

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Rafaela Claudino Osaki

A (des)securitização de identidades pela União Europeia:
a ambivalência da gestão fronteiriça das crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022)

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo — SP
2025

RAFAELA CLAUDINO OSAKI

A (des)securitização de identidades pela União Europeia:
a ambivalência da gestão fronteiriça das crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022)

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Cláudia Alvarenga Marconi.

São Paulo

2025

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Osaki, Rafaela Claudino.

O811 A (des)securitização de identidades pela União Europeia : a ambivalência da gestão fronteiriça das crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022) / Rafaela Claudino Osaki. – São Paulo, 2025.

135 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Cláudia Alvarenga Marconi.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2025.

1. Refugiados – Países da União Europeia. 2. Conflito Ucrânia, 2014-. 3. Síria – História – Guerra civil, 2011-. 4. Política migratória – Países da União Europeia. 5. Segurança internacional.
I. Título.

CDD 325.21094

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O impacto desta pesquisa recai na hipótese da (des)securitização de identidades pela União Europeia, problematizando a ambivalência da gestão fronteiriça e a instrumentalização da migração para fins ultrapolíticos, contribuindo ao debate crítico sobre (in)segurança, identidade, seletividade e direitos humanos nas políticas migratórias.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The impact of this research lies in the hypothesis of the (de)securitization of identities by the European Union, problematizing the ambivalence of border management and the instrumentalization of migration for ultra-political purposes, contributing to the critical debate on (in)security, identity, selectivity and human rights in migration policies.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

El impacto de esta investigación radica en la hipótesis de la (des)securitización de las identidades por la Unión Europea, problematizando la ambivalencia de la gestión de fronteras y la instrumentalización de la migración con fines ultrapolíticos, contribuyendo al debate crítico sobre la (in)seguridad, identidad, selectividad y derechos humanos en las políticas migratorias.

RAFAELA CLAUDINO OSAKI

A (des)securitização de identidades pela União Europeia:
a ambivalência da gestão fronteiriça das crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens” sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Cláudia Alvarenga Marconi.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cláudia Alvarenga Marconi (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. William Torres Laureano da Rosa (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Daniel Campos de Carvalho (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Cícero Krupp da Luz (Faculdade de Direito do Sul de Minas)

São Paulo, 19 de setembro de 2025

Dedico este trabalho à memória dos milhares de migrantes e refugiados que morreram tentando atravessar o Mar Mediterrâneo: as suas mortes não foram em vão.

AGRADECIMENTOS

Foram dois anos — de 2023 a 2025 — de Mestrado em Relações Internacionais, de deslocamentos por ônibus, trens, metrô e caronas entre Campinas e São Paulo passando por Osasco, de pernoites nas casas de amigos e familiares, de dias difíceis, mas muito aprendizado e superação. Nada teria sido possível sem as pessoas que fizeram parte disso tudo.

Primeiramente, agradeço à minha família. Aos meus pais, Fátima e Sandro, serei eternamente grata pelo apoio e fé incondicionais que depositam em mim, no meu potencial e nos meus sonhos, sem eles ao meu lado eu não teria chegado tão longe e sendo tão capaz de trilhar o meu próprio caminho. Ao meu tio Takeshi e à minha avó Amélia Kazuko, obrigada por me acolherem na casa que também se tornou minha, sem eles eu não teria conseguido superar os desafios da logística que um curso presencial requer, e meus dias em São Paulo teriam sido menos aconchegantes e mais solitários. Às minhas tias Creusa e Rosilda, que leem tudo o que eu escrevo e me incentivam a seguir trabalhando pelo que eu acredito, os direitos humanos das pessoas migrantes e refugiadas, o meu agradecimento.

Também agradeço àqueles que foram essenciais na minha formação acadêmica, no Mestrado e na Graduação. À professora Cláudia Alvarenga, que desde o início foi uma orientadora extremamente generosa, humana e verdadeiramente genial, que acreditou em mim e no meu trabalho e trouxe ideias que o tornaram muito melhor do que eu planejava: que honra ter sido sua orientanda, serei sempre muito grata pela nossa parceria. Aos professores William Laureano e Daniel de Carvalho, que foram examinadores igualmente generosos e geniais nas suas análises e contribuições, sem os quais eu não teria conseguido superar os desafios e dilemas iniciais do trabalho. À professora Carolina Galib, que de orientadora se tornou uma grande amiga fruto de um (re)encontro de gerações, e quem mais me incentivou ao Mestrado no San Tiago Dantas. Ao professor Luís Renato Vedovato, minha grande inspiração no Direito Internacional e Migratório e cujo apoio foi essencial para que eu seguisse este caminho. À Mayara, ao Leonardo e à Julia, o Mestrado não teria sido o mesmo sem vocês, e à Laís, minha dupla da Faculdade de Direito e que está comigo para a vida toda.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à família que o Colégio Progresso me deu, àqueles que estão comigo há mais tempo do que a minha própria existência e são o meu porto seguro num mundo de incertezas — Vitória, Letícia, Natália, Bianca, Gabriel, Renato, Pedro, Johnny, Macedo, Julia Devito e Montelione, obrigada por serem os meus irmãos e irmãs da vida. À Martha, obrigada por sempre me lembrar que viver é muito mais.

A todas essas pessoas, o meu grande e eterno “muito obrigada”.

de repente somos todos imigrantes
trocando uma casa pela outra
primeiro trocamos o ventre pelo ar
depois o subúrbio pela cidade imunda
em busca de uma vida melhor
mas alguns de nós abandonam sua terra por
completo

Rupi Kaur (2018)

RESUMO

Esta pesquisa objetiva tensionar as medidas da União Europeia às crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022) diante da ambivalência da gestão fronteiriça, suscitando a hipótese de “(des)securitização de identidades”. Para tanto, este trabalho se vale do diálogo entre a Teoria da Securitização da Escola de Copenhague (1998) e suas releituras contemporâneas sobre a securitização da migração na “Fortaleza Europa”, visando conduzir uma análise de caráter exploratório-processual deste estudo de caso. A abordagem qualitativa adotada considera o *continuum* de (in)segurança que permeou a implementação do Acordo União Europeia-Turquia e da Diretiva de Proteção Temporária em resposta aos deslocamentos em massa, utilizando-se da revisão bibliográfica, da análise documental e da perspectiva crítica dos estudos identitários e culturais. Isso porque, embora ambas as medidas se enquadrem como formas de externalização das fronteiras externas, o Acordo UE-Turquia implicou na exclusão dos migrantes e refugiados, enquanto a DPT promoveu o pronto acolhimento dos ucranianos, questionando-se a ambivalência da gestão fronteiriça externalizada pela União Europeia: ora excludente, ora inclusiva. Tal diálogo teórico-conceitual pautou-se pelos movimentos de securitização e dessecuritização da migração, com enfoque na (in)segurança societal copenhaguiana, cujas chaves identitárias do “Nós” e do “Outro” são acionadas pelo controle fronteiriço através de critérios de pertencimento e diferenciação. Como resultado, constatou-se a (des)securitização de identidades pela União Europeia, que instrumentaliza as dinâmicas identitárias para justificar medidas de contenção, perfilização e exclusão, principalmente de minorias vulneráveis e racializadas oriundas do Sul Geopolítico, em prol dos seus interesses políticos, contribuindo à reprodução do *continuum* de (in)segurança em detrimento da garantia de direitos fundamentais e do Estado de Direito.

Palavras-chaves: securitização da migração; dessecuritização; União Europeia; refugiados; identidade.

ABSTRACT

This research aims to assess the European Union's measures to address the Syrian (2016) and Ukrainian (2022) refugee crises in light of the ambivalence of border management, raising the hypothesis of “(de)securitization of identities”. To this end, this work draws on the dialogue between the Copenhagen School's Securitization Theory (1998) and its contemporary reinterpretations of the securitization of migration in “Fortress Europe” to conduct an exploratory-procedural analysis of this case study. The qualitative approach adopted considers the continuum of (in)security that permeated the implementation of the European Union-Turkey Agreement and the Temporary Protection Directive in response to mass displacement, drawing on a literature review, documentary analysis, and the critical perspective of identity and cultural studies. This is because, although both measures are considered forms of externalization of external borders, the EU-Turkey Agreement implied the exclusion of migrants and refugees, while the TPD promoted the prompt reception of Ukrainians, questioning the ambivalence of border management externalized by the European Union: sometimes exclusionary, sometimes inclusive. This theoretical-conceptual dialogue was guided by the movements of securitization and desecuritization of migration, with a focus on Copenhagen's societal (in)security, whose identity keys of “Us” and “Other” are activated by border control through criteria of belonging and differentiation. As a result, the (de)securitization of identities by the European Union was observed, which instrumentalizes identity dynamics to justify measures of containment, profiling, and exclusion, especially of vulnerable and racialized minorities from the Geopolitical South, in favor of its political interests, contributing to the reproduction of the continuum of (in)security to the detriment of the guarantee of fundamental rights and the rule of law.

Key-words: securitization of migration; desecuritization; European Union; refugees; identity.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo evaluar las medidas de la Unión Europea para abordar las crisis de refugiados sirios (2016) y ucranianos (2022) a la luz de la ambivalencia de la gestión de fronteras, planteando la hipótesis de “(de)securitización de las identidades”. Con este fin, este trabajo se basa en el diálogo entre la Teoría de la Securitización de la Escuela de Copenhague (1998) y sus reinterpretaciones contemporáneas de la securitización de la migración en la “Fortaleza Europa” para realizar un análisis exploratorio-procedimental de este estudio de caso. El enfoque cualitativo adoptado considera el continuo de (in)seguridad que impregnó la implementación del Acuerdo entre la Unión Europea y Turquía y la Directiva de Protección Temporal en respuesta al desplazamiento masivo, basándose en una revisión bibliográfica, un análisis documental y la perspectiva crítica de los estudios de identidad y culturales. Esto se debe a que, si bien ambas medidas se enmarcan como formas de externalización de las fronteras exteriores, el Acuerdo UE-Turquía implicó la exclusión de migrantes y refugiados, mientras que la Directiva de Protección Temporal promovió la acogida de los ucranianos. Esto cuestiona la ambivalencia de la gestión fronteriza externalizada por parte de la Unión Europea: a veces excluyente, a veces inclusiva. Este diálogo teórico-conceptual fue guiado por los movimientos de securitización y desecuritización de la migración, con un foco en la (in)seguridad social de Copenhague, cuyas claves identitarias de “Nosotros” y “Otro” son activadas por el control fronterizo a través de criterios de pertenencia y diferenciación. Como resultado, se observó la (de)securitización de las identidades por parte de la Unión Europea, que instrumentaliza las dinámicas identitarias para justificar medidas de contención, perfilación y exclusión, especialmente de las minorías vulnerables y racializadas del Sur Geopolítico, en beneficio de sus intereses políticos, contribuyendo así a la reproducción del continuum de (in)seguridad en detrimento de la garantía de los derechos fundamentales y el Estado de derecho.

Palabras clave: securitización de la migración; desecuritización; Unión Europea; refugiados; identidad.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Espectro da Teoria da Securitização (1998)	60
Figura 2 – Componentes da Teoria da Securitização (1998)	62
Figura 3 – Teoria da Securitização (1998) no contexto da “Fortaleza Europa”	64
Mapa – “Morrendo às portas da Europa”	76
Quadro Síntese – (Des)Securitização da Migração pela União Europeia	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiado
CE	Comissão Europeia
CIJ	Corte Internacional de Justiça
<i>Daesh</i>	Estado Islâmico do Iraque e do Levante
DPT	Diretiva de Proteção Temporária
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
IEMed	<i>The European Institute of the Mediterranean</i>
MPI	<i>Migration Policy Institute</i>
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DOIS DESLOCAMENTOS MIGRATÓRIOS E DUAS MEDIDAS INSTITUCIONAIS.....	19
2.1	As crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022) na União Europeia.....	19
2.2	O Acordo UE-Turquia (2016) e a Diretiva de Proteção Temporária (2022).....	36
3	SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO PELA UNIÃO EUROPEIA.....	56
3.1	A Teoria da Securitização da Escola de Copenhague de Estudos de Segurança no contexto da “Fortaleza Europa”.....	56
3.2	A (Des)Securitização da Migração pela União Europeia.....	74
4	A (DES)SECURITIZAÇÃO DE IDENTIDADES PELA UNIÃO EUROPEIA.....	94
4.1	As chaves identitárias da (In)Segurança Societal na Fortaleza Europa.....	94
4.2	(Des)Securitização de identidades: Xenofobia, Racismo e Islamofobia na UE.....	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
	REFERÊNCIAS.....	128

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa surgiu de um incômodo e de uma inquietação. O incômodo foi em relação à normalização das recorrentes mortes de migrantes e refugiados na travessia do Mar Mediterrâneo, e como a problemática continuamente esbarrava nas meras disputas de jurisdição entre países como Itália e Malta, sobre qual Estado deveria ter prestado um socorro que nunca veio. A inquietação se deu em razão do consenso de que, ao invés de uma crise humanitária, tratava-se de uma “crise migratória” à União Europeia (UE). Como as mortes se davam sempre em centenas, e na somatória, em milhares, os falecidos raramente tinham nomes, rostos ou histórias de vida, que eram apagadas por estatísticas e difamadas por termos como “ilegais” e “clandestinos”. A narrativa se desenrolou através da lente de segurança, por causa das preocupações dos europeus sobre o deslocamento em massa e conduzida pelas e para as instituições europeias, conforme evidenciado pela adoção do Acordo UE-Turquia em 2016. Com isso, a memória dos refugiados e migrantes naufragou com eles para o fundo do Mar Mediterrâneo.

Porém, este trabalho tomou forma e ímpeto devido à ativação inédita da Diretiva de Proteção Temporária (DPT) pela União Europeia, cerca de uma semana após a invasão russa à Ucrânia em 2022. Por um lado, entende-se que foi uma medida acertada. Por outro lado, que tal medida deveria ter sido ativada em ocasiões anteriores, como durante a “crise migratória”, quando mais de 3,7 mil pessoas morreram afogadas no Mediterrâneo, segundo dados da Organização Internacional para as Migrações (2016). Dito isso, pode parecer que o problema teria sido o pronto acolhimento dos refugiados ucranianos pela Europa, mas na realidade, a questão reside no fato de que o mesmo tratamento protetivo não foi dispensado à “crise migratória”, cujo deslocamento misto era composto por refugiados sírios em sua maioria, e pelos chamados “migrantes econômicos” oriundos principalmente do Centro-Norte da África, ainda que tal terminologia não fizesse jus às suas motivações de cunho essencialmente humanitário.

Tal contraste pode parecer compreensível, normal e conforme o esperado, afinal, os ucranianos são europeus, parte do “Nós”, enquanto os sírios, africanos, árabes e muçulmanos são apenas os “Outros”. Na Europa há o medo do terrorismo, do ônus econômico, da invasão cultural, da instabilidade social, todas essas questões já são conhecidas e parte do senso comum. Mas então, por que e como problematizá-lo? O “porquê” reside no incômodo e na inquietação iniciais, mas sobretudo diante de uma discriminação institucionalizada e de uma injustiça social, que estratifica grupos de refugiados e migrantes como mais ou menos legítimos e merecedores

de proteção e acolhimento, em que pese o princípio da igualdade já consolidado nos documentos europeus e internacionais. Insta salientar que o deslocamento humano já é desigual pelas restrições jurídico-burocráticas decorrentes dos diferentes tipos de Vistos e Passaportes, atribuídos por critérios como a nacionalidade dos seus portadores e suas funções a serem desempenhadas no país de destino, e as políticas migratórias de instituições como a União Europeia tendem a reproduzir e a perpetuar tais desigualdades apesar dos seus compromissos internacionais com os direitos humanos e fundamentais.

O “como” se operacionaliza em várias camadas. Primeiramente, pelos objetos de estudo, com a materialização dos fatos por meio das medidas institucionais atribuídas a cada um deles, no caso, como a problemática da “crise migratória” e dos refugiados ucranianos se consolidou por meio do Acordo UE-Turquia e da DPT, respectivamente. No que se refere ao aporte teórico, a lente analítica adotada foi a da “Securitização” da Escola de Copenhague (1998) de Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, e suas releituras por estudiosos como Thierry Balzacq (2005), Didier Bigo (2000; 2001; 2002) e Jef Huysmans (2000; 2006). Isso porque a Teoria da Securitização inovou ao expandir os estudos de segurança para além dos tradicionais setores militar e político, incluindo a migração, especialmente em massa, como um novo problema do ponto de vista securitário num mundo cada vez mais globalizado, controlado e vigilante.

Diante disso, este trabalho se norteia pelo objetivo geral sobre como se estabeleceu o processo de (des)securitização da migração pela União Europeia através da ambivalência da gestão externalizada das fronteiras da União Europeia no contexto do Acordo UE-Turquia (2016) e DPT (2022), além de suas consequências à exclusão/inclusão da migração extracomunitária, como no caso da “crise migratória” e dos refugiados ucranianos. Por conseguinte, uma análise meramente político-institucional não seria suficiente para abarcar as dinâmicas comunitárias e identitárias do “Nós” e do “Outro”, entendidas como “sociais” pela Escola de Copenhague (1998), e como elas se influenciam mutuamente perante as disputas e interesses políticos da UE. Do mesmo modo, problematizar essa conjuntura apenas pelas questões de discriminação e desigualdade não fazem jus à superestrutura política-institucional que permite a manutenção desse status quo institucionalizado.

A hipótese explorada no decorrer da pesquisa é a da “(des)securitização de identidades” ou (des)securitização da migração pelas chaves identitárias. Desta feita, para atingir tal pretensão foram traçados três objetivos específicos: (i) averiguar a estratégia (des)securitizadora da UE de externalização das fronteiras externas a Estados não-membros (Turquia e Ucrânia) através da análise política e jurídica do Acordo UE-Turquia (2016) e da

DPT (2022), tendo em vista que a gestão fronteiriça foi marcada pela ambivalência excludente/inclusiva dos deslocamentos em massa; (ii) explorar a progressiva percepção de uma “identidade europeia” no imaginário coletivo paralelamente à consolidação da comunidade de *Schengen* de livre circulação interna, a chamada “Fortaleza Europa”, permitindo enquadrar o Acordo UE-Turquia (2016) como uma hipótese de securitização e a DPT (2022), de dessecuritização da migração a partir de uma narrativa societal do “Nós” contra o “Outro”; (iii) problematizar a construção das chaves identitárias do europeu/não europeu através de um conjunto de atributos (pautado pelas variáveis da raça/etnia, religião, cultura e nacionalidade) que, tensionada às questões de racismo, islamofobia e xenofobia, ao caracterizar e se contrapor às crises de refugiados síria e ucraniana, também levou ao seu rechaço e recepção, respectivamente, pela União Europeia.

Ainda, apesar de inicialmente considerada, a metodologia utilizada não foi a comparativa, pois entende-se que, apesar da ambivalência, os objetos de estudo em comento inserem-se numa mesma linha progressiva, decorrentes de um fenómeno contínuo e multifacetado: da (des)securitização da migração. Com efeito, trata-se de um estudo de caso de carácter exploratório-processual, cuja abordagem qualitativa decorre da revisão bibliográfica, da análise documental e do viés crítico dos estudos identitários e culturais de Étienne Balibar (1991; 2009) e Stuart Hall (2003; 2006). Nesta senda, o trabalho se desenvolve ao longo de três capítulos, cada um contendo dois subcapítulos. Cada capítulo tem uma proposta própria que, em conjunto, refletem os objetivos específicos do trabalho e o estruturam em três pilares: fatos e objetos, aportes teóricos-conceituais, crítica e hipótese.

Primeiramente, em “DOIS DESLOCAMENTOS MIGRATÓRIOS E DUAS MEDIDAS INSTITUCIONAIS”, pretende-se contextualizar o que se denominou de “crises de refugiados” síria e ucraniana em paralelo às medidas adotadas pela União Europeia em resposta a cada uma delas, respectivamente, o Acordo UE-Turquia (2016) e a Diretiva de Proteção Temporária (2022). Apesar de não se utilizar do método científico comparativo, foram traçados alguns paralelos no que diz respeito às semelhanças e diferenças entre os objetos de estudo no que se refere às suas particularidades, à conjuntura geopolítica, aos interesses políticos envolvidos, à narrativa midiática dispensada, à quantidade de deslocados que foi reportada e à percepção pública que permeou cada caso, refletindo-se na acusação por parte da mídia de “dois pesos e duas medidas” que foi incorporado ao título do capítulo.

A partir desta cronologia, é o caso que informa a teoria a ser aplicada, os documentos a serem abordados e debatidos, e a hipótese a ser desenvolvida, servindo de pano de fundo para que os aportes teóricos e críticos sejam, então, explorados. Ademais, não se conduziu uma

análise jurídica *per se* do Acordo UE-Turquia (2016) e DPT (2022), mas o viés legal dos tratados e diretivas implementados contribui para a compreensão das medidas e a força da sua instrumentalização, proporcionando uma análise complementar e mais robusta do que o mero contexto político por trás dessas normativas. Ainda, tal lógica permite que o trabalho se desenvolva para além da abordagem comparada (não do método comparativo) e busca demonstrar que a gestão de fronteiras na UE decorre de um processo histórico-político cujas políticas migratórias excludentes/inclusivas constituem uma progressão modulada por altos e baixos nos setores político e societal da Escola de Copenhague (1998).

Nesse sentido, “SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO PELA UNIÃO EUROPEIA” se inicia com uma discussão teórica-conceitual da Teoria da Securitização (1998) apresentada no contexto da “Fortaleza Europa”, que decorre da fortificação das fronteiras externas em prol da livre circulação interna do Espaço *Schengen*. Com efeito, além de introduzir os conceitos principais de “securitização”, “ato de fala” e “ameaça existencial”, tais componentes foram transpostos à realidade fática de estudo com as adaptações devidas, tais como: a dessecuritização não é o lado oposto, positivo e desejável, mas parte do sistema que securitiza, dessecuritiza e ressecuritiza continuamente assuntos que não deveriam ser tratados como problemas de segurança; a “narrativa societal” remete de forma mais abrangente às dinâmicas político-identitárias moduladas ao longo do *continuum* de (in)segurança da “Fortaleza Europa”, sendo que a construção de ameaças e inimigos decorre da fronteira identitária do “Nós” e do “Outro” proposta por Bigo (2002).

Nesta senda, a hipótese da pesquisa ganha contornos diante da análise concreta das crises síria e ucraniana através do Acordo UE-Turquia (2016) e DPT (2022) como casos, respectivamente, de securitização e dessecuritização da migração pela União Europeia, cuja prática de externalização de fronteiras se deu de modo ambivalente, para fins ora de exclusão, ora de inclusão, ora de rechaço, ora de recepção. É por isso que, alternativamente, apresenta-se o conceito de “*asecurity*” ou insegurização retomado por Michael Williams (2003) em sua crítica à Escola de Copenhague (1998), uma vez que a (des)securitização é entendida como uma “política de insegurança”, em que pese a UE reivindicar a sua segurança societal em prol da integração político-comunitária e da liberdade de circulação intra-*Schengen*. Porém, diante da pontuação de O’Neill (2006), indica-se que a (des)securitização da migração também se sustenta sobre variáveis como proximidade cultural, visibilidade, canal de entrada, e os efeitos das políticas históricas de migração.

Por conseguinte, em “A (DES)SECURITIZAÇÃO DE IDENTIDADES PELA UNIÃO EUROPEIA”, retoma-se o conceito de (in)segurança societal da Escola de Copenhague (1998)

não somente no contexto da Fortaleza Europa, mas, outrossim, através das “chaves identitárias” do “Nós” e do “Outro”, das identidades “cívica” e “cultural” de Tönnies (1887 *apud* Buzan *et al.*, 1993), apesar de cada vez mais deslocadas, fragmentadas e pluralizadas, segundo Hall (2006). Ainda, se por um lado “[...] a probabilidade de formação de uma identidade europeia generalizada é pequena, devido às histórias e estruturas extremamente diversas dos Estados-membros e às identidades dos seus cidadãos.” (Twist, 2006, p. 02, tradução nossa)¹, por outro lado, propôs-se a identificação à “Europeidade” ao invés de uma “identidade europeia”, remetendo à “comunidade imaginada” de Anderson (2008) que sustenta a narrativa societal da Fortaleza Europa.

Por fim, a hipótese da (des)securitização de identidades é interligada às questões de xenofobia, racismo e islamofobia na União Europeia, uma vez que “a exclusão do imigrante hoje, na UE, é em grande medida empreendida por meio da racialização do outro (...)” (Velasco, 2014, p. 50). Assim, identificou-se que tal “Europeidade” é discriminatória e instrumentalizada de acordo com os interesses da ultrapolítica da (des)securitização, demonstrando que a xenofobia, o racismo e a islamofobia são tanto efeitos colaterais quanto instrumentos discursivos e condições estruturais que (des)securitam a migração pelas chaves identitárias num ciclo que tende a se retroalimentar, perpetuando o *continuum* de (in)segurança na Fortaleza Europa.

Ante todo o exposto, este trabalho problematiza a ambivalência da gestão fronteiriça pela União Europeia, uma vez que a consolidação da Fortaleza Europa também promoveu o contínuo deslocamento da questão migratória e refugiada ao longo do espectro da (des)securitização da Escola de Copenhague (1998) e de acordo com os interesses políticos e as dinâmicas sociais da UE. Com isso, migrantes e refugiados seguem sendo reificados como peões no tabuleiro geopolítico europeu, de modo que a presente pesquisa almeja reivindicar a sua condição humana e humanitária, independente de quaisquer critérios de enquadramento, sejam estes legais, burocráticos ou identitários, para fins de pertencimento ou exclusão, legalidade ou merecimento. Por meio desta proposta, este trabalho assumiu um compromisso com a memória dos milhares de deslocados que morreram e seguem se afogando ao tentar atravessar o Mar Mediterrâneo em busca de uma vida melhor, pois o estudo é de caso, mas a motivação continua sendo o recorrente incômodo e inquietação devido às desigualdades crônicas do deslocamento humano.

¹ “[...] the likelihood that a widespread European identity will form is small, because of the vastly diverse histories and structures of the member states and the identities of their citizens.”

2 DOIS DESLOCAMENTOS MIGRATÓRIOS E DUAS MEDIDAS INSTITUCIONAIS

2.1 As crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022) na União Europeia

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi um marco do deslocamento humano, influenciando a criação do regime de Genebra com o Estatuto de 1951, que inaugurou a definição legal e as diretrizes de proteção dos refugiados da Europa. Em 1967, o Protocolo de Nova York confirmou que não se tratava de um documento temporário, removendo a delimitação espacial e temporal relativa aos refugiados europeus contemplados pela Convenção das Nações Unidas. Tendo sido amplamente ratificada por 149 países, apesar das reservas feitas por cada Estado, o Estatuto de 1951 trata-se do principal instrumento internacional que implica em direitos e deveres aos refugiados e em obrigações e responsabilidade legais aos seus Contratantes. Neste documento, destacam-se os preceitos de não discriminação (Artigo 3º), da garantia de direitos (Artigo 4º), além do “*non-refoulement*” ou de não expulsão (Artigo 32).

Apesar da relevância e imprescindibilidade do Estatuto de 1951, diante da inversão no sentido do fluxo de deslocamento — durante a Segunda Guerra Mundial, oriundo da Europa Ocidental, mas que gradualmente, a partir do início da Guerra Fria (1947-1991), tornou-se um local de destino —, os refugiados têm sido cada vez mais tensionados às premissas de soberania estatal e segurança nacional (Dauvergne, 2003), com a polarização do Norte-Sul Geopolítico exercendo uma força catalisadora desse tensionamento. Diante disso, a aplicabilidade do regime jurídico internacional de Genebra tem sido paulatinamente relativizada até mesmo pelos seus idealizadores, os países da Europa Ocidental que, diretamente envolvidos na reconstrução do continente pós-Segunda Guerra Mundial, também tiveram que lidar com as consequências do deslocamento forçado de milhões de pessoas em razão desse conflito.

No século XXI, tem-se observado a criação de regimes alternativos ao genebrino que privilegiam proteções temporárias em detrimento da diretriz de longo prazo proposta pelo Estatuto dos Refugiados de 1951. Por conseguinte, pode-se dizer que o status de refugiado tem se tornado um privilégio ao invés de um direito, ainda que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seus Artigos 13 e 14, disponha sobre o direito de se deixar qualquer país, inclusive o próprio, e o de procurar e de gozar de asilo em outros países às vítimas de perseguição em seus países de origem. Em suma, a mera previsão normativa não tem sido capaz de garantir o *enforcement* do regime internacional de Genebra sem o apoio político dos Estados soberanos, ainda que a ratificação voluntária do documento tenha sido um ato de soberania por

si só (Dauvergne, 2003). Comparativamente à legislação doméstica, cuja aplicabilidade é imposta pela jurisdição das cortes nacionais, ancorada no poder de polícia estatal, a esfera jurídica internacional não consegue exercer o mesmo efeito vinculante em razão da soberania dos Estados. Não por acaso, tal problemática constitui um dos principais desafios à efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Ainda assim, a esfera jurídica serve de apoio à ampliação da lente analítica das Relações Internacionais no que concerne à questão migratória na União Europeia, que também envolve matérias identitárias e de geopolítica. Com efeito, as crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022) interligam-se por meio do progressivo *continuum* de (in)segurança que Bigo (2002) identificou na abordagem securitizada do controle das fronteiras externas, e portanto, da gestão migratória, pela “Fortaleza Europa”. Tal fortificação decorreu da abolição das fronteiras internas no Espaço *Schengen* com o Acordo de 1985, redefinindo o conceito de (não) “imigrante” a nível supranacional. Sendo que o histórico do Estatuto dos Refugiados de 1951 e tal *continuum* de (in)segurança refletem o contexto dos deslocamentos migratórios na União Europeia, especialmente durante as crises síria e ucraniana, pois marcadas pela ambivalência da gestão fronteiriça que tanto exclui quanto inclui aqueles que se encontram às margens das fronteiras externas da UE.

