MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E A IMPLEMENTAÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO E SUA INCAPACIDADE EM HARMONIZAR PRÁTICAS E DIVIDIR RESPONSABILIDADES POR SOLICITANTES DE REFÚGIO E REFUGIADOS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

THE FREEDOM OF MOVEMENT OF PEOPLE AND THE IMPLEMENTATION AND EVOLUTION OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ITS INABILITY TO HARMONIZE PRACTICES AND SHARE RESPONSIBILITY FOR ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES AMONG EUROPEAN UNION MEMBER STATES

Laura Madrid Sartoretto
Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande Do Sul (UFRGS)
Especialização em Public International Law pela University College London

RESUMO:

O Sistema Europeu Comum de Asilo foi implementado na União Europeia com dois objetivos: harmonizar práticas com relação às solicitações de refúgio e dividir responsabilidade por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-membros do bloco. Passados cerca de quinze anos da implementação desse sistema, pesquisas mostram que ele foi incapaz de atender os objetivos para os quais foi delineado. Há enormes discrepância nas condições de recepção em cada um dos países do bloco, sendo que os países do sul, como Grécia e Itália enfrentam os maiores problemas no atendimento a essas pessoas. Com relação à divisão da responsabilidade por solicitações de refúgio, a implementação dos Regulamentos Dublin, que estabeleceu como país de solicitação aquele de primeira entrada do migrante, colocou um fardo muito pesado nos países com fronteiras externas, principalmente os banhados pela mar Mediterrâneo, porta de entrada da maioria dos refugiados que chegam a Europa. Nesse sentido, tanto a Corte Europeia de Direitos Humanos, quanto o Tribunal Europeu já se manifestaram evidenciando as deficiências do Sistema e criticando as diferenças de tratamento aos refugiados nos diferentes Estados-membros. Além disso, esses órgãos de jurisdição supranacional alertaram para a ocorrência violações de direitos humanos e do princípio *non-refoulement,* princípio que fundamenta o Direito Internacional dos Refugiados.

O presente artigo denota, portanto, que, passados quinze anos da implementação do SECA, não foram atingidos seus objetivos.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Refugiados; Sistema Europeu Comum de Asilo;

ABSTRACT:

The Common European Asylum System was implemented in the European Union aiming two goals: to harmonize practices with respect to asylum claims and to divide responsibility for asylum seekers and refugees among European Member States. Having passed fifteen years of of the system's implementation, research shows that it was unable to meet the objectives for which it was outlined. There are huge discrepancies in the reception conditions among Member States. The southern countries such as Greece and Italy face the greatest problems in assisting refugees. With respect to the division of responsibility for asylum applications, the implementation of the Dublin Regulations, which established that refugees could only apply for asylum in the country of frist entrance, placed a heavy burden on countries with external borders, especially those bordering the Mediterranean Sea, the entrance for most refugees arriving Europe. In this sense, both the European Court of Human Rights, and the European Court of Justice have highlighted the shortcomings of the System and have criticized the differences in treatment of refugees in the different Member States. Moreover, these supranational jurisdictional bodies warned the occurrence of violations human rights violations as well as the breaching of the *non-refoulement* principle, principle underlying the international refugee law. This paper, thus, aims to show that passed fifteen years from the CEAS implementation, it has not reached its goals.

KEY-WORDS: European Union; Refugees; Common European Asylum System ;

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo, demonstrar que após passados mais quinze anos da implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), não houve harmonização nas práticas relacionadas ao tratamento de refugiados e solicitantes de refúgio na União Europeia (UE), além disso, houve um maior desequilíbrio na repartição de responsabilidades (*burden sharing*) entre os Estados-membros, a despeito desses dois fatores terem sido exatamente os mais importantes objetivos da implementação do SECA.

Apesar de atualmente ser comum o fluxo misto de pessoas, não se aborda aqui todos os categorias migratórias. Há, no estudo migratório, dois grupos bem definidos: os migrantes voluntários e os forçados, nos ateremos à segunda categorias e, dentro dessa, à subcategoria dos refugiados protegidos pela Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados 1951 (Convenção de 1951), os chamados refugiados estatutários, e aqueles que recebem proteção subsidiária por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR).

Ao abordar o tema mencionado, utilizamos como marco teórico os estudos dos professores Goodwin-Gill, James Hathaway e de Jane McAdam no que se refere ao direito internacional dos refugiados. Com relação á teoria integracionista, os trabalhos de Augusto Jaeger Jr. foram determinantes em nossa abordagem. No que se refere ao Sistema

Comum de Asilo, as abordagens de Eiko Thieleman e Gregor Noll ofereceram subsídio teórico importante.

Acerca dos termos acima mencionados cabe explicar algumas questões no que tange à sua conceituação. Em primeiro lugar, há discrepância entre o conceito de "asilo" e "refúgio" na América Latina e no resto do mundo. Para os europeus, asilo e refúgio são sinônimos, em razão disso esses termos são utilizados indiscriminadamente naquele continente e neste trabalho serão também utilizados como sinônimos. Em inglês, diz-se que um solicitante de refúgio é um *"asylum seeker"*, depois de seu estatuto de refugiado ser reconhecido, ele é chamado de *"refugee"*.

Daí se depreende que os termos têm o mesmo significado no bloco europeu. O SECA é, na verdade, um sistema que protege refugiados e solicitantes de refúgio. A diferenciação entre asilo e refúgio só ocorre na América Latina, na atualidade, apesar de o asilo ser um instituto de origem francesa (SODER, 2007: 10), ficou conhecido por ser adotado em larga medida à época dos regimes militares na América Latina. O asilo é, portanto, um instituto que protege pessoas que são perseguidas em função de sua opinião política, tem caráter discricionário e a natureza de sua decisão é constitutiva de direito, sendo assim, pode ser revogado a qualquer tempo pela autoridade competente no estado que concede. Já o refúgio, previsto no art. 1º da Convenção de 1951, dispõe que a pessoa, para ser considerada refugiada deve temer:

> [...] 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele [...].

O refúgio, diferentemente do asilo, se dá a partir de uma decisão de caráter declaratório e se coloca como uma obrigação ao estado signatário da convenção que reconheça o estatuto de refugiado ao solicitante que se enquadre da definição acima mencionada. Aclarados os conceitos parte-se para a abordagem do Sistema Europeu propriamente dito.

No que concerne à União Europeia (UE), os objetivos principais declarados no discurso da implementação do SECA foram: a necessidade, oriunda da teoria integracionista, em harmonizar práticas e repartir equanimemente a responsabilidade sobre o "fardo" da imigração entre os Estados-membros.

O primeiro capítulo do artigo trata, portanto, do processo de integração ocorrido no continente europeu a partir dos anos 50, com a criação das Comunidades Europeias, em

principio, a Comunidade Econômica de Carvão e Aço (CECA) através do Tratado de Paris em 1951, a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA) e o Mercado Comum Europeu, este transformado, posteriormente, na Comunidade Econômica Européia (CEE) pelo Tratado de Roma em 1957 e de sua ligação com o princípio da livre circulação de pessoas, como uma das liberdades pretendidas no âmbito da integração. A parte 2 do capítulo 1 traz a relação entre a livre circulação de pessoas na UE e o instituto do refúgio, previsto na Convenção de 1951 firmada por todos os países membros da UE.

