de responsabilidades e mais ação dos demais membros da UE para a proteção das fronteiras externas do bloco. Em contraste, outros países, principalmente aqueles agrupados no Grupo de Visegrado (V4), são favoráveis a mecanismos flexíveis de solidariedade e ao respeito à soberania dos Estados.

É possível observar que a promessa de um "novo começo" para a política migratória da UE, com mecanismos fortes de solidariedade, não se concretizou da forma como o Med5, *think tanks* e ONGs esperavam. Apesar das críticas, o NPMA reflete a atual realidade política da UE, que anuncia as dificuldades para a construção de convergências e promoção de alterações no comportamento dos Estados. Ou seja, mesmo que sejam compreensíveis as críticas em torno da proposta da Comissão Europeia, propostas legislativas mais audaciosas certamente não avançariam para o consenso em razão de possíveis restrições no âmbito do Parlamento Europeu.

Ademais, os debates sobre o NPMA têm priorizado aspectos securitários relacionados ao controle migratório, como a necessidade de frear a migração ilegal, em detrimento de discussões relacionadas a como melhorar as vias de migração legal e o respeito aos direitos dos solicitantes de asilo. Ao observar os temas em que há maior convergência entre os membros, como a parceria com países terceiros e o Regulamento Eurodac, infere-se que o tratamento do fenômeno migratório como uma ameaça à segurança é um consenso entre os membros do bloco.

Com previsão de ser negociado em sua integridade até o fim do mandato de 2019-2024, o NPMA exigirá dos atores envolvidos habilidades de negociação e vontade política a fim de que seja possível alinhar as convergências de expectativas desses atores quanto a esse importante desafio do século XXI. O Parlamento Europeu e as futuras presidências do Conselho da UE terão um significativo trabalho, principalmente nas negociações em torno das regras que envolvem o princípio da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades.

REFERÊNCIAS

BALBONI, Marco. Subsidiarity Versus Solidarity? EU Asylum and Immigration Policy. *E-International Relations*. 2021. Disponível em: https://www.e-ir.info/2021/03/29/subsidiarity-versus-solidarity-eu-asylum-and-immigration-policy/. Acesso em 23 jan. 2025.

BARKIN, J. Samuel. *International organization:* theories and institutions. New York; London: Palgrave Macmillan. 2006.

BECKER, Luzia Costa. Política Migratória e de Integração da União Europeia: Normativas, Planos e Desafios Fronteiriços. *IA policy brief series,* v. 8, n. 2, pp. 1-5, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.5213954. Acesso em 23 jan. 2025.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. *New pact on migration and asylum: risks and opportunities*. 2022. Disponível em: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-PACTO-EUROPEO_EN.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

CONSILIUM. *Infografia –Proteção temporária da UE para pessoas deslocadas*. 2022a. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/temporary-protection-displaced-persons/#:~:text=Em%204%20de%20mar%C3%A7o%20de,B%C3%B3snia%2DHerzegovina%20e%20do%20Kosovo. Acesso em 23 jan. 2025.

CONSILIUM. *EU asylum reform*. 2022b. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/. Acesso em 12 out. 2025.

CONSILIUM. *Asilo e migração: Conselho aprova mandatos de negociação sobre o Regulamento Eurodac e o Regulamento Triagem, e 21 Estados adotam uma declaração sobre solidariedade*. 2022c. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/. Acesso em 23 jan. 2025.

CONSILIUM. *O espaço Schengen em síntese.* 2024. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/#schengen. Acesso em 23 jan. 2025.

CORRÊA, Adriana dos Santos; DE BRUM, Adriana Kirchof. A União Europeia e a crise que não é somente migratória. *Conjuntura Internacional*, v. 15, n. 1, pp. 44-51, 2018.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política externa:* história, instituições e tomada de decisão. Brasília: Cidade Gráfica, 2020.

DA SILVA, Amon Elpidio. *A Reforma do Sistema Dublin da União Europeia: efetividade do princípio da solidariedade internacional e governança conflitiva.* Monografia do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, 2019.

DE AMORIM, André Ricci. Os desafios da União Europeia em matéria de proteção aos refugiados. *Revista de Direito Brasileira*, v. 28, n. 11, pp. 259-273, jan/abr. 2021.

DE BRUYCKER, Philippe. The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been. In: THYM, Daniel; ODYSSEUS ACADEMIC NETWORK (eds). *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*. Baden-Baden: Nomos, 2022, pp. 33-41.