Nesta senda, insta salientar que a UE se valeu da mesma abordagem, de externalização das fronteiras externas a Estados não-membros ou países terceiros, quais sejam, à Turquia em 2016 e à Ucrânia em 2022, ainda que em sentidos contrários, e portanto, ambivalentes, de rechaço e de recepção de refugiados, respectivamente. Com efeito, antes de adentrar a seara institucional, mostra-se pertinente refletir sobre ambas as crises, ainda que distintas, em termos de circunstâncias, causas e efeitos. Dito isso, apesar de decorrentes de conflitos armados, a guerra civil síria (2011-2024) e a guerra russo-ucraniana (2022-presente), o impacto de cada uma foi diferente no tabuleiro geopolítico diante dos atores envolvidos e da delimitação geográfica dos confrontos.

Isso porque, a guerra na Síria foi marcada pela disputa de poder entre o governo do presidente Bashar al-Assad e grupos rebeldes armados. Durante o período de 2013 a 2016, destacou-se a atuação do autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (*Daesh*), grupo considerado terrorista e que chegou a ocupar territórios na fronteira síria-iraquiana, nas cidades de Mossul e Raqqa, fomentado o deslocamento em massa dos sírios, não apenas internamente, como também aos países vizinhos no Oriente Médio e para a Europa. Já a guerra na Ucrânia tratou-se do primeiro grande conflito armado em solo europeu no século XXI desde o fim da guerra civil da Iugoslávia (1991-2001). Além disso, inclui uma disputa territorial com

a Rússia, que em 2014 já havia anexado a Península da Criméia, e o envolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

No cenário geopolítico, a guerra russo-ucraniana teve um impacto direto na União Europeia, tendo em vista que, dentre outros fatores, a Rússia segue sendo um parceiro estratégico no fornecimento de gás natural à Alemanha, com a construção dos gasodutos *Nord Stream 1* e *2* no Mar Báltico, além da proximidade geográfica, pois localizada na Eurásia. Já a guerra na Síria manteve-se restrita ao Oriente Médio, afetando a UE em termos de mobilidade humana. Ainda assim, faz-se mister pontuar que o deslocamento forçado configura um efeito colateral recorrente à eclosão de conflitos armados. Porém, em que pese cerca de 1 milhão de sírios terem se refugiado na Europa, a reação dos europeus à crise de 2016 foi notadamente negativa e mais severa em comparação aos quase 6 milhões de ucranianos recebidos de forma ágil e protetiva pelos mesmos Estados-membros da UE (UNHCR, 2021; 2023).

A diferença na tratativa dispensada aos sírios e ucranianos, uma vez que a quantidade de refugiados foi inversamente proporcional à disposição política ao seu recebimento pela União Europeia, foi apontada assim que a Diretiva de Proteção Temporária (DPT) foi ativada pela primeira vez, uma semana após a invasão russa ao território ucraniano, em 24 de fevereiro de 2022. Não apenas por causa da rápida resposta institucional da UE, mas também devido às denúncias de racismo e xenofobia por parte de estrangeiros residentes na Ucrânia, de origem árabe e africana, que tentaram cruzar a fronteira para os países vizinhos no Espaço *Schengen* (Hankir; Rabah, 2022; McCann; Sienkiewicz; Zard, 2023; Sales, 2023; Zaru, 2022). Tal acusação, de “dois pesos e duas medidas” por parte da União Europeia, decorreu da postura mais acolhedora dos países europeus, até mesmo os do *Visegrád*, como Polônia e Hungria, com os refugiados ucranianos em comparação à hostilidade dispensada aos sírios. Dito isso,

Muito pode ser dito, e de fato muito já foi escrito, sobre o papel da raça e da religião ao considerar as atitudes ambivalentes — e, muitas vezes, abertamente hostis — da Europa em relação aos refugiados em 2015, particularmente quando comparadas à demonstração de apoio que os refugiados ucranianos receberam nos primeiros cinco meses desde o início da invasão russa. No entanto, o preconceito não é o único fator que pode impactar a disposição de um país em aceitar refugiados. Outras considerações, como laços culturais e familiares, dinâmica de gênero, realidades econômicas e percepções das intenções de longo prazo dos requerentes de asilo, todas desempenham um papel na determinação da receptividade de um país de destino em admitir refugiados. (McCann; Sienkiewicz; Zard, 2023, p. 11, tradução nossa)²

² Much can be said, and indeed much has already been written, regarding the role of race and religion when considering Europe’s ambivalent – and, often, openly hostile – attitudes towards refugees in 2015,

De fato, os deslocamentos em massa de 2016 e 2022 possuem alguns marcadores que devem ser levados em consideração na análise das narrativas que permearam as crises de refugiados síria e ucraniana. Tendo em vista que todos os homens entre 18 e 60 foram convocados para a guerra na Ucrânia, até mesmo aqueles residentes no exterior, estima-se que 90% dos refugiados ucranianos eram mulheres, crianças e idosos, grupos mais vulneráveis e que costumam atrair mais empatia dos países de destino. Comparativamente, em 2015, três quartos dos requerentes de asilo eram homens jovens, retratados como risco à segurança nacional e vistos de forma suspeita, como se a motivação do seu deslocamento fosse apenas econômica e não humanitária como se deu em 2022 (McCann; Sienkiewicz; Zard, 2023). Porém, segundo a ACNUR, a chegada de migrantes predominantemente homens em 2015 pode indicar que muitos foram na frente de suas famílias como forma de “abrir caminho” na Europa para que seus familiares se juntassem a eles mais tarde (Pace, 2016). Ainda, o deslocamento de 2016 era notadamente misto, composto por refugiados sírios, requerentes de asilo afegãos e iraquianos, além dos chamados “migrantes econômicos” do Centro-Norte da África, afetados pela Primavera Árabe em 2011 e pelo longo histórico de conflitos internos e pobreza extrema da região Subsaariana (Ineli-Ciger, 2016; Bordignon; Moriconi, 2017).

Dito isso, instaurou-se uma narrativa de “legitimidade” e “merecimento” que tanto mina o status legal de refugiado e sua consequente recepção pela União Europeia, quanto constrói a empatia ou hostilidade aos requerentes de asilo, a depender do seu enquadramento (McCann; Sienkiewicz; Zard, 2023). Segundo Banulescu-Bogdan (2022), pesquisas anteriores já categorizaram três espécies de narrativas migratórias: migrantes como um benefício às comunidades receptoras; migrantes como vítimas que necessitam de compaixão e apoio; e migrantes como uma ameaça de cunho econômico, securitário ou cultural, que, respectivamente, podem “roubar” empregos dos nativos, aumentar o índice de criminalidade e terrorismo, além de “corromper” o tecido de uma sociedade, com suas regras e costumes próprios, em razão da sua diferente origem étnica ou religiosa, como no caso do Islamismo, que para os Ocidentais pode ser visto como incompatível aos valores nacionais. Nesse sentido,

As narrativas ajudam os indivíduos a dar sentido a informações díspares, criando um enredo sobre uma questão (por exemplo, a narrativa de que os

particularly when compared to the outpouring of support Ukrainian refugees have received over the first five months since the Russian invasion began. Yet prejudice is not the only factor which can impact a country’s willingness to accept refugees. Other considerations, such as cultural and familial ties, gender dynamics, economic realities, and perceptions of asylum-seekers’ long-term intentions all play a role in determining the receptivity of a country of destination to admitting refugees.

refugiados são gratos por estarem aqui e merecem compaixão, ou que os refugiados aumentam os preços das moradias). As narrativas podem ser orgânicas ou orquestradas, difundidas a partir das bases ou por líderes políticos, enraizar-se em instituições governamentais ou na sociedade civil e podem ser aceitas ou contestadas por diferentes pessoas em diferentes momentos. (Banulescu-Bogdan, 2022, p. 16, tradução nossa)³

Desta feita, haja vista a valoração dicotômica comumente atribuída às guerras, os polos do “Amigo-Inimigo” foram rapidamente assimilados nos conflitos da Síria e da Ucrânia. Do ponto de vista da União Europeia, os ucranianos foram enquadrados na narrativa dos refugiados como vítimas que merecem compaixão e suporte, com a consequente vilanização da Federação Russa personificada pelo presidente Vladimir Putin, uma vez que se trata de um inimigo comum à segurança e estabilidade do Bloco. O mesmo não ocorreu, porém, durante a guerra síria, pois as forças atuantes no conflito, além de mais pulverizadas do que na Ucrânia, não apresentavam uma ameaça direta à UE como no caso da Rússia. Pelo contrário, uma vez que durante o deslocamento em massa entre 2015 e 2016, que resultou em milhares de mortes no Mar Mediterrâneo, os migrantes foram retratados como uma ameaça de cunho econômico, securitário e cultural. Outrossim, não se descartam os vieses Eurocentrista e do Neocolonialismo ainda vigentes que fazem com que eventos ocorridos no Norte Geopolítico tenham mais repercussão e mobilização do que aqueles advindos da região Sul.

É por isso que, segundo McCann, Sienkiewicz e Zard (2023), as narrativas sobre migração conduzidas pela mídia desempenham um papel fundamental não apenas na formação da vontade política em relação ao tema, como também contribuíram à percepção coletiva em torno dos dois deslocamentos, sendo que o marcador racial teria desempenhado uma influência significativa na estruturação de cada narrativa. Não por acaso, pesquisas sugerem que a “ameaça percebida” constitui um dos indicadores mais importantes no que se refere à tratativa dispensada a imigrantes e refugiados no seio das comunidades receptoras. Com efeito, estima-se que, em 2015, a retratação do deslocamento humano à época como uma “ameaça”, sobretudo à segurança nacional, foi 4,2 vezes maior do que em 2022.

Tal percepção pode ter se dado em razão do aumento dos atentados terroristas na Europa Ocidental entre 2015 e 2016, ou seja, no mesmo período do ápice de deslocamentos. Todavia, Nail (2016) aponta que ambas as crises, do terrorismo e de refugiados, nunca estiveram

³ Narratives help individuals make sense of disparate pieces of information, creating a storyline on an issue (for instance, the narrative that refugees are grateful to be here and deserve compassion, or that refugees drive up housing prices). Narratives can be organic or orchestrated, spread from the grassroots or by political leaders, take root in government institutions or civil society, and can be accepted or contested by different people at different times.

separadas no imaginário nacionalista. Com isso, a migração era entendida como uma forma de “guerra bárbara” que ameaçava a União Europeia, da qual todo refugiado e migrante havia se tornado um terrorista em potencial, e vice-versa, de modo que as figuras do “terrorista” e do “migrante” transformaram-se no “duplo virtual” um do outro. Ainda que tais eventos tenham, de fato, coincidindo temporalmente, Nail (2016) bem pontua que os ataques de 2015 em Paris foram perpetrados por cidadãos europeus de origem imigrante, mas acabaram sendo atribuídos à falta de segurança nas fronteiras da *Schengen* e à “invasão” de migrantes às margens da UE no Mediterrâneo.

Nesse sentido, a origem de parte desse influxo, da região do Oriente Médio, e a sua religião muçulmana podem ter contribuído a esse nexos, entre refugiados e terroristas, no imaginário coletivo devido à normalização do discurso islamofóbico no Ocidente desde os atentados de 11 de setembro de 2001 pela *Al-Qaeda* (Nail, 2016). Não por acaso, em 2015 a mídia já discutia a possibilidade de que requerentes de asilo fossem filiados a organizações terroristas, mas em 2022 a hipótese de que “agentes secretos russos” pudessem se infiltrar entre refugiados ucranianos nunca ganhou força desde a deflagração do conflito (McCann; Sienkiewicz; Zard, 2023). Dito isso, a “ameaça” dos migrantes e refugiados à segurança nacional e à identidade cultural foi considerada durante a crise síria, mas não chegou a ser assim percebida com a crise ucraniana. Logo, enquanto os ucranianos foram reiteradamente percebidos como “Nós” nas searas política, midiática e da opinião pública, o deslocamento de 2015 era tido como o “Outro” (Hankir; Rabah, 2022; Zaru, 2022; Sales, 2023).

Desta feita, a polarização do “Amigo-Inimigo” com a atribuição de “ameaças percebidas” exerceu um papel importante na gestão das crises refugiadas pela União Europeia. Para um continente assombrado por duas guerras mundiais no século XX, que o tornaram um local de partida em vez de destino, os ucranianos retomaram a referência à memória compartilhada dos refugiados europeus daquele período, e memórias ancoram narrativas, conferindo-lhes ainda mais crédito e legitimidade ao referenciar a um passado compartilhado (Anderson, 2008). Do mesmo modo, o inimigo comum da Rússia de Putin corroborou a percepção da comunidade da UE de que os refugiados vindos da Ucrânia eram “vítimas” como “Nós”. Por sua vez, o deslocamento misto e notadamente racializado de 2015, além de oriundo de países terceiros à UE, foi percebido como uma “ameaça” à segurança e identidade coletiva do Bloco. Assim, tratar-se-ia mais sobre o “Nós” que se unifica para se opor ao “Outro” do que sobre o “Outro” que antagoniza o “Nós”?

Sobre essa “fronteira identitária”, Bigo (2002) dispõe que diante da constelação de identidades coletivas na Europa, tendo em vista que a União Europeia é composta por 27

Estados-membros com diferentes idiomas e composições demográficas — apesar da sua forte “dinâmica regionalizadora” (Buzan; Waever; Wilde, 1998) —, a circunscrição do “Nós” se daria somente em relação aos nacionais de países terceiros pela excludente do não-europeu. Além de paradoxal, fazendo com que o “Nós” seja idealizado sempre a partir do “Outro” e não pelo que de fato compõe o “Nós”, tal disposição faz com que os cidadãos europeus se esqueçam de que também são migrantes, ainda que dentro da “Fortaleza Europa” do Espaço *Schengen* (Bigo, 2002). Diante disso, não se trata de “quantos” migrantes e refugiados se encontram às margens da UE, mas sim “quem” são e de “onde” eles vêm.

Ademais, ao contexto geopolítico à época dos conflitos, soma-se uma variante de peso na condução de cada uma das crises, haja vista que a segunda década do século XXI foi marcada pelo Euroceticismo ao projeto *Schengen* e, portanto, à própria União Europeia, sobretudo com o advento do *Brexit* em 2016, que abalou a visão de que o Bloco era a solução em vez do problema, conforme alegado pela extrema-direita em ascensão, sobretudo nos países do *Visegrád*. Com efeito, o Acordo UE-Turquia (2016) reforçou essa perspectiva da ineficiência do Bloco perante a “terceirização” da gestão migratória europeia a um país terceiro que se utilizou da crise migratória como poder de barganha para fins econômicos e geopolíticos, com Erdogan pleiteando, inclusive, a entrada da Turquia na União Europeia, além do repasse de cerca de 3 bilhões de Euros e a isenção de vistos aos cidadãos turcos (Ineli-Ciger, 2016; Ferreira, 2016).

Contudo, após essa década turbulenta e de fragmentação sociopolítica, impulsionada pela falta de uma política migratória supranacional que endereçasse a crise de 2015 de forma coordenada pelos Estados-membros da UE — pois, na realidade, o Acordo de 2016 delegou tal responsabilidade à Turquia —, a crise de 2022 proporcionou o movimento inverso, de (re)integração do Bloco diante da “ameaça” russa à segurança europeia, reforçada pela presença da OTAN no esforço conjunto pela estabilização do continente. Logo, pode-se considerar que a recepção dos refugiados ucranianos corrobora a narrativa anti-Rússia e pró-União Europeia, enquanto o deslocamento misto de 2015, segundo Nail (2016), expôs uma crise interna da própria UE, pois “se os maus-tratos, a marginalização e a morte dos recentes migrantes europeus são tão deploráveis, é porque a Europa criou um sistema social que tornou isso uma realidade” (p. 160, tradução nossa)⁴, no caso, a “Fortaleza Europa”.

⁴ “If the mistreatment, marginalization, and death of recent European migrants is so deplorable, it is because Europe has created a social system that has made this a reality”

Não bastasse, Sales (2023) afirma que a proliferação de narrativas positivas por parte da mídia europeia logo após a invasão da Rússia à Ucrânia favoreceu um contexto de proteção e acolhimento dos refugiados ucranianos. Tal variável, juntamente a outras circunstâncias de natureza geopolítica, histórica e cultural, também estiveram presentes na “equação de formulação de políticas” que levou a União Europeia a assumir uma postura diferente do Acordo de 2016 com a Turquia, culminando na aprovação da Diretiva de Proteção Temporária uma semana após o início do conflito. Trata-se de um mecanismo nunca antes ativado, apesar dos deslocamentos em massa do Século XXI, e pautado por um viés protetivo, humanizado e de “partilha de responsabilidades” entre os Estados-membros do Bloco (Ineli-Ciger, 2016).

De acordo com Sales (2023), nos estudos de migração e mídia, uma extensa literatura investigou o papel da mídia na formação da opinião pública e nas decisões políticas no âmbito da crise de refugiados sírios, além do poder da imprensa na representação de refugiados e na estruturação de suas narrativas por meio da seleção de aspectos específicos dos fatos, norteadas percepções — a realidade percebida — que endossam tanto a definição de um problema quanto a interpretação de uma questão. É por isso que a correlação entre mídia, formuladores de políticas e público — “*audience*” — dá ao jornalismo o poder de impulsionar agendas através da cobertura constante de eventos, da perspectiva adotada na sua retratação e da construção de narrativas a favor ou contra uma determinada situação (Sales, 2023).

Em setembro de 2015, em meio à reação negativa generalizada da crise migratória, houve uma breve mudança no tom da cobertura jornalística após a morte trágica do menino Alan Kurdi, que se afogou na popular travessia de embarcações clandestinas pelo Mar Egeu com destino à Grécia. A fotografia registrada por Nilüfer Demir, do corpo de uma criança desfalecida numa praia turca, passou a estampar de forma explícita, em tom emocional e apelativo, todos os jornais na Europa, transformando, ainda que momentaneamente, a percepção do público e das figuras políticas de que realmente se tratava de uma crise humanitária, e não de uma mera “invasão bárbara”, como até então o deslocamento vinha sendo retratado e, conseqüentemente, percebido (Adler-Nissen; Andersen; Hansen, 2019).

Diante disso, a França chegou a endossar a necessidade de acordo sobre o sistema de cotas de redistribuição de refugiados entre todos os Estados-membros da UE, e a *Willkommenspolitik* ou “política de portas abertas” recém-anunciada pela então chanceler alemã Angela Merkel tornou-se moral e politicamente validada após o fenômeno Kurdi (Adler-Nissen; Andersen; Hansen, 2019). Porém, cerca de dois meses depois, em 13 de novembro de 2015, os atentados terroristas em Paris reverteram novamente a cobertura da mídia e, assim, a percepção pública e política da crise migratória, diante do nexos entre refugiados e terroristas

que se seguiu aos ataques (Neil, 2016). Nesse sentido, para Chouliaraki e Zaborowski (2017), a concepção restritiva de “fronteira” como uma linha territorial para demarcação de Estados é ressignificada pelo jornalismo europeu com uma concepção mais ampla de “fronteira” enquanto prática simbólica de inclusão e exclusão.

Por conseguinte, tal fronteira “identifica e controla retoricamente” a mobilidade de certas pessoas em torno de sua jurisdição, envolvendo o poder simbólico de nomear e autorizar quem é aceito como “Nós”, compartilhando da “nossa” humanidade, e quem não o é por meio da construção de refugiados e migrantes como seres humanos ou “ameaças”, dando-lhes voz ou silenciando-os, humanizando-os ou difamando-os (Vaughan-Williams, 2015 *apud*. Chouliaraki; Zaborowski, 2017). Outrossim, para Chouliaraki e Zaborowski (2017) o “jornalismo-como-fronteira” constantemente renegocia os limites das próprias comunidades de pertencimento, pois dependendo de suas escolhas linguísticas e editoriais, permite-se reconhecer o “Nós” e o “Outro” através dos “limites imaginários” que incluem ou excluem.

Com efeito, Sales (2023) pontua que, durante a crise síria, a cobertura da mídia retratou os refugiados como uma ameaça à segurança nacional, de modo que a opinião pública e os formuladores de políticas teriam priorizado medidas de controle de fronteiras em vez de assistência humanitária, como no caso do Acordo UE-Turquia (2016). Por outro lado, durante a crise ucraniana, a mídia destacou as histórias humanas e o sofrimento dos refugiados, favorecendo a percepção mais humanizada e protetiva pelo público e pela esfera política, culminando na ativação da DPT logo em seguida. Em suma, a mídia corroborou a percepção de que os refugiados no continente europeu mereciam um tratamento mais digno do que aqueles oriundos de outras partes do mundo, no caso, do Oriente Médio e da África.

Foi demonstrado que a negatividade ou positividade na cobertura da mídia influencia a percepção das pessoas sobre o problema, especialmente na cobertura de notícias relacionadas à migração (Boomgaarden & Vliegenthart, 2009). Assim, esse enquadramento inicial da mídia e a proliferação narrativa podem ter um papel fundamental em como o público percebe a crise e quais soluções eles consideram apropriadas, enquanto os formuladores de políticas podem ser influenciados pela cobertura da mídia e pela opinião pública ao tomar decisões sobre como lidar com a crise (Georgiou & Zaborowski, 2017; Heidenreich et al., 2019). (Sales, 2023, p. 2, tradução nossa)⁵.

⁵ Negativity or positivity in media coverage has been shown to influence people’s perception of the issue, especially in migration-related news coverage (Boomgaarden & Vliegenthart, 2009). Thus, this initial media framing and narrative proliferation can have a key role on how the public perceives the crisis and what solutions they consider appropriate, while policy-makers may be influenced by media coverage and public opinion when making decisions about how to address the crisis (Georgiou & Zaborowski, 2017; Heidenreich et al., 2019).

Na declaração da Associação de Jornalistas Árabes e do Oriente Médio Oriente (AMEJA, 2022) em resposta à cobertura da crise na Ucrânia, a mídia foi convocada a se atentar ao preconceito, implícito e explícito, por meio de notícias racistas e orientalistas que atribuíam mais importância e civilidade a certas vítimas da guerra em relação a outras, normalizando a tragédia em partes do mundo como Oriente Médio, África, Sul da Ásia e América Latina. Diante disso, remete-se às narrativas de “legitimidade” e “merecimento” que, de acordo com McCann, Sienkiewicz e Zard (2023), modulam o status legal de refugiado e sua consequente recepção ou rechaço pela União Europeia. Para Sales (2023), por meio dessa comparação desumanizante entre os deslocamentos de 2015 e 2022, a cobertura da mídia contribuiu à percepção positiva de proteção dos refugiados ucranianos, tidos como semelhantes aos europeus em termos de comportamento, valores e cultura.

Todavia, tal narrativa de inclusão se deu pela exclusão, pois desenvolvida por meio de comparações discriminatórias com refugiados de diferentes origens, raças ou culturas, especialmente do Norte da África e do Oriente Médio, fomentando o “dois pesos e duas medidas” na percepção pública e no tratamento político das crises. Ainda assim, insta salientar que a “equação de formulação de políticas” é composta por diversas variáveis justamente porque é difícil quantificar o peso e a extensão da influência midiática nas diferentes decisões políticas da UE, pois não se trata de uma relação causal científica, sobretudo diante de fatores como a história compartilhada entre a Ucrânia e os Estados-membros, inclusive na época da União Soviética, além da sua proximidade territorial, cultural e social, e as semelhanças de seus valores e de suas considerações geopolíticas e de segurança (Sales, 2023).

Porém, no caso dos refugiados ucranianos, “a cobertura mediática também ajudou a aumentar a consciencialização sobre a escala e a complexidade da crise, destacando a necessidade de uma resposta coordenada e abrangente da UE” (Sales, 2023, p. 7, tradução nossa)⁶. Assim, evidenciou-se que comparações equivocadas, baseadas em um duplo padrão e em estereótipos negativos do deslocamento misto de 2016, inflamaram narrativas preconceituosas, promovendo decisões políticas discriminatórias sob um viés “Orientalista” que favoreceram apenas os refugiados oriundos da Ucrânia em detrimento dos deslocados não-europeus, o que, para Sales (2023), configuraria formas institucionalizadas de discriminação e racismo em matéria de migração e asilo na UE.

⁶ “media coverage also helped to raise awareness of the scale and complexity of the crisis, highlighting the need for a coordinated and comprehensive EU response”

Nesse sentido, no escopo da proximidade geográfica, também deve ser levada em consideração a sua influência no regime de Vistos na União Europeia. Em 2015, as principais rotas “clandestinas” utilizadas foram as do Mar Mediterrâneo: a rota Ocidental, da Argélia e do Marrocos em direção à Espanha; a rota Central, da Tunísia e da Líbia até a Itália e Malta; e a rota Oriental, da Turquia para a Grécia. Segundo o Instituto de Políticas Migratórias (MPI), em 2015 foi relatado pelos Estados-membros da UE um recorde de 1,8 milhão de travessias de fronteira não autorizadas, um fluxo sem precedentes, pois seis vezes ao número de travessias em 2014. Como a rota Central é a única exclusivamente marítima e que tem o maior trecho de mar, trata-se também da mais perigosa, sobretudo diante dos recorrentes casos de naufrágios de embarcações clandestinas superlotadas. Em 2014, quando foi a travessia mais utilizada, foram registradas 3,2 mil mortes, de acordo com dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), porém 2015 foi o ano mais mortal, com 3,7 mil vítimas.

Além disso, as dez nacionalidades mais registradas dos migrantes de países terceiros que chegaram à Europa em 2015, segundo a OIM, foram Síria, Afeganistão, Iraque, Irã, Paquistão, Palestina, Somália, Bangladesh, Marrocos e República Democrática do Congo. Não por acaso, todos os Estados — com exceção da Palestina, cujo reconhecimento ainda é debatido — constam no Anexo I do Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-membros⁷. Por outro lado, a Ucrânia encontra-se no Anexo II do mesmo diploma legal, que lista os países terceiros cujos nacionais estão isentos da obrigação de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-membros para estadas de duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias.

Desta feita, de acordo com o MPI, no geral, as políticas de controle de fronteiras têm algum impacto em dissuadir a migração irregular ao longo das rotas clandestinas. No caso da rota Ocidental, ao longo dos anos a Espanha aumentou as patrulhas, vigilância marítima e verificações portuárias, assinando acordos bilaterais de readmissão com Marrocos (2012), Mauritânia (2006) e Senegal (2006), e acordos de cooperação com Cabo Verde, Guiné, Guiné-Bissau, Mali e Níger. Além das cercas fronteiriças em Ceuta e Melilla, enclaves espanhóis no Marrocos e que constituem as únicas fronteiras terrestres da União Europeia com a África. Segundo dados da FRONTEX, os migrantes desta rota eram oriundos da Argélia e do Marrocos e se deslocavam por razões econômicas; porém, houve um crescente número de pessoas em

⁷ A Turquia também é mencionada no Anexo I, razão pela qual o governo turco também incluiu a isenção do Visto de Schengen aos seus cidadãos como parte das exigências ao Acordo com a UE de 2016

busca de segurança e estabilidade vindos de países devastados por conflitos na África Subsaariana, como Camarões, República Centro-Africana, Chade, Mali, Nigéria, Sudão do Sul e Sudão.

Já na Itália a situação tem sido mais instável, com variações nos fluxos migratórios ao longo dos anos, apesar dos esforços de contenção. O país conta com o apoio da Frontex, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, que por meio das suas operações marítimas buscou impedir a “migração não autorizada” no Mediterrâneo Central, além de acordos com a Tunísia e a Líbia sobre repatriação. Ainda assim, a deterioração das condições sociopolíticas na Líbia após a Primavera Árabe e a queda de Muammar Gaddafi a partir de 2011 intensificaram a travessia marítima, culminando no aumento das fatalidades com naufrágios de embarcações clandestinas, com destaque ao de Lampedusa que matou 368 migrantes, a maioria oriundos da África Subsaariana.

Nesta senda, insta salientar a sofisticação progressiva das redes de contrabando, tornando-se um mercado lucrativo em decorrência das restrições e burocracias à migração regular daqueles oriundos dos Estados no Anexo I do Regulamento (UE) 2018/1806 sobre o regime de vistos na UE. Diante da escassez de alternativas regulares, especialmente para aqueles deslocados por conflitos armados, as redes de contrabando surgem como uma via arriscada e onerosa, mas que, motivadas por razões humanitárias, econômicas, de reunificação familiar — além do desespero e da esperança por mudança —, acabam sendo consideradas válidas. Em muitos casos, a clandestinidade representa a única opção viável a curto prazo, diante da morosidade no processo de solicitação e concessão do Visto de *Schengen*, necessário para a entrada legal na União Europeia. Nesse sentido, segundo o MPI,

Todos esses elementos, e as interações entre eles, influenciam o número de pessoas migrando, as rotas e métodos usados, e se os fluxos serão dissuadidos ou meramente deslocados por medidas e políticas de controle de fronteira. Esses fatores, portanto, têm implicações políticas importantes para gerenciar a migração de forma eficaz e justa. (KATSIAFICAS, 2016, tradução nossa)⁸

Em janeiro de 2021, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas determinou que Itália⁹ e Malta¹⁰ falharam em proteger o direito à vida de cerca de 200 migrantes, dentre os

⁸ All of these elements, and the interactions between them, influence the numbers of people migrating, the routes and methods used, and whether flows will be deterred or merely displaced by border-control measures and policies. These factors thus have important policy implications for effectively and fairly managing migration.

⁹ AS and Others v Italy, CCPR/C/130/D/3042/2017

¹⁰ AS and Others v Malta, CCPR/C/128/D/3043/2017

quais 60 crianças, que morreram no naufrágio de uma embarcação superlotada com 400 pessoas em 2013 próxima às costas de ambos os países, com os autores “AS e Outros” alegando que os centros de resgate italiano e maltês tentaram transferir a responsabilidade pela operação um ao outro em vez de intervir imediatamente. De fato, enquanto alguns Estados, como o Reino Unido, entendem que as operações de busca e salvamento servem como um fator de atração para que mais migrantes façam a arriscada travessia marítima, outros citam fatores externos, conflitos armados e a instabilidade nos países de origem, como as motivações por trás da decisão da migração irregular (MPI, 2016).