O segundo capítulo aborda os primórdios da elaboração e implementação do SECA e os principais objetivos de sua criação. A segunda parte do capítulo 2, por sua vez, apresenta as recentes evoluções do sistema e questiona se, após terem se passado cerca de quinze anos desde sua implantação, o sistema atende adequadamente aos objetivos pelos quais foi criado.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPÉIA E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Um breve histórico acerca do pricípio da livre circulação de pessoas no processo de integração da União Européia

O processo de integração iniciado nos anos 50 na União Europeia tinha como objetivo estabelecer uma comunidade econômica que garantisse, primordialmente, o livre comércio entre os países daquele continente (CRAIG & BÚRCA, 2003: 364). Não obstante, paulatinamente, outras liberdades foram sendo incorporadas ao processo integracionista Europeu (CRAIG & BÚRCA, 2003: 365). O Tratado da Comunidade Econômica Europeia (TCEE) de 1957, também chamado de tratado de Roma, em seu art. 3º, letra c, já previa a livre circulação de trabalhadores assalariados dentro do bloco. Essa visão limitada, que previa que apenas trabalhadores assalariados pudessem circular, se dava em razão de a Europa se encontrar, àquela época, em embrionário estágio de integração. Apenas após 1985 o processo de integração Europeu se acentuou no que concerne a uma coordenação entre os Estados-membros com relação a uma política de imigração comum (GUIRAUDON, 2000: 254). O Tratado do Ato Único Europeu (TAUE) de 1986, trouxe uma visão mais voltada ao social na União Europeia, houve uma progressiva desvinculação da circulação das pessoas tão somente às questões econômicas. A livre circulação de pessoas, impulsionada pela necessidade de livre circulação de trabalhadores entre os países foi incentivada e implantada, mais precisamente, pelo Acordo de Scheghen de 1985 e pela subsequente Convenção de Scheghen de 1990, criando o que a Europa convencionou chamar de uma “área de liberdade, segurança e justiça” (GUIRAUDON, 2000: 253). No

mesmo ano, o Regulamento Dublin I foi estabelecido com vistas a fixar a responsabilidade, entre os Estados-membros, pelos solicitantes de asilo e refugiados que se encontram dentro do bloco. O Tratado de Maastrich, de 1992, tratou de incluir a temática de uma cidadania comunitária aos indivíduos integrantes do bloco. JAEGER JUNIOR (2000: 70) ressalta que a equiparação do cidadão europeu ao nacional teve que se dar através da observância do princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento.

Desde então, mesmo que não vinculado à atividade assalariada, o cidadão comunitário poderia exercer seu direito de residência em qualquer dos países parte do bloco. Já o Tratado de Amsterdam, de 1999, implementa finalmente o Sistema Europeu Comum de Asilo com um conjunto de normas (regulamentos e Diretivas) organizadas para regulamentar a entrada e permanência de solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas que recebem proteção complementar[1] no continente europeu (GOODWIN-GIL & MCADAM, 2007: 285).

Observa-se, dessa forma, que as fronteiras internas tornaram-se mais permeáveis com o decorrer da evolução do bloco, mas, para isso, medidas de compensação fizeram-se necessárias de forma a conter a entrada e circulação de pessoas indesejáveis no seu interior. Trabalhadores comunitários e não comunitários tinham direito a circulação desde que preenchessem os requisitos previstos em na normativa europeia, mas esse não era, e não é, ainda, o caso dos solicitantes de asilo e refugiados que se encontram no continente europeu. Os migrantes protegidos pela Convenção de 1951, ou seja, solicitantes de refúgio e refugiados, são vistos pela maioria dos Estados-membros da UE, como um fardo a ser suportado[2]. Em razão disso e do maior influxo de migrantes para o continente europeu houve, no processo de integração, um paulatino e progressivo recrudescimento na normativa relativa à concessão de refúgio aos solicitantes. Nesse contexto de contenção, o Sistema Europeu Comum de Asilo foi desenhado para, primordialmente, harmonizar práticas e dividir as responsabilidades entre Estados-membros da EU, além de conter movimentos secundários de solicitantes de asilo e refugiados naquele continente e impedir a prática do que se convencionou chamar de "*forum shopping*"[3] entre os solicitantes de refúgio.

[1] GOODWIN-GIL e MCADAM entendem por proteção complementar a obrigação de proteção advinda de instrumentos legais internacionais e dos costumes que complementam a Convenção de 1951.

[2] "Burden" ou fardo é a palavra utilizada por muitos Estados-membros da EU para se referir à responsabilidade por solicitações de refúgio naquele continente. A utilização desses termos é criticada por muitos estudiosos e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, pois tem conotação pejorativa, colocando pessoas em situação de refúgio como impossibilitadas ao trabalho e à geração de renda.

[3] "Forum shopping" é a expressão utilizada na UE para denominar a prática de muitos solicitantes de refúgio, antes da implementação dos Regulamentos Dublin, de solicitar refúgio em diversos Estados-membros, para aumentar suas chances de serem reconhecidos em algum deles.

Se, é certo que a livre circulação de pessoas é um fator determinante para o desenvolvimento do processo integracionista da UE, é correto também que essa liberdade de movimento no interior do bloco trouxe questões problemáticas acerca da circulação de cidadãos não comunitários e, mais especificamente dos solicitantes de asilo e refugiados. Esse é um problema ainda em aberto na UE, já que o sistema implantado para dirimir essas questões não tem se provado efetivo de um ponto de vista de objetivos pretendidos[4], nem é adequado no que se refere ao direito internacional dos direitos humanos, pois viola diversos dispositivos de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados.

A seguir veremos a relação entre o princípio da circulação livre circulação de pessoas com o direito ao refúgio, garantido pela Convenção de 1951 e pelo arcabouço jurídico da UE.

A problemática da livre circulação de pessoas e sua relação com o isntituto do refúgio na União Europeia

A problemática das migrações está situada entre duas tradições principiológicas distintas, a da soberania nacional, relacionada à supremacia territorial e à auto-preservação dos estados, que prevê que o estado tem a prerrogativa de impor requisitos a pessoas que queiram adentrar e se estabelecer em seu território, de um lado, e de outro, princípios derivados do direito internacional público, do direito humanitário, direito internacional dos direitos humanos e direito internacional dos refugiados (inclusive dos propósitos e princípios das Nações Unidas) (GOODWIN-GIL & MCADAM, 2007: 1). Em razão disso, a migração se torna um assunto delicado no âmbito da integração regio-

[4] O Conselho Europeu para refugiados, no relatório COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation, elaborado em 2009, criticou o SECA e os Regulamentos Dublin, aduzindo que "The Dublin Regulation's responsibility determination rules seem logical, but in practice can have severe impact on human rights. During determination procedures under the Regulation, asylum seekers wait in limbo, too often in detention, with their protection needs unassessed. The system lengthens and complicates the already difficult experience of flight to Europe. Emphasis on criteria that ignore substantial connections between asylum seekers and Member States impedes the integration of refugees and tends to encourage irregular secondary movement. This system has particularly harsh effects on families and on asylum seekers with special needs due, for example, to age, health or trauma. Finally, the underlying presumption of Europe-wide common protection standards is demonstrably inaccurate. As a result, the Dublin system locks asylum seekers into a dangerous 'asylum lottery,' where the outcomes of their claims, and therefore their lives, depend on the route of their flight." As regras de determinação de responsabilidade do Regulamentos Dublin parecem lógicas, mas na prática podem exercer severo impacto nos direitos humanos. Durante os processos de determinação do Regulamento, solicitantes de refúgio esperam no limbo, muitas vezes na prisão, com suas necessidades de proteção ignoradas. O sistema (SECA) aumenta e torna mais complicada a já difícil experiência de fugir para a Europa. Coloca ênfase em critérios que ignoram conexões profundas entre os solicitantes e os Estados-membros, impede a integração dos refugiados e tende a encorajar movimentos secundários. Esse sistema tem efeitos drásticos principalmente nas famílias e em solicitantes com necessidades especiais devido, por exemplo, à idade, saúde ou trauma. Finalmente, a presunção de que em toda a Europa existem padrões de proteção comuns é demostradamente inacurada. O resultado é que Dublin trancafia os solicitantes numa "loteria do refúgio", na qual os resultados de sua solicitação, e em última análise, sua vida, dependem de sua rota de fuga. (tradução nossa). EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation. Apr. 2009. p. 3.

nal. Esse tema abarca diversos setores governamentais, como os relativos ao trabalho, assistência social, cultura, economia, dentre outros, que podem se chocar quando da tomada de decisões acerca de políticas públicas e construção de normativas acerca de direito migratório, sobretudo no âmbito dos blocos regionais, nos quais, não raramente, objetivos dos Estados-membros se chocam com os objetivos do bloco.