EUROCID. *Política de asilo*. 2022. Disponível em: https://eurocid.mne.gov.pt/politica-de-asilo. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum*. 2020. Disponível: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=-COM%3A2020%3A609%3AFIN. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Statistics on migration to Europe*. 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#:~:text=Refugees%20in%20Europe,-Based%20on%20data&text=26.6%20million%20refugees%20in%20mid,at%20the%20end%20of%202020. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Asylum seeker*. 2022a. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/asylum-seeker_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Who qualifies for international protection*. 2022b. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Common European Asylum System*. 2022c. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Asylum procedures*. 2022d. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/asylum-procedures_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Reception conditions*. 2022e. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/reception-conditions_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Who qualifies for international protection*. 2022f. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Country responsible for asylum application (Dublin Regulation)*. 2022g. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Report on migration and asylum*, 2022h. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_740_1_en_act_part1_v4.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?* 2023. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). Screening out rights? Delays, detention, data concerns and the EU´s proposal for a pre-entry screening process. *Policy Note # 30,* 2020. Disponível em: https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Note-30.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

ECRE. *ECRE Comments on the Commission proposal for a regulation addressing situations of crisis and force majeure in the field of Migration and Asylum*. Fev. 2021. Disponível em: https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-COM2020-613-V2-2.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

ECRE. *ECRE Editorial: End Game of French Presidency – Passing on a Partial Reform*. 24 jun. 2022. Disponível em: https://ecre.org/ecre-editorial-end-game-of-french-presidency-passing-on-a-partial-reform/. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (EESC). *The New Migration Pact: fraught with flaws and stuck in limbo*. 26 mai. 2021. Disponível em: https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/new-migration-pact-fraught-flaws-and-stuck-limbo. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS). *The European Commission´s New Pact on Migration and Asylum: Horizontal substitute impact assessment*. 12 ago. 2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694210. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROSTAT. *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data*. 2022a. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROSTAT. *Asylum quarterly report*. 2022b. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report#Where_do_asylum_applicants_go_to.3F. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: Conclusões da Presidência*. 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROMED RIGHTS. *New Pact, Wrong Impact:* How the EU Migration Pact disadvantages both Italy and asylum seekers. Nov. 2020. Disponível em: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/11/LAYOUT-MIGRATION-EN-fin-1.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Conselho Europeu*. 2022a. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_pt. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Comissão Europeia*. 2022b. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_pt. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Conselho da União Europeia*. 2022c. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/council-european-union_pt. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. *Types of legislation*. 2022d. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection*. 2013a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013L0032. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Regulation (EU) 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection*. 2013b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013R0604. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Regulamento (UE) 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema «Eurodac»*. 2013c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32013R0603. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Glossário das sínteses: "Métodos comunitário e intergovernamental"*. 2022a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:-community_intergovernmental_methods#:~:text=O%20m%C3%A9todo%20comunit%C3%A-1rio%20%C3%A9%20caracterizado,em%20p%C3%A9%20de%20igualdade%3B%20e. Acesso em 23 jan. 2025.

EUROPEAN UNION LAW. *Eurodac: sistema europeu de comparação de impressões digitais dos requerentes de asilo*. 2022b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/eurodac-european-system-for-the-comparison-of-fingerprints-of-asylum-applicants.html. Acesso em 22 set. 2022.

FISCHER, Levin. The Proposal for a new pre-entry screening procedure at the EU external borders – lessons learned? *European Futures*. 24 set. 2021. Disponível em: https://www.europeanfutures.ed.ac.uk/the-proposal-for-a-new-pre-entry-screening-procedure-at-the-eu-external--borders-lessons-learned/. Acesso em 23 jan. 2025.

FRENCH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Results of the French Presidency of the Council of the European Union*. 30 jun. 2022. Disponível em: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity--mechanism-1/. Acesso em 23 jan. 2025.

HADJ-ABDOU, Leila. From the Migration Crisis to the New Pact on Migration and Asylum: The Status Quo Problem. *BRIDGE Network Working Paper 11,* fev. 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3786906. Acesso em 23 jan. 2025.

HEIN, Christopher. And yet it moves: monitoring the debate on the New EU Pact on Migration and Asylum. *Heinrich-Böll-Stiftung European Union*. 28 jul. 2021. Disponível em: https://eu.boell.org/en/2021/07/28/and-yet-it-moves-monitoring-debate-new-eu-pact-migration--and-asylum. Acesso em 23 jan. 2025.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais:* história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

INFOCURIA JURISPRUDÊNCIA. *Judgment of the Court (Third Chamber), Joint cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17. 02* abr. 2020. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=224882&doclang=en. Acesso em 23 jan. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *Relocation*. 2022. Disponível em: https://eea.iom.int/relocation#:~:text=EU%20Relocation%20should%20not%20be,application%20will%20be%20further%20processed. Acesso em 23 jan. 2025.

JOINT POSITION OF POLAND, HUNGARY, SLOVAKIA, CZECH REPUBLIC, ESTONIA, AND SLOVENIA. *Non paper: New Pact On Migration and Asylum*. 2020. Disponível em: https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457. Acesso em 23 jan. 2025.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos Regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia Política,* v. 20, n. 42, pp. 93-110, 2012.