No caso da Grécia, restou evidente a rápida adaptabilidade dos movimentos por terra e mar pelos migrantes e contrabandistas em razão das mudanças nas políticas de imigração, fiscalização e vistos, além das condições legais e sociopolíticas nos países de origem, trânsito e destino. Com efeito, diante dos recorrentes naufrágios no Mediterrâneo Central, concluiu-se que a travessia Turquia-Grécia era relativamente mais segura, sobretudo pela via terrestre, que teve alta adesão por cada vez mais refugiados sírios, uma vez que a Turquia faz fronteira com a Síria ao Sul, e com a Grécia e a Bulgária a Noroeste. Não por acaso, com o aumento do deslocamento através da rota Oriental, de 50,8 mil em 2014 para 885 mil em 2015, a União Europeia formalizou o Acordo com a Turquia em março de 2016 para interromper os movimentos de migrantes e refugiados na travessia pelo Mar Egeu da Turquia para as ilhas gregas, pressionando a rota mais arriscada do Mediterrâneo Central diante da redução de 90% das travessias à Grécia em abril de 2016, segundo dados da Frontex (IEMed, 2016).

Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a maioria dos 137 mil migrantes que cruzaram o Mar Mediterrâneo em direção à Europa durante os primeiros seis meses de 2015 estavam fugindo de guerras, conflitos ou perseguições, tornando a “crise do Mediterrâneo” uma crise de refugiados, conforme a definição legal do Estatuto de 1951. Isso porque um terço dos homens, mulheres e crianças que chegaram à Itália ou à Grécia via rota marítima eram da Síria, cujos cidadãos se enquadraram no status de refugiado do regime protetivo de Genebra, sendo o segundo e o terceiro país de origem mais comuns o Afeganistão e a Eritreia, cujos cidadãos também se qualificariam como refugiados pelo mesmo diploma legal. Assim, para António Guterres, Secretário-Geral da ONU, a Europa teria uma responsabilidade clara de ajudar os refugiados, sob pena de ameaçar o sistema humanitário que a própria Europa trabalhou para construir.

Notadamente, tal compromisso foi devidamente reconhecido durante a crise de refugiados ucraniana. Pelo fato de a Ucrânia localizar-se no continente europeu, a rota terrestre foi a mais viável e utilizada, uma vez que o país faz fronteira com a União Europeia e o Espaço

Schengen por meio da Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia. Nesse sentido, o regime de isenção de vistos do Anexo II do Regulamento (UE) 2018/1806 permitiu que a transposição das fronteiras externas da UE se desse de forma ágil e desburocratizada, sem quaisquer empecilhos legais ou físicos, para a entrada dos cidadãos ucranianos no Bloco. Com isso, a chegada de refugiados ucranianos à União Europeia foi maior em termos de quantidade e de vazão, pois “só no primeiro mês de guerra, as 3,7 milhões de pessoas que já deixaram o país superam a taxa anual de evasão de todas as crises humanitárias dos últimos 50 anos.” (Garcia, 2022). Diante disso, pontua-se que

De maneiras significativas, a estrutura legal para refugiados da Ucrânia que chegam à UE é distinta das políticas que se aplicam a refugiados, requerentes de asilo e migrantes de outros países não pertencentes à UE. Devido ao seu direito de entrar na UE, sua liberdade de mobilidade e seu status de proteção, não há necessidade de refugiados ucranianos usarem contrabandistas — a menos que estejam buscando deixar territórios ocupados no leste da Ucrânia e precisem se mover pela Rússia. Embora os formuladores de políticas europeus tenham sido muito vocais sobre ‘interromper o modelo de negócios’ de contrabandistas que operam nas rotas do Mediterrâneo e dos Balcãs, o caso ucraniano demonstra que a melhor maneira de tornar os contrabandistas redundantes é criar caminhos legais [de deslocamento]. (Näre; Tkach, 2024, tradução livre)¹¹

É por isso que, para Näre e Tkach (2024), nem no caso dos ucranianos e muito menos dos sírios, tratar-se-iam de “crises”. Isso porque, com a ativação da Diretiva de Proteção Temporária cerca de uma semana após a invasão russa à Ucrânia, tal política de portas abertas e acolhimento da União Europeia em relação aos refugiados ucranianos demonstra que grandes deslocamentos migratórios não precisam constituir uma “crise” *per se* à UE, desde que os migrantes recebam status regular, acesso a serviços básicos e tratamento humanizado, conforme promovido pelo arcabouço jurídico da DPT. Do contrário, a União Europeia vem buscando limitar as oportunidades de solicitação de proteção, asilo e refúgio e o acesso a canais regulares de migração, aceitando, conseqüentemente, que migrantes pereçam às margens das suas fronteiras externas, em embarcações superlotadas no Mediterrâneo e nas mãos de contrabandistas que lucram com a alta demanda por meios irregulares de deslocamento até a

¹¹ In significant ways, the legal framework for refugees from Ukraine arriving in the EU is distinct from the policies that apply to refugees, asylum seekers and migrants from other non-EU countries. Due to their right to enter the EU, their freedom of mobility, and their protected status, there is largely no need for Ukrainian refugees to use smugglers—unless they are seeking to leave occupied territories in Eastern Ukraine and need to move through Russia. While European policymakers have long been very vocal about “disrupting the business model” of smugglers operating on the Mediterranean and Balkan routes, the Ukrainian case demonstrates that the best way to make smugglers redundant is to create legal pathways.

União Europeia, pois “uma das causas principais da crise migratória na Europa é claramente a ausência de meios legais e seguros para migrantes, refugiados e requerentes de asilo acessarem os territórios europeus.” (Ineli-Ciger, 2016, p. 6, tradução nossa)¹².

Não por acaso, para Ineli-Ciger (2016), a ativação da DPT deveria ter ocorrido durante o deslocamento misto de 2015, pois tratavam-se de pessoas que, assim como os ucranianos em 2022, fugiam de conflitos armados e violações de direitos humanos, arriscando suas vidas para chegar à Europa e tendo que enfrentar condições de recepção inadequadas, políticas de detenção problemáticas, fronteiras fechadas e longos períodos para o processamento dos seus pedidos de proteção, sendo que raramente contavam com os padrões de tratamento e proteção garantidos pela lei europeia e internacional de Direitos Humanos. Paralelamente, para Näre e Tkach (2024) a “(...) aplicação bem-sucedida da Diretiva de Proteção Temporária demonstrou que há maneiras alternativas de lidar com a chegada de um grande número de requerentes de asilo na fronteira externa da UE” (tradução nossa)¹³, evidenciando que os direitos à proteção e à segurança internacional não são universais, mas dependentes de questões como “merecimento”, “legitimidade”, proximidade geográfica e afinidade cultural percebida.

É por isso que, para Nail (2016), a anomalia histórica da equação não são os fluxos migratórios, — sejam estes de refugiados sírios, migrantes econômicos do Centro-Norte da África, populações historicamente deslocadas (como afegãos e iraquianos) ou refugiados ucranianos —, mas a própria “Fortaleza Europa” com seu sistema de “inclusão pela exclusão” na gestão de suas fronteiras externas, fomentando uma crise não para seus Estados-membros e sociedades, mas sim para os imigrantes e refugiados que morreram e continuam morrendo ao longo das rotas marítimas do Mediterrâneo, bem como para as políticas de migração e asilo na UE que são moduladas de acordo com o país de origem, o nível de autoidentificação e os interesses geopolíticos europeus. Nesse sentido, segundo Sartoretto (2018), “o ser humano povoou o planeta por meio das migrações, que remontam à própria história da humanidade” (p. 29), sendo a migração um fenômeno que ocorreu, ocorre e continuará a ocorrer por todos os tipos de razões e com diversos países de origem, trânsito e de destino, como tem ocorrido desde o início das sociedades humanas (Nail, 2016).

Assim, se a Europa é uma crise para os migrantes, então a sua “identidade”, seja política, institucional ou popular, tratar-se-ia de um problema (Neal, 2009; Nail, 2016). Diante disso, o

¹² “One of the root causes of the migration crisis in Europe is clearly the absence of legal and safe ways for migrants, refugees and asylum seekers to access the European territories.”

¹³ “(...) successful application of the Temporary Protection Directive has demonstrated there are alternative ways to deal with the arrival of large numbers of asylum seekers at the EU’s external border.

“*Möbius Ribbon*” de Didier Bigo (2001) — que se refere à fusão entre a segurança interna e a externa na UE por meio da intersecção entre migração, crime e guerra, com seus pontos de convergência na triangulação entre fronteira, ordem e possíveis ameaças à identidade ligadas à imigração — também serve para representar como a gestão fronteiriça pela UE modula as suas dimensões interna e externa sob um viés securizante e identitário. Isso porque os ideários europeus de Estado-nação que permeiam discursos e práticas xenófobas e anti-imigração, e consequentemente de união e de comunidade — remetendo ao “Nós” que se unifica apenas a partir do “Outro” —, se pautam em formas fixas de território, identidade nacional e Estado, que costumam ser desafiadas pelas figuras do migrante e do refugiado marcados pela excluído do não-europeu em prol de maior cosmopolitismo, inclusão social, livre mobilidade e hospitalidade (Nail, 2016).

Ainda que para autores como Bigo (2002) e Huysmans (2006), a migração venha sendo cada vez mais interpretada como um problema de segurança, sobretudo em momentos de “crise” em que serve de “bode expiatório” para diversos problemas cuja causa é atribuída a um deslocamento humano em massa; insta salientar que, na realidade, não há uma rejeição à migração em si (Garcia, 2022). Trata-se de um fenômeno historicamente politizado, isto é, comumente instrumentalizado para fins políticos, de modo que a sua recepção ou rejeição decorre dos interesses políticos que o permeiam. Tal conjectura restou clara diante a crise de refugiados ucraniana, que apesar de retratada como “crise”, foi prontamente acolhida pela União Europeia através da ativação da DPT em 2022. Na equação de fatores que influenciam a realidade fática, Garcia (2022) coloca que “a desigualdade é perversa em todos os momentos da vida, até em momentos de refúgio”, uma vez que, segundo ele, a rejeição a migrantes e refugiados ocorre a partir do perfil racial e religioso do fluxo migratório, sendo que a Ucrânia é um país majoritariamente branco e cristão.

Dito isso, segundo Bigo (2002), se os nacionais são entendidos — tratando-se de uma perspectiva, isto é, de uma realidade percebida — em oposição aos estrangeiros, e os migrantes — ou, no caso do Espaço *Schengen*, alguns migrantes — são enquadrados como estrangeiros por meio de discursos culturais em razão da sua origem nacional diferente, não se encaixando no “padrão nacional” de normas e valores, então a migração deve ser sempre entendida como uma ameaça à “homogeneidade” dos nacionais? Mas e quando isso tal percepção se dá apenas em relação a certos migrantes, mas não a outros? São migrantes que, apesar de estrangeiros, em vez de ameaçar, reforçam a “homogeneidade” por se encaixarem ao “padrão nacional” vigente. Estes são alguns dos dilemas que norteiam as ambivalências das “crises” de 2016 e 2022,

principalmente devido às medidas institucionais adotadas em cada período pela União Europeia.

Enquanto os ucranianos “mereceram” a proteção temporária da UE, questionou-se a “legitimidade” do status de refugiado dos sírios, negligenciando os demais migrantes de outras nacionalidades que, vindos de países terceiros, não foram tratados como se fossem responsabilidade do Bloco, mas negligenciados à própria sorte em travessias perigosas nas mãos de contrabandistas. De fato, a agência migrante, com suas motivações pessoais, é um dos fatores da equação do deslocamento humano, não se almejando retratá-los como meras vítimas no contexto da crise de 2016. Porém, o impacto das medidas institucionais da União Europeia deve ser passível de críticas devido ao auto posicionamento do Bloco como uma instituição fundada “nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”, e cuja sociedade é “caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.” (EUR-Lex, 2016).

Não por acaso, em sua análise comparativa sobre as crises de refugiados de 2016 e 2022 e as medidas institucionais que se seguiram, respectivamente, a Diretiva de Proteção Temporária e o Acordo UE-Turquia, Sales (2023) foi enfático:

Afastando-se da ‘Fortaleza Europa’ e do robusto sistema de asilo de Dublin, a DPT permitiu o levantamento formal dos requisitos de visto e um status de proteção específico, concedendo autorizações de residência a beneficiários ucranianos por até três anos. Também forneceu direitos harmonizados em toda a UE, como autorização de trabalho e acesso imediato aos sistemas nacionais de educação e saúde, e benefícios de moradia (Carrera *et al.*, 2022). Embora desacordos internos e inação tenham caracterizado a resposta da UE à crise de refugiados de 2015-2016, o tratamento de refugiados ucranianos fugindo da invasão russa foi o primeiro degrau no caminho para um comportamento exemplar aos olhos da UE e do direito internacional. Isso foi contrário ao vergonhoso acordo negociado de dinheiro por retornos com a Turquia para responder ao deslocamento em larga escala da Síria. (p. 07, tradução nossa)¹⁴

¹⁴ Moving away from “fortress Europe” and the robust Dublin asylum system, the TPD allowed the formal lifting of visa requirements and a particular protection status, granting residence permits to Ukrainian beneficiaries up to three years. It also provided harmonised rights across the EU, such as work permit and immediate access to national education and health systems, and housing benefits (Carrera *et al.*, 2022). While internal disagreements and inaction have characterised the EU’s response to the 2015-2016 refugee crisis, the treatment of Ukrainian refugees fleeing the Russian invasion has been the first stone on the road to exemplary behaviour in the eyes of EU and international law. This has been contrary to the negotiated shameful cash-for-returns deal with Turkey to respond to large-scale displacement from Syria.

2.2 O Acordo UE-Turquia (2016) e a Diretiva de Proteção Temporária (2022)

O Acordo União Europeia-Turquia (2016) e a Diretiva de Proteção Temporária (2022) constituem dois marcos institucionais no que se refere à abordagem da questão migratória a nível supranacional. Isso porque ambas as medidas se pautaram pela externalização das fronteiras externas da UE, respectivamente, para a Turquia e para a Ucrânia, porém produziram efeitos opostos para crises refugiadas em contextos geopolíticos distintos. Por conseguinte, apesar desse liame que as intersecciona, ambas as medidas institucionais europeias se tornaram objeto de análise em razão da ambivalência entre as duas abordagens em termos de controle de fronteiras, refletindo-se na exclusão e rechaço dos refugiados sírios em 2016, mas no acolhimento protetivo dos refugiados ucranianos em 2022.

Contudo, insta salientar que tal viés meramente comparativo não faz jus ao processo histórico-político da “Fortaleza Europa”, tendo em vista a progressão de um *continuum* de (in)segurança que modula as políticas migratórias do Bloco com base nos seus interesses geopolíticos (Bigo, 2002). Diante disso, os assuntos de migração e refúgio costumam ser conduzidos ao longo de um espectro, do não politizado, ao politizado e até à ultra politização, equacionando a formação de políticas na UE em termos de gestão fronteiriça e segurança interna. Ainda assim, segundo Bordignon e Moriconi (2017), a falta de uma política europeia comum sobre imigração decorre da total soberania e estruturação própria de cada Estado-membro, que tende a se posicionar em prol de suas necessidades nacionais diversas, fazendo escolhas sem levar em consideração os efeitos colaterais de suas políticas em outros países, e cujo resultado pode ser ineficiente ao Bloco como um todo, violando seus princípios fundadores como a existência de uma política europeia comum sobre a mobilidade de pessoas.

Foi nesse contexto que surgiram as soluções propostas para lidar com os influxos migratórios à época, o Acordo UE-Turquia (2016) e a DPT (2022), que apesar de medidas instituídas de formas distintas no âmbito da União Europeia, não devem ser consideradas estratégias inovadoras e de longo prazo para enfrentar os desafios do deslocamento em massa e forçado. Isto pois, além de sem precedentes, tal fenômeno também tende a perdurar por décadas devido às diferenças econômicas e demográficas entre a Europa e as regiões vizinhas da África e Oriente Médio (Bordignon; Moriconi, 2017). Desta feita, enquanto o Acordo com a Turquia configurou a “terceirização” da gestão do controle das fronteiras externas da UE, retendo os refugiados sírios na “zona tampão” turca às suas margens, a DPT (2022) promoveu a recepção dos refugiados ucranianos para dentro da “Fortaleza Europa”, proporcionando o seu acesso a direitos básicos e proteção institucional, ainda que de natureza temporária.

Contudo, apesar de passíveis de comparação, sobretudo no que diz respeito aos seus efeitos, o Acordo UE-Turquia (2016) e a DPT (2022) possuem diferenças importantes no que se refere à sua natureza jurídica, ao seu contexto político, bem como à sua aplicabilidade ou *enforcement* pautado por tais indicadores. Primeiramente, pontuam-se as diferentes narrativas construídas à época, quais sejam, anti-imigração e eurocética em 2016, e anti-Rússia e pró-União Europeia em 2022. Por conseguinte, os fluxos migratórios assumiram papéis e funções distintas em cada contexto no que diz respeito à segurança da UE. Dito isso, enquanto em 2016 o deslocamento misto de migrantes africanos e refugiados sírios era tido como potencialmente terrorista, restando estabelecido o nexos migração-terrorismo nos discursos políticos e da mídia europeia, além de uma ameaça cultural e não somente securitária; em 2022, os refugiados ucranianos foram vistos como vítimas da ameaça russa à segurança e estabilidade do continente, sendo merecedores da proteção temporária do Bloco. Assim, a atribuição de ameaças pode ter influenciado a abordagem adotada pela medida institucional correspondente, tendo em vista o que buscou-se resguardar por meio de cada uma delas, ainda que de formas distintas: a integridade da União Europeia e seus interesses geopolíticos.

Com efeito, em 2016, diante do aumento dos atentados terroristas e dos discursos inflamados de que havia uma crise migratória europeia, a ausência de uma política comum e de um consenso entre os Estados-membros da UE em como lidar com a alta nos pedidos de asilo e refúgio levou a um movimento de fragmentação interna e, por conseguinte, euroceticista, que foi amplificado pelo referendo do *Brexit*, dando início, pela primeira vez na História, à saída de um país do Bloco, a do Reino Unido, em 2020. Ainda, a retórica da “invasão” da Europa por migrantes e refugiados foi amplamente explorada pela extrema-direita europeia, de partidos políticos a chefes de Estado, contribuindo a uma “crise” de solidariedade tanto dentro da UE, entre seus próprios Estados-membros, mas também em relação aos que se arriscavam no perigoso trajeto até o continente, fortificando ainda mais a Fortaleza Europa, que voltou a ter o controle das fronteiras internas reinstaurado temporariamente em países como França, Dinamarca e Hungria.

Desta feita, segundo Rygiel, Baban e Ilcan (2016), o Acordo, divulgado em 18 de março de 2016 pela UE e a Turquia, declarou iniciativas para abordar conjuntamente a crise migratória, com a Comissão Europeia (CE) justificando a medida como uma forma de desmantelar o modelo de negócios contrabandista, visando deter a migração irregular por rotas mortais e substituí-la por um processo de reassentamento mais ordenado, oferecendo uma alternativa aos migrantes que arriscavam suas vidas. Diante disso, o Acordo estabeleceu nove pontos de ação, dentre os quais, (1) o retorno de migrantes irregulares das ilhas gregas para a

Turquia, sendo que (2) a cada sírio devolvido, outro sírio em situação regular seria realocado da Turquia para a UE, de modo que (3) o país se comprometeu a tomar as medidas necessárias para prevenir a abertura de novas rotas clandestinas, marítimas e terrestres, à UE. Assim, (4) quando as travessias irregulares entre a UE e a Turquia fossem extintas ou reduzidas substancialmente, um programa voluntário de admissão por motivos humanitários seria ativado.

Em contrapartida, o Bloco comprometeu-se a proporcionar diversas vantagens à Turquia como parte do Acordo, tais como, (5) a liberalização e eventual supressão da obrigatoriedade de visto para cidadãos turcos no Espaço *Schengen*, (6) o repasse inicial de três bilhões de Euros para o financiamento de projetos relativos aos refugiados sírios e suas condições de vida na Turquia, além de medidas envolvendo o desenvolvimento das relações UE-Turquia no que tange (7) o aprofundamento da integração econômica e (8) e a redinamização do processo de adesão da Turquia à União Europeia, com (9) os Estados-membros da UE e a Turquia trabalhando em iniciativas conjuntas para a melhoria das condições humanitárias na Síria, sobretudo nas áreas próximas à fronteira, permitindo que a população local vivesse em zonas mais seguras dentro do país em guerra.

Ainda, segundo o documento, no que se refere a cada um dos nove pontos acordados, (1) o Acordo UE-Turquia (2016) se daria em total conformidade com o Direito Internacional e da UE, sendo vedado qualquer tipo de expulsão coletiva, em respeito ao princípio do *non-refoulement*; a (2) prioridade no sistema de “um por um” seria dada aos migrantes que não tivessem entrado ou tentado entrar na UE de forma irregular; e a (3) UE prestaria todo o suporte necessário para as ações turcas na contenção de rotas clandestinas, com a (4) cooperação voluntária de todos os Estados-membros no futuro programa de admissão por motivos humanitários. Ademais, a liberalização do regime de vistos era (5) condicionada ao cumprimento de todos os critérios de referência previamente estipulados, de modo que a Turquia se comprometeu a tomar todas as medidas necessárias para satisfazê-los.

Continuamente, estipulou-se o (6) repasse adicional de 3 bilhões de Euros como financiamento suplementar aos 3 bilhões de Euros inicialmente disponibilizados para projetos destinados aos refugiados na Turquia, desde que fossem cumpridos os compromissos acima referidos, sendo que (7 e 8) os trabalhos preparatórios para os processos de cooperação entre a UE e a Turquia deveriam seguir um ritmo acelerado, sem prejuízo das posições dos Estados-membros de acordo com as regras existentes; além de que (9) todos os elementos listados, inclusive as iniciativas humanitárias no interior da Síria, seriam desenvolvidos em paralelo e monitorizados conjuntamente todos os meses pelas partes envolvidas.

Em 2021, o *Migration Policy Institute (MPI)*, um *think tank* americano financiado pelo *Carnegie Endowment for International Peace* (Fundo Carnegie para a Paz Internacional), ao analisar o Acordo UE-Turquia (2016) cinco anos depois do seu surgimento, ponderou que os benefícios à União Europeia superaram aos da Turquia. Isso porque, em que pese a queda no número de requerentes de asilo na Europa, de 816 mil em 2015 para 36 mil em 2016, com o fechamento da rota marítima do Mar Egeu e da rota terrestre pelos países dos Bálcãs Ocidentais, em março de 2021 quase 3,7 milhões de refugiados sírios viviam na Turquia, com um aumento de quase 1 milhão desde a assinatura do documento. Desta feita, para os dirigentes da UE, o Acordo com a Turquia atingiu o objetivo de redução da migração irregular, mas não somente, uma vez que a proposta de reassentamento individual, o sistema “um por um”, operou em escala reduzida, com apenas 28 mil sírios reassentados na União Europeia vindos da Turquia entre março de 2016 e março de 2021, muito aquém da estimativa de 72 mil refugiados.

Já para a Turquia o déficit teria sido maior, com críticas do presidente Erdoğan de que os pontos-chaves do Acordo não foram devidamente cumpridos. Com efeito, destacam-se a paralisação das discussões sobre a entrada do país no Bloco Europeu e a isenção de vistos para os cidadãos turcos, além do repasse de apenas 4 bilhões de Euros dos 6 bilhões que foram prometidos para fins de financiamento, com questionamentos sobre o ritmo e a maneira dos pagamentos, que teriam sido destinados a organizações que atendem refugiados ao invés do governo. Não por acaso, em 2020 o presidente turco permitiu que migrantes passassem por seu território e chegassem à fronteira europeia, levando a Grécia a suspender os pedidos de asilo, a realizar deportações de migrantes irregulares — que foram contidos em centros superlotados (os *hotspots*) —, e a militarizar as suas fronteiras, com o país alegando que a Turquia, em vez de conter as redes de contrabando, havia se tornado a própria contrabandista. No ano seguinte, em 2021, o governo de Belarus utilizou-se da mesma tática para pressionar a UE após os protestos contra as eleições presidenciais de 2020.

Dito isso, além das críticas à Turquia pela exploração da migração como moeda de troca para extrair mais recursos financeiros e concessões políticas da UE, também se questionou se o governo turco atendia ao padrão de país terceiro seguro e de proteção dos Direitos Humanos, tendo em vista a instabilidade política após a tentativa de golpe de Estado em julho de 2016 e as alegações do Ocidente de crescente autoritarismo por parte do presidente Erdoğan. Com isso, o Acordo de 2016 fez com que a Turquia se transformasse numa “zona tampão” da Europa ao exercer um papel de contenção da migração, tanto regular quanto irregular, permitindo que a UE ignorasse suas responsabilidades de proteção humanitária e fosse cúmplice com os abusos sofridos por migrantes e refugiados tanto nos países de trânsito quanto pelos contrabandistas

(HRW, 2016). Nesse sentido, a Anistia Internacional descreveu o Acordo UE-Turquia (2016) como uma política fracassada que resultou em dezenas de milhares de migrantes em condições desumanas e degradantes, colocando-os em risco, fosse em centros superlotados nas ilhas gregas, ou forçando-os a permanecer na Turquia.

Ainda assim, para a União Europeia, o Acordo de 2016 teria sido bem-sucedido diante da contenção de chegadas irregulares ao Bloco, com a então chanceler alemã Angela Merkel sugerindo que o documento poderia se tornar um pacto modelo (“*blueprint*”). Nota-se, porém, que a “terceirização” da gestão migratória da UE para além das suas fronteiras externas, o fenômeno da externalização fronteiriça, atribuiu um grande “poder de barganha” aos países terceiros vizinhos, como nos casos da Turquia, de Belarus, da Líbia e do Marrocos. Tal dinâmica acaba vulnerabilizando não apenas o Bloco, pois submetido a “extorsões” de cunho monetário, político e humanitário, mas sobretudo os migrantes e refugiados, que são retidos de forma degradante e sem acesso à proteção internacional, seja em países cujos governos são considerados autoritários pelo padrão ocidental, ou até mesmo em *hotspots* superlotados, os centros de contenção em países de entrada na UE, como Grécia, Itália e Malta, tidos como verdadeiros limbos espaciais e jurídicos aos requerentes de asilo.

Da perspectiva legal, em que pese ser popularmente conhecido como “Acordo” (“*Agreement*”), o documento é oficialmente denominado de “Declaração” (“*Statement*”) pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da União Europeia, ambos órgãos que compõem o quadro institucional da UE¹⁵. Segundo as Nações Unidas (UNTC), no que se refere à natureza jurídica das declarações, tratam-se de meros entendimentos de um ou mais países sobre determinado assunto ou interpretações de uma disposição específica, buscando esclarecer a posição estatal sem implicar em efeitos legais ou obrigações vinculativas. Não se deve confundir com instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pois suas disposições refletem o Direito Internacional Consuetudinário, adquirindo caráter vinculativo como uma das fontes do Direito Internacional, nos termos do Artigo 38¹⁶ do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ) em Haia, nos Países Baixos.

¹⁵ O Conselho Europeu é composto pelos chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros da UE, com sede em Bruxelas, na Bélgica, e tem como papel definir as orientações, prioridades e agenda política da UE. O Conselho da União Europeia reúne os ministros dos países da UE. é sediado em Luxemburgo e em Bruxelas, a depender da área de competência, é o principal órgão legislativo da UE juntamente com o Parlamento Europeu, sendo responsável pela negociação e adoção de legislações, além da coordenação de políticas. O Conselho da Europa trata-se de uma organização internacional independente da UE, com sede em Estrasburgo, na França, e cujo foco recai na promoção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito.

¹⁶ A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

Já os Tratados, para Francisco Rezek (2014), seriam todo “acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos” (p. 14), pois revestidos de fases como negociação, assinatura, ratificação e promulgação, permitindo a sua incorporação ao direito interno dos Estados soberanos. Paralelamente, no âmbito do Direito da União Europeia, os Acordos (“*Agreements*”) entre a UE¹⁷ e países terceiros ou organizações internacionais devem ser negociados e celebrados de acordo com um procedimento formal previsto no Artigo 218 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada de 2012 do TFUE), que inclui a obtenção do consentimento do Parlamento Europeu (Artigo 218, nº 6, alínea “a”, v). Tal solenidade procedimental não ocorreu no âmbito do Acordo UE-Turquia (2016), cujo arranjo se deu de forma política em vez de jurídica à luz do disposto pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969):

Artigo 2

Expressões Empregadas

1. Para os fins da presente Convenção:

- a) ‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica;
- b) ‘ratificação’, ‘aceitação’, ‘aprovação’ e ‘adesão’ significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado;
- c) ‘plenos poderes’ significa um documento expedido pela autoridade competente de um Estado e pelo qual são designadas uma ou várias pessoas para representar o Estado na negociação, adoção ou autenticação do texto de um tratado, para manifestar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado ou para praticar qualquer outro ato relativo a um tratado;

Entretanto, para juristas como Maarten den Heijer e Thomas Spijkerboer (Peers, 2016), o Acordo UE-Turquia seria um tratado com efeitos legais, apesar do seu nome (“*Statement*”) e

a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;

b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;

c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas;

d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

¹⁷ Artigo 216.º

1. A União pode celebrar acordos com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais quando os Tratados o prevejam ou quando a celebração de um acordo seja necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados ou quando tal celebração esteja prevista num ato juridicamente vinculativo da União ou seja suscetível de afetar normas comuns ou alterar o seu alcance.