No que se refere à UE, esse problema se agrava na medida em que o marco legal dos estados têm sido paulatinamente alterado e revogado em razão da implementação de regulamentos e Diretivas que compõem o SECA. As divergências nesse setor têm sido frequentes e acirradas, com ameaça de países em deixar o bloco em função da perda de soberania dos estados em termos de legislação migratória. Viu-se recentemente, quando da eleição do parlamento europeu, o ganho de poder que obtiveram partidos de extrema direita, como o UKIP, no Reino Unido, que promete um plebiscito que questionará os britânicos sobre a intenção de continuarem a fazer parte da UE.[5]

No que se refere às migrações propriamente ditas, elas podem ser divididas em dois grandes grupos, as migrações forçadas e as migrações voluntárias. Migrações voluntárias são aquelas que ocorrem quando o sujeito migrante não é, de nenhuma forma coagido ou induzido, por fatores externos a sua vontade, a deixar seu país ou região de origem e se estabelecer em outro local. Diariamente milhões de pessoas migram em busca de melhores salários, por razões acadêmicas, por questões familiares dentre outros motivos, nem por isso, pode-se dizer que essas pessoas tenham sido coagidas a deixar seus lares. Por outro lado, migrantes forçados são aqueles que, de alguma forma, se sentem compelidos a deixar seus lares em função da miséria, graves violações de direitos humanos, violência generalizada, catástrofes ambientais, conflitos internos ou internacionais, dentre uma gama de situações que podem gerar a necessidade de fuga. Cumpre mencionar, que migrantes não são apenas aqueles que cruzam fronteiras externas, mas também pessoas que se vêem obrigadas a deixar regiões de um mesmo país, esses são os chamados deslocados internos. Dentro do escopo da migração forçada, existe um grupo de pessoas que são protegidas pela Convenção de Genebra de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados e por seu protocolo adicional de 1967. Estes são os chamados refugiados estatutários. Conforme o mencionado essas pessoas devem se enquadrar na definição do termo refugiado, prevista no art. 1º da Convenção de 1951, qual seja, a pessoa, para ser considerada refugiada é aquela que:

[5] No sitio do partido de extrema direita pode-se encontrar um manifesto que chama os eleitores britânicos para um referendo acerca da participação da Inglaterra na União Europeia. No mesmo manifesto, o líder do partido, Nigel Farage, alega que os imigrantes são responsáveis "por tirar vantagens dos benefícios, do sistema de habitação, das escolas e do sistema de saúde sem terem em nada contribuído." FARAGE, Nigel. A message from Nigel Farage MEP, Leader of The UK Independence Party – UKIP. Manifesto 2014: Open-door immigration is crippling local services in the UK, 2014. p. 3.

> [...] 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele [...].

Os refugiados estatutários recebem proteção internacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que tem sede em Genebra. Não obstante, blocos regionais e países, unilateralmente, podem estender essa proteção, com o alargamento da definição do termo refugiado, como ocorre nos textos sobre refúgio da União Africana, e na América Latina, com a Declaração de Cartagena, e em âmbito nacional, como prevê a lei 9474/97 no Brasil. Assim não ocorre no SECA, que preferiu adotar a definição clássica de refugiados, que se encontra na Convenção de 1951. Os sistemas regionais podem, ainda, oferecer, a seu critério, outros tipos de proteção. O sistema europeu comum de asilo prevê, em sede de Diretivas, proteção subsidiária a pessoas que não se enquadrem na definição da Convenção de 1951, mas que, ainda assim, com base em princípios de direito humanitário e do direito internacional dos direitos humanos, não devem ser devolvidas a seus países de origem sob pena de violação do princípio do *non-refoulement*. A proteção subsidiária, no SECA, se divide em concessão de visto humanitário e visto temporário.

A inclusão da proteção subsidiária no SECA, é bem verdade, não se deu apenas em razão da voluntariedade dos Estados-membros, mas muito mais em razão de compromissos internacionais assumidos por esses estados. A pedra angular de qualquer sistema de proteção a refugiados e migrantes no mundo está esteirada no princípio do *non-refoulement* (não devolução). Esse princípio, presente em diversos textos internacionais de direitos humanos, como a Convenção contra a Tortura e Tratamento Cruel e Desumano de 1984, a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 1950, dentre outros, prevê que nenhum ser humano possa ser mandado para um lugar onde ele corra risco de sofrer tortura ou tratamento cruel e desumano. A proibição a tortura é reconhecida como norma *jus coegens* no direito internacional e, por analogia, acadêmicos entendem que o mesmo ocorre com o princípio do *non-refoulement* (ALLAIN, 2001: 545). Na prática, esse princípio impede que imigrantes e refugiados sejam retornados (deportados, extraditados, expulsos) para seus países de origem ou para países terceiros, em caso de risco de tortura ou tratamento cruel de desumano. Em razão disso, ainda que uma pessoa não se enquadre na definição da Convenção de 1951, ela não poderá ser retornada a seu país de origem. A proteção subsidiária prevista no SECA pode, dessa forma, abarcar esse tipo de situação.

Pelo exposto, observa-se que a intenção da livre circulação de pessoas, tão desejada num mundo globalizado, encontra barreiras no que concerne ao tipo de pessoa a qual se quer receber em um estado. Não há dúvidas de que a circulação de trabalhadores é facilitada ou dificultada de acordo com as necessidades dos blocos regionais e países que atraem migrantes. A economia determina momentos de maior abertura ou de maior recrudescimento nas fronteiras para esses trabalhadores. Ocorre que a questão do refúgio é mais complexa, na medida em que não se pode prever, de forma precisa, fluxos forçados em massa de pessoas. Além disso, por estarem, os Estados-membros da UE, vinculados à Convenção de 1951 e à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, não podem se eximir da responsabilidade sobre esses fluxos forçados de pessoas. Ainda que o façam de maneira implícita, as políticas do bloco devem estar fundamentadas e regidas pelos tratados de direitos humanos que vinculam a UE.

A seguir apresentaremos os principais motivos pelos quais houve a necessidade entre os Estados-membros da criação de um sistema de asilo comum no bloco europeu e como se deu essa criação.

A HARMONIZAÇÃO DAS PRÁTICAS E O EQUILÍBRIO NA PARTILHA DAS RESPONSABILIDADES POR SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

A construção e implementação do do sistema europeu comum de asilo (seca) e seus objetivos de harmonizar práticas e dividir responsabilidades entre os estados-membros da UE

Em meados dos anos 80, cinco Estados-membros da UE (Alemanha, França, Holanda, Bélgica e Luxemburgo) expressaram o desejo em abolir as fronteiras internas que limitavam seus territórios com o condão de facilitar a implementação por completo do mercado comum. Eles alegavam que a abolição das fronteiras entre seus territórios iria requerer a adoção de medidas compensatórias, que incluiriam o recrudescimento no controle de fronteiras externas e a cooperação no tema do refúgio e da imigração (GUIRAUDON, 2000: 255). Assim, em 1985, esses países assinaram o Acordo de Schengen, que estabeleceu uma normativa comum na concessão de vistos, o direito ao refúgio na área Schengen e o reforço no monitoramento das fronteiras externas. Uma convenção subsequente, de mesmo nome, foi assinada em 1990 e começou a vigorar em 1995. O Acordo de Schengen foi, inicialmente, implementado fora do arcabouço normativo da UE, foi incorporado apenas em 1999, através do Tratado de Amsterdam.

Na mesma época, também fora do arcabouço jurídico da UE, um grande número de estados, inclusive o Reino Unido, negociava uma convenção que pudesse designar um único país responsável para cada solicitação de refúgio. A intenção dessa convenção seria evitar um problema sistêmico na UE, o fenômeno do *"forum shopping"* ou "*asylum shopping"*, pelo qual os solicitantes de refúgio poderiam fazer múltiplas solicitações em diferentes Estados-membros, de maneira a maximizar a possibilidade de concessão do pedido. Obviamente, essa prática, além de desestabilizar a unidade da UE, colocava em cheque os critérios utilizados pelos diferentes Estados-membros na avaliação dos pedidos de refúgio, critérios esses, que de acordo com o direito internacional, deveriam ser objetivos, já que a decisão que concede o refúgio é meramente declaratória (SODER, 2007: 13). Na prática, solicitantes faziam pedidos em vários países e tinham suas solicitações atendidas em alguns deles, o que expunha uma falta de harmonização na implementação do direito internacional dentro do bloco. A Convenção de Dublin, precursora do Regulamento Dublin II, que visava estabelecer um estado único responsável pelo processamento da solicitado de refúgio, foi assinada em 1990, mas entrou em vigor apenas em 1997.