LANDINI, Irene. Visegrad countries U-turn on migration: fresh impetus for EU asylum policy*? Eurac Research*. 04 abr. 2022. Disponível em: https://www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/visegrad-countries-u-turn-on-migration-fresh-impetus-for-eu-asylum-policy. Acesso em 23 jan. 2025.

MARKMAN, Debora; MISAILIDIS, Mirta. A natureza de Jus Cogens do princípio do Non-Refoulement e suas consequências no Direito Internacional dos Refugiados. *Revista de Direito Brasileira*, v. 22, n. 9, pp. 257-276, jan/abr. 2019.

MORARU, Madalina. The new design of the EU's return system under the Pact on Asylum and Migration*. EU Migration Law Blog*. 14 jan. 2021. Disponível em: https://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/. Acesso em 23 jan. 2025.

MOREIRA Rodriguez Leite, Ana Paula. Immigration Policies: Post- Covid 19 Scenarios. *IA Policy Brief Series*, v. 2, n. 1, pp. 1-3, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.4501231. Acesso em 23 jan. 2025.

MOVILEANU, Daniela. The Regulation on Asylum and Migration Management: The Right Formula to end the EU's Longstanding Controversies*? 89 Initiative*. 2021. Disponível em: https://89initiative.com/the-regulation-on-asylum-and-migration-management-the-right-formula-to-end-the-eus-longstanding-controversies/. Acesso em 23 jan. 2025.

NADDEO, André. Como é viver no Campo de Moria. *TAB UOL*. 12 out. 2020. Disponível em: https://tab.uol.com.br/edicao/campo-de-moria/#cover. Acesso em 23 jan. 2025.

NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: COMMENTS BY GREECE, ITALY, MALTA AND SPAIN. *Non-paper on New Pact on Migration and Asylum*. 2020. Disponível em: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

NIELSEN, Nikolaj. Czech EU presidency wants negotiations on asylum pact. *EUObserver*. 06 set. 2022. Disponível em: https://euobserver.com/migration/155965. Acesso em 23 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 23 jan. 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. *O mercado único europeu comemora 25 anos de existência*. 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/economy/20180108STO91214/o-mercado-unico-europeu-comemora-25-anos-de-existencia. Acesso em 03 jun. 2022.

PELLICER, Lluís. Comissão Europeia renuncia às cotas obrigatórias e pretende aumentar a expulsão de imigrantes. *El País*. 23 set. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-23/comissao-europeia-renuncia-as-cotas-obrigatorias-e-pretende-aumentar-a-expulsao-de-imigrantes.html. Acesso em 23 jan. 2025.

PFLUCK, Mariah Feijó. Integração jurídica da União Europeia em matéria de asilo face à crise de refugiados do século XXI. Anais do XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, Florianópolis, 2018.

PUBLICATIONS EUROPA. *Sistema Eurodac*. 2022. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/ab969864-0747-420b-b37f-2065156b1428.0013.02/DOC_2. Acesso em 23 jan. 2025.

TEIXEIRA, Paula Cristina P. *Rumo a uma política comum de asilo mais humana, equitativa e eficaz: Reforma do Regulamento de Dublin III*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional e Europeu, Universidade Nova de Lisboa, 2020.

THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). *Ukraine refugee situation*. 2022. Disponível em: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine. Acesso em 23 jan. 2025.

THYM, Daniel. Never-Ending Story? Political Dynamics, Legislative Uncertainties, and Practical Drawbacks of the 'New' Pact on Migration and Asylum. In: THYM, Daniel; ODYSSEUS ACADEMIC NETWORK (eds). *Reforming the Common European Asylum System:* Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum. Baden--Baden: Nomos, 2022, pp. 11-32.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em 23 jan. 2025.

UOL. *Países europeus na "linha de frente" no acolhimento de migrantes pedem melhorias em futuro pacto*. 20 mar. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2021/03/20/paises-europeus-na-linha-de-frente-no-acolhimento-de-migrantes-pedem--melhorias-em-futuro-pacto.htm. Acesso em 23 jan. 2025.

WILKINS, Hannah; MACDONALD, Melissa. *What is the Dublin III Regulation? Will it be affected by Brexit? House of Commons Library*, 04 nov. 2019. Disponível em: https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-dublin-iii-regulation-will-it-be-affected-by-brexit/#:~:text=-The%20Dublin%20III%20Regulation%20identifies,%2C%20and%20visa%2Dwaived%20entry. Acesso em 23 jan. 2025.

VOSYLIUTÉ, Lina. When principles are compromised: EU return sponsorship in light of the UN Global Compacts. *Asile Project*. 17 fev. 2021. Disponível em: https://www.asileproject.eu/eu-return-sponsorship-in-light-of-the-un-global-compacts/. Acesso em 23 jan. 2025.