2. Os acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros.

das regras internas da UE não terem sido observadas. Isso porque, segundo eles, a determinação de um texto como um Tratado não decorre da sua forma, mas sim se as partes envolvidas pretendiam se vincular ao que foi disposto entre elas: UE e Turquia “decidiram” acabar com a migração irregular no Bloco e, assim, “concordaram” com vários pontos de ação. Ademais, o Acordo foi conduzido pelo Conselho Europeu, de modo que a Turquia pode tê-lo considerado como detentor de plenos poderes para vincular a UE. Outrossim, Kassoti (2020) entende que a verificação da existência de um tratado internacional se dá pela intenção de seus autores de se obrigarem ao que foi acordado no exercício dos seus “plenos poderes”, o que se evidenciaria pela terminologia utilizada.

Nesse contexto, em abril de 2016, dois paquistaneses e um afegão que estavam na Grécia contestaram a legalidade do Acordo UE-Turquia (2016) perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) em Luxemburgo. O Tribunal Geral chegou às suas conclusões na forma de três Ordens Judiciais (NF, NG e NM v Conselho Europeu, T-192/16, T-193/16 e T-257/16) publicadas em 28 de fevereiro de 2017, declarando-se incompetente para julgar o caso, pois nenhuma das instituições da UE figurava entre os autores do documento, não tendo jurisdição para decidir sobre a legalidade de um acordo internacional celebrado pelos Estados-membros. Com efeito, no âmbito do Caso T-257/16, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia foram convidados a informar ao Tribunal Geral se a reunião de 18 de março de 2016 tinha gerado um Acordo escrito com a Turquia.

Segundo o Conselho Europeu, pelo seu conhecimento, nenhum Acordo ou Tratado, nos termos do Artigo 218 do TFUE e do Artigo 2.1, alínea “a”, da Convenção de Viena de 1969, havia sido celebrado entre a União Europeia e a República da Turquia, sendo a declaração fruto de um diálogo internacional entre os Estados-membros e o país terceiro, e que não se destinava a produzir efeitos jurídicos vinculativos e nem a constituir um Acordo ou um Tratado (parágrafo 26). Nesta senda, a Comissão Europeia comunicou que, em razão do vocabulário utilizado — na versão inglesa, o termo “*will*” —, restou claro que não se tratava de um acordo juridicamente vinculativo, mas sim de um arranjo político entre os membros do Conselho Europeu, quais sejam, os chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros, o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão (parágrafo 28). Do mesmo modo, o Conselho da União Europeia afirmou que partilhava do entendimento de que nenhum Acordo ou Tratado havia sido concluído entre a UE e a Turquia em relação à crise migratória (parágrafo 30). Para o Conselho Europeu, inclusive, o documento tratou-se apenas de um comunicado de imprensa cujo objetivo era meramente informativo, sem valor jurídico e com compromisso meramente político (parágrafos 57 e 59).

Diante disso, a Ordem do Tribunal Geral foi criticada por supostamente tolerar a recusa das instituições da União Europeia em assumirem a responsabilidade legal pelo Acordo UE-Turquia (2016), tendo agido fora da estrutura legal comunitária, e evitando, assim, o Estado de Direito com o processamento e a revisão judicial do documento (Kassoti, 2020). Porém, segundo Carrera *et al.* (2017), desde a divulgação do texto, os Conselhos e a Comissão reivindicaram publicamente a autoria do Acordo e se comprometeram ativamente com a sua implementação, de modo que o seu posicionamento diante do TJUE configura uma estratégia para tais instituições desobrigarem-se de qualquer responsabilidade pelos efeitos legais do documento. Assim, ao evitarem propositalmente suas obrigações sob a legislação comunitária, a UE teria agido de má-fé, prejudicando deveres legais como os de cooperação sincera e mútuo respeito, nos termos do Artigo 4.3 do Tratado da União Europeia (TUE).

Por conseguinte, ao optar por um comunicado à imprensa, a UE tornou inaplicável o seu próprio arcabouço jurídico, especialmente o sistema de controle e equilíbrio de “freios e contrapesos” (*checks and balances*) por meio do “escrutínio democrático” ou consentimento pelo Parlamento Europeu, conforme disposto no Artigo 218, nº 6, alínea “a” do TFUE, e da jurisdição do TJUE para examinar a conformidade do Acordo UE-Turquia (2016) com os Tratados da UE e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, trâmites estes aplicados à elaboração de Tratados internacionais no Bloco, de acordo com o Artigo 263¹⁸ do TFUE (Carrera *et al.*, 2017). Diante do descumprimento do devido processo legal, do arranjo mais político do que jurídico, e do seu caráter meramente declaratório, ao Acordo com a Turquia (2016) conferiu-se maior flexibilidade à sua implementação e interpretação, a depender das negociações entre as partes, distanciando-se, assim, tanto da rigidez de um Tratado formal, quanto das propostas e efeitos estipulados.

Nesse sentido, no ponto um da Declaração, alegou-se que se tratava “de uma medida temporária e extraordinária” (Conselho Europeu, 2016), porém, o arranjo entre UE e Turquia perdurou, na prática, até 2020, com os dirigentes do Bloco demonstrando interesse na sua renovação em 2021. Ainda, alguns pontos do Acordo eram condicionados a resultados, como o

¹⁸ “O Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos atos legislativos, dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos atos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal fiscaliza também a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

Para o efeito, o Tribunal é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão. (...)”

repasso adicional de 3 bilhões de Euros até 2018 (ponto 6), além das discussões sobre a liberalização de vistos aos cidadãos turcos no Espaço *Schengen* (ponto 5) e a adesão da Turquia ao Bloco (ponto 8) terem se estagnado sem avanços significativos. Ademais, o esquema de reassentamento (ponto 2) não cumpriu a cota inicial prevista de 72 mil sírios na Europa vindos da Turquia, com a retenção de mais de 3 milhões de refugiados na “zona tampão” turca. Diante disso, para Ferreira (2016), o Acordo UE-Turquia (2016) apenas deslocou o problema para um país vizinho através da externalização da fronteira europeia, “deixando a questão nas mãos da Turquia” (p. 97), que desde o início tem sido questionada sobre seu status de “país seguro” à luz do princípio do *non-refoulement*, ou da “proibição de expulsão ou de rechaço”, conforme disposto no Artigo 33 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, *in verbis*:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Com efeito, no que se refere ao Artigo 33.1 do referido diploma legal, insta salientar que apesar de ter ratificado a Convenção da ONU de 1951, no âmbito do Protocolo de Nova York de 1967 a Turquia manteve a limitação geográfica até então prevista, determinando que tal proteção internacional aplica-se somente a pessoas que se tornaram refugiadas como resultado de eventos ocorridos na Europa. Ademais, segundo o MPI (2016), a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* relataram que refugiados sírios teriam sido deportados de volta para a Síria sob o pretexto de repatriação voluntária, como parte dos esforços para criar uma “zona segura” no país, nos termos do ponto 9 do Acordo UE-Turquia (2016), além de relatos de abusos, violações e falta de garantia de direitos fundamentais. Ainda, o Artigo 33 deixa claro o caráter individual da proteção dos refugiados — vedando, portanto, expulsões coletivas —, exceto quando um refugiado seja considerado um perigo ou ameaça, de forma individualizada e em respeito ao devido processo legal (Artigo 9^o¹⁹).

¹⁹ Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança

Paralelamente, a União Europeia também se mostra alinhada à Convenção da ONU de 1951, uma vez que a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 estabelece as normas relativas às condições de refugiado para nacionais de países terceiros e apátridas. Mais precisamente, no Artigo 21, “proteção contra o *refoulement*”, dispõe-se que:

1. Os Estados-Membros respeitarão o princípio do *non-refoulement* de acordo com as suas obrigações internacionais.
2. Quando não for proibido pelas obrigações internacionais mencionadas no parágrafo 1, os Estados-Membros podem *refoule* um refugiado, seja formalmente reconhecido ou não, quando:
 - (a) houver motivos razoáveis para considerá-lo como um perigo para a segurança do Estado-Membro em que ele ou ela está presente; ou
 - (b) ele ou ela, tendo sido condenado por uma sentença final de um crime particularmente grave, constitui um perigo para a comunidade desse Estado-Membro. (tradução nossa)²⁰

Ainda assim, destaca-se a controvérsia acerca da natureza *jus cogens* do princípio do *non-refoulement*, isto é, se tratar-se-ia de uma “norma imperativa de direito internacional da qual não é permitida derrogação” (De Paula, 2008, p. 431) ou violação, sendo ilegal, nos termos dos Artigos 53²¹ e 64²² da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Para De Paula (2008), o valor normativo de *jus cogens* permite garantir ao *non-refoulement* a proteção internacional e os direitos humanos não somente dos refugiados, segundo definição legal do regime de Genebra (2051), como também de outros deslocados que, por motivos como graves violações de direitos humanos e violência generalizada, são impedidos de retornar ao seu país de origem, sobretudo diante do aumento das medidas e políticas restritivas após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional

²⁰ 1. Member States shall respect the principle of *non-refoulement* in accordance with their international obligations.

2. Where not prohibited by the international obligations mentioned in paragraph 1, Member States may *refoule* a refugee, whether formally recognised or not, when:

(a) there are reasonable grounds for considering him or her as a danger to the security of the Member State in which he or she is present; or

(b) he or she, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that Member State.

²¹ É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

²² Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se.

Atualmente, na teoria, o princípio do *non-refoulement* consagrou-se como uma regra de Direito Internacional Costumeiro, sendo vinculante a todos os Estados, independente da ratificação do Estatuto dos Refugiados de 1951 (De Paula, 2008). Todavia, na prática, conforme pontuado anteriormente, a natureza *jus cogens* das normas internacionais esbarram na sua aplicabilidade diante da soberania dos Estados, que não se encontram sujeitos a uma autoridade internacional que imponha o cumprimento de obrigações internacionais, ainda que tal compromisso tenha se dado de forma voluntária, a exemplo da ratificação dos Tratados. É por isso que a vontade política estatal continua exercendo grande influência no *enforcement* do regime de Genebra (1951), sobretudo diante da percepção generalizada de que os refugiados desafiam a soberania dos Estados ao requererem a sua relativização diante de princípios como o do *non-refoulement*, cujo efeito vinculante não é garantido a despeito da sua força *jus cogens*, o que segue sendo um dos principais desafios à efetivação do Direito Internacional. Não por acaso, tal problemática é exacerbada no contexto da supranacionalidade da União Europeia:

Um dos obstáculos à aplicação de políticas de migração coordenadas a nível da UE é legal: transferir a responsabilidade pelos pedidos de asilo para autoridades supranacionais da UE é compatível com as obrigações de direitos humanos dos Estados-membros? No atual quadro legal e institucional, as políticas de migração e asilo são essencialmente questões domésticas e não está claro até que ponto os Estados-membros da UE, mesmo que dispostos a fazê-lo, poderiam transferir os seus poderes de tomada de decisão para instituições supranacionais da UE (Carrera e Guild, 2017). Este problema fundamental de soberania foi exacerbado pela ascensão de partidos políticos populistas, de direita e anti-imigração em muitos países, dissuadindo os Estados-membros de abrirem mão desses poderes em favor de políticas europeias mais amplas. (Bordignon; Moriconi, 2017; p. 2-3, tradução nossa)²³

Ademais, no Artigo 31 do Estatuto de 1951, sobre “refugiados em situação irregular no país de refúgio”, o regime genebrino dispõe que “1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares (...)”. Isso porque entende-se a dificuldade na apresentação de documentos do país de origem, a situação de fuga diante do agente persecutório, além da vulnerabilidade inerente ao *status* de refugiado. Diante disso, questiona-se se o sistema “um por um” do plano de reassentamento (ponto 2) do Acordo UE-

²³ One of the obstacles to the enforcement of migration policies coordinated at the EU level is legal: is passing the responsibility for asylum requests to EU supra-national authorities compatible with member states’ human rights obligations? In the current legal and institutional framework, migration and asylum policies are essentially domestic issues and it is not clear to what extent EU member states, even if willing to do so, could pass their decision-making powers to supra-national EU institutions (Carrera and Guild, 2017). This fundamental problem of sovereignty has been exacerbated by the rise of populist, right wing and anti-immigration political parties in many countries, deterring member states from giving up those powers in favour of broader European policies.

Turquia (2016) não seria dotado de um viés segregacionista e até mesmo punitivista, por meio de um distorcido critério de “merecimento”, ao selecionar e manejar refugiados de acordo com a sua situação jurídico-administrativa de entrada e estadia, se em situação regular (merecendo proteção europeia) ou irregular (sendo devolvidos à Turquia) na Europa, enquanto fator determinante para seu confinamento na “zona tampão” turca.

Na Turquia, em que pese o debate sobre seu enquadramento como um “país seguro” conforme definido nas reuniões do Comitê Executivo da ONU (1991) — onde refugiados podem desfrutar de asilo sem qualquer perigo ou podem ser devolvidos sem que sua segurança seja comprometida —, insta salientar que os sírios recebidos pelo governo Erdogan não desfrutaram da lei internacional de refugiados, mas somente de proteção temporária sob as leis turcas. Ainda que a DPT implementada em 2022 pela União Europeia em resposta à crise ucraniana também se utilize de proteção temporária ao invés da proteção internacional do regime genebrino (1951), ressalta-se que tal viés protetivo decorrente do Acordo UE-Turquia (2016) tem sua aplicabilidade regulamentada pelas leis da Turquia, e não pelos diplomas legais da UE, sendo que o status de proteção temporária aos sírios pode ser facilmente revogado diante da sua aplicação por meio de uma mera declaração entre as partes.

É por isso que a predileção atual à proteção temporária em detrimento do status internacional de refugiado segue sendo criticada como uma mera alternativa ao regime protetivo de Genebra (1951), vulnerabilizando indivíduos que teriam direito ao refúgio tanto na União Europeia quanto em países terceiros como a Turquia, diante de uma proteção limitada e incompleta no acesso ao registro, educação, emprego e assistência médica. Para a *Human Rights Watch* (2021), o Acordo UE-Turquia demonstrou que a proteção aos refugiados pode ser mercantilizada, terceirizada e redirecionada, relativizando os Direitos Humanos e as normas protetivas internacionais de acordo com os interesses dos Estados soberanos, servindo de inspiração a países como Quênia e Paquistão no manejo de deslocados da Somália e do Afeganistão, respectivamente.

Não por acaso, a ativação da DPT (2022) pela União Europeia gerou comparações ao Acordo UE-Turquia (2016) por tratarem-se de duas medidas institucionais cuja abordagem de externalização de fronteiras se deu de forma ambivalente a crises refugiadas sucessivas que afligiram o Bloco de modo contrastante. Com efeito, a Diretiva de Proteção Temporária refere-se à Decisão de Execução 2022/382 do Conselho da União Europeia de 4 de março de 2022, que declarou a existência de um fluxo massivo de deslocados da Ucrânia, nos termos do disposto no Artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE de 20 de julho de 2001, concedendo proteção temporária aos refugiados ucranianos na União Europeia. Nesta senda, a Diretiva 2001/55/CE

surgiu no contexto do deslocamento em massa decorrente do conflito na ex-Iugoslávia em prol da elaboração de uma política comum de asilo, como parte do objetivo de estabelecer progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça aberto aos migrantes forçados que legitimamente buscam proteção na UE.

Diante disso, insta salientar que, em sede da Diretiva 2001/55/CE, reconheceu-se a necessidade de se criar dispositivos excepcionais que assegurem proteção temporária imediata a pessoas deslocadas em razão de conflito armado, sujeitas a risco grave ou que tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos. Ainda, dispôs-se que a proteção temporária deve ser compatível com as obrigações internacionais dos Estados-membros em matéria de refugiados, não afetando o reconhecimento do estatuto da Convenção de Genebra de 1951 e das alterações do Protocolo de Nova York de 1967. Ademais, por tratarem-se de normas mínimas, os países são necessariamente competentes para prever ou manter condições mais favoráveis aos beneficiários de proteção temporária. Continuamente, destaca-se que a existência do fluxo massivo de deslocados é declarada por decisão de maioria qualificada do Conselho da UE, sob proposta da Comissão Europeia, tornando-se obrigatória a todos os Estados-membros, sendo também definidas as suas obrigações quanto às condições de acolhimento, estadia, proteção e tratamento dessas pessoas, às quais os países encontram-se vinculados ao abrigo dos instrumentos de Direito Internacional de que são partes.

Por conseguinte, à luz da Diretiva 2001/55/CE, a Decisão de Execução 2022/382 entrou em vigor em 4 de março de 2022, cerca de uma semana após “a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia”, cuja invasão visou “comprometer a segurança e a estabilidade europeias e mundiais”. Desse modo, a UE demonstrou expressamente o seu apoio à Ucrânia diante da invasão militar russa e suas implicações, como a forte pressão migratória nas fronteiras orientais, tendo em vista que os ucranianos são isentos da obrigação de visto no Espaço *Schengen* para estadas de curta duração, nos termos do Anexo II do Regulamento (UE) 2018/1806, permitindo a sua livre circulação interna e beneficiando as redes de diáspora já existentes na UE.

Tal decisão utilizou-se das estimativas à época de 2,5 milhões a 6,5 milhões de deslocados, concedendo “refúgio” imediato e temporário aos ucranianos e aos nacionais de países terceiros residentes na Ucrânia, buscando facilitar a partilha de responsabilidades entre os Estados-membros “dada a natureza extraordinária e situação excepcional” e a garantia de um nível de proteção adequado aos beneficiados. Na prática, a aplicação do mecanismo protetivo temporário também visava limitar a busca imediata por proteção internacional, sob o risco de esgotar a capacidade dos sistemas de asilo, reduzindo as formalidades procedimentais

devido à urgência da situação e facilitando o equilíbrio de esforços entre os países da UE, de modo a reduzir a pressão sobre os sistemas nacionais de acolhimento.

Nesse sentido, apesar da sua aplicação acertada, alguns pontos da Decisão de Execução 2022/382 se destacam, tais como a ativação da Diretiva 2001/55/CE pela primeira vez desde a sua idealização, o seu rápido trâmite e entrada em vigor uma semana após a deflagração da guerra na Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, bem como a definição de conceitos norteadores como “influxo massivo” e “partilha de responsabilidades”. Primeiramente, em que pese a DPT configurar a “resposta concreta” da UE aos deslocamentos em massa e que estes tenham ocorrido em diversas ocasiões após o seu surgimento, tais como Líbia, Tunísia e Síria em 2011 e Ucrânia em 2014, Genç e Şirin Öner (2019) pontuam que o mecanismo nunca foi ativado mesmo quando poderia, ou deveria, ter sido.

Em vez disso, as instituições da UE e os seus Estados-membros priorizaram manter tais deslocados fora ou na periferia, não atendendo às expectativas sobre suas responsabilidades protetivas, o que contradiz a história de proteção internacional da Europa e questiona os valores comuns fundadores da integração europeia: dignidade humana, liberdade, igualdade, solidariedade, princípios democráticos e Estado de Direito (Genç; Şirin Öner, 2019). Nesse contexto, a DPT surgiu da necessidade de “partilha de responsabilidades” e de solidariedade entre os Estados-membros da UE, estabelecendo uma harmonização dos regimes nacionais para desenvolver uma diretiva europeia uniforme em relação aos fluxos massivos de países terceiros, conforme previsto no Tratado de Amsterdã (1997) sobre a cooperação supranacional em termos de imigração, asilo, vistos e fronteiras externas em prol da criação progressiva de um espaço comum de liberdade, de segurança e de justiça.

No caso da Ucrânia, questiona-se o que mudou de 2014 para 2022, culminando na ativação inédita da DPT? De antemão, insta salientar o disposto no Artigo 5º, segundo o qual a existência de um fluxo massivo de deslocados deve ser declarada por Decisão de maioria qualificada do Conselho da União Europeia sob proposta da Comissão Europeia, que analisa pedidos dos Estados-membros para a ativação da DPT pelo Conselho. Assim, a proposta da Comissão deve conter, no mínimo, uma descrição dos grupos específicos contemplados pela proteção temporária; a data de produção dos efeitos protetivos; e uma estimativa da dimensão dos movimentos de pessoas deslocadas. Com isso, a decisão do Conselho tem aplicação em todos os Estados-membros da UE levando-se em conta a sua capacidade de acolhimento, bem como informações da Comissão, do ACNUR e de outras organizações internacionais competentes sobre o assunto. Com efeito, a decisão do Conselho da UE baseia-se na análise da situação e da dimensão dos deslocamentos em massa, e na apreciação da oportunidade de

desencadear a proteção temporária diante das possibilidades de ações de emergência ou a inadequação dessas medidas, e o Parlamento Europeu deve ser informado sobre a decisão.

Assim, tem-se um processo integrado entre Estados-membros, Comissão Europeia, Conselho da UE e Parlamento Europeu. Por isso, sugere-se que o procedimento de ativação da DPT é complicado na prática, tornando-a de difícil implementação diante da necessidade de avaliações legais complexas e de um longo e árduo processo político para se chegar a um compromisso entre os países da UE, que desde o início discordaram de questões-chaves como a partilha de responsabilidades, a relação entre a proteção temporária e o pedido de asilo, e sobre futuras soluções de longo prazo (Ineli-Ciger, 2016; Genç; Şirin Öner, 2019). Ainda, a votação por maioria qualificada, com a exigência de dois terços dos votos, seria um quórum muito alto à tomada de decisões da UE, especialmente quando os deslocamentos em massa atingem poucos ou pequenos Estados-membros nas fronteiras externas do Bloco, como Grécia e Itália, ou Malta. Outrossim, ressalta-se o temor do “fator de atração” da DPT, cuja ativação pode atrair mais imigrantes à UE, além de minar a soberania nacional dos Estados-membros enquanto solução a nível supranacional (Genç; Şirin Öner, 2019).

Por conseguinte, nota-se o teor político da (in)ativação da DPT, uma vez que a iniciativa decorre, primeiramente, a pedido dos Estados-membros para que a Comissão Europeia faça uma proposta de ativação do mecanismo ao Conselho da UE, cuja declaração sobre a existência de um fluxo massivo se dá em sede de Decisão de maioria qualificada, levando à adoção da DPT com viés vinculativo a todos os países da UE. Não por acaso, a própria Comissão menciona a indispensabilidade do consentimento dos Estados-membros para a formação de um acordo político sobre a ativação da DPT (Genç; Şirin Öner, 2019). Nesta senda, segundo Bordignon e Moriconi (2017), a União Europeia é composta por países estruturalmente diversos, sujeitos a incentivos políticos e sociais distintos, e com atitudes culturais próprias em relação à imigração, tema sobre o qual mantêm total soberania e responsabilidade. Portanto, é difícil impor uma solução comum sobre a questão migratória a todos os Estados-membros, cujas decisões são naturalmente pautadas pelos seus interesses nacionais, sendo que a tomada de decisão coordenada a nível da UE requer que os países abram mão de alguma parte da sua soberania em prol de uma solução europeizada.

Nesse contexto, o viés altamente político da ativação da DPT se mostrou ainda mais evidente diante da sua ativação notadamente célere e pela primeira vez na História, apenas uma semana após a invasão russa à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, apesar do seu complexo mecanismo de ativação (Ineli-Ciger, 2016) em razão da “(...) complicada avaliação jurídica e o longo e árduo processo político necessário para chegar a um acordo entre os Estados-Membros

sobre a decisão de ativar a DPT” (Genç; Şirin Öner, 2019, p. 15, tradução nossa)²⁴. Diante disso, o que mudou de 2014 para 2022 além da dimensão territorial invadida, da Península da Crimeia para todo o território ucraniano, foram os interesses geopolíticos da União Europeia em relação à Ucrânia, intensificando os laços culturais, econômicos, políticos e até mesmo militares que já estavam em desenvolvimento há muitos anos, com vistas à ambição expansionista da UE no avanço da fronteira a Leste, e como demarcação do crescente antagonismo da OTAN com a Rússia.

Além disso, desde 2017, os cidadãos ucranianos puderam viajar sem visto dentro da UE por 90 dias, o que mostra claramente que os ucranianos cruzam as fronteiras da UE há muito tempo e têm familiares e amigos de ambos os lados, o que os torna ‘mais próximos’ dos cidadãos europeus que os acolheram (Garcés Mascareñas, 2022). O medo de que a invasão da Rússia possa escalar em direção aos países vizinhos também contribuiu para a ativação da maior resposta de solidariedade a uma catástrofe humanitária em décadas. Além disso, a necessidade de enfrentar Putin por meio dos valores de solidariedade da UE também estava envolvida no ciclo de planejamento de políticas. Assim, embora o deslocamento em grande escala da Síria tenha representado um problema em 2015 e 2016, a crise ucraniana foi uma oportunidade de demonstrar os principais valores europeus à Rússia por meio de uma resposta política adequada, principalmente solidariedade, mas também compaixão e empatia. (Sales, 2023, p. 5-6, tradução nossa)²⁵

Todavia, enquanto a inativação da DPT durante os deslocamentos em massa envolvendo países como Tunísia, Líbia e Síria em 2011, e Ucrânia em 2014, gerou insegurança jurídica diante das condições de tratamento diferentes em cada Estado-membro, limitando seu acesso à proteção internacional (Genç; Şirin Öner, 2019); a ativação da DPT em 2022 mostrou que, uma vez abordados cooperativamente a nível europeu, os milhões de refugiados ucranianos e a alocação de recursos para seu acolhimento podem ser administrados com sucesso para um continente rico e de quase 500 milhões de pessoas, de modo que, para Bordignon e Moriconi (2017), a falta de uma política de migração comum seria em razão da baixa integração política e legislativa entre os Estados-membros da UE, bem como as dificuldades em lidar com

²⁴ “(...) complicated legal assessment and the lengthy, strenuous political process needed to reach agreement between Member States on the decision to activate the TPD.”

²⁵ Moreover, since 2017 Ukrainian citizens were able to travel visa-free within the EU for 90 days, which clearly shows that Ukrainians have been crossing the EU borders for long time, and had family and friends on both sides, which makes them ‘closer’ to the European citizens who hosted them (Garcés Mascareñas, 2022). The fear that Russia’s invasion might escalate towards neighbouring countries has also contributed to the activation of the largest solidarity response to a humanitarian catastrophe in decades. Moreover, the need to stand up to Putin through the EU’s solidarity values was also involved in the policy planning cycle. Thus, while large-scale displacement from Syria represented a problem back in 2015 and 2016, the Ukrainian crisis was an opportunity to demonstrate the core European values to Russia through an adequate policy response, mainly solidarity but also compassion and empathy.

deslocamentos em massa de países terceiros têm mais a ver com a resistência pública, política e ideológica à imigração do que com a disponibilidade europeia de mecanismos e recursos, conforme se alegou à época da crise de refugiados síria em 2015.

Dito isso, insta salientar como a amplitude de conceitos-chaves da DPT dá margem para uma aplicação tanto flexível, quanto política do mecanismo, a depender da perspectiva para sua ativação. Por um lado, para Ineli-Ciger (2016), os critérios de elegibilidade mais flexíveis são uma grande vantagem em razão do amplo escopo pessoal e da formalização dos padrões de proteção temporária. Por outro lado, para Gluns e Wessels (2017), os critérios da DPT são muito gerais, devendo ser mais claros para, de fato, avaliar se uma situação requer a ativação do mecanismo, pois, do contrário, diante da imprecisão dos termos legais da Diretiva, a resposta será sempre política. Tais conceitos, “fluxo massivo” e “partilha de responsabilidades”, são chave, uma vez que norteiam o Artigo 1º do referido documento:

A presente directiva tem por objecto estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. (EUR-Lex, 2001)

Com efeito, “fluxo massivo” trata-se de um conceito-chave pois é o que diferencia a aplicação do sistema regular de asilo ao da proteção temporária na União Europeia (Arenas, 2005 *apud.* Genç; Şirin Öner, 2019). Nos termos do Artigo 2º, alínea “d” da Diretiva 2001/55/CE, “fluxo massivo” refere-se a “um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, (...)”. No que se refere à “partilha de responsabilidades”, a DPT busca atuar como “mecanismo de solidariedade destinado a contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem pessoas deslocadas em caso de afluxo maciço e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento”, sendo constituído por dois elementos: índole financeira e acolhimento efetivo nos Estados-Membros. Tal conceito encontra-se disposto no Artigo 25.1 da Diretiva 2001/55/CE, segundo o qual “os Estados-Membros devem receber as pessoas susceptíveis de beneficiar de protecção temporária num espírito de solidariedade comunitária, bem como indicar a sua capacidade de acolhimento de forma quantificada ou em termos gerais”.

Porém, Ineli-Ciger (2016) reconhece que se trata de uma definição vaga, de modo que a incapacidade de um sistema nacional de asilo para acolher grandes grupos de deslocados deveria ser um indicador importante à existência de uma situação de fluxo massivo. Ainda, a

DPT não esclarece quantos Estados-membros devem ser afetados para que haja a sua ativação, ou se a chegada do deslocamento em massa em apenas um país é suficiente para ativá-la. Nesse sentido também entendem Gluns e Wessels (2017), ao comentarem que a DPT não fornece critérios quantitativos ou qualitativos para determinar qual situação constitui “fluxo massivo”, de modo que, à vista da “partilha de responsabilidades”, parece lógico que seja suficiente que apenas um Estado-Membro seja particularmente afetado pelo deslocamento em massa, sobretudo “porque o funcionamento de um sistema de asilo depende muito da vontade política – isto é, se nenhum sistema de recepção for fornecido, qualquer número de chegadas excederá necessariamente as capacidades” (p. 64, tradução nossa)²⁶.