Ainda em 1992, os Estados-membros lançaram diversos textos não vinculantes, as chamadas de Resoluções de Londres que consistiam em duas resoluções e uma conclusão que abordavam temas como criação de listas de "países terceiros seguros" e a implementação de procedimentos acelerados em casos de solicitações manifestamente infundadas (o conceito de "países terceiros seguros" abarca duas possibilidades, uma seria a situação em que o solicitante de refúgio, antes de chegar à Europa, passe por outros países considerados seguros e para lá deva voltar para solicitar o refúgio, ou situações em que haja listas de países seguros para os quais os solicitantes possam ser enviados e lá solicitem refúgio, ainda que não tenham qualquer ligação com esses países). Nessa mesma resolução foi contemplada a situação do "país de origem seguro". Em casos de solicitantes provenientes desses países, os Estados-membros poderiam discricionariamente aplicar procedimentos acelerados de avaliação do pedido, pois os pedidos seria manifestamente infundados, a menos que o solicitante pudesse comprovar, no caso concreto, que ele estava sendo perseguido no país.

O primeiro grande esforço que se deu pela harmonização do sistema europeu de asilo, acorreu em grande medida em função do influxo em massa de migrantes forçados provenientes dos conflitos ocorridos nos Balcãs. Dados do ACNUR mostram que o número de solicitações de asilo nos anos subsequentes ao conflito triplicou em países como a Alemanha e a França (THIELEMANN, 2003: 269). Anos mais tarde, o conflito deflagrado no Kosovo também influenciou o aumento de solicitações de refúgio e um consequente

movimento pela harmonização do sistema e pela equânime divisão da responsabilidade dos Estados-membros com relação aos refugiados.

E entrada em vigor do Tratado de Amsterdam permitiu que os Estados-membros adotassem instrumentos legais vinculantes em termos de políticas de migração e refúgio na UE e deu à Comissão Europeia a prerrogativa de iniciar a elaboração e implementação dessa legislação. Em 1999 a cidade de Tampere, na Finlândia, sediou uma reunião especial do Conselho Europeu, que se dedicou a criação de uma área de liberdade, segurança e justiça. Sob essa iniciativa, que resultou no Programa de Tampere 1999-2004, se iniciaram negociações para a implantação do Sistema Europeu Comum de Asilo.

Os Estados-membros da UE queriam um sistema comum de asilo que pudesse endereçar os problemas advindos de uma desarmonização nas práticas referentes à concessão de refúgio em cada um dos países. Além do problema do *forum shopping*, já mencionado, os movimentos secundários dos solicitantes, em busca de um estado que oferecesse melhores condições de vida, não eram bem vistos pelos Estados-membros. Para dirimir esses e outros problemas, os Estados-membros, decidiram harmonizar seus sistemas de reconhecimento do refúgio através da implementação de uma legislação europeia comum e de caráter vinculante.

A primeira fase do SECA foi completada em 2006, sob a implementação do Programa de Haia. Essa fase incluía a adoção de três Diretivas e um regulamento. Esses instrumentos foram revisados recentemente através das propostas de remodelagem que ocorreram no ano de 2013.

Na fase atual do sistema, os Estados-membros, através do Programa de Estocolmo, a ser completado no final do ano de 2014, enfrentam temas relativos ao alargamento do sistema. Com a implantação de programas de reassentamento e integração de refugiados, processamento externo de solicitações de refúgio, nos moldes do que ocorre, por exemplo, na Austrália, programas regionais de proteção e novos mecanismos de divisão das responsabilidades entre os Estados-membros.

Conforme referido anteriormente, o SECA foi implementado tendo em vista dois grandes objetivos, quais sejam: a harmonização das práticas e da normativa relativas a concessão de refúgio entre os Estados-membros e a equânime divisão de responsabilidades pela imigração no contexto do bloco. Com relação á harmonização da normativa, o Regulamento de Dublin e as Diretivas de Condições de Recepção para solicitantes e refugiados, Diretiva da Proteção Temporária em casos de influxo em massa, a Diretiva de Qualificação e a de Procedimentos para a concessão do refúgio compõem, por ora, o arcabouço legal que visa harmonizar práticas em termos de refúgio no contexto do SECA.

A harmonização dentro do bloco é um assunto delicado, em pesquisa sobre o potencial de harmonização de normas migratórias dentro do bloco europeu, GIVENS & LUEDTKE (2004: 149), revelam que quanto mais "saliência" (e por saliência entenda-se a capacidade de alguns temas em mobilizar numerosos setores da sociedade em um debate, de serem abordados pela mídia e de sofrerem politização) gozar a norma que se quer harmonizar, mais difícil será essa harmonização entre os Estados-membros. Caso ela ocorra, se dará em padrões mais restritos, em o que se chama de um "mínimo denominador comum" entre os estados em questão.

Em suas palavras, os autores entendem que as propostas de harmonização em assuntos de alta saliência têm uma possibilidade menor de atingir sucesso e, caso atinjam, a harmonização será menos expansiva. Exemplos disso podem ser vistos na legislação proposta pelo Conselho da Europa em termos de harmonização das práticas referentes ao refúgio. Em 2001 foi proposta pelo Conselho a Diretiva de Condições Mínimas de Recepção aos solicitantes de asilo, a saliência desse assunto era alta, a Diretiva foi adotada, mas o conteúdo é muito restritivo (GIVENS & LUEDTKE, 2004: 150). O mesmo ocorreu quando da adoção do Regulamento Dublin, que determinaria o Estado-membro responsável pela avaliação da solicitação de refúgio dos indivíduos, o assunto era extremamente controverso e debatido, de grande saliência, o regulamento foi adotado, também com conteúdo restritivo. Já o Fundo Europeu para Refugiados, implementado no ano 2000, teve menos saliência, pois os países mais desenvolvidos da UE acordaram disponibilizar um montante em dinheiro, ainda que mínimo, para que os países mais afetados pela imigração, depois da implementação do SECA, pudessem melhorar as condições de recepção dos solicitantes e refugiados, devido à baixa saliência do tema, o consenso foi atingido com regras de conteúdo mais expansivo (GIVENS & LUEDTKE, 2004: 152-153).

Diante do exposto, percebe-se que a questão da harmonização das práticas e normativas não deve ser apresentada como uma panaceia para resolução dos problemas do refúgio na Europa, já que o que se percebe é que os Estados-membros apenas conseguem chegar a um acordo sobre a harmonização de normas em casos de assuntos que gerem menos polêmica, ou, como os autores chamaram, menos saliência.

No que concerne à divisão de responsabilidades pelos solicitantes de asilo e refugiados entre os Estados-membros da UE, THIELEMANN (2003: 255) evidencia dois enfoques, ora complementares, ora divergentes, que foram adotados por esses países, antes do final da implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo. O primeiro se caracteriza por uma visão de custo-benefício, ou seja, de acordo com a teoria "consequencialista", essa visão requer que os Estados-membros ajam, no âmbito da integração, de for-

ma a antever os resultados de determinadas políticas com o intuito de maximizar suas vantagens finais, mesmo que em princípio tenham de abrir mão de vantagens no curto prazo (THIELEMANN, 2003: 255). Esse enfoque prioriza o pensamento racional acerca dos resultados das ações implementadas no âmbito do bloco. O segundo enfoque, fundamentado na norma, tem qualidade deontológica e leva em consideração o princípio da solidariedade entre os atores que fazem parte do bloco.

No que concerne à solidariedade, ela pode ser vista de duas maneiras: como um comprometimento com os demais Estados-membros em se respeitar a decisão tomada pelo coletivo ou como uma imposição de todos os Estados-membros de que nenhum deles terá benefícios às custas dos outros (THIELEMANN, 2003: 257). Em outras palavras, os Estados-membros se comprometem a respeitar e obedecer o resultados das decisões coletivas no contexto do bloco e se comprometem a promover o bem estar de todos os membros do grupo, ainda que, em alguns casos, com significativo custo individual. Nesse sentido, a problemática da migração forçada pode ser enfrentada pelos Estados-membros da UE levando-se em conta esses dois enfoques (THIELEMANN, 2003: 262). Ocorre que, desde um ponto de vista histórico, tem-se que o enfoque de custo-benefício foi o mais adotado até então. NOLL (2006: 11) alega que os Estados-membros da UE, impuseram um controle mais eficiente das fronteiras externas do bloco, assim que implementaram a política de livre circulação de pessoas no interior do bloco. Naquele contexto, os problemas advindos de necessidade de se controlar a entrada de pessoas provenientes de países externos ao bloco e a questão sobre quais Estados-membros seriam responsáveis por essas pessoas, foram priorizados na agenda política e de segurança em detrimento do princípio da solidariedade na divisão de responsabilidades.