É por essas razões que a Diretiva de Proteção Temporária, apesar do seu viés protetivo e da existência de um procedimento legal a ser seguido para a sua ativação, configura um instrumento político, pois sujeito à vontade política do Conselho da União Europeia, o que restou evidente durante a crise de refugiados ucraniana diante da sua aplicação em 2022, que além de inédita também se deu em tempo recorde e de forma descomplexada, com a aprovação da Decisão 2022/382 dentro de uma semana à sua proposição (Gluns; Wessels, 2017). Mas não somente, uma vez que o Acordo UE-Turquia (2016) também decorreu de decisões políticas do Bloco, ainda que sua articulação tenha se dado por meio de comunicados de imprensa, entendida como uma forma de se eximir da responsabilidade legal que mecanismos como a DPT conferem às instituições da UE em razão da sua força vinculativa aos Estados-membros (Carrera *et al.*, 2017).

A despeito das diferenças em relação à natureza jurídica, ao contexto político e ao *enforcement* do Acordo UE-Turquia (2016) e da DPT (2022), na prática, ambas as medidas institucionais produziram efeitos relevantes aos refugiados, influenciando o status jurídico dos sírios e dos ucranianos, respectivamente, ao conceder-lhes proteção temporária na Turquia e na União Europeia, alterando fundamentalmente o curso da política de migração externa do Bloco (Carrera *et al.*, 2017). Isso porque, apesar da mesma estratégia de externalização de fronteiras, respectivamente, à Turquia e à Ucrânia, para lidar com os deslocamentos em massa, tal abordagem se deu de modo ambivalente à medida que os sírios, no contexto do fluxo misto de 2015, foram retidos às margens da Fortaleza Europa, na zona tampão turca, diante do viés securitário do Acordo de 2016, cujo objetivo era acabar com a migração irregular na UE; enquanto a DPT em 2022 não se pautou pelo controle fronteiriço, mas sim pelo acolhimento

²⁶ “because the functioning of an asylum system depends much on political will – that is, if no reception system is provided, then any number of arrivals will necessarily exceed capacities.”

protetivo dos ucranianos, nos termos do Artigo 1º²⁷. Tais vieses de cada medida decorreram dos interesses geopolíticos do Bloco, que apesar de distintos em 2016 e 2022, sempre priorizaram a integridade e a manutenção da UE contra a sua fragmentação e o euroceticismo em prol da narrativa da União Europeia como solução ao invés de problema.

Além das críticas à ambivalência na gestão das fronteiras externas, diante do rechaço aos sírios e da recepção dos ucranianos, especialistas também questionaram a predileção da UE pelo mecanismo da proteção temporária em vez do estatuto do refúgio. Segundo Gluns e Wessels (2017), a proteção temporária permite um processamento mais rápido e simplificado, reduzindo os custos e aumentando a eficiência dos sistemas nacionais de asilo, promovendo a realocação solidária e o suporte financeiro entre os Estados-membros. Porém, a proteção temporária é válida para grupos específicos, geograficamente selecionados, e por um curto período, de 1 a 3 anos, enquanto o status de refugiado é mais permanente.

Tendo em vista que o conflito na Síria perdurou de 2011 a 2024, o equivalente a cerca de quatro ciclos de proteção temporária, tal medida se mostra insuficiente em casos de instabilidades prolongadas nas regiões de origem, além da DPT não prever um mecanismo específico de retorno. Outrossim, para Rygiel, Baban e Ilcan (2016), embora previstos por e para Estados vinculados pela Convenção da ONU de 1951, os regimes de proteção temporária foram e têm sido tipicamente projetados para impedir a integração local ao fornecer proteção limitada e facilitar a repatriação, especialmente em países como a Turquia, que apesar de signatária do diploma legal de 1951, não aderiu ao Protocolo de Nova York de 1967, mantendo a cláusula de limitação geográfica que a exime de responsabilidade legal perante refugiados não europeus.

Nesta senda, no seio do Acordo UE-Turquia (2016), a proteção temporária dispensada aos sírios não se deu sob as garantias europeias, gerando condições de precariedade dentro da Turquia, sendo esta uma das razões mais importantes que levaram os sírios a seguirem tentando as travessias perigosas à Europa para reivindicar o status de refugiado. É por isso que, para Ineli-Ciger (2016), a DPT deveria ter sido ativada já em 2016, sendo que a Decisão de Execução 2022/382 revela mais sobre a sua não ativação durante a crise síria, culminando no Acordo UE-Turquia (2016), do que sobre a sua ativação durante a crise ucraniana, especialmente da perspectiva da segurança “societal”, que se refere à segurança de identidades coletivas na Fortaleza Europa, haja vista que as dimensões jurídica e política explicam, mas não somente, a

²⁷ É declarada a existência de um afluxo maciço, para a União, de pessoas deslocadas que tiveram de abandonar a Ucrânia em consequência de um conflito armado. (EUR-Lex, 2022)

ambivalência entre os dois deslocamentos migratórios e as duas medidas institucionais pela União Europeia, também influenciada pela questão identitária/societal.

3 SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO PELA UNIÃO EUROPEIA

3.1 A Teoria da Securitização da Escola de Copenhague de Estudos de Segurança no contexto da “Fortaleza Europa”

A Teoria da Securitização foi idealizada pelos professores de Relações Internacionais da Escola de Copenhague de Estudos de Segurança, Barry Buzan e Ole Wæver, no contexto europeu da década de noventa do pós-Guerra Fria, em que se debateu a ampliação do conceito de segurança para além do âmbito militar e da perspectiva Estado centrista após a tensão nuclear do século XX. Na obra *“Security: A New Framework for Analysis”* (1998), Buzan, Wæver e Jaap de Wilde propuseram a ascensão das agendas econômica e ambiental nas relações internacionais durante as décadas de setenta e oitenta, além da crescente preocupação com questões identitárias e de crime transnacional diante da intensa globalização dos anos noventa.

Assim, no debate entre a ampliação e o tradicionalismo dos estudos de segurança, argumentou-se, respectivamente, pelo reconhecimento de outros atores estratégicos além do Estado no uso da força, mas também pelos perigos intelectuais e políticos em elevar questões variadas a assuntos de segurança. De fato, com a globalização intensa, culminando no encurtamento das distâncias, maior interconectividade e a dinamização das relações de poder, o tabuleiro geopolítico não é mais dominado apenas por Estados soberanos, mas também por forças paralelas, como corporações transnacionais, grupos armados e rebeldes, instituições supranacionais e figuras políticas e econômicas influentes.

Porém, a preocupação sobre a coerência intelectual dos estudos de segurança é válida diante do entendimento de que nem sempre a segurança configura um fator positivo ou deve contemplar todo e qualquer problema, como se fosse a melhor solução para questões de imigração e sustentabilidade, por exemplo. Buzan, Wæver e Wilde (1998) definem que segurança, “na melhor das hipóteses”, é uma forma de estabilizar relações de conflito por meio da mobilização emergencial do Estado, tratando, principalmente, de como as coletividades humanas se relacionam entre si em termos de ameaças e vulnerabilidades. Nas Relações Internacionais, o caráter da segurança decorre da compreensão político-militar tradicional de que se trata, acima de tudo, de uma questão de sobrevivência, legitimando, por conseguinte, não somente o uso da força, mas também o uso de medidas extraordinárias para lidar com ameaças existenciais.

Todavia, o que constitui uma ameaça existencial não é o mesmo para diferentes áreas, cujos atores e circunstâncias contam com tipos específicos de interação, levando Buzan e Waever a setorizarem os estudos de segurança diante da agenda mais diversificada das questões militar e política, assim como das questões econômica, social e ambiental. Dito isso, a obra *“Security: A New Framework for Analysis”* (1998) analisa os setores militar, sobre relacionamentos de coerção forçada; político, que tange problemas de autoridade e estabilidade organizacional, sistemas de governo e reconhecimento; econômico, concernente ao acesso aos recursos, finanças e mercados; societal²⁸, que diz respeito a questões de identidade coletiva; e ambiental, que se refere às interações entre a atividade humana e a biosfera planetária.

Apesar disso, insta salientar que os setores permanecem partes inseparáveis de uma totalidade, de modo que, para fins de estudo, tal distribuição analítica busca reduzir as suas complexidades ao apresentar apenas uma dimensão da realidade como um todo. Diante desta interdependência setorial, tem-se ainda os complexos de segurança, que tratam “sobre a intensidade relativa das relações de segurança interestaduais que levam a padrões regionais distintos moldados tanto pela distribuição de poder quanto pelas relações históricas de amizade e inimizade” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 11, tradução nossa)²⁹. Por conseguinte, num complexo de segurança, os Estados e demais atores — em razão da ampliação, em vez do tradicionalismo, dos estudos de segurança — possuem percepções, preocupações e problemas securitários interligados que não podem ser analisados ou resolvidos separadamente.

Relativamente à antítese do amigo-inimigo, autores como Williams (2003) e Ejodus (2009) destacam como a Teoria da Securitização da Escola de Copenhague (1998) se aproxima da Teologia Política do jurista alemão Carl Schmitt no que tange, respectivamente, a “segurança” e “o político”, além da “ameaça existencial” e do “inimigo”, uma vez que “toda antítese religiosa, moral, econômica, ética ou outra se transforma em política se for suficientemente forte para agrupar seres humanos efetivamente de acordo com amigos e

²⁸ Na Teoria da Securitização, os autores optaram pelo termo “societal” para diferenciá-lo de “social”, pois a segurança social diz respeito a indivíduos e é amplamente econômica, enquanto a segurança societal refere-se à coletividades e à sua identidade, contemplando ações que defendem um “Nós” identitário. Ainda, “sociedade” seria usado para designar de forma mais ampla e vaga a população estatal, o que não necessariamente implica num grupo que carrega a mesma identidade ou compartilha uma forma de identificação, de modo que “societal” concerne comunidades com as quais as pessoas se identificam. Já “nação” traz uma ambiguidade emocional entre um viés mais político, para aqueles que vivem e são leais ao mesmo Estado, e um viés mais orgânico de uma comunidade étnica, linguística, de laços de sangue e culturais (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

²⁹ “about the relative intensity of interstate security relations that lead to distinctive regional patterns shaped by both the distribution of power and historical relations of amity and enmity”

inimigos” (Schmitt, 2007, p. 37, tradução nossa)³⁰. Nesse sentido, enquanto a amizade compartilha valores de lealdade e solidariedade entre o “Nós”, a inimizade implica o conflito e na disputa pela sobrevivência contra o diferente, o “Outro”, sob a seguinte dinâmica:

O inimigo político não precisa ser moralmente mau ou esteticamente feio; ele não precisa aparecer como um competidor econômico, e pode até ser vantajoso se envolver com ele em transações comerciais. Mas ele é, no entanto, o outro, o estranho; e é suficiente para sua natureza que ele seja, de uma forma especialmente intensa, algo existencialmente diferente e estranho, de modo que, no caso extremo, conflitos com ele são possíveis. (Schmitt, 2007, p. 27, tradução nossa)³¹.

É por isso que, em relação à dinâmica interna de um complexo de segurança, os autores da Escola de Copenhague (1998) dispõem de um liame sobre o qual tal interdependência de segurança se coloca entre os extremos de inimizade e da amizade, marcados pela formação, respectivamente, de conflitos pautados pelo medo, rivalidade e percepções mútuas de ameaça, e de comunidades de segurança pluralistas em que se dispensa o uso da força entre seus membros. Nesse sentido, a União Europeia bem ilustra um complexo de segurança heterogêneo, pois composta por uma constelação de atores, tais como vinte e sete Estados-membros, instituições supranacionais (administrativas, políticas e legislativas), e nações interligadas pela Zona do Euro e pelo Espaço *Schengen*, que compartilham tanto seus medos de segurança quanto suas soluções para problemas comuns, vinculando diferentes setores diante do seu inevitável transbordamento.

Diante disso, ressalta-se que o termo “complexo de segurança” não descreve qualquer grupo de Estados, mas decorre de um padrão territorial de interdependência de segurança que distingue os membros de um complexo de segurança aos outros Estados vizinhos, a exemplo da comunidade de livre circulação interna de *Schengen*, que diferencia os migrantes internos dos externos oriundos de países terceiros. Não por acaso, segundo a Escola de Copenhague, “esse padrão tem que ser forte o suficiente para tornar os critérios de inclusão e exclusão razoavelmente claros” (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 14, tradução nossa)³². É por isso que, em que pese tais complexos de segurança serem construções teóricas à realidade em análise,

³⁰ “Every religious, moral, economic, ethical, or other antithesis transforms into a political one if it is sufficiently strong to group human beings effectively according to friend and enemy.”

³¹ The political enemy need not be morally evil or aesthetically ugly; he need not appear as an economic competitor, and it may even be advantageous to engage with him in business transactions. But he is, nevertheless, the other, the stranger; and it is sufficient for his nature that he is, in a specially intense way, existentially something different and alien, so that in the extreme case conflicts with him are possible.

³² “this pattern has to be strong enough to make the criteria for inclusion and exclusion reasonably clear”

estas devem refletir um padrão territorial de interdependência de segurança, não se constituindo de forma aleatória.

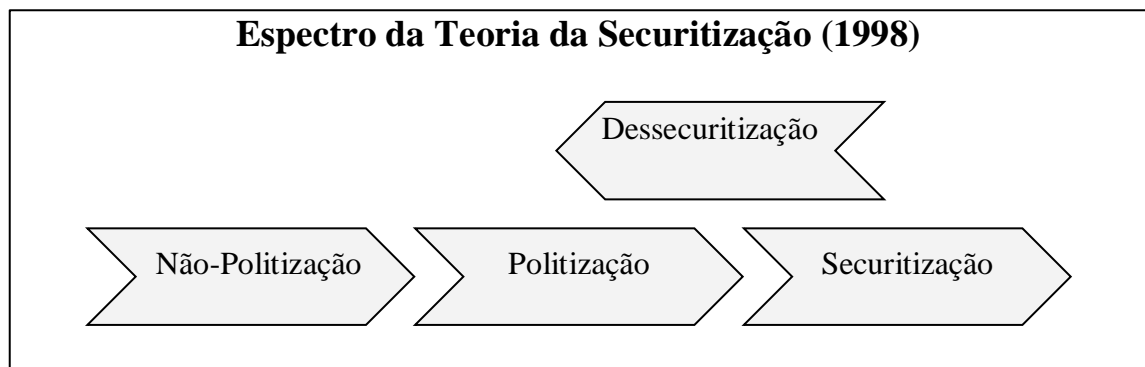
Nesta senda, o liame da amizade e inimizade norteia os critérios de inclusão e exclusão que modulam a comunidade de (in)segurança de *Schengen*, regulada pelas instituições da União Europeia tanto internamente entre seus Estados-membros, quanto externamente em relação a países terceiros, até mesmo com a externalização das fronteiras externas no que diz respeito a assuntos transnacionais que tensionam o controle fronteiriço como migração e refúgio, criminalidade e terrorismo, nos termos do Artigo 3º do Tratado da União Europeia (Versão Consolidada de 2016):

2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno. (EUR-Lex, 2016)

Nesse contexto, a Teoria da Securitização de Buzan, Waever e Wilde (1998) busca diferenciar a segurança do meramente político, sendo tal processo denominado “securitização”. Para os autores, ameaças e vulnerabilidades contemplam diferentes áreas, militares ou não, porém os assuntos de segurança atendem a critérios que os distinguem de problemas conduzidos dentro do procedimento ordinário da esfera política, diante de ameaças existenciais que legitimam medidas extraordinárias. Em suma, para a Escola de Copenhague, “‘segurança’ é o movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e enquadra a questão como um tipo especial de política ou como acima da política” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 23, tradução nossa)³³. Tal deslocamento se dá ao longo de um espectro entre a não-politização, a politização e a securitização, no caso, equivalente à ultrapolitização, pois uma versão mais extrema da política.

³³ “‘Security’ is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics”

Figura 1 — Espectro da Teoria da Securitização (1998)



Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Em teoria, qualquer questão pública pode ser enquadrada ao longo desse espectro: no não-politizado, não se trata de uma demanda concernente ao debate e à decisão pública; no politizado, como parte da política pública, uma demanda requer a decisão governamental e a alocação de recursos ou outra forma de governança; no securitizado ou ultrapolitizado, a questão é considerada uma ameaça existencial que exige medidas de emergência, justificando ações fora dos limites normais do procedimento político. Na prática, tal enquadramento não se dá aleatoriamente, mas deve estar ancorado num contexto político-social, ainda que não reflita a realidade fática como se é. Isso porque, não se trata necessariamente de uma ameaça existencial real, mas sim se esta é assim apresentada, produzindo efeitos políticos substanciais (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

É por esta razão que a securitização foi concebida como uma prática intersubjetiva, pois socialmente construída: não basta que um agente determine, isoladamente, que uma questão é uma ameaça existencial a um objeto referente que deve ser defendido e protegido. Para isso, antes se requer a construção de um entendimento compartilhado do que deve ser considerado coletivamente como uma ameaça. Por exemplo, no contexto de formação do Espaço *Schengen* (1985) de livre circulação comunitária, “a flexibilização das fronteiras internas evidenciou a necessidade de se reforçar a segurança nas fronteiras externas” (Karyotis, 2007, p. 04, tradução nossa)³⁴, compactando questões diversas, mas interligadas pelo escopo do controle fronteiriço, num mesmo problema de (in)segurança externa: crimes transnacionais, terrorismo, migração e refúgio, nos termos do Artigo 3.2 do Tratado da União Europeia (2016).

³⁴ “The relaxing of internal borders highlighted the need to enhance security at external borders.”

Ademais, o objeto referente deve ser dotado de legitimidade geral como algo que deve “sobreviver”, a exemplo da livre circulação intra-*Schengen*, fazendo com que haja uma tolerância generalizada a medidas emergenciais que, visando assegurar esse direito aos cidadãos e instituições europeia, “quebram as regras do jogo”, isto é, do Estado democrático de Direito, como no caso das controvérsias sobre o Acordo União Europeia-Turquia (2016) durante a crise de refugiados síria, que também foi marcada pelos ataques terroristas na Europa Ocidental. Por conseguinte, as ações de segurança costumam ser tomadas em referência a uma coletividade, pois se um objeto comum aos seus membros deve ser resguardado perante uma ameaça à sua existência, logo, medidas necessárias à sua coibição encontrar-se-iam devidamente justificadas (Buzan; Waeaver; Wilde, 1998).

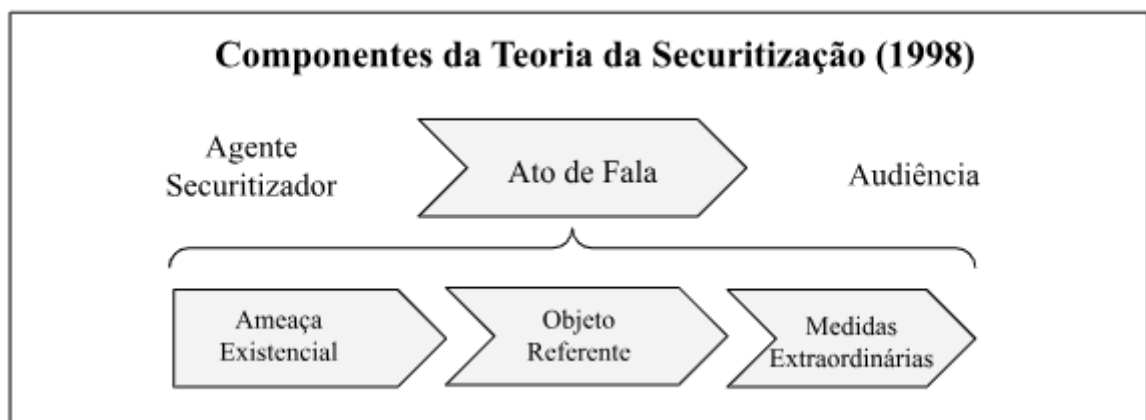
Porém, ainda que um agente, seja este um grupo, movimento, partido, ou instituição, atue em referência a uma coletividade, reivindicado o poder de falar ou agir em nome dela, a securitização é um ato negociado entre o agente securitizador e a sua audiência, isto é, internamente, dentro do complexo de segurança. Para poder eximir-se das regras preestabelecidas que, normalmente, o vinculariam, antes o agente securitizador deve obter a “permissão” da sua audiência, pois não se trata de um movimento coercitivo e verticalizado, mas que deve possuir ressonância dentro da lógica comunitária, levando ao consentimento da coletividade cujo objeto comum o agente reivindica defender. Não por acaso, a mera designação de uma ameaça existencial não leva, por si só, à securitização, trata-se de um movimento securitizador; uma questão é securitizada somente e quando a audiência a aceita como tal (Buzan; Waeaver; Wilde, 1998).

Ainda que, para a Escola de Copenhague (1998), a securitização não dependa da adoção fática de uma medida extraordinária, mas apenas da sua aceitação pela coletividade, tal averiguação tornar-se-ia difícil do ponto de vista analítico, tendo em vista que se trata de um contexto mais politizado do que científico. Por mais que os estudos de segurança busquem compreender quem securitiza (agente e audiência), quais questões (ameaças), em nome de que (objeto referente), sob quais condições, por quais motivos e com quais resultados (“quebra das regras do jogo” e medidas extraordinárias); uma teoria sobre o que realmente constitui um problema de segurança e o que não o é exigiria uma base científica e um sistema de análise fechados. Não obstante, há um quesito qualitativo determinante: tanto securitizar quanto aceitar uma securitização tratam-se, em última instância, de escolhas políticas do agente securitizador e da sua audiência (Buzan; Waeaver; Wilde, 1998).

Ademais, para a Escola de Copenhague (1998), a securitização se desenvolve por meio do “Ato de fala” (*Speech Act*), nos termos da Teoria da Linguagem de J. L. Austin, segundo o

qual “(...) é o enunciado em si que é o ato. Ao dizer as palavras, algo é feito (como apostar, fazer uma promessa, nomear um navio) (Wæver 1988; Austin 1975: 98ff).” (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 26, tradução nossa)³⁵. Dito isso, ao “dizer a segurança”, enquadrando uma questão como uma ameaça de forma dramatizada e de prioridade suprema, um agente securitizador reivindica a necessidade e o direito de lidar com ela por meios extraordinários, elevando-a a uma ameaça existencial cuja neutralização deve se dar acima da política, pois securitizada. Por conseguinte, a securitização possui três principais componentes: ameaça existencial, ação de emergência (ainda que não colocada em prática) e efeitos intersubjetivos pela “quebra de regras”; sendo um ato de fala bem-sucedido aquele em que um agente, ao securitizar uma questão, e a sua audiência, ao aceitar tal reivindicação, a elevam um assunto de segurança.

Figura 2 — Componentes da Teoria da Securitização (1998)



Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Todavia, além da problemática concernente à averiguação de um processo de securitização diante da dispensa, por parte da Escola de Copenhague (1998), da implementação de uma medida extraordinária, na realidade, a abordagem do “Ato de fala” se mostra limitada. Em suas releituras, Williams (2003) questiona sobre a contribuição imagética à articulação do discurso de segurança numa sociedade que, cada vez mais saturada de imagens, não deve ser reduzida apenas ao aspecto linguístico de um discurso de segurança; enquanto Balzacq (2005) pontua que a securitização é “*context-dependent*”, ou seja, configura uma prática estratégica

³⁵ “(...) it is the utterance itself that is the act. By saying the words, something is done (like betting, giving a promise, naming a ship) (Wæver 1988; Austin 1975: 98ff).”

(pragmática) inserida num contexto de circunstâncias, da disposição psico cultural do seu público e do poder que tanto o falante quanto o ouvinte trazem para essa interação de mútua influência. Já Bigo (2002) pontua que Buzan foca muito na excepcionalidade, sendo que as práticas rotineiras de segurança têm um efeito maior do que o previsto na força do “Ato de fala”, cuja relevância também decorre sobretudo das posições de poder do falante, isto é, de um fator estrutural que não deve ser subestimado pelo papel do discurso político.

Nesse sentido, defende-se que a securitização não deve se resumir a um ato de fala, pois o mero enunciado de uma questão como um assunto de segurança não seria suficiente para a sua constatação, sobretudo diante da necessidade de aceitação do público para que não se configure apenas um movimento, mas uma efetiva securitização. Inclusive, em “*Security: A New Framework for Analysis*” (1998), Buzan, Waever e Wilde dispõem sobre as “condições facilitadoras” do ato de fala de segurança, cujo sucesso decorre da combinação entre linguagem, sociedade e ameaça, isto é, tanto de características intrínsecas da fala, quanto externas, das condições contextuais/sociais da posição de autoridade do agente securitizador e da sua audiência que autoriza e reconhece essa fala, além das próprias características das supostas ameaças que coadunam ou propiciam a sua securitização.

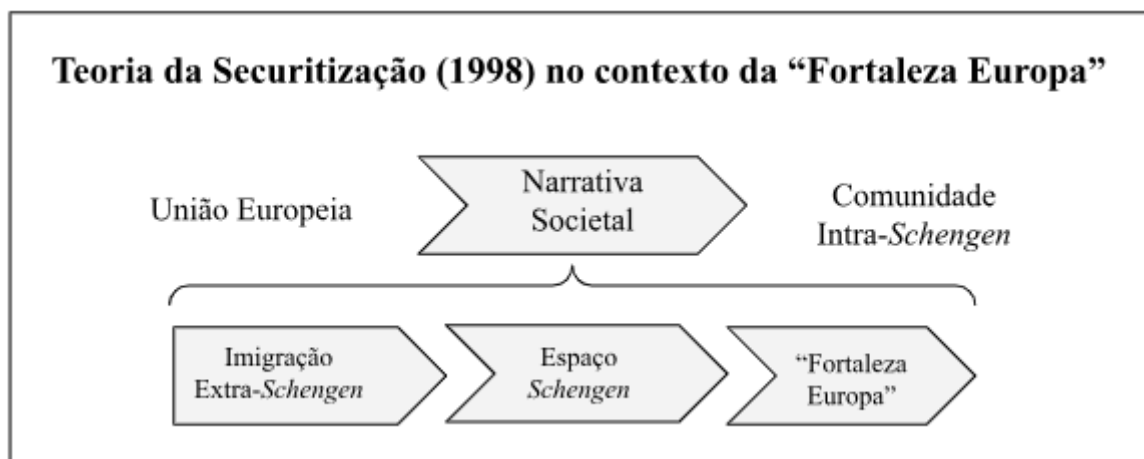
Por um lado, no que diz respeito à condição interna (linguístico-gramatical), não necessariamente o agente diz a palavra “segurança”, pois o uso explícito do termo nem sempre constitui um ato de segurança em si, mas sim enuncia um discurso que referencia uma política de exceção para lidar com uma ameaça, a qual se diferencia das demais pelo seu viés existencial, pois ameaça-se a sobrevivência de um objeto referente. A título de exemplo, o fenômeno do terrorismo, desde os atentados de 11 de setembro de 2001, tem sido enunciado como um problema de segurança nacional nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, dando início à chamada “Guerra ao Terror”, que justifica a sua tratativa fora do procedimento ordinário diante da urgência e primazia do seu combate: não por acaso, a escolha pela terminologia da “guerra” destaca tais características, assim como em “guerra às drogas” ou ao crime organizado, de sobrevivência ou destruição.

Por outro lado, no que se refere às condições externas, geralmente os agentes securitizadores são líderes políticos, governos, lobistas e “grupos de pressão” que não somente enunciam um ato de fala, defendendo a segurança e sobrevivência de um objeto referente, como um Estado, nação, civilização ou outra comunidade, princípio ou sistema, como também detém o poder de definir a segurança, pois tratam-se de vozes geralmente aceitas nessa área. Isso porque a segurança é um campo bem estruturado no qual os agentes são colocados em posições de disputa poder, ainda que este não seja absoluto, pois ninguém detém o poder da securitização,

trata-se de uma prática intersubjetiva que precisa ter ressonância suficiente numa coletividade para legitimar ações emergenciais fora do procedimento ordinário e que em circunstâncias normais não seriam possíveis. Isto pois, o público aceita que uma questão é uma ameaça existencial a um objeto compartilhado?

É por isso que, em vez de “Ato de fala”, reduzindo a securitização à mera análise do discurso, defende-se ser mais pertinente averiguá-la diante da construção de uma narrativa na qual tais discursos se inserem, tendo ressonância num contexto sociopolítico já consolidado. No pano de fundo do Espaço *Schengen*, por exemplo, a ultrapolitização de assuntos como a migração e o refúgio oriundos de países terceiros, isto é, da migração “externa” à União Europeia, está diretamente ligada à estruturação da livre circulação interna no Bloco. Com isso, a fortificação das fronteiras extra-*Schengen* levou à chamada “Fortaleza Europa” (Ugur, 1995; Huysmans, 2000), o que se reflete nas medidas de contenção e exclusão às margens da UE que historicamente tem norteados a abordagem de “portas fechadas” europeia perante deslocamentos em massa vindos de fora do Espaço *Schengen*.

Figura 3 — Teoria da Securitização (1998) no contexto da “Fortaleza Europa”



Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Não por acaso, segundo a Escola de Copenhague (1998), os limites socialmente definidos para o que pode e o que não pode ser securitizado podem ser alterados e modulados, sobretudo diante do viés político da (des)securitização. Apesar de Waever argumentar que o ideal é a dessecuritização, isto é, “a mudança de questões do modo de emergência para os processos normais de negociação da esfera política” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 04,

tradução nossa)³⁶, alguns assuntos, principalmente os de cunho humanitário, como imigração e refúgio, saúde e segurança pública, pobreza e desigualdade social, deveriam ser inegociáveis, no sentido de que não devem ser deslocados por agentes securitizadores e suas audiências ao longo do espectro político da securitização, tornando-se ora não-politizados, ora politizados, ou até mesmo ultrapolitizados (securitizados). No caso de migrantes e refugiados, o seu enquadramento como uma questão política ou securitizada impacta diretamente na sua tratativa, e, por conseguinte, no seu acesso à proteção e a direitos, sendo que, à luz do Princípio da Não-Discriminação, o Artigo 3º da Convenção da ONU de 1951 dispõe que “Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.”

Ademais, nesse sistema da securitização — composto pelas figuras do agente securitizador, ameaça existencial, objeto referente, audiência, ato de fala e medidas emergenciais —, destacam-se os denominados “atores funcionais”, que afetam a dinâmica interna, influenciando significativamente as decisões no campo da segurança, a exemplo da mídia e veículos de comunicação, de partidos políticos e figuras proeminentes, além de instituições e agências de segurança, tanto públicas como privadas. No contexto da construção de narrativas, o jornalismo noticioso exerce um papel fundamental não apenas em razão do seu valor informativo, mas também devido ao seu valor político como instrumento de formação de percepções e opiniões do público europeu ao atribuir aos migrantes e refugiados posições ora de vítima, ora de ameaça, enquanto administra as tensões inerentes à simbólica fronteira midiática que atua em conjunto às delimitações terrestre e política de da UE e de *Schengen*, modulando as fronteiras entre a comunidade do “Nós” e os “Outros” como uma prática performativa com efeitos de pertencimento e exclusão (Chouliaraki; Zaborowski, 2017).

A migração é um processo complexo que abrange o movimento populacional através de fronteiras sociais, seja dentro ou entre Estados-nação, afetando sociedades ganhadoras e perdedoras, abrangendo movimentos temporários e permanentes e inclui requerentes de asilo e migrantes econômicos, bem como migração ilegal. Em si, a migração é um evento neutro cuja natureza é determinada subjetivamente pelas necessidades e vulnerabilidades dos objetos de referência afetados. Huysmans vê três perigos para a segurança social por meio da migração: a ordem pública pode ser prejudicada; a identidade cultural pode ser desafiada e; o mercado de trabalho doméstico pode ser desestabilizado. Os migrantes são frequentemente percebidos como uma ameaça à ordem pública por meio de atividades criminosas, incluindo tráfico de drogas e pessoas, roubo e terrorismo, embora Lohrmann argumente que

³⁶ “(...) the shifting of issues out of emergency mode and into the normal bargaining processes of the political sphere.”

esse problema é amplamente superestimado. O desafio à identidade cultural decorre de valores e normas culturais concorrentes, conforme ilustrado pela proibição francesa de 2004 de usar símbolos religiosos evidentes, como o *hijab* nas escolas. (O'Neill, 2006, p. 326, tradução nossa)³⁷

Diante disso, para que os atos de fala tenham ressonância à sua audiência, levando à efetiva securitização, faz-se mister a precedência, no imaginário coletivo, de que “migração” e “refúgio”, quando oriundos de países terceiros, implicitamente significam “segurança” e “emergência” na União Europeia, configurando um argumento de segurança já bem estabelecido socialmente. Perante tal predisposição negativa do público europeu em relação à imigração “externa”, para Stivas (2019) a adoção e implementação de potenciais medidas securitizantes têm sido uma tarefa fácil para qualquer agente securitizador a nível da UE. É por esta razão que, conforme pontua Williams (2003), a “segurança” deve ser invocada com cautela e, no geral, minimizada em vez de expandida. Por mais que a Teoria da Securitização (1998) decorra da ampliação do conceito de “segurança”, ainda assim se trata de um movimento que deve se dar em nome da estabilidade, tolerância e negociação política, não em oposição ou violação a tais princípios-norteadores do Estado democrático de Direito (Williams, 2003).

Não por acaso, a “dessecuritização” da Escola de Copenhague (1998), e que Waever coloca como o movimento ideal, bem representa esse deslocamento do ultrapolitizado de volta à política normal. Porém, Williams (2003) retoma o conceito de “*asecurity*” também trabalhado por Waever (1998) como a ausência da “guerra”, ou seja, do regime de exceção e da ultrapolitização, enquanto sinônimo de uma relação tão firmemente politizada que impede a “ressecuritização” de uma questão, constituindo uma efetiva comunidade de segurança cujos problemas, apesar de existirem, não são securitizados, no caso, inseguritizados. Nesse sentido, para a Escola de Copenhague (1998), objetos referentes como a segurança nacional não devem ser idealizados, pois a despeito do senso comum de “quanto mais segurança, melhor”, no contexto da securitização, a segurança deve ser vista como algo negativo, como se uma falha em lidar com os problemas dentro da esfera de debate e negociação pública da política ordinária,

³⁷ Migration is a complex process covering population movement across societal boundaries, either within or between nation states, affecting gaining and losing societies, covering temporary and permanent movement and includes asylum-seekers and economic migrants as well as illegal migration. In itself, migration is a neutral event whose nature is determined subjectively by the needs and vulnerabilities of the affected referent objects. Huysmans sees three dangers to societal security through migration: public order may be undermined; cultural identity may be challenged, and; the domestic labour market may be destabilised. Migrants are often perceived as posing a threat to public order through criminal activities including drug and people trafficking, theft, and terrorism, although Lohrmann argues that this problem is largely overestimated. The challenge to cultural identity stems from competing cultural values and norms, as illustrated by the 2004 French ban on wearing overt religious symbols, such as the hijab in schools.

pois securitizar implica menos controle democrático e, portanto, em maior arbitrariedade por parte dos agentes de poder e seu público, permitindo a exploração de “ameaças” para interesse próprios.

Ainda assim, Buzan, Waeber e Wilde (1998) destacam que, em razão do seu viés prioritário, a securitização também pode ser usada como estratégia para trazer visibilidade e promover iniciativas em relação à emergência climática, por exemplo. Contudo, diante do seu viés igualmente antidemocrático, independentemente do setor — já que os setores são interdependentes e partes de um todo —, e se para fins estratégicos ou pessoais, questões de interesse público não devem ser securitizadas, dessecuritizadas ou ressecuritizadas, perpetuando um *continuum* de (in)segurança modulado pelos interesses dos agentes securitizadores e suas audiências. Isto é, a abordagem da segurança não deve permear desafios como a segurança nacional, o deslocamento em massa, a integridade territorial ou a legitimidade de um governo, e mesmo questões mais polêmicas, como terrorismo, drogas e criminalidade, podem ser abordadas de outras formas que não sejam por meio da ultra politização da segurança, como incentivo à integração e inclusão social, promoção da saúde pública e remediação de desigualdades, respectivamente.

Dito isso, o estado de guerra da ultra politização, decorrente de uma ameaça existencial e em prol da sobrevivência de um objeto referente, deve ser a exceção, e não a regra; mas a securitização busca justamente subverter essa lógica, e por isso, deve ser refutada e não normalizada, até mesmo em termos de dessecuritização. Isso porque, ao permitir exceções para “quebrar as regras do jogo”, violando o Estado democrático de Direito, ainda que para fins meramente estratégicos como no caso da emergência climática, abre-se brecha para que a ordem seja subvertida de acordo com a conveniência do seu instrumentalizador, tanto agentes securitizantes quanto sua audiência. Seja na forma de um ato de fala ou de uma narrativa, na securitização a segurança é elevada a um instrumento de poder que passa a ditar as regras do jogo, editando-as, suprimindo-as ou desvirtuando-as.

Num contexto de constelações político-identitárias como o da União Europeia e o Espaço *Schengen*, em que os setores político e societal da Escola de Copenhague encontram-se intimamente interconectados como parte da construção do projeto comunitário, a securitização assume um papel importante no centro do complexo de segurança europeu, mas igualmente perigoso ao produzir efeitos a nível supranacional e que extrapolam as fronteiras externas do Bloco. Por um lado, no setor político, as ameaças existenciais tradicionalmente se referem à soberania ou à ideologia do Estado, e o reconhecimento ou a legitimidade da sua autoridade

governante, e segundo Buzan, Waever e Wilde (1998), a UE pode ser existencialmente ameaçada por eventos que podem desfazer o seu processo de integração comunitária.

Por outro lado, no setor societal, o objeto referente são identidades coletivas em larga escala, sejam de um Estado, nação, etnia ou religião, de modo que “as habilidades de manter e reproduzir uma língua, um conjunto de costumes comportamentais ou uma concepção de pureza étnica podem ser expressas em termos de sobrevivência” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 23, tradução nossa)³⁸. Insta salientar que a complexidade do setor societal reside na dificuldade de estabelecer limites rígidos à própria audiência cuja identidade está sendo ameaçada, uma vez que identidades coletivas naturalmente tendem a evoluir e a mudar em resposta a desenvolvimentos internos e externos. Porém, se tais transformações serão vistas como invasivas e ameaçadoras à comunidade afetada, depende da perspectiva intersubjetiva que a permeia, se mais cosmopolita ou conservadora, “porque ‘não seremos mais nós mesmos’, não mais como éramos ou como deveríamos ser para sermos fiéis à nossa ‘identidade’” (Buzan; Wilde; Wilde, 1998, p. 23, tradução nossa)³⁹.

Diante disso, migrantes, refugiados ou identidades rivais podem ser securitizados diretamente como uma ameaça existencial à identidade coletiva da comunidade de *Schengen* ou indiretamente como uma ameaça à integridade política da União Europeia, em razão das constelações político-identitárias dos Estados-membros que constituem o Bloco Europeu e das instituições supranacionais do Parlamento, Comissão e Conselho. Nesse sentido, a Escola de Copenhague (1998) bem explica que, no contexto da segurança societal, a distinção entre agente securitizador e objeto referente é mais proeminente de forma a evitar uma terminologia reificadora e antropomórfica da nação, de modo que alguém ou algum ator age e fala em seu nome.

A segurança societal está intimamente relacionada, mas, ainda assim, distingue-se da segurança política, que diz respeito à estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governo e às ideologias que conferem legitimidade aos governos e Estados. Raramente as fronteiras estatais e sociais coincidem. (...) A sociedade trata de identidade, da autopercepção das comunidades e dos indivíduos que se identificam como membros de uma comunidade. Essas identidades são distintas, embora frequentemente entrelaçadas, das organizações politicamente explícitas envolvidas com o governo. O conceito organizador no setor societal é a identidade. A insegurança societal existe quando comunidades de qualquer tipo definem um

³⁸ “The abilities to maintain and reproduce a language, a set of behavioral customs, or a conception of ethnic purity can all be cast in terms of survival.”

³⁹ “(...) because ‘we will no longer be us,’ no longer the way we were or the way we ought to be to be true to our ‘identity.’”

desenvolvimento ou potencialidade como uma ameaça à sua sobrevivência enquanto comunidade. (...) O conceito também pode ser entendido como ‘segurança de identidade’. (Buzan; Waever; Wilde, 1998, ps. 119-120, tradução nossa)⁴⁰

É por isso que, no caso específico da comunidade europeia de *Schengen* e da União Europeia, a despeito das diferenças na composição dos seus Estados-membros (nem todos os países que compõem a UE fazem parte do Espaço *Schengen*, e vice-versa), estas encontram-se entrelaçadas em termos de segurança, pois a abolição do controle de fronteiras internas do Acordo de 1985, instaurando o regime de livre circulação interna, não apenas foi incorporada ao quadro legislativo da UE por meio do seu Tratado Constitutivo e como um objetivo previsto pelo Tratado de Lisboa (2007), mas também requer o reforço do controle das fronteiras externas pelas instituições da UE, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, conhecida como Frontex.

No escopo da Teoria de Securitização (1998), a agenda da segurança societal tem sido modulada por diferentes atores em diversas eras e gerações, sendo que um dos problemas mais comuns considerado como uma ameaça existencial é a imigração, sob a lógica de que “(...) pessoas X estão sendo invadidas ou diluídas por influxos de pessoas Y; a comunidade X não será o que costumava ser, porque outros constituirão a população; a identidade X está sendo alterada por uma mudança na composição da população” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 121, tradução nossa)⁴¹. Ainda, a Escola de Copenhague identificou a competição vertical, em que “(...) as pessoas deixarão de se ver como X, porque há um projeto de integração (por exemplo, Iugoslávia, a UE) ou um projeto secessionista-‘regionalista’ (por exemplo, Quebec, Catalunha, Curdistão) que as leva em direção a identidades mais amplas ou mais estreitas.” (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 121, tradução nossa)⁴².

⁴⁰ Societal security is closely related to, but nonetheless distinct from, political security, which is about the organizational stability of states, systems of government, and the ideologies that give governments and states their legitimacy. Only rarely are state and societal boundaries coterminous. (...) Society is about identity, the self-conception of communities and of individuals identifying themselves as members of a community. These identities are distinct from, although often entangled with, the explicitly political organizations concerned with government. The organizing concept in the societal sector is identity. Societal insecurity exists when communities of whatever kind define a development or potentiality as a threat to their survival as a community. (...) The concept could also be understood as ‘identity security.’

⁴¹ “(...) X people are being overrun or diluted by influxes of Y people; the X community will not be what it used to be, because others will make up the population; X identity is being changed by a shift in the composition of the population”

⁴² “(...) people will stop seeing themselves as X, because there is either an integrating project (e.g., Yugoslavia, the EU) or a secessionist-‘regionalist’ project (e.g., Quebec, Catalonia, Kurdistan) that pulls them toward either wider or narrower identities.”

Em ambos os casos, os objetos referentes são grandes grupos e coletividades que estimulam as lealdades e as devoções dos sujeitos que os compõem de uma forma ou em um grau que contribui à construção de um argumento socialmente poderoso sobre o “Nós” e aquilo que o “ameaça”, inclusive em termos de identidade. Porém, no contexto da União Europeia e do Espaço *Schengen*, a análise do setor societal pode ser um desafio justamente porque este frequentemente se confunde com o setor político, uma vez que as constelações político-identitárias são compostas por critérios de pertencimento e pelas dimensões local, regional, nacional e supranacional, de modo que as reações das comunidades a ameaças político-sociais costumam recorrer ao Estado e até mesmo a instituições europeias, levando a abordagens que variam desde a mobilização da legislação (na esfera politizada) a controles de fronteira e medidas emergenciais (deslocando-as à esfera da ultra politização).

Na verdade, o Acordo de *Schengen* pode ser visto como uma política encorajadora na União Europeia, pois a sua implementação facilitou a livre circulação de pessoas e mercadorias. Contudo, por outro lado, reforçou o conceito de segurança das fronteiras externas, que é a base do processo de securitização e do ‘outro’. No entanto, para securitizar a questão do controle de fronteiras, a incorporação do Acordo de *Schengen* e a criação de uma área de livre circulação de pessoas e mercadorias tiveram que estar conectadas a uma questão de segurança interna. Na Europa, Huysmans (2000) argumenta que o que ligou as duas foi a identificação de um ‘efeito colateral’ específico do estabelecimento do Espaço *Schengen*. Esse efeito colateral foi identificado no fato de que uma área de livre circulação de mercadorias e pessoas acabaria por facilitar o terrorismo, as organizações criminosas internas e o tráfico de drogas (Huysmans, 2000). É, portanto, possível ver como um *continuum* da questão da segurança foi socialmente construído, institucionalizado e então securitizado em torno da questão da migração e dos refugiados. (Carulli, 2016, p. 03-04, tradução nossa)⁴³

Diante disso, segundo a Escola de Copenhague (1998), “diferentes sociedades têm diferentes vulnerabilidades dependendo de como sua identidade é construída.” (p. 124, tradução nossa)⁴⁴. Isso porque, nos termos da obra de Benedict Anderson (2008), comunidades baseadas

⁴³ As a matter of fact, the Schengen Agreement may be perceived as an encouraging policy within the European Union, for its implementation facilitated the free movement of people and goods. Yet, on the other hand, it reinforced the concept of securing external borders which is the foundation of the process of securitization and ‘othering’. However, in order to securitize the border control question, the incorporation Schengen Agreement and the creation of an area of free movement of people and goods had to be connected to an internal security issue. In Europe, Huysmans (2000) argues that what linked the two was the identification of a specific ‘side-effect’ of the establishment of the Schengen Area. This side-effect was pinpointed in the fact that an area of free movement of goods and people would eventually facilitate terrorism, internal criminal organizations and drugs trafficking (Huysmans 2000). It is, therefore, possible to see how a security issue continuum was socially constructed, institutionalized and then securitized around the issue of migration and refugees.

⁴⁴ “Different societies have different vulnerabilities depending upon how their identity is constructed.”

em identidades seriam imaginadas e autoconstruídas, diferentemente de fatores objetivos, como idioma ou localização, envolvidos no conceito de identidade nacional. Assim, tratar-se-ia de uma escolha política e pessoal se identificar com uma comunidade enfatizando algum traço em contraste com outros fatores, históricos ou contemporâneos, disponíveis. Por conseguinte, tal construção é uma via de mão dupla, tanto da identidade do “Nós” quanto daquilo que a “ameaça”, que apesar da sua natureza ameaçadora, acaba contribuindo para a consolidação e a reprodução do “Nós” que se dá em detrimento do “Outro”.

É por isso que a supranacionalidade da comunidade europeia, tão diversa em razão dos seus Estados-membros, mas que converge através da UE e de *Schengen*, se coloca de forma *sui generis* do ponto de vista analítico. Sob o argumento de que a Europa precisa se integrar cada vez mais para evitar a fragmentação, após séculos de conflitos nacionalistas e de mudanças no arranjo político-territorial dos seus países soberanos, o próprio princípio da integração parece ser o equivalente à soberania — como se a negação da fragmentação baseada em nações —, levando ao aprofundamento e à interdependência das dimensões internas e externas da comunidade europeia que contribuíram à formação da “Fortaleza Europa” (Bigo, 2001; 2002). Dito isso, essa forte dinâmica regionalizadora no setor societal produziu uma constelação identitária complexa, multicamadas e complementar que, ao impactar a integração ou fragmentação da UE, torna-se uma questão de segurança político-societal, pois urgente e existencial: a ameaça pode provocar a destruição do projeto de integração e de livre circulação europeia (Buzan; Wæver; Wilde, 1998).

(...) pode-se argumentar que o destino da integração europeia e, portanto, da segurança é determinado em grande parte pelo destino desta constelação — as diferentes identidades evoluem em um padrão de complementaridade, ou algumas serão vistas por outros como tão ameaçadoras que desencadeiam reações de pânico: a implementação da política de segurança social e o uso de medidas extraordinárias que bloqueiam a integração europeia (Wæver et al. 1993, capítulos 1, 4 e 10; Wæver a ser publicado-a). (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 132, tradução nossa)⁴⁵

É por isso que, diante das dinâmicas inter-regionais e globalizantes, a Escola de Copenhague (1998) destaca que a mais importante é a relação da Europa com o Oriente Médio, uma região “colorida” por migrantes e pela suspeita religiosa do Islamismo, sendo que os

⁴⁵ (...) it can be argued that the fate of European integration and thereby of security is determined largely by the fate of this constellation—do the different identities evolve in a pattern of complementarity, or will some be seen by others as so threatening that they trigger panic reactions: the implementation of societal security policy and the use of extraordinary measures that block European integration (Wæver et al. 1993, chapters 1,4, and 10; Wæver forthcoming-a).

migrantes da África também devem permanecer como uma preocupação contínua à UE, sobretudo em razão da colonização europeia nos séculos XIX e XX, cujos laços históricos, linguísticos e culturais tem mobilizado o deslocamento de pessoas e assim seguem a fazê-lo entre as antigas metrópoles e suas ex-colônias. Não se pode esquecer, porém, que a própria dinâmica interna na UE também merece constante atenção, especialmente após a saída inédita do Bloco pelo Reino Unido com o *Brexit*, diante da possibilidade de novos membros da antiga União Soviética, como a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia, e da ascensão dos partidos de extrema-direita que além de anti-imigração, também se colocam como Eurocéticos dentro de instituições supranacionais como o próprio Parlamento Europeu.

Não por acaso, foi nesse panorama que se inseriram as crises de refugiados síria (2016) e ucraniana (2022), principalmente em razão do deslocamento misto de 2016, abarcando, além dos refugiados oriundos da Guerra Civil síria (2011-2024), populações refugiadas de países como Iraque e Afeganistão e os chamados “migrantes econômicos” do Centro-Norte da África; e da volta de refugiados dentro do continente europeu no caso dos ucranianos, como não se via desde os conflitos na antiga Iugoslávia durante a década de 90. Por conseguinte, as reações da União Europeia perante tais crises refugiadas não se deram espontaneamente, com base somente em atos de fala, mas encontram-se ancoradas numa “narrativa societal”, nos termos da Escola de Copenhague (1998), pois pautada pelas dinâmicas político-identitárias da “Fortaleza Europa” que se constituíram ao longo de um *continuum* de (in)segurança.

Conforme trabalhado por autores como Bigo e Guild (2019), Huysmans (2000), Karyotis (2007) e Ugur (1995), a formação do Espaço *Schengen* iniciada na década 80 tem levado, paralelamente, à progressiva construção de “ameaças” à comunidade europeia de livre circulação interna, especialmente no que se refere à imigração de países que, além de terceiros à UE, também costumam ser oriundos do Sul Geopolítico — com marcadores raciais, religiosos, geopolíticos e identitários distintos a um suposto e, por vezes, idealizado “padrão europeu” —, sob o viés da inclusão pela exclusão. Isto é, de abolição das fronteiras internas, garantindo um espaço de segurança intra-*Schengen* por meio da fortificação das fronteiras externas com medidas de contenção às margens da UE e até mesmo de exclusão e estigmatização dos “*outsiders*” ao Bloco, de acordo com o Artigo 7º do Acordo de *Schengen* (1985), que dispõe sobre a uniformização da política de vistos dos Estados-membros “a fim de evitar as consequências negativas em termos de imigração e segurança eventualmente decorrentes da simplificação dos controlos nas fronteiras comuns”⁴⁶.

⁴⁶ Versão oficial em Português:

A menção expressa às “consequências negativas em termos de imigração e segurança” bem retrata essa construção gradual do “Outro” não-europeu como um inimigo sob o viés securitário, ou ainda, securitizante — nos termos da Teoria da Securitização (1998) —, ao projeto de livre circulação interna de *Schengen*. Todavia, insta salientar que o controle fronteiriço externo tende a ser polissêmico, uma vez que nem todos aqueles que cruzam as fronteiras externas do Bloco encontram-se sob a mesma política, conforme disposto pela obrigação ou isenção do visto de entrada do Regulamento 2018/1806 do Parlamento e do Conselho Europeu de 14 de novembro de 2018. Com efeito, os critérios relativos à imigração ilegal, à ordem e segurança públicas, às vantagens econômicas em termos de turismo e comércio, às relações externas da UE e às implicações em termos de coerência regional, selecionam por nacionalidade a necessidade de autorização prévia para transpor as fronteiras de *Schengen*.

Nesse sentido, enquanto no Anexo I do referido diploma legal, é imposta a obrigatoriedade do Visto de *Schengen* aos nacionais de países como Afeganistão, Congo, Iraque, Líbia, Paquistão e Síria, marcados por fluxos recentes de refugiados; no Anexo II, os nacionais de países mais desenvolvidos, como os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além do Brasil, encontram-se isentos dessa obrigação. Segundo a análise de Huysmans (2000), “(...) ao vincular a imigração ilegal e os requerentes de asilo, inevitavelmente se vislumbra e destaca os cidadãos do Terceiro Mundo simplesmente porque muitos requerentes de asilo chegam desses países” (p. 763, tradução nossa)⁴⁷, além de identificar a influência do racismo e da xenofobia na política de migração pela UE, que ao enfatizar as restrições e o controle fronteiriço leva a um retrato negativo de certos grupos de migrantes, em que pese os contextos histórico-políticos próprios de cada Estado-membro.

Assim, para Velasco (2014) “o racismo é um aspecto crucial da construção do imigrante como ameaça existencial na UE” (p. 18), o que se dá por meio de narrativas sociais que decorrem de comunidades baseadas em identidades coletivas, ainda que estas sejam idealizadas e não reflitam a realidade em si, sobretudo em razão da constelação político-identitária da Fortaleza Europa. Apesar disso, tais narrativas devem ter ressonância no contexto sociopolítico em que se inserem para que possam ser devidamente instrumentalizadas pelo agente securitizador e aceitas pela sua audiência, efetivando um processo de securitização. É por isso que a mera enunciação de um ato de fala não seria suficiente, em que pese o disposto pela

<[<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01))

⁴⁷ “(...) by linking illegal immigration and asylum-seekers one inevitably envisages and singles out Third World nationals simply because many asylum-seekers arrive from these countries”

Escola de Copenhague (1998), pois a consolidação da imigração extra-*Schengen* como uma “ameaça existencial” decorreu de um *continuum* de (in)segurança marcado por discursos, práticas e medidas de contenção e exclusão que, produto de uma ampla mobilização sociopolítica, embasou a construção de uma narrativa societal que confere credibilidade à securitização da migração externa à Fortaleza Europa (Bigo, 2002).

Trata-se de um fenômeno essencialmente constitutivo, que produz efeitos reais e impacta diretamente a política, ou ultrapolítica migratória e de segurança (pois elevadas a questões análogas) pela União Europeia, que por meio do controle polissêmico das fronteiras externas reforça o antagonismo do “Nós” e do “Outro” no seio da comunidade intra-*Schengen*, ao que Bigo (2002) denomina de “fronteira identitária” no imaginário coletivo (intersubjetividade) da Fortaleza Europa. Por conseguinte, a “remobilização” estatal e dos aparatos supranacionais em questões de migração e refúgio demonstra como a UE possui uma forte ligação entre os setores político e societal, de modo que as tensões identitárias podem constituir uma grande ameaça à integração europeia, enquanto uma securitização cada vez mais desvinculada do setor societal pode estimulá-la em vez de ameaçá-la (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

Com efeito, tal dilema serviu de pano de fundo à progressão da gestão fronteiriça pela União Europeia durante as crises de refugiados síria e ucraniana no contexto do Acordo UE-Turquia (2016) e da Diretiva de Proteção Temporária (2022), evidenciando a compreensão construtivista da segurança pela Escola de Copenhague (1998). Isto pois, apesar dos questionamentos válidos das releituras de autores como Bigo (2002), Williams (2003) e Balzacq (2005) à estruturação da Teoria de Securitização, sobretudo no que se refere ao “Ato de fala” e à sua interação com a audiência, o cerne do arcabouço teórico recai sobre a segurança como uma prática social específica — no caso, societal — em vez de uma questão objetiva de ameaças que, assim, tornam-se existenciais; além da ênfase na subversão do Estado democrático de Direito, isto é, buscando justificar e validar a “quebra das regras do jogo” em prol de interesses próprios, e como estes reproduziram a xenofobia e o racismo da (ultra)política migratória de segurança pela União Europeia durante as crises de refugiados síria e ucraniana.

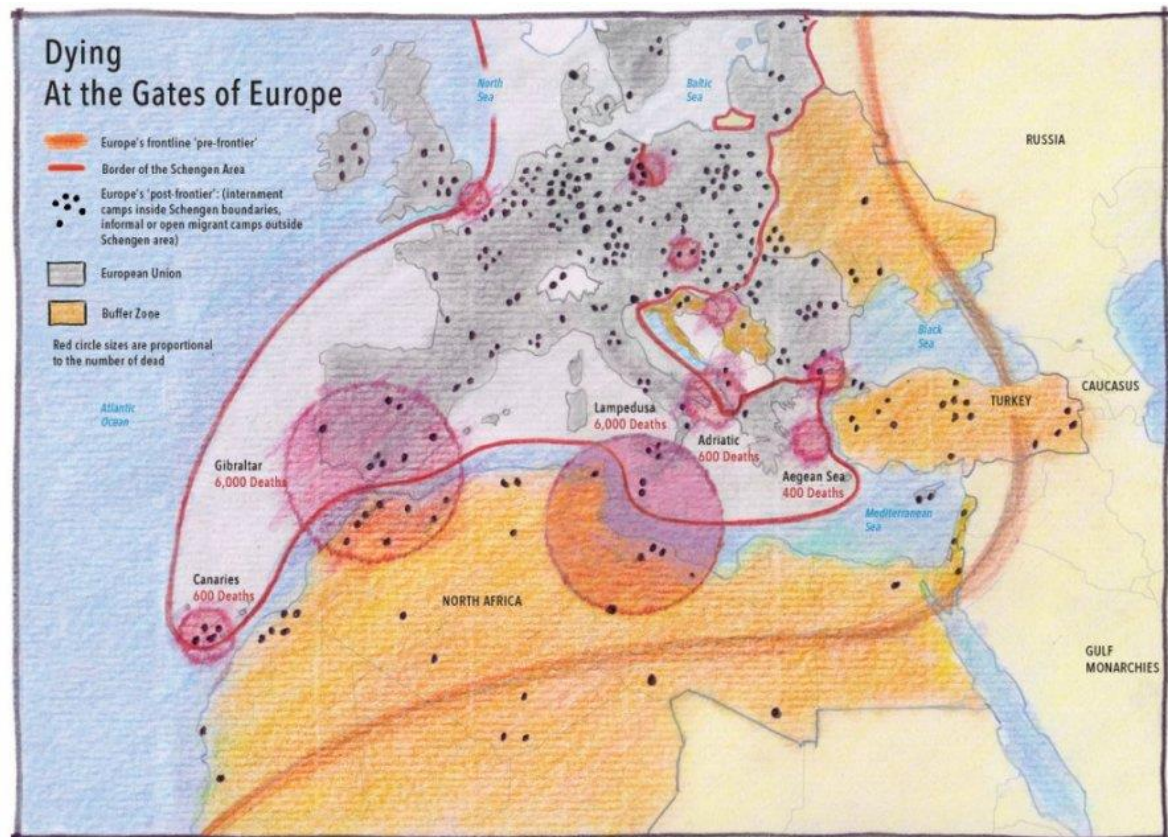
3.2. A (Des)Securitização da Migração pela União Europeia

Segundo Ejodus (2009), enquanto os estudos tradicionais de segurança buscam responder “como nos tornar mais seguros”, a Teoria da Securitização (1998) pergunta “como um problema se torna uma questão de segurança”. No contexto da Fortaleza Europa, a preocupação com o

continuum de (in)segurança por Bigo (2002), Guild (2019) e Huysmans (2006) decorre da modulação da gestão fronteiriça pela União Europeia que securitiza, dessecuritiza e ressecuritiza a migração. Porém, não se trata da migração em si, mas sim dos fluxos migratórios extra-*Schengen*, isto é, extracomunitários, pois oriundos de países terceiros ao Bloco. Outrossim, insta salientar que não são todos os países terceiros cujos nacionais são enquadrados em termos de ameaça e segurança pela UE, mas notadamente aqueles localizados no Sul Geopolítico, muitos dos quais já encontram a primeira barreira burocrática na exigência do Visto de entrada, conforme disposto no Anexo I do Regulamento 2018/1806 do Parlamento e do Conselho Europeu de 14 de novembro de 2018.