Em 30 de novembro de 1992, no encontro dos ministros responsáveis por assuntos de imigração na UE, houve uma primeira menção acerca de uma possível normativa para a divisão de responsabilidades entre os Estados-membros. A delegação alemã sugeriu que se adotassem normas similares aquelas já aplicadas na Alemanha com relação a divisão de responsabilidades entre as regiões daquele país. Em suma, o documento formulado previa um mecanismo redistributivo, baseado no número de habitantes do país, no território e no PIB (THIELEMANN, 2003: 260). Para os casos em que um Estado-membro aceitasse mais solicitantes de refúgio do que o indicado na fórmula acima descrita, o número excedente de pessoas deveria ser recebido por outro Estado-membro que ainda não tivesse extrapolado sua cota, fundamentando essa prática no princípio da solidariedade em conjunto com o do custo-benefício.

A delegação inglesa, reconhecida por não receber um grande número de solicitantes de refúgio e refugiados, foi contra essa proposição. Outras delegações afirmaram que essa norma poderia ferir direitos consagrados por tratados internacionais de Direitos Humanos, já que pessoas seriam transferidas de um Estado-membro para outro sem uma preocupação com o seu consentimento (THIELEMANN, 2003: 261). Em 1995, em outro encontro de ministros, o consenso foi atingido acerca de se estabelecer a divisão de responsabilidades com base no país por onde a pessoa deslocada entrou e onde ela estabeleceu sua residência temporária, questões acerca de mecanismos redistributivos não foram abordadas e foram citados princípios não vinculantes – *soft law* – sobre "o espírito de solidariedade", "equidade de distribuição" e "harmonização das respostas" (THIELEMANN, 2003: 261).

O Programa de Tampere abriu, em 1999, as discussões sobre a construção de um sistema de asilo comum na UE. Ao reconhecer que os Estados-membros eram vinculados à Convenção Europeia de Direitos Humanos e à tratados internacionais, deixou-se claro que não apenas cidadãos europeus iriam gozar da zona de "justiça, liberdade e segurança", mas também aqueles que por algum motivo necessitassem adentrar no território do bloco (CARRERA, 2005: 701). Nesse sentido, restou evidente a necessidade da construção de políticas comuns relativas ao refúgio e à imigração. As conclusões desse encontro deixaram claro, porém, a necessidade da imposição de controle das fronteiras externas do bloco, para se combater a imigração ilegal (CARRERA, 2005: 701). As conclusões foram mais além, evidenciaram o comprometimento dos Estados-membros com a Convenção de 1951 e outros instrumentos relevantes de direitos humanos e com os princípios do direito humanitário tendo como base valores de solidariedade. O programa ressaltou a necessidade de uma parceria com países de origem. No sentido de combater a pobreza, incentivar o respeito aos direitos humanos, elevar as condições de vida naqueles países, prevenir a deflagração de conflitos internos e internacionais e auxiliar na consolidação de estados democráticos, garantindo-se o respeito aos direitos humanos.

As conclusões do programa reconheceram ainda o direito das pessoas de buscar refúgio e a consagração do princípio do *non-refoulent* (DUFY, 2008: 373), mas não mencionaram o dever do estado solicitado em garantir essa proteção ao solicitante. Já naquele momento se previa a necessidade da criação de uma normativa que pudesse fixar a responsabilidade pela solicitação de refúgio em um só Estado-membro que também estabelecesse padrões comuns no procedimento de solicitação de refúgio, além de condições mínimas de recepção nos Estados-membros e uma maior segurança jurídica para solicitantes no sentido de se harmonizarem os requisitos para o enquadramento do indivíduo como refugiado. Medidas de proteção subsidiária foram também foram mencionadas.

Em 2002, motivamos grande número de solicitações de refúgio gerado pelos conflitos nos Balcãs e no Kosovo, a UE implementou uma Diretiva voltada ao atendimento dos fluxos forçados em massa. Essa Diretiva ficou conhecida como Diretiva de Proteção Temporária e previa várias medidas a serem adotadas em caso de necessidade de implementação de esquemas excepcionais de atendimento para indivíduos em fluxos forçados de massa. Esse dispositivo previa também alguns direitos aos beneficiários, como por exemplo, a permissão de residência enquanto durasse a proteção, acesso a emprego, acesso à acomodação, acesso a educação para menores e a possibilidade de reunião familiar.

Embora muitos conflitos geradores de fluxos forçados em massa tenham havido após sua implementação, essa Diretiva ainda não foi utilizada dentro do SECA. Questiona-se a não utilização da Diretiva de Proteção Temporária nas crises na Líbia e na Síria, que têm gerado um fluxo constante e massivo de refugiados para o continente europeus especialmente nos últimos cinco anos.

Nesse contexto, em 2003, o Regulamento de Dublin II, que sucedeu a Convenção de Dublin, foi implementado de forma a "identificar o mais breve possível o estado-membro responsável pelo processamento das solicitações de refúgio, de forma a prevenir a prática de *forum shopping* e limitar o tempo de fixação de responsabilidade para o processamento das solicitações.

O Regulamento de Dublin II é fundamentado no princípio de que as solicitações de asilo devem ser processadas por um único Estado-membro no bloco. Embora haja um conjunto hierárquico de regras a serem seguidas nessa determinação, a maioria delas coloca na mão dos Estados-membros a decisão do processamento de pedidos, não do indivíduo solicitante. Esse marco legal, tirou do solicitante a prerrogativa de escolha do estado onde gostaria de solicitar refúgio e deu às autoridades estatais essa possibilidade. O art. 9º do regulamento prevê que os solicitantes são obrigados a fazer o pedido no país de primeira entrada no continente. Há outras regras, como a possibilidade de o solicitante protocolar o pedido no estado-membro onde tem família ou tem filhos menores, ocorre que geralmente as demais regras não são observadas pelos estados.

No ano de 2000, como parte da implementação do SECA, foi criado o EURODAC, sistema de identificação de solicitantes de asilo que desejam entrar no bloco. Esse sistema possibilita a adequada identificação do Estado-membro pelo qual o solicitante entra na UE, sendo utilizado na aplicação dos normas do Regulamento de Dublin II. Ao retirar as digitais do solicitante, quando da sua entrada no continente europeu e colocá-las em um banco de dados unificado, o sistema consegue identificar pessoas que entram por um

Estado-membro e solicitam refúgio em outro. Para não serem mandados de volta a países de primeira entrada, como Grécia e Itália, muitos solicitantes chegam a tentar queimar as pontas dos dedos, para ter suas digitais modificadas (MARTIN & ALLEN, 2009).

Para enfrentar o problema de desarmonia nas condições de recepção dos solicitantes de refúgio na UE, em 2003 foi implementada a Diretiva de Condições de Acolhimento do solicitante. A Diretiva procurava garantir condições de acolhimento adequadas aos requerentes de refúgio enquanto estes aguardam o resultado da análise do seu pedido. Visava assegurar o acesso dos requerentes à habitação, alimentação, cuidados de saúde e emprego, assim como cuidados médicos e psicológicos. Esse documento ainda previa uma lista exaustiva dos fundamentos de detenção, com o intuito de prevenir prisões arbitrárias e limitar a detenção ao mais curto período de tempo possível; restringia a detenção de pessoas vulneráveis, nomeadamente menores; previa importantes garantias jurídicas, como o acesso a assistência jurídica gratuita e informações por escrito aquando da apresentação de um recurso contra uma decisão de detenção; introduzia condições de acolhimento específicas para os centros de detenção, como a disponibilidade de ar puro e a possibilidade de se comunicar com advogados, organizações não governamentais e respetivos familiares. Ainda destinava especial atenção a menores desacompanhados e pessoas vítimas de tortura, garantindo-lhes tratamento psicológico. Com relação ao direito ao trabalho, estabelecia que o solicitante poderia trabalhar por um período de nove meses.

Ainda sob o auspício do Programa de Tampere foi implementada a Diretiva de 2004 relativa ao Estatuto do Refugiado que estabeleceu normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional.

Essa Diretiva se propunha a clarificar as condições para a concessão de proteção internacional e proporcionar maior coerência às decisões, prometia melhorar a eficácia do procedimento de asilo e da prevenção da fraude e assegurando a coerência com as sentenças do Tribunal Europeu. As suas disposições previam, ainda, uma série de direitos em matéria de proteção contra o *refoulement*, autorizações de residência e documentos de viagem, acesso ao emprego, educação, segurança social, cuidados de saúde, alojamento, mecanismos de integração, bem como disposições específicas para as crianças e as pessoas vulneráveis.

Ainda faltava no sistema uma Diretiva que pudesse harmonizar as questões procedimentais e processuais da solicitação de refúgio, ela veio em 2005, com a entrada em

vigor do Programa de Haia, e foi chamada de Diretiva de Procedimento de Asilo, se propunha a estabelecer normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-membros. Esse texto legal regulamenta todo o processo para a apresentação de um pedido de asilo, nomeadamente como formular o pedido; de que forma este será analisado; de que ajuda pode o requerente beneficiar; como interpor recurso de uma decisão e se esse recurso permite à pessoa permanecer no território; o que pode ser feito em caso de ausência do requerente ou como tratar os pedidos de asilo apresentados várias vezes.

Atualmente, após a implementação do sistema como um todo, o que apenas ocorreu em 2013, com implementação do Regulamento Dublin III, o sistema funciona da seguinte forma: o solicitante de asilo ao chegar ao país de destino é recebido pela polícia ou pelo agente de fronteiras, dependendo do Estado-membro de entrada, as impressões digitais do solicitante são recolhidas e para alimentar o EURODAC, esse procedimento é crucial para a identificação do país responsável pelo solicitante em questão. Aos solicitantes são garantidas as condições de recepção, que variam muito de estado a estado, mas deveriam abarcar, pelo menos, comida e habitação.

Depois disso, o solicitante deve ser entrevistado por especialistas em direito europeu e direito internacional, para que avaliem se a pessoa se enquadra na proteção da Convenção de 1951, isto é, se ela é um refugiado, ou se se enquadra na proteção subsidiária (visto temporário e visto humanitário). Essa avaliação depende da discricionaridade da autoridade de cada estado-membro, não há harmonização nesse sentido. Caso a pessoa receba proteção subsidiária, ela gozará de alguns direitos, como a residência permanente e o direito ao trabalho. Se o direito ao refúgio for negado na primeira instância, o solicitante pode apelar. Se a decisão denegatória for confirmada em sede de apelação, o solicitante deve deixar o país e retornar a seu país de origem. Se a decisão for positiva, o solicitante passa a ser um refugiado e, de acordo com a legislação de cada Estado-membro, fará jus a alguns direitos.

Todas essas iniciativas não foram suficientes para harmonizar práticas e dividir a responsabilidade entre os Estados-membros da UE no que diz respeito ao refúgio. O Conselho Europeu para Refugiados e Exilados é apenas um dos órgãos que tem criticado a forma como o SECA está sendo implementado na UE. Um exemplo de como essa desarmonia ocorre e a forma como os solicitantes são recepcionados nas fronteiras, que varia de estado para estado. A Grécia tem sido frequentemente acusada de não permitir a entrada de refugiados no país, violando o princípio do *non-refoulement*. Com relação ao direito de apelação das decisões denegatórias, os solicitantes se queixam de não

haver assessoria jurídica à disposição, além de não terem acesso às decisões em prazo hábil para a elaboração dos recursos. Há detenções em massa inclusive de menores em centros sem condições mínimas de higiene. Em suma, o que se percebe é que os objetivos pretendidos com a formulação do SECA não foram atendidos, em razão disso a maioria das Diretivas e Regulamentos do sistema tiveram que passar por reformulações recentes. Essas reformulações e seus resultados serão abordados a seguir.

A evolução do sistema europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidade entre os estados-membros da união europeia

O Sistema Europeu Comum de Asilo foi construído em duas fazes de implementação conforme se descreveu acima. Atualmente, com o Programa de Estocolmo, o SECA entra em sua terceira fase, que corresponde alargamento de suas práticas, como programas de reassentamento, processamento de solicitantes fora do território do bloco (MOUNTZ & LOYD, 2014: 188), chamados de procedimentos extraterritoriais, nos quais os solicitantes são confinados em centros de processamento fora do território europeu, e projetos de integração de refugiados nos países onde fixaram residência. Embora o SECA tenha entrado em uma nova fase, os problemas derivados da segunda fase, principalmente no que se refere aos Regulamentos Dublin, não puderam ser resolvidos.

Os Regulamentos Dublin I e II foram adotados no ano 2000, como forma de fixar a responsabilidade de processamento de solicitações de asilo em apenas um Estado-membro. Naquela época, Austria, Dinamarca e Suécia eram os países que mais recebiam solicitações de asilo e também os que mantinham o nível mais elevado de deferimento do pedido (THIELEMANN, 2003: 269). Enquanto países como Espanha, Grécia e Itália, ainda que não recebessem muitas solicitações de refúgio, tinham taxas de sucesso muito baixas. Isso mostra a falta de interesse de solicitantes em fixar residência em países periféricos da UE, em grande medida porque as condições de recepção de solicitantes e refugiados nesses países eram extremamente precárias e porque as decisões, em sua maioria, eram denegatórias (THIELEMANN, 2003: 269).

Após a adoção de Dublin pela EU, o solicitante não tem mais escolha, senão protocolar a solicitação no país de primeira entrada no bloco. Como a maioria dos solicitantes chega a Europa de barco, cruzando o mar Mediterrâneo, o Regulamento Dublin teve o condão de modificar o cenário de solicitações de asilo nos Estados-membros da UE. Só no ano de 2013, de acordo com dados do ACNUR, o número de solicitações realizadas nos países do sul da Europa, dentre eles Itália e Grécia, aumentou em 49%, enquanto

a média da UE foi de um aumento de 32% em solicitações, comparando-se com os números de 2012 (UNHCR, 2013: 2). O aumento no número de solicitações de asilo, por si só causa um desequilíbrio na divisão de responsabilidades entre Estados-membros, mas esse não é o único problema dos países periféricos. A crise de 2008 deixou marcas profundas nas já fragilizadas economias grega e italiana. Em razão disso, as condições de recepção dos solicitantes nesses países são as piores possíveis, não há habitação, garantia de emprego, não há alimentação, há prática de prisões ilegais.

A situação na Grécia ainda mais grave, já que a polícia não oferece a proteção que solicitantes e refugiados necessitam, as próprias autoridades daquele país desencorajam os solicitantes a ali se estabelecerem (OMONIRA-OYEKAMNI, 2012). Partidos de extrema direita, como a Aurora Dourada, têm explicitamente encorajado e praticado atos de violência contra imigrantes sob o silêncio das autoridades do país. O Conselho Europeu para Refugiados e Exilados, em um de seus relatórios, denuncia que imigrantes são obrigados a ficar escondidos em abrigos na Grécia de modo a evitarem agressões verbais e físicas em locais públicos. Para tentar escapar da "armadilha de Dublin"[6], os solicitantes, ao entrar na UE, tentam queimar suas digitais, para que elas não sejam colhidas e inseridas no EURODAC, sistema que possibilita a identificação dos solicitantes. Alguns conseguem chegar a países como Bélgica, Alemanha ou Suécia, mas assim que as autoridades identificam a real procedência desses solicitantes, eles são mandados para o país de primeira entrada no bloco europeu, ainda que haja violação do princípio do *non-refoulement*.

A Grécia apresenta sérios problemas com relação ao tratamento que garante a refugiados em seu territórios. A crise de 2008 naquele país incentivou o crescimento de manifestações xenófobas contra refugiados e os expôs a risco de agressões. Os números de solicitação de refúgio na Grécia só não são maiores porque as autoridades do país simplesmente dificultam, através da atuação da agência de monitoramento de fronteiras da Europa, o FRONTEX[7] (NEAL, 2009: 334), solicitantes de entrar no país ou porque as autoridades se recusam o desestimulam solicitantes de protocolar o pedido de refúgio naquele país.

[6] Os solicitantes de refúgio na Europa chamam os Regulamentos Dublin de "Dublin Trap" (armadilha de Dublin), pois esse sistema os deixa presos ao país por onde entraram naquele continente, mesmo que ali não seja onde queiram estabelecer residência.

[7] A FRONTEX, Agência de Monitoramento de Fronteiras Externas da UE, foi criada em 26 de outubro de 2004 com o propósito de coordenar a inteligência para a cooperação internacional para reforçar o monitoramento das fronteiras na UE. Essa agência é responsável, dentre ouras coisas, é responsável pela averiguação dos movimentos migratórios mistos no Mar Mediterrâneo, por onde entram muitos refugiados.