Nesse sentido, o recorte político-espacial é diretamente influenciado pela prática de externalização das fronteiras externas do Bloco, que conta com zonas tampão no Norte da África, na Turquia em relação ao Oriente Médio e no leste europeu com os países da antiga União Soviética, como Ucrânia e Belarus. Tal *modus operandi* recorre a medidas de contenção e exclusão migratória às margens da UE, especialmente na região do Mediterrâneo, visando resguardar a livre circulação interna do Espaço *Schengen*, que é um dos princípios fundantes da integração europeia, tida como sinônimo à sua “soberania” supranacional (Bigo, 2001; 2002). Porém, a política de externalização das fronteiras externas também envolve interesses geopolíticos europeus, como no caso da expansão à leste, seja por meio da Zona do Euro, da ascensão à União Europeia ou à OTAN, ou até mesmo pelo Espaço *Schengen*. Ainda, o mapa de Rekacewicz (2013), intitulado “Morrendo às portas da Europa”, bem ilustra como as fronteiras externa e externalizada da UE se tornaram rotas perigosas, com um alto número de mortes (círculos em vermelho), em razão dos modos clandestinos de travessia.

Mapa — Morrendo às portas da Europa



Fonte: Rekacewicz (2013).

À luz da Teoria da Securitização da Escola de Copenhague (1998), sobretudo com os setores político e societal, autores como Bigo (2001; 2002), Guild (2019) e Huysmans (2000) trabalharam mais diretamente com a “securitização da migração”, isto é, sobre como a migração (extracomunitária) foi socialmente construída como uma questão de segurança na Europa Ocidental e como o processo de integração da União Europeia e de *Schengen* influenciaram esse desenvolvimento, levando a uma política migratória restritiva. Não por acaso, Huysmans (2000) pontua que o processo político que conectou a migração à criminalidade e ao terrorismo não se deu isoladamente, mas é resultado do que Bigo (2002) chamou de “*continuum* de segurança”, ou, preferencialmente, *continuum* de (in)segurança, que se refere à “(...) criação de um *continuum* de ameaças e insegurança geral, no qual muitos atores diferentes compartilham

seus medos e crenças no processo de formar uma sociedade instável e perigosa” (p. 63, tradução nossa)⁴⁸.

A crise de 2015 atuou como um catalisador para a política migratória europeia se reduzir a dois pilares: securitização (tratar a migração como uma ameaça à segurança) e externalização (empurrar a gestão de fronteiras para os países do sul do Mediterrâneo). (...) A externalização não impediu a migração irregular para a Europa; nem deu aos europeus maior controle sobre os fluxos de migrantes. No entanto, mudou as relações da UE e dos Estados-membros com sua vizinhança ao Sul – à medida que as parcerias são cada vez mais analisadas pela lente da cooperação migratória securitizada. Isto, por sua vez, confere o controle das fronteiras da Europa e uma influência considerável aos parceiros da região. (Martini; Megerisi; 2023, p. 2-3, tradução nossa)⁴⁹

Por conseguinte, no contexto da Fortaleza Europa, a migração tem sido cada vez mais apresentada — enquanto parte da construção de narrativas societais — como um perigo ou desafio à ordem pública, à identidade cultural, à estabilidade comunitária, e cuja regulamentação a nível supranacional encontra-se sob o mesmo enquadramento institucional que o terrorismo, o crime transnacional e o controle de fronteiras, levando à sua securitização. Ainda, para Huysmans (2000), a construção da migração como uma questão de segurança também se dá em razão da poderosa dinâmica política e social que define os critérios de pertencimento, e conseqüentemente de exclusão, da comunidade europeia, contribuindo à reificação da migração extracomunitária em termos de ameaça e segurança.

Diante disso, destaca-se o privilégio explícito aos nacionais dos Estados-membros do Bloco por meio da prerrogativa de livre circulação intra-*Schengen* em contraste ao tratamento restritivo de nacionais de países terceiros, uma vez que a regulamentação da migração extra-*Schengen* sustenta um processo de deslegitimação da presença de imigrantes, requerentes de asilo e refugiados, utilizando-se da ideia de homogeneidade cultural como um fator de estabilidade interna — e do contrário, de heterogeneidade como um risco e perigo de desestabilização (Huysmans, 2000). Nesse sentido, Bigo (2002) coloca que o “mito da soberania” superestima a necessidade do controle fronteiriço para assegurar a integridade do

⁴⁸ “(...) it is the result of the creation of a continuum of threats and general unease in which many different actors exchange their fears and beliefs in the process of making a risky and dangerous society.”

⁴⁹ The 2015 crisis acted as a catalyst for European migration policy to reduce into twin pillars of securitisation (treating migration as a security threat) and externalisation (pushing out border management to southern Mediterranean countries). (...) Externalisation has not prevented irregular migration into Europe; nor has it given Europeans greater control over migrant flows. It has, however, changed the EU’s and member states’ relationships with their southern neighbourhood – as partnerships are increasingly parsed through the lens of securitised migration cooperation. This in turn hands control of Europe’s borders and considerable leverage to partners in the region.

que está “dentro” da delimitação territorial — mas também política e social —, criando a imagem da imigração como um “estranho”, oriundo de “fora”, que adentra um espaço protegido e cuja homogeneidade deve ser resguardada em prol da sua prevalência. Assim, a ideia de identidade “nacional”, ou no caso da Fortaleza Europa, “supranacional”, se dá pela territorialização do controle de fronteiras, reafirmando as dimensões do interno e do externo, uma vez que “a migração é identificada como um dos principais fatores que enfraquecem a tradição nacional e a homogeneidade social” (Huysmans, 2000, p. 758, tradução nossa)⁵⁰.

Os cidadãos são então concebidos como nacionais, entendidos por oposição aos estrangeiros, e os migrantes são enquadrados por meio de vários discursos culturais como estrangeiros, ou como cidadãos de uma origem nacional diferente, que não se encaixam no ‘padrão nacional’ de normas e valores. Então, a migração é sempre entendida, por meio das categorias do nacional e do Estado, como um perigo à ‘homogeneidade do povo’. (Bigo, 2002, p. 67, tradução nossa)⁵¹

É por isso que a externalização das fronteiras configura uma prática interessante diante do transbordamento do controle fronteiriço europeu para zonas “tampão” que servem à contenção da migração extracomunitária. Mas não somente, haja vista que essa prática também pode ser utilizada para fins geopolíticos, como forma de expansão da área de influência da União Europeia. Com efeito, Huysmans (2000) bem pontua que a “migração” e rótulos correlacionados, como “estrangeiro” e “refugiados”, são politicamente poderosos em termos de mobilização na Europa contemporânea diante da construção de narrativas sociais como a do *continuum* de (in)segurança e a da Fortaleza Europa, que os conectam de forma intersubjetiva, isto é, no imaginário coletivo, à lógica da segurança, às questões identitárias e de legitimidade da ordem política do pós-guerra. É por isso que a migração extra-*Schengen* teria se tornado uma “meta-questão”, pois constitui um fenômeno ao qual se pode atribuir a causa de muitos problemas, como terrorismo e insegurança, reiteradamente instrumentalizados por diversos agentes em suas disputas por poder, recursos e conhecimento.

Tendo em vista que a construção da migração como uma ameaça à Fortaleza Europa decorre do espetáculo da securitização acordado entre agente e audiência, e que a ultrapolítica emerge justamente da dramatização de uma situação por meio da evocação de situações de

⁵⁰ “Migration is identified as being one of the main factors weakening national tradition and societal homogeneity.”

⁵¹ Citizens are then conceived as nationals, understood by opposition to foreigners, and, migrants are framed through various cultural discourses as foreigners, or as citizens of a different national origin, who do not fit the ‘national standard’ of norms and values. So, migration is always understood, through the categories of the national and the state, as a danger to the ‘homogeneity of the people.’

crise, emergências, rituais de contestações ou eleições, além de mitos e narrativas, legitimando ações políticas fora do procedimento ordinário; a atribuição de deslocamentos em massa como uma “crise” tornou-se uma prática comum no contexto da União Europeia tanto quanto a sua reação igualmente emergencial. Com efeito, desde 2011, com as agitações políticas provocadas pela Primavera Árabe, a deflagração da Guerra Civil na Síria e a ascensão de grupos extremistas como o *Daesh*, os fluxos migratórios em direção à Europa foram prontamente rotulados como uma “crise” que colocou refugiados sírios, migrantes econômicos do Centro-Norte da África (cujo rótulo não faz jus à questão humanitária por trás dessa condição, que os fazem buscar melhores condições de vida e oportunidades), outros grupos historicamente deslocados (como iraquianos e afegãos) e até mesmo terroristas jihadistas, na mesma categoria para fins de política de segurança.

Nesta senda, destacam-se as duas crises de refugiados recentes na Europa, a síria e a ucraniana, que foram conduzidas pela União Europeia por meio da prática de externalização das fronteiras a Estados não-membros através do Acordo UE-Turquia (2016) e da Diretiva de Proteção Temporária (2022), mas cuja gestão fronteiriça foi marcada pela sua ambivalência, respectivamente, de rechaço e de recepção aos deslocados. À luz da Teoria da Securitização da Escola de Copenhague (1998), pode-se dizer que enquanto em 2016 configurou-se a securitização da migração pela UE, em 2022, já teria ocorrido a dessecuritização da migração também pela União Europeia. Com efeito, não se busca empregar o método comparativo para analisar os contextos das crises de refugiados síria e ucraniana, uma vez que essencialmente diferentes em termos de narrativas e ameaças, não sendo pertinente para fins de estudo reduzir “securitização” e “dessecuritização” sob um viés dicotômico, como se o primeiro fosse mau e o segundo, bom.

Isso porque, processos de securitização, dessecuritização e ressecuritização compõem um *continuum* de (in)segurança que modula o controle fronteiriço, a externalização de fronteiras, as medidas de emergência, as narrativas sociais, as ameaças e inimigos construídos, e por conseguinte, a migração e o refúgio, na Fortaleza Europa. Trata-se de uma gestão progressiva pela União Europeia de questões como a migração e o refúgio extracomunitário que são deslocadas ao longo do espectro da securitização, principalmente entre o politizado e o ultrapolítico. Por isso, insta salientar que, assim como setorização didática da Escola de Copenhague (1998), as análises e preocupações de 2016, sobre o deslocamento misto da crise síria, o Acordo UE-Turquia e a securitização da migração pela UE, e de 2022, relativas à crise ucraniana, à DPT e à dessecuritização da migração pela UE, são partes de um único processo multifacetado e *context-dependent*, como coloca Balzacq (2005).

Desta feita, o *continuum* de (in)segurança no qual a União Europeia securitiza, dessecuritiza e ressecuritiza a migração e o refúgio pela externalização das fronteiras bem ilustra a metáfora da “fita de Möbius” (“*Möbius ribbon*”) de Bigo (2001) que confunde ao mesmo tempo em que delimita as dimensões de “dentro” e de “fora”, e conseqüentemente, as figuras do “Nós” e do “Outro”, diferenciando a migração intra da extracomunitária em termos de direitos e privilégios, bem como pela sua (des)securitização na Fortaleza Europa. Dito isso, não se almeja estudar a securitização e a dessecuritização da migração pela UE como movimentos de oposição, pois, na realidade, tratar-se-iam de movimentos de oscilação, sob um efeito pendular. Ora, securitiza-se, ora se dessecuritiza. Então, ressecuritiza-se para depois se redessecuritizar. Diante disso, tem-se movimentos ora de exclusão, ora de inclusão. Então, movimentos de rechaço ou de recepção, e assim por diante.

Paralelamente, se no âmbito jurídico a modulação dos efeitos é um mecanismo legal em prol da segurança jurídica e do interesse social, no processo de securitização a “modulação” de ameaças se dá em defesa dos interesses da audiência e do agente securitizador, cuja interação é mutuamente influente, e em detrimento da segurança jurídica de migrantes e refugiados extracomunitários. É nesse complexo pano de fundo que dar-se-á a análise da (des)securitização da migração pela União Europeia durante as crises de refugiados em 2016 e 2022, eximindo-se da análise comparativa, principalmente porque a dessecuritização, ao contrário do entendimento de Buzan, Waeber e Wilde (1998), não deve ser considerada como mero lado positivo de uma moeda de duas faces, muito menos o objetivo a ser alcançado em contrapartida à securitização, razão pela qual o conceito de “*asecurity*” ou insegurização retomado por Williams (2003) em sua crítica à Teoria da Securitização possa ser considerado o mais próximo de um contraponto, ou solução, à (des)securitização, mas esta é uma discussão que, no momento, não vem ao caso.

Dito isso, o Acordo UE-Turquia (2016) configurou uma medida emergencial à securitização do deslocamento misto durante a crise de refugiados sírios. Além da sua natureza manifestamente extraordinária, com controvérsias sobre a sua legalidade e legitimidade, o propósito de combate à imigração irregular por meio da terceirização do controle fronteiro da União Europeia a um país terceiro, à zona tampão turca, utilizou-se da efetiva externalização das fronteiras do Bloco e se deu em razão da narrativa societal de que o fluxo migratório extracomunitário era uma ameaça à sua integridade, tanto política quanto identitária. Política, uma vez que o Acordo com a Turquia foi o resultado da inação da UE em mapear uma solução conjunta ao deslocamento em massa na região do Mediterrâneo: o sistema de redistribuição de cotas não foi aceito por unanimidade entre os Estados-membros, a Alemanha suspendeu

temporariamente o Regulamento de Dublin III com a *Willkommenspolitik* de Merkel, e o *Visegrád* reintroduziu temporariamente as fronteiras internas de *Schengen* para barrar a rota dos Bálcãs Ocidentais. Mas foi o movimento anti-imigração e Eurocético do *Brexit*, cujo referendo em junho de 2016, três meses após o Acordo com a Turquia, optando pela saída pela primeira vez na História de um Estado-membro da União Europeia, que reafirmou o viés soberano da integridade política supranacional.

Identitária, pois o deslocamento misto entre 2015 e 2016 era extracomunitário, isto é, oriundo de países terceiros à Fortaleza Europa, mas não somente, uma vez que a Ucrânia também é um Estado não-membro da União Europeia e do Espaço *Schengen*. Assim, além de extracomunitário, eram migrantes já barrados pela exigência do Visto de entrada, disposto no Anexo I do Regulamento 2018/1806, e com marcadores geopolíticos e societais, de raça e de religião. Insta salientar, porém, que o parâmetro não se deu pelo “Outro”, mas pelo “Nós”, e como se trata de uma narrativa societal, não há um compromisso com a realidade como se é, e sim com a construção de verdades fabricadas na forma de objetos referentes e de ameaças existenciais, as chamadas idealizações. É a partir do “Nós” idealizado que se exclui o “Outro” que se diferencia do padrão estabelecido, e não o contrário. Dito isso, a ironia reside no “Nós” que se unifica apenas perante o “Outro”, estabelecendo-se uma interdependência entre ambos, e pelo fato de que o “Nós” também não passa de uma construção social, assim como aquilo que o ameaça. Não por acaso, tem-se o “Nós” imigrante europeu e o “Outro” imigrante não-europeu, ou seja, o “Outro” é a ausência do “Nós”, não possuindo uma definição em si mesmo.

Este discurso exclui migrantes do tecido normal da sociedade, não apenas como estrangeiros, mas como estrangeiros que são perigosos para a reprodução do tecido social. O discurso enquadra a questão-chave sobre o futuro da comunidade política como uma escolha a favor ou contra a migração. Mas não é uma escolha livre porque uma escolha pela migração é representada como uma escolha contra (a sobrevivência da) comunidade política. O discurso reproduz o mito político de que uma comunidade nacional homogênea ou civilização ocidental existiu no passado e pode ser restabelecida hoje por meio da exclusão daqueles migrantes que são identificados como estrangeiros culturais. (Huysmans, 200, p. 758, tradução nossa)⁵²

⁵² This discourse excludes migrants from the normal fabric of society, not just as aliens but as aliens who are dangerous to the reproduction of the social fabric. The discourse frames the key question about the future of the political community as one of a choice for or against migration. But it is not a free choice because a choice for migration is represented as a choice against (the survival of) the political community. The discourse reproduces the political myth that a homogenous national community or western civilization existed in the past and can be re-established today through the exclusion of those migrants who are identified as cultural aliens.

Tal dinâmica reforça o entendimento de que narrativas societais sustentam processos de securitização em vez de meros “atos de fala”, que passam a compor contextos como o do *continuum* de (in)segurança da Fortaleza Europa. É por isso que o Acordo UE-Turquia (2016) não se deu espontaneamente, pois a implementação desta medida, inclusive sem as ressalvas legais de praxe, foi fruto do mesmo processo que, posteriormente, levou à aprovação da DPT (2022), cuja tramitação, apesar, ou justamente em razão, da ampla mobilização política, seguiu o procedimento ordinário. Desta feita, o movimento pendular do processo de securitização resta claro com a modulação pela União Europeia do controle fronteiriço e das medidas implementadas a cada novo deslocamento em massa, além da intersubjetividade da narrativa societal diante das mudanças da percepção comunitária sobre cada crise migratória.

Não por acaso, para O’Neill (2006), a (des)securitização da migração se sustenta sobre quatro variáveis: proximidade cultural, visibilidade, canal de entrada, e os efeitos das políticas históricas de migração. Nesse sentido, se a proximidade cultural se refere às diferenças perceptíveis entre as comunidades imigrante e de recebimento, principalmente em termos de raça, idioma e religião, no contexto multicultural da Fortaleza Europa de livre circulação interna, a proximidade cultural encontra respaldo no mínimo denominador comum da “cidadania europeia”. Além de uma questão de xenofobia em razão da nacionalidade dos Estados-membros, esta também é marcada pelo histórico de racismo e islamofobia que tem resistido à integração de árabes, africanos, turcos e muçulmanos na sociedade europeia, a exemplo de países como Reino Unido, França, Alemanha e Bélgica, onde redutos, bairros, “*banlieues*” e guetos com terceiras e quartas gerações de imigrantes, sobretudo com laços coloniais e linguísticos, do Sul da Ásia, da África Subsaariana, do Oriente Médio e da região do Magreb, encontram-se segregados sob uma cidadania de “segunda classe”, pois seriam “inassimiláveis” (Bréville, 2015).

Tal divisão cultural, mas também territorial, influencia a visibilidade da migração, pois “(...) afetada por sua concentração no tempo e no espaço, bem como pela distribuição geográfica desigual de populações étnicas dentro da sociedade anfitriã, frequentemente em enclaves étnicos altamente visíveis” (O’Neill, 2006, p. 327, tradução nossa)⁵³. Isto é, apesar de social e politicamente marginalizados, comunidades imigrantes “inassimiláveis” pelas suas diferenças culturais, além de raciais e religiosas, tornam-se mais visíveis à percepção (construída) de ameaças à segurança societal a depender do contexto, no espaço-tempo, em que se encontram

⁵³ “(...) “affected by its concentration in time and space, as well as the uneven geographic distribution of ethnic populations within the host society, often in highly visible ethnic enclaves”

inseridas. Com efeito, a distinção entre integração e assimilação reflete-se justamente na (des)securitização da migração: a assimilação exige que o “Outro” abandone sua própria identidade para se adaptar às normas da comunidade receptora, como se fossem incompatíveis pelas diferenças culturais entre o “Nós” e o “Outro”, sendo que proporcional à hostilidade dos nacionais em acolherem os migrantes, é a resistência destes à assimilação, isto é, a também acolherem a identidade do “Nós”.

A integração, porém, já se trata de uma via de mão dupla, pois decorre do mútuo reconhecimento entre o “Nós” e o “Outro”, acomodando diferenças sob um senso de pertencimento comum entre nacionais e migrantes, ou nacionais de origem imigrante, fortalecendo uma identidade compartilhada entre ambos, ainda que persistam questões de cidadania, obrigações e direitos devido ao status legal de cada um. Diante disso, o histórico das políticas de migração da UE decorre de uma progressiva (des)securitização da migração, cujas narrativas sociais do *continuum* de (in)segurança da Fortaleza Europa cancelam o *modus operandi* de livre circulação interna dos cidadãos europeus ao mesmo tempo em que restringe a migração de cidadãos não-europeu, a depender do país terceiro de origem (sobretudo do Sul Global), conforme os interesses geopolíticos supranacionais da União Europeia e de seus Estados-membros.

Tal panorama impacta diretamente nos canais de entrada dos fluxos migratórios, primeiramente, porque os meios pelos quais os migrantes entram no Espaço *Schengen*, se regular ou clandestinamente, influenciam na percepção pública da (in)segurança societal, uma vez que a ilegalidade do status jurídico-administrativo migratório é facilmente vinculada pelos profissionais de segurança, pela mídia e pelos políticos, à criminalidade transnacional, ao terrorismo e a outros problemas decorrentes do controle de fronteiras que se tornam ameaças à segurança (supra)nacional. Em segundo, porque como os agentes institucionais reagem à migração depende de como as suas sociedades a percebem, de modo que ameaças, reais ou percebidas, tendem a ser securitizadas, justificando ações fora do procedimento normal da política, até mesmo em violação a direitos humanos fundamentais, especialmente do “Outro” reificado como uma mera questão de segurança.

Nesse sentido, para O’Neill (2006), as “(...) sociedades percebem a ameaça à sua identidade com base em suas próprias vulnerabilidades” (p. 330, tradução nossa)⁵⁴, de modo que a securitização da migração decorre do controle de fronteiras e/ou fortalecimento da identidade coletiva, fazendo com que a questão migratória se torne menos ameaçadora. Por

⁵⁴ “(...) societies perceive the threat to their identity based on their own vulnerabilities”

consequente, “os controles de migração visam impedir que migrantes entrem no país ou selecionam indivíduos cujo contexto cultural seja semelhante na esperança de que isso minimize o impacto na segurança societal” (O’Neill, 2006, p. 328, tradução nossa)⁵⁵, apresentando-se três estratégias principais: pagamento de valores a países terceiros, tanto aos de origem dos migrantes quanto os de trânsito; pressões ou ameaças diplomáticas; e intervenção armada.

Dito isso, tendo em vista que o controle migratório por meio da externalização de fronteiras se deu de formas diferentes, enquanto o Acordo UE-Turquia (2016) consistiu no efetivo controle de fronteiras, que foram expandidas para a zona tampão turca, visando impedir a entrada de não-europeus com o pagamento de bilhões de Euros a um país terceiro; a DPT (2022) buscou promover o fortalecimento da identidade coletiva ao selecionar indivíduos que, apesar de também oriundos de um país terceiro, a Ucrânia, eram culturalmente mais próximos em comparação aos não-europeus do deslocamento misto entre 2015 e 2016, especialmente em termos de raça e religião. Com efeito, o ideal por trás de uma efetiva União Europeia é, sobretudo, de uma identidade que, europeizada, é comum a todos os Estados-membros, de modo a coibir futuros conflitos armados de cunho nacionalista que tanto assolaram o continente europeu nos séculos anteriores. É por isso que, na UE, a questão societal é igualmente política, pois a identidade europeia configura um dos pilares de sustentação da integração supranacional.

Medos de imigrantes com diferentes estilos de vida culturais ‘inundando’ sociedades elevaram questões de identidade e migração ao topo da agenda de segurança europeia. Se não puder defender sua segurança societal, a UE se torna vulnerável politicamente a acusações de minar as identidades nacionais dos Estados-membros, que alguns já veem como ameaçadas pelo projeto de integração. (...) Sem uma identidade abrangente da UE, esta disposição cria um dilema no qual a presença de ‘estrangeiros’ de um Estado-membro pode minar a segurança societal em outro. Uma série de iniciativas está tentando abordar a necessidade de uma identidade mais forte da UE, incluindo educação (SÓCRATES, ERASMUS etc.), reforma institucional aumentando a legitimidade democrática, medidas antirracismo, desenvolvimento de uma agenda de direitos fundamentais e, mais importante, cidadania, mas todas elas carecem da urgência conferida ao controle da migração. (O’Neill, 2006, p. 330-331, tradução nossa)⁵⁶

⁵⁵ “Migration controls aim to stop migrants from entering the country, or select individuals whose cultural background is similar in the hope that this will minimise the impact on societal security.”

⁵⁶ Fears of immigrants with different cultural lifestyles ‘swamping’ societies have elevated issues of identity and migration to the top of the European security agenda. If it cannot defend its societal security, the EU becomes vulnerable politically to charges of undermining member states’ national identities, which some already see as threatened by the integration project. (...) Without an overarching EU identity, this provision creates a dilemma in which the presence of ‘foreigners’ from one member state may undermine societal security in another. A range of initiatives are attempting to address the need for a stronger EU identity, including education (SOCRATES, ERASMUS etc.), institutional reform

Com efeito, em 2015 o contexto europeu era de medo e preconceito exacerbados pelo espetáculo midiático na cobertura interligada dos atentados terroristas e do deslocamento em massa, como as invasões bárbaras que causaram a ruína do Império Romano, fomentando a narrativa Eurocética que em 2016 levou ao movimento do *Brexit* e ameaçou a integração da União Europeia com a saída inédita de um Estado-membro, o Reino Unido. Já em 2022, os temores de desestabilização e insegurança diante da invasão russa à Ucrânia consolidaram um movimento pró-UE, de modo que se buscou reafirmar uma frente europeia unida pela sua integração e identidade coletiva, com o deslocamento ucraniano assumindo um viés político em vez de ameaçador no contexto da narrativa anti-Rússia, sob o compromisso incipiente de coibir conflitos armados de cunho nacionalista na Europa.

Porém, a migração continua sendo uma área tanto de competência compartilhada a nível supranacional, quanto de dificuldades práticas no consenso sobre uma política comum entre os Estados-membros da UE. Isso porque a migração, ao impactar o controle de fronteiras e a prerrogativa de entrada e permanência de estrangeiros no território nacional, requer a relativização do poder soberano dos países, que costumam cooperar apenas quando a ação coletiva da UE se mostra mais eficaz do que as medidas nacionais, no pleno exercício da sua soberania. Não por acaso, os procedimentos de implementação do Acordo UE-Turquia (2016) e da Diretiva de Proteção Temporária (2022) tornaram mais evidente a influência e o poder da vontade política que os Estados-membros exercem sobre a condução pela União Europeia de problemas comuns, como a migração e a externalização das fronteiras.

Dito isso, a falta de um consenso a uma solução política comum diante da crise migratória de 2015 levou ao Acordo UE-Turquia (2016), cuja legitimidade e legalidade seguem sendo contestadas como uma medida de securitização da migração pela UE, com destaque à ausência de um amplo debate público perante a sua implementação extraordinária, sem ter seguido o procedimento político ordinário. Do contrário, a aprovação inédita da DPT (2022), apesar de se colocar como um processo altamente complexo que justificava a sua inaplicabilidade desde a criação da Diretiva 2001/55/CE, resultou do alinhamento notadamente célere da maioria qualificada dos Estados-membros e de diferentes instituições: a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu. Assim, o controle migratório, seja por medidas de controle de fronteiras ou de fortalecimento da identidade coletiva, aumenta a interdependência entre os Estados-membros, que se articulam pelas suas vontades políticas

increasing democratic legitimacy, anti-racism measures, development of a fundamental rights agenda and, most importantly, citizenship, but all these lack the urgency afforded to migration control.

em termos de segurança, promovendo um senso de pertencimento compartilhado — afinal, todos são, em última instância, europeus —, principalmente quando em relação ao “Outro”.

É por isso que, ante todo o exposto, pode-se considerar que se restou caracterizada a securitização da migração pela União Europeia durante a crise de refugiados síria em 2016, em contrapartida, durante a crise ucraniana em 2022, teria restado configurada a dessecuritização da migração pela mesma União Europeia. Isso porque, à luz da Teoria da Securitização da Escola de Copenhague (1998), em ambos os casos estavam presentes os seus três principais componentes — ameaça existencial, ação de emergência e efeitos intersubjetivos —, além das figuras do sistema da securitização — agente securitizador, objeto referente, audiência e ato de fala (na realidade, narrativa societal). Com efeito, em 2016 a migração foi enquadrada como uma questão de segurança pois tratava-se de um deslocamento misto não-europeu, composto por refugiados sírios, migrantes econômicos do Centro-Norte da África, outros grupos deslocados, como iraquianos e afegãos, cujos nacionais não eram contemplados pela isenção da obrigatoriedade do Visto de entrada de *Schengen*.

Nesse contexto, a narrativa da ameaça dos “Outros” ao “Nós”, a comunidade intra-*Schengen*, em termos de segurança, tanto política quanto societal, no que se refere ao projeto europeu de integração política e de livre circulação interna, fomentou discursos anti-imigração e Eurocéticos, deslegitimando a presença desses deslocados, principalmente do status refugiado dos sírios, a despeito dos ditames da Convenção da ONU de 1951. Insta salientar, porém, que tal conjuntura não surgiu espontaneamente, mas foi resultado do *continuum* de (in)segurança da Fortaleza Europa, que desde a década de 80 vem fortificando as fronteiras externas em prol da abolição das fronteiras internas de *Schengen*. Nesse sentido, para Stivas (2019), devido à predisposição negativa decorrente do alto grau de ceticismo e medo dos europeus em relação aos imigrantes e refugiados oriundos de países terceiros (do Sul Geopolítico), seria seguro concluir que a audiência europeia aceitaria quaisquer medidas de emergência, até mesmo ilegítimas, tomadas pela UE enquanto agente securitizador, para lidar com a crise migratória.