Na Itália, outro país que tem fronteira externa, as condições dos solicitantes e refugiados não são muito diferentes. Apesar de não haver uma onda de agressão a migrantes, as condições de recepção naquele país são inadequadas e insuficientes. Só no ano de 2014, o país recebeu cerca de 53 mil solicitantes de refúgio e segue recebendo, atualmente, cerca de 1000 refugiados por dia (UNHCR, 2014).

A recepção dessas pessoas, na Itália, depende em grande medida da atuação da igreja e de organizações não governamentais, já que o governo não destina verbas suficientes para dar condições de recepção adequadas às Diretivas da UE. Os solicitantes de refúgio ficam presos, ainda que não tenham cometido crimes, até que seus pedidos sejam avaliados e isso pode levar mais de dois anos.

As condições de recepção nos países do norte seguem sendo as mais adequadas dentro do bloco europeu. A Alemanha ainda é responsável por grande parte das solicitações de refúgio e consegue, adequadamente, aplicar as Diretivas do SECA. Essa também é a situação da Suécia. Cumpre mencionar que, depois da entrada em vigor de Dublin II, esses países têm, em grande medida, a prerrogativa de escolher a quantidade de solicitantes que querem receber. Pois, como não recebem um grande número de solicitantes que são obrigados a ficarem nos países de primeira entrada no bloco, os países do Norte podem aderir a programas de reassentamento e disponibilizar, anualmente, o número de refugiados que aceitam receber.[8]

Até recentemente essa era a prática dos Estados-membros, fundamentada no Regulamento de Dublin, mas em 2011, no caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia,*[9] a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) condenou a Bélgica por mandar M.S.S. de volta para a Grécia e proibiu que medidas semelhantes fossem tomadas por todos os Estados-membros enquanto as condições precárias de recepção persistissem naquele país. A corte disse ainda que as condições de recepção, os procedimentos de solicitação de refúgio e os critérios de reconhecimento da solicitação eram tão precários na Grécia, que mandar solicitantes de volta aquele país poderia violaria também o princípio do *non-refoulement*. Com essa decisão, a própria CEDH reconheceu que o SECA não conseguiu harmonizar práticas com relação às condições de recepção, procedimentos e requisitos para o reconhecimento do estatuto do refugiado, exatamente o objeto de três das quatro Direti-

[8] Os programas de reassentamento na Europa são desenhados para a prestação de assistência a refugiados antes, durante e após a viagem do refugiado até o país de destino. O ACNUR define o processo de reassentamento como: "a seleção e transferência de refugiados de um estado no qual ele já procurou proteção para um terceiro estado que os admitem – como refugiados – com um status de residência permanente.

[9] UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. Apelação n. 30696/09. Apelante: M.S.S. Apelados: Bélgica e França. Estrasburgo, 21 de Janeiro de 2011. p. 100.

vas que compõe o sistema. Ja no caso *Cimade e GISTI v. Ministre de L'Intérieur*[10] contra a Franca, em sede de questão prejudicial[11], o Tribunal Europeu decidiu que durante o processo de verificação da responsabilidade pela solicitação de refúgio, a França não poderia cessar o repasse de auxílio financeiro (previsto na Diretiva de Condições de Recepção) a dois solicitantes de refúgio. O Tribunal ordenou que a França continuasse o pagamento do auxílio durante todo o processo de verificação da responsabilidade pela aplicação, evidenciando assim a ineficiência do mecanismo de identificação do país responsável pela solicitação de refúgio e a precariedade no acolhimento dos refugiados em certos Estados-membros.

A remodelagem do Regulamento Dublin ocorrida em junho de 2013, "pro força" da pressão de organizações não governamentais, do ACNUR e das decisões da CEDH e do Tribunal Europeu, estabeleceu uma nova hierarquia nos critérios de seleção do Estado-membro responsável pelo processamento das solicitações. Aproximando mais a decisão do solicitante e afastando-a do estado, dando maior peso a laços familiares que o solicitante possa ter em Estados-membros que não os de primeira entrada, em função do art. 8 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Essa remodelação incluiu importantes modificações procedimentais como o acesso à informação, a entrevista pessoal e previu remédios em caso de decisão denegatória. Essas modificações entraram em prática no primeiro dia de 2014 e ainda não apresentaram resultados significativos. As demais Diretivas também passaram por reformulações. No que se refere à Diretiva de Procedimentos para a solicitação, o *recall* previu que o processo não pode durar mais do que 6 meses, pessoas com necessidades especiais e crianças devem estar acompanhadas, as regras sobre a interposição de recursos estão mais claras, mas ainda prevê a aplicação de procedimentos acelerados, nas fronteiras, para pessoas não apresentem um pedido fundamentado.

No que se refere à Diretiva de condições de recepção, as condições de detenção foram previstas de forma mais clara e também padrões mínimos nas cadeias. Ela restringe a prisão de menores e vulneráveis, inclui a possibilidade de acesso a assistência jurídica gratuita. Essa remodelagem aborda ainda a questão do acolhimento de vulneráveis e menores. Já a remodelagem da Diretiva de qualificação clarifica os requisitos a serem

[10] UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Europeu. Processo n. C-179/11. Requerentes: Gisti e CIMADE. Requerido: Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Cidade de Luxemburgo, 27 de setembro de 2012.

[11] O reenvio prejudicial é um processo exercido perante o Tribunal de Justiça da União Europeia. Este processo permite a uma jurisdição nacional interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação ou a validade do direito europeu. UNIÃO EUROPEIA. Reenvio prejudicial. Assuntos institucionais. O processo de Decisão e o Trabalho das Instituições. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14552_pt.htm. Acesso em 12 abr. 2014.

atendidos para o reconhecimento do estatuto do refugiado, aproxima os direitos dos refugiados e dos que recebem proteção subsidiária acerca do direito a saúde e ao trabalho, aborda questões de integração.

Apesar do Sistema Europeu Comum de Asilo ter passado por essa recente remodelagem, tem-se que os mais deletérios entraves para tornar um sistema mais harmonizado e equânime ainda persistem. Os dispositivos legais ainda não tiveram efeito na ponta e as péssimas condições de acolhimento, baixa qualidade dos procedimentos de solicitação de refúgio e disparidades nas concessões do estatuto do refugiado ainda persistem no sistema europeu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A livre circulação de pessoas em um bloco econômico é determinante para o bom funcionamento da integração dos Estados-membros. Não há que se falar em União Europeia sem se pensar em uma permeabilidade das fronteiras internas de forma a retirar entraves burocráticos na circulação dos cidadãos europeus. Ocorre que membros de estados terceiros também residem e circulam no bloco. E dentro desse conjunto de migrantes, os solicitantes de asilo e refugiados formam um grupo "*sui generis*", pois recebem proteção internacional garantida pela convenção de 1951 da qual todos os Estados-membros da UE são signatários.

Para atender a essa demanda de permeabilidade de fronteiras externas e acolhimento dos migrantes forçados, a UE, desde 1990, vem adotando medidas de implantação do SECA.

Este sistema falhou em atingir os principais objetivos para os quais foi criado, ou seja, harmonizar práticas com relação aos solicitantes de asilo nos estados membros e dividir as responsabilidades provenientes da migração forçada. Autoridades, governos, acadêmicos, organizações não governamentais e sociedade civil criticam o sistema como sendo um sistema ineficiente do ponto de vista regulamentar práticas e inadequado do ponto de vista da proteção dos direitos humanos, além de causar a violação de normas de direito internacional.

O Regulamento Dublin II, ou a armadilha de Dublin, apenas modificou o "fardo" da responsabilidade pelo processamento de solicitações de refúgio dos países do norte para os países do sul, e nessa mudança, não levou em consideração a situação sócio-econômica precária na qual os países mediterrâneos estavam, situação essa que foi agravada pela crise econômica deflagrada em 2008.

As Diretivas adotadas como parte do sistema não obtiveram êxito em fazer com que os estados mudassem suas práticas com relação aos solicitantes e refugiados e as condições de recepção, o rapidez e efetividade dos procedimentos de solicitação e o êxito dos pedidos seguem sendo discrepantes entre os estados do norte e do sul da Europa.

O Fundo Europeu para Refugiados não é suficiente para atender as demandas dos países do sul, sendo que há inúmeras acusações de corrupção e improbidade administrativa, que fariam com que esses valores não chegassem aos solicitantes e aos refugiados.

Tanto o Tribunal Europeu quando a Corte Europeia de Direitos Humanos já se manifestaram no sentido de impedir a aplicação do Regulamento Dublin quando houver risco de *refoulement*. Ainda que o país para qual o indivíduo for mandado seja um Estado-membro da UE.

A harmonização nas práticas dos estados com relação às solicitações de asilo e a divisão equânime da responsabilidade dos estados em processamento de solicitações só pode se dar na medida em que respeita textos de direitos humanos aos quais os Estados-membros estão vinculados, como a Convenção de 1951 e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a CEDH. Para que isso ocorra a decisão de onde solicitar refúgio deve partir do sujeito ao qual o procedimento se destina: o solicitante. Questões de PIB, número de habitantes e tamanho do território do estado-membro podem participar dessa decisão para a melhor alocação de pessoas. As condições sociais e econômicas dos países de acolhimento devem ser levadas em consideração, visto que há uma heterogeneidade crescente entre os países do bloco. O Fundo Europeu para refugiados deve ter um aporte financeiro mais expressivo e deve ser direcionado para os países que tenham mais necessidades financeiras para cumprir com suas obrigações.

Sobre divisão equânime de responsabilidades, cumpre mencionar que a Europa recebe apenas 20% das populações refugiados no mundo, países como o Paquistão e a Jordânia sozinhos recebem mais refugiados do que os todos os membros da UE juntos. Os fluxos migratórios forçados seguem a aumentar juntamente com os motivos que os impulsionam, as guerras, os conflitos regionais, a perseguição, violações generalizadas de direitos humanos e catástrofes ambientais. Para dirimir os problemas advindos de algumas dessas situações, os países têm grande ingerência, em razão disso, há que se ter em mente que o ataque ao problema das migrações forçadas, num mundo integrado como o de hoje, passa pelo genuíno comprometimento das nações com o combate à miséria, a exploração de uma nação por outra, a invasão e agressão estrangeira estímulo genuíno ao desenvolvimento social, econômico e cultural de todos os povos, de forma que indivíduos não se vejam obrigados a deixar seus lares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALLAIN, Jean. (2001). The jus cogens nature of non-refoulement. **International Journal of Refugee Law.** Oxford: Oxford University Press. 13(4): 533-588.

AMNESTY INTERNATIONAL. (2014). Greece: Stop unlawful and shameful expulsion of refugees and migrants. ***News.*** **Athens**. Disponível em: http://www.amnesty.org/en/news/greece-stop-unlawful-and-shameful-expulsion-refugees-and-migrants-2014-04-29.(Acessado em 13/06/ 2014).

CARRERA, Sergio. (2005). What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?. **European Law Journal***.* Oxford. 11(6): 699-721.

CRAIG, Paul; de BÚRCA, Gráinne. (2003)**. EU law: text, cases, and materials**. 3a. ed. Oxford: Oxford University Press.

DUFFY, Aiofe. (2008). Expulsion to Face Torture? Non-refoulement. in International Law. **International Journal of Refugee Law**. Oxford. 20 (3): 373.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE). (2009)**. COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES** on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*.* 13 p.

EUROPEAN UNION COMMITTEE. (2008). **FRONTEX: the EU external borders agency.** London: House of Lords. 175 p.

FARAGE, Nigel. (2014). A message from Nigel Farage MEP, Leader of The UK Independence Party – UKIP. **Manifesto 2014: Open-door immigration is crippling local services in the UK***,* 10 p.

FIKETE, Liz. (2005). The deportation machine: Europe, asylum and human rights. **Race and Class Sage Journal***.* London. 47(1): 64-78.

GIVENS, Terry; LUEDTKE, Adam. (2004). The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. **The Policy Studies Journal***.* Oxford. 32 (1): 145-165.

GOODWIN-GILL, Guy, S.; MCADAM, Jane. (2007). **The refugee in international law**. 3a ed. New York: Oxford University Press.

GUIRAUDON, Virginie. (2000). European Integration and Migration Policy: Policy-Making as Venue Shopping. **Journal of Common Market Studies.** Oxford: Oxford University Press. 38 (02): 251-71.

HAMMAR, Tomas. (2010). Introduction to European immigration policy: a comparative study. MARTINIELLO, Marco; RATH, Jan (orgs). **Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation**. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 45-59.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. (2008). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. **British Journal of Political Science**. Cambridge. 39: 1-23.

HUYSMANS, Jef. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**. Oxford. 38 (5): 751-777.

JAEGER JUNIOR, Augusto. (2002).**Temas de Direito da Integração e Comunitário**. São Paulo: Ltr.

_____. (2006). **A liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul**. São Paulo: Ltr.

KOHNERT, Dirk. (2007). **African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions.** *German Institute of Global and Area Studies/Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien*. Hamburgo. 49: 1-25.

KRAUS, Margit; SCHWAGER, Robert. (2000). **EU enlargement and immigration**. Center for European Economic Research Discussion Papers. Leibniz. 09: 1-21.

LEGOMSKY, Stephen H. (2003). Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection. **International Journal of Refugee Law**. Oxford.15 (4): 567-677.

MARTIN, Arthur; ALLEN, Peter. (2009). Asylum seekers burning off fingerprints to conceal IDS. **Daily Mail.** London. Disponível em: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=463ef21123&id=4a67f77c5. (Acessado em 23 julho de 2014).

MOUNTZ, Alison; LOYD, Jenna. (2014). Constructing the Mediterranean Region: Obscuring Violence in the Bordering of Europe's Migration Crises. **An International E-Journal for Critical Geographies**. 13 (02): 173-195.

NEAL, Andrew W. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. **Journal of Common Market Studies**. Oxford.47 (02): 333-356.

NEUMAYER, Eric. (2004). Asylum destination choice. What makes some West European countries more attractive than others? **European Union Politics**. London. 2 (05):155-180.

NOLL, Gregor. (2006). Evidentiary Assessment in Refugee Status Determination and the EU Qualification Directive. **European Public Law.** 12: 295-317.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1951). *C***onvenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** *28 de julho de 1951*. Disponível em: http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf. (Acessado em 15 de julho de 2015).

PIOVESAN, Flávia. (2013). **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva.

REDIN, Giuliana. (2013). **Direto de Imigrar – Direitos Humanos e Espaço Público**. Florianópolis: Conceito Editorial.

RIJPMA, Jorrit. (2010). **Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?.** *Análisis del Real Instituto Elcano*. 69: 1-6.

RUSSOWSKY, Iris Saraiva. (2012). **O mandato de detenção na União Europeia: um modelo para o Mercosul.** Porto Alegre: Verbo Jurídico.

SAMERS, Michael. (2004). An emerging geopolitics of illegal immigration in the European Union. **European Journal of Migration and Law**. Nottingham. 06: 27-45.

SCHARPF, Fritz W. (1996). **Economic integration, democracy and the welfare state**. Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper. Leibniz. 02 (96): p. 1-19.

SCHUSTER, Liza. (2000). A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments. **Journal of Refugee Studies**. Oxford. 13(01): 118-132.

SODER, Rodrigo Magnus. (2007). **O direito de asilo na União Europeia: um olhar normativo sobre a "Europa-Fortaleza".** Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

STOREY, Hugo. (2008). EU Refugee Qualification Directive: A Brave New World? **International Journal of Refugee Law**. Oxford. 20 (01): 1-49.

TEITGEN-COLLY, Catherine. (2006). The European Union and asylum: An illusion of protection**. Common Market Law Review.** 43 (6):1503-1566.

THIELEMANN, Eiko. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. **Journal of Refugee Studies.** London. 16 (3): 253-173.

_____. (2005). Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund. **Journal of Common Market Studies**. Oxford. 43 (4): 807-824.

UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. **Apelação n. 30696/09.** Apelante: M.S.S. Apelados: Bélgica e França. Estrasburgo, 21 de Janeiro de 2011. 118 p.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva do Conselho 2001/55/EC de 20 de julho de 2001. *Parlamento Europeu*. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33124_en.htm (Acessado em 25 julho de 2014).

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva do Conselho n. 2005/85/EC** de 1º de dezembro de 2005. *Conselho Europeu*. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF. (Acessado em 25 julho de 2014).

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Dublin II n. 343/2003** de 18 fevereiro 2003. Conselho Europeu. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:HTML. (Acessado em 25 julho de 2014).

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Dublin III n. 604/2013** de 26 de junho de 2013. Conselho Europeu. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF. (Acessado em 25 julho de 2014).