Medos, inquietações, desconfianças originados nas insuficiências do sistema político, local e nacional, bem como europeu, em relação ao cumprimento de seus deveres, são usados, ao contrário, para legitimar o sistema político novamente, nomeando um adversário, e até mesmo um inimigo interno. (...) Aqui está a principal técnica de securitização, transformar as dificuldades e transformações estruturais em elementos que permitam responsabilizar grupos específicos, antes mesmo de terem feito qualquer coisa, simplesmente categorizando-os, antecipando perfis de risco a partir de tendências anteriores, e projetando-os por generalização sobre o comportamento potencial de cada

indivíduo pertencente à categoria de risco. (Bigo, 2002, p. 80-81, tradução nossa)⁵⁷

Desta feita, a implementação polêmica do Acordo UE-Turquia (2016), inclusive em termos legais e procedimentais, é reflexo justamente desse panorama de desconfiança mútua e fragmentação política que elevou a imigração a um assunto de segurança, destituindo-a do seu viés humanitário e protetivo. Desconfiança da comunidade europeia e dos Estados-membros tanto com a União Europeia enquanto instituição supranacional, quanto com o deslocamento em massa oriundo não somente de países terceiros, mas de regiões de fora da Europa. Fragmentação política entre os Estados-membros que não se viam capazes de chegar a um consenso sobre a gestão de suas fronteiras e não se mostravam dispostos a exercer o princípio da solidariedade diante da proposta de redistribuição de cotas. Apesar do aumento do Euroceticismo, coube à UE uma “solução” para a problemática da migração irregular, e não necessariamente para as condições que levavam migrantes e refugiados à clandestinidade.

Por conseguinte, com a externalização das fronteiras por meio do Acordo com a Turquia, a União Europeia, ao focar no combate à irregularidade migratória, não apenas eximiu-se dos seus compromissos internacionais à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como relativizou a condição refugiada dos sírios sob a abordagem da securitização. Assim, ao ser enquadrada como uma ameaça à segurança de cunho político-societal, a migração no contexto de 2016 foi elevada à ultra política, sendo possível à UE justificar medidas fora do procedimento ordinário. Ainda que a criação e implementação do Acordo com a Turquia não seja necessariamente ilegal, e que haja controvérsias sobre a sua natureza jurídica e, portanto, do seu poder vinculante, a sua ambiguidade decorre justamente da emergência que atropelou etapas comuns às tratativas de uma Convenção internacional ou à ativação de uma Diretiva, como no caso da DPT em 2022.

Ademais, o solapamento do Estado de Direito, principal crítica à securitização, se deu principalmente em razão dos direitos humanos dos migrantes e refugiados, cuja proteção jurídica se dá tanto regionalmente, pelos tratados fundantes da União Europeia, quanto internacionalmente, pelas convenções das Nações Unidas e o regime de Genebra. Nesta senda, insta salientar que o foco dos estudos críticos deve residir em como a mobilidade internacional,

⁵⁷ Fears, unrest, misgivings originating in those shortcomings of polity, local and national as well as European, toward fulfillment of its duties, are used, in reverse, in order to legitimate the polity again by naming an adversary, and even an internal enemy. (...) Here is the main technique of securitization, to transform structural difficulties and transformations into elements permitting specific groups to be blamed, even before they have done anything, simply by categorizing them, anticipating profiles of risk from previous trends, and projecting them by generalization upon the potential behavior of each individual pertaining to the risk category.

sobretudo de grupos vulneráveis como os migrantes forçados, incluindo os refugiados, têm sido cada vez mais cerceada, militarizada e securitizada, especialmente quando o fluxo se inverteu do Sul para o Norte Geopolítico, onde as estatísticas tendem a ser superestimadas pelo espetáculo midiático (Sartoretto, 2018).

Não bastasse, medidas de externalização de fronteiras para fins de contenção e rechaço de migrantes e refugiados, na prática, promovem um “feedback negativo” ou “efeito rebote”, em que o combate à irregularidade migrante pelo controle fronteiriço mais restritivo a canais regulares de migração, na realidade, retroalimenta o mercado clandestino, uma vez que “a tentativa de fechar uma rota leva à abertura de novos canais de imigração irregular.” (Ferreira, 2016, p. 102), pois a alta demanda pelo deslocamento a regiões como a Europa tende a ser suprida pela criminalidade transnacional das redes de contrabando e tráfico de pessoas (Adamson, 2006; Oliveira; Peixoto; Góis, 2017). Outrossim, as rotas e meios de deslocamento tornam-se mais perigosos e precários, em embarcações impróprias ou superlotadas no Mar Mediterrâneo, resultando em milhares de mortos todos os anos, ao que Huysmans (2006) denominou de “política de insegurança”.

Koser argumenta que entender a migração como uma questão de segurança nacional tem consequências para o tipo de políticas que são usadas para conter a ameaça. Assim, é utilizado para justificar ‘maior vigilância, detenção, deportação e políticas mais restritivas’. Isso, por sua vez, tem um impacto na segurança humana dos migrantes (encorajando-os a usar rotas mais perigosas, contrabandistas de migrantes e traficantes de pessoas, e limitando as possibilidades de acesso a países seguros), e públicos (incentivando tendências anti-imigrantes), que, por seu turno, também tem impacto na segurança humana dos migrantes. Isso certamente é verdade para a região do Mediterrâneo. É por esta razão que muitos autores concluem que as ameaças à segurança humana de migrantes irregulares superam de longe as ameaças à segurança nacional que eles podem criar. (Wohlfeld, 2014, p. 69, tradução nossa)⁵⁸

Já em 2022, configurou-se o deslocamento da questão migratória no espectro da Escola de Copenhague (1998), pois a dessecuritização da migração decorreu do seu rebaixamento da ultra politização de 2016 para o retorno à política normal. Tal fato restou evidenciado pela

⁵⁸ Koser argues that understanding migration as a national security issue has consequences for the kind of policies that are used to counter the threat. Thus, it is used to justify ‘greater surveillance, detention, deportation and more restrictive policies’. This in turn has an impact on the human security of migrants (by encouraging them to use more dangerous routes, using migrant smugglers and human traffickers, limiting the possibilities of reaching access to safe countries), and publics (by encouraging anti-immigrants tendencies), which in turn also has an impact on the human security of migrants. This is certainly true for the Mediterranean region. It is for this reason that many authors conclude that human security threats to irregular migrants by far outweigh the national security threats that they may create.

aprovação da Diretiva de Proteção Temporária (2022), que além de inédita, também se deu dentro do procedimento ordinário, sem abrir brechas para questionamentos acerca da legitimidade e legalidade da medida. Pelo contrário, o ineditismo da DPT (2022) pode ser interpretado, por um lado, como uma reabertura por parte da União Europeia em relação à temática migratória, e por outro lado, como esse tema decorre muito mais da vontade política dos Estados-membros e instituições supranacionais do que em razão da capacidade logística, estrutural ou financeira do Bloco composto por 27 países e quase 450 milhões de pessoas.

Nesse sentido, os 3,7 milhões de ucranianos que deixaram o país no primeiro mês de guerra superaram os cerca de 1,5 milhão de sírios que chegaram na União Europeia ao longo dos anos 2010 (Garcia, 2022). Ainda assim, os refugiados oriundos da Ucrânia foram prontamente acolhidos pelo Bloco, até mesmo pelos países declaradamente anti-imigração do *Visegrád*. Ainda que o regime de isenção do Visto de Entrada já fosse uma condição facilitadora *per se* para o deslocamento dos ucranianos no Espaço *Schengen*, a reação midiática e política em relação a esse fluxo foi notadamente positiva ao invés de negativa, conforme se deu em 2015 e 2016. Tal percepção, inclusive, foi essencial para que a DPT fosse aprovada não apenas pela primeira vez na História, mas também de forma tão rápida, apenas uma semana após a invasão russa à Ucrânia, apesar da complexidade do seu processo de adoção ter sido destacada anteriormente para a sua não aprovação em casos similares aos quais a medida se aplicava.

Nesse contexto, a narrativa societal voltou-se para o reforço do “Nós” — em vez da contraposição ao “Outro” — unido contra a ameaça russa à segurança e estabilidade da região. A invasão da Rússia à Ucrânia trouxe de volta ao continente europeu a ameaça das guerras nacionalistas, que até a Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945) marcaram a dinâmica de poder entre os países da Europa. Diante disso, insta salientar que a soberania da União Europeia se sustenta sobre a integração política e a livre circulação interna, promovendo o aprofundamento da interdependência entre países e sociedades que, anteriormente, já disputaram territórios e a supremacia regional. Por conseguinte, “‘Segurança’ tornou-se, assim, uma abreviação para o argumento: Temos que fazer tudo para garantir que a integração, e não a fragmentação, seja o resultado.” (Waeber, 1995, s.n, tradução nossa)⁵⁹.

É por isso que, tanto em 2016 diante da ameaça da migração externa, quanto em 2022 devido à ameaça russa, o argumento de que a Europa precisa se integrar cada vez mais para evitar a fragmentação, o que levaria à implosão do projeto de integração europeu, ganhou força

⁵⁹ “‘Security’ thus became shorthand for the argument: We have to do everything to ensure that integration, and not fragmentation, is the outcome.”

no seio da comunidade europeia, contribuindo à manutenção da Fortaleza Europa. Não por acaso, a mesma prática de externalização de fronteiras foi utilizada em ambos os casos, com o Acordo UE-Turquia (2016) e a DPT (2022), porém, seus efeitos se deram de formas diferentes. Desta feita, a implementação da DPT (2022) é reflexo justamente da narrativa anti-Rússia e pró-UE, no que tange seus interesses geopolíticos de expansão e domínio regionais para o Leste, que atribuiu à crise de refugiados ucraniana uma conotação política, restituindo-os do seu viés humanitário e protetivo, uma vez que, enquanto vítimas da invasão russa, corroboraram à narrativa societal à época. Ainda, a ameaça foi facilmente personificada na figura do presidente russo Vladimir Putin, dando um rosto ao novo inimigo comum à UE.

Em razão desta conjuntura e condições facilitadoras, uma vez rebaixada de um assunto de segurança para ser tramitada pelo procedimento político ordinário, a migração foi, então, dessecuritizada, evidenciando-se, assim, a posição da UE como um agente (des)securitizador.

Quadro Síntese — (Des)Securitização da Migração pela União Europeia

	2016	2022
Contexto	Deslocamento misto (refugiados sírios, migrantes econômicos do Centro-Norte da África, outros deslocados) não-europeu e com obrigatoriedade do Visto de <i>Schengen</i> .	Refugiados ucranianos em decorrência da invasão da Rússia à Ucrânia, sendo dispensada a obrigatoriedade do Visto de <i>Schengen</i> .
Medida Emergencial	Acordo União Europeia-Turquia.	Diretiva de Proteção Temporária.
Ameaça Existencial	Imigrantes externos do Sul Global.	Rússia de Putin.
Agente Securitizador	União Europeia (instituições do Parlamento, Conselho e Comitê como representantes dos Estados-membros).	
Audiência	Comunidade Intra- <i>Schengen</i> .	
Objeto Referente	Segurança Societal da União Europeia: Integração política e comunitária por meio da liberdade de circulação interna do Espaço <i>Schengen</i> , equivalente à soberania supranacional, sob o risco de fragmentação.	
Narrativa Societal	Ameaça dos “Outros” ao “Nós”, em detrimento do projeto de integração da UE e de livre circulação interna de <i>Schengen</i> , marcada pelos vieses anti-	Refugiados ucranianos como vítimas da ameaça russa à segurança e estabilidade europeias, sob um discurso anti-Rússia e pró-UE, em

	imigração e Eurocético que levaram ao <i>Brexit</i> e à deslegitimação do status de refugiado dos sírios.	prol da merecida proteção temporária aos refugiados ucranianos, pois europeus, em reafirmação ao “Nós”.
(Des) Securitização	Securitização da migração.	Dessecuritização da migração.

Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Todavia, deve-se levar em consideração que a percepção mais positiva dos refugiados ucranianos, apesar de facilitada pela proximidade histórica e geográfica, pelos interesses políticos envolvidos, e em razão do regime de isenção de visto, reafirmou que não se trata de “quantos” migrantes e refugiados se encontram às margens da UE, mas sim “quem” são e de “onde” eles vêm. Com efeito, além do perfil mais favorável, pois 90% dos refugiados ucranianos eram mulheres, crianças e idosos — grupos vulneráveis e que promovem mais empatia —, a autoidentificação da comunidade europeia em relação aos deslocados foi essencial não somente à sua proteção e acolhimento, mas também para que isso fosse feito de forma imediata, assim que deflagrado o conflito na Ucrânia. Nesse sentido, a vontade política dos Estados-membros da UE permitiu que os critérios de “legitimidade” e de “merecimento” dos refugiados ucranianos fossem devidamente reconhecidos e chancelados pela aprovação da DPT em 2022.

O controle migratório e a identidade são partes inseparáveis do conjunto da segurança societal; contudo, a securitização do controle migratório só conseguiu fortalecer a fronteira externa da UE. Essa abordagem desequilibrada dificulta a entrada de migrantes na União, mas ignora os direitos fundamentais e as questões de identidade entrelaçadas nesse debate. A UE se considera uma defensora dos direitos humanos, mas, ao não reconhecer as questões de direitos relacionadas à migração, mina sua própria identidade, (...). (O’Neill, 2006, p. 345, tradução nossa)⁶⁰

É por isso que a questão identitária da segurança societal se mostra tão importante para a (des)securitização da migração, uma vez que, segundo O’Neill (2006), o controle migratório, seja pela fortificação fronteiriça ou pelo reforço à identidade coletiva, não aborda

⁶⁰ Migration control and identity are inseparable parts of the societal security whole; however, securitising migration control has only succeeded in strengthening the EU’s external border. This unbalanced approach makes it harder for migrants to enter the Union, but it ignores the fundamental rights and identity issues interwoven in this debate. The EU sees itself as a champion of human rights, but, in failing to acknowledge the rights issues connected with migration, it undermines its own identity, (...).

adequadamente a problemática dos direitos dos migrantes, sobretudo no contexto da Escola de Copenhague (1998). Isso porque os direitos fundamentais deveriam ser garantidos a qualquer pessoa que resida legalmente na União Europeia, pois o critério deve ser a sua humanidade e não a nacionalidade, diante da segregação entre as dimensões de “dentro” e “fora”, em relação à migração interna e externa, e ainda do “Nós” e do “Outro”. Não por acaso, assim que se iniciou a guerra na Ucrânia, muito se relatou na mídia europeia como os refugiados ucranianos eram europeus como “Nós”, resultando numa onda de solidariedade pelos países da Europa, sendo que tal reforço à identidade coletiva já foi apontada como uma estratégia de controle migratório para fins de integração europeia (O’Neill, 2006).

Desta feita, nota-se que, assim como a prática de externalização de fronteiras, a noção de identidade europeia esteve presente tanto na percepção negativa do deslocamento misto não-europeu em 2016 quanto na percepção positiva dos refugiados ucranianos em 2022, norteando narrativas societais que levaram, respectivamente, ao rechaço e acolhimento de cada crise. Insta salientar, porém, que tal viés sempre parte do “Nós”, seja para antagonizar o “Outro” quanto para a sua autoafirmação, de modo que, para O’Neill (2006), a (des)securitização da migração, ao privilegiar a segurança interna e a integração regional, o faz em detrimento da própria identidade europeia, que na realidade se constitui de uma constelação identitária complexa. Dito isso, as conjunturas do Acordo UE-Turquia (2016) e da DPT (2022) não devem ser reduzidas a uma análise meramente política, haja vista que “o racismo é um aspecto crucial da construção do imigrante como ameaça existencial na UE” (Velasco, 2014, p. 18), de modo que “se a política de segurança for justificada por motivos essencialmente racistas, isso reforçará as tendências racistas na sociedade” (Smith *apud*. Waever, 1995, s.n., tradução nossa)⁶¹.

Huysmans (2006) dispõe que “a securitização é caracterizada por uma lógica circular de definição e modulação de fatores hostis com o propósito de combatê-los política e administrativamente” (p. 61, tradução nossa)⁶², razão pela qual a dinâmica da gestão fronteiriça tem sido continuamente modulada pela União Europeia: ora securitizando, ora dessecuritizando, para então ressecuritizar e depois redessecuritizar. Trata-se de um movimento progressivo em que diferentes eventos e períodos compõem um todo, o do *continuum* de (in)segurança da Fortaleza Europa, e se influenciam mutuamente, culminando na reificação da migração como mero instrumento político em vez de um assunto sobre direitos humanos e

⁶¹ “if security policy is justified on essentially racist grounds, that will feed back to strengthen racist currents in society.”

⁶² “Securitization is characterized by a circular logic of defining and modulating hostile factors for the purpose of countering them politically and administratively.”

fundamentais. Nesta senda, os cenários de 2016 e de 2022 de securitização e dessecuritização da migração trazem à tona o questionamento de Waever (1995), um dos teóricos da Escola de Copenhague (1998), de que se faz necessário explorar as possibilidades para lidar com problemas, ou melhor, desafios, como a migração e o deslocamento em massa, em termos que não os de segurança, ou seja, deixando-os inseguritizados, conforme dispõe o conceito de *asecurity* (insecuritização).

[...] segurança e insegurança não estão em oposição; pelo contrário, são parte do mesmo conceito (WÆVER, 1995, p.56). Em primeiro lugar, só se evoca a necessidade de segurança se há insegurança, pois, se uma comunidade se sente completamente segura, não pensa em termos de segurança. Poder-se-ia argumentar que essa operação é comum a todos os conceitos: só se conhece um porque se conhece seu oposto. Entretanto, mais do que uma mera oposição de reconhecimento, a insegurança é alimentada pela securitização. (Velasco, 2014, p. 54)

4 A (DES)SECURITIZAÇÃO DE IDENTIDADES PELA UNIÃO EUROPEIA

4.1 As chaves identitárias da (In)Segurança Societal na Fortaleza Europa

Pode-se dizer que o setor mais intrigante da Teoria da Securitização da Escola de Copenhague (1998) é o societal, dada a polêmica associação entre segurança, sociedade e identidade coletiva. Por um lado, Bill McSweeney (1996) critica Buzan e Wæver por reificarem tanto o conceito de “sociedade” quanto o de “identidade” de forma analiticamente insustentável e politicamente perigosa. Segundo ele, ao assumirem uma identidade única e monolítica, os autores desconsideram sua fluidez, multiplicidade e os processos de negociação e acomodação que a constitui, o que pode legitimar a intolerância e exacerbar dinâmicas excludentes entre grupos identitários. Por outro lado, Williams (2003) argumenta que é precisamente a securitização — com sua lógica baseada em ameaças existenciais, atos de fala, agentes e audiências — que produz uma forma reificada e monolítica de identidade, ao negar ou suprimir sua negociabilidade e flexibilidade. A partir de uma lógica schmittiana de Amigo versus Inimigo, instaura-se, assim, uma política emergencial de exclusão entre o “Nós” e o “Outro”. Dessa forma, não importa se uma sociedade abriga múltiplas identidades ou não: o cerne da questão reside em como esse processo é socialmente construído.

Para Wæver (1995) a (in)segurança societal diz respeito a “[...] situações em que grupos significativos dentro de uma sociedade se sentem ameaçados, sentem que sua identidade está em perigo pela imigração, integração ou imperialismo cultural e tentam se defender” (s.n., tradução nossa)⁶³. É por isso que, como forma de reação, as chaves identitárias são acionadas pelo fortalecimento de identidades existentes em razão de fenômenos como a internacionalização, a europeização ou a imigração, elevando a identidade coletiva a uma questão (ultra)política. Ainda, para Buzan *et al.* (1993), “(..) questões de segurança societal podem desempenhar um papel fundamental na determinação não apenas do ritmo e do alcance, mas também do sucesso ou fracasso do processo de integração europeia” (p. 3, tradução nossa)⁶⁴. Nesse sentido, se o poder da UE decorre da legitimidade política, a institucionalidade da União Europeia se sustenta na integração de seus membros que, para tanto, devem se identificar com a estrutura à qual pertencem (Twist, 2006).

⁶³ “[...] situations in which significant groups within a society feel threatened, feel their identity is endangered by immigration, integration, or cultural imperialism, and try to defend themselves.”

⁶⁴ “(..) societal security issues may play a key role in determining not just the pace and scope, but also the success or failure, of the European integration process.”

Para Anderson (2008) a identidade do Estado-nação é imaginada de modo intersubjetivo, vinculando os indivíduos por um sentimento de pertencimento compartilhado, ainda que ausentes laços pessoais, pois “[...] mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles” (p. 32). No contexto da pós-modernidade dos deslocamentos e desconcentrações, para Hall (2006) as identidades encontram-se igualmente deslocadas, além de fragmentadas, pluralizadas e, portanto, politizadas, de modo que a identificação, ao invés da identidade em si, se dá por meio de representações sociais, e por isso os processos de significação surgem da modulação entre similaridades e diferenças que se inicia pelo código linguístico em analogia à identidade, formando-se então “chaves identitárias” sob a lógica de que se é imigrante porque não se é europeu, ou seja, definem-se os “Outros” em relação ao “Nós” que não podem ser, porque os “Outros” não pertencem e por isso não se identificam ou são identificados com ou pelo “Nós”.

Assim, a identidade é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. Existe sempre algo ‘imaginário’ ou fantasiado sobre sua unidade. Ela permanece sempre incompleta, está sempre ‘em processo’, sempre ‘sendo formada’. (...) Assim, em vez de falar da identidade como uma coisa acabada, deveríamos falar de *identificação*, e vê-la como um processo em andamento. A identidade surge não tanto da plenitude da identidade que já está dentro de nós como indivíduos, mas de *uma falta* de inteireza que é ‘preenchida’ a partir de nosso *exterior*, pelas formas através das quais nós imaginamos ser vistos por *outros*. Psicanaliticamente, nós continuamos buscando a ‘identidade’ e construindo biografias que tecem as diferentes partes de nossos eus divididos numa unidade porque procuramos recapturar esse prazer fantasiado da plenitude. (Hall, 2006, p. 38 e 39)

Desta feita, não se trata apenas da identidade cívica da sociedade, a *Gesellschaft* de Tönnies (1887 *apud* Buzan *et al.*, 1993), cuja associação entre seus membros se dá de forma objetiva pelo Contrato Social rousseauiano e que foi conseqüentemente embutida no critério exclusivo da nacionalidade, mas sobretudo da identidade cultural da comunidade, a *Gemeinschaft*, cuja dimensão subjetiva costura o tecido social em termos de nacionalismo, de religião, de cultura, de etnia, de língua e de valores morais, isto é, de representações amparadas por símbolos e códigos, significações e sentimentos, imaginários e memórias mais construídas do que vividas, uma vez que a “(...) lealdade é uma questão de identidade, identidade é uma questão de cultura, e cultura é criada pela disseminação de símbolos e propaganda” (Buzan *et*

al., 1993, p. 66, tradução nossa)⁶⁵. Dito isso, a identidade nacional tratada tanto por Anderson (2008) quanto por Hall (2006) remete ao “teto político” de Gellner (1983) que no contexto do Estado-nação busca homogeneizar uma cultura, construindo a identidade de uma comunidade que, simbólica e imaginada, também é discursiva e narrativa, como num “Ato de fala”. Porém, “que estratégias representacionais são acionadas para construir nosso senso comum sobre o pertencimento ou sobre a identidade nacional?” (Hall, 2006, p. 51).

Tal questionamento mostra-se ainda mais desafiador ao se adicionar a camada da supranacionalidade, como no caso da União Europeia, que permanece como uma estrutura política inédita desde o surgimento dos Estados modernos. Assim, reformulando-se a pergunta de Hall (2006), qual identidade europeia está sendo acionada no referencial da (des)securitização da migração pela UE? Uma vez que “[...] a probabilidade de formação de uma identidade europeia generalizada é pequena, devido às histórias e estruturas extremamente diversas dos Estados-membros e às identidades dos seus cidadãos.” (Twist, 2006, p. 02, tradução nossa)⁶⁶. Ainda, se a “identidade europeia”, em vez de mero resultado da integração da UE, na verdade se tornou uma força determinante à manutenção da integração dos Estados-membros, sendo que legitimidade e integração política estão intimamente ligadas, como dispõe Twist (2006), então a lente da segurança político-societal da Escola de Copenhague, interligando questões de identificação a medidas (ultra)politizadas, encontra o devido respaldo na Fortaleza Europa, cuja estrutura impera sobre as dimensões de “dentro” e de “fora” por meio do controle fronteira tanto quanto a sua chave identitária o faz através de critérios de pertencimento e diferenciação, isto é, de inclusão pela exclusão.

Para dizer de forma simples: não importa quão diferentes seus membros possam ser em termos de classe, gênero ou raça, uma cultura nacional busca unificá-los numa identidade cultural, para representá-los todos como pertencendo à mesma e grande família nacional. Mas seria a identidade nacional uma identidade unificadora desse tipo, uma identidade que anula e subordina a diferença cultural? Essa ideia está sujeita à dúvida, por várias razões. Uma cultura nacional nunca foi um simples ponto de lealdade, união e identificação simbólica. Ela é também uma estrutura de poder cultural. (Hall, 2006, p. 59).

É por isso que as associações feitas pela gestão migratória entre políticas fronteiriças e deslocamentos em massa, conforme se deu, por um lado, com o fluxo misto de 2016 e o Acordo

⁶⁵ “(...) loyalty is a question of identity, identity is a question of culture, and culture is created by disseminating symbols and propaganda.”

⁶⁶ “[...] the likelihood that a widespread European identity will form is small, because of the vastly diverse histories and structures of the member states and the identities of their citizens.”

União Europeia-Turquia, e por outro lado, com a crise de refugiados ucraniana de 2022 e a Diretiva de Proteção Temporária, se mostram pertinentes não apenas do ponto de vista político, mas também, de forma complementar, pelo viés societal. Desta feita, as chaves identitárias são acionadas ao longo do espectro da Escola de Copenhague (1998), modulando avanços e recuos que securitizam e dessecuritizam a migração na União Europeia. Contudo, a identificação a uma “Europeidade” é um fenômeno complexo denominado por Buzan *et al.* (1993) de “Europeização”, que também pode ser entendida como o desenvolvimento, a nível individual, de pessoas que se consideram europeias e possuem um senso de pertencimento à Europa, tanto político quanto identitário. Assim, pensar na identificação à “Europeidade” em vez de uma “identidade europeia” por si só remete mais à “comunidade imaginada” de Anderson (2008) do que à formação, de fato, de uma identidade cultural que transcende a “cidadania europeia” decorrente, de direito, de uma identidade cívica, ou seja, da nacionalidade de um Estado-membro da UE⁶⁷.

Essa solidez só foi possível porque o Estado-nação nasceu com um imaginário de eternidade, constantemente reproduzido por discursos de identidade nacional que sustentam a dimensão imaginada da comunidade política (BALIBAR, 2004a, p.22). (...) A consciência nacional garantiu a subordinação à soberania do Estado – que passou a conceder a nacionalidade pela regra jurídica do *jus solis* (nascimento no território) ou do *jus sanguinis* (descendência). Em troca, ganhava-se uma consolidação formal do sentimento de pertencer a esse Estado, ou seja, a cidadania, uma subordinação à soberania estatal que implica direitos e obrigações. (Velasco, 2014, p. 35-36).

Desta feita, as fronteiras podem ser territoriais, demarcadas pelo espaço sob soberania do Estado, políticas, definidas pelos critérios de nacionalidade e cidadania⁶⁸, e identitárias, delimitadas por laços culturais, linguísticos, étnicos e religiosos compartilhados; sendo que o controle fronteiriço, independentemente de sua natureza, opera, ao mesmo tempo, de forma inclusiva e excludente, sob um *modus operandi* de in/exclusão. Para Velasco (2014), a exclusão está tão no cerne da “forma-nação”, que há tanto uma exteriorização da exclusão, que separa o “dentro” e o “fora” por meio de leis, instituições e práticas centralizadas no Estado, diferenciando os cidadãos dos estrangeiros; quanto uma internalização da exclusão, em que, ao

⁶⁷ Artigo 9º [...] É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui. (Tratado da União Europeia Versão Consolidada, 2016)

⁶⁸ Neste estudo, a nacionalidade configura o vínculo político-jurídico entre o indivíduo e o Estado ao qual pertence, já a cidadania refere-se aos direitos e deveres, inclusive políticos, dos nacionais de um país, isto é, que lhes são conferidos pela nacionalidade.

se forjar uma homogeneidade, busca-se parametrizar as diferenças, garantindo a estabilidade e a ordem sobre as quais se apoiam a soberania estatal.

Atualmente, cerca de quarenta anos após o Acordo de *Schengen* (1985), para Bruter (2005) já não se discute se há e como se deu a identificação europeia, uma vez que pautada pela estruturação da UE e da comunidade de livre circulação interna, mas sim o que o sentimento de pertencimento e a percepção de “Europeidade” (“*Europeanness*”) significam e representam, isto é, o que configura se identificar como “europeu”, e por conseguinte, o que define, por exclusão, o não-europeu. Primeiramente, Velasco (2014), bem pontua que a “identificação” decorre do mesmo processo da “diferenciação”, todavia, o contexto da segurança da Fortaleza Europa elevou tais demarcações à violência da exclusão, que tanto fronteiriza no imaginário político-societal, quanto de fato separa e exclui às margens da UE por meio de (ultra)políticas de externalização de fronteiras, de contenção e de diferenciação.

Levando-se em consideração que “nenhum Estado tem total controle sobre suas fronteiras, que nunca foram nem nunca serão infalíveis, mesmo com muros, policiais, raios-X, revistas pelo corpo, identificação biométrica, câmeras de vigilância, exigências de visto, expulsões ou recusas a salvar pessoas.” (Velasco, 2014, p. 154), a diferenciação inerente à identificação parametriza a diferença do lado de “dentro” e exclui o diferente do lado de “fora”, o que se refletiu, respectivamente, tanto no acolhimento dos ucranianos em 2022, quanto com o rechaço do deslocamento misto em 2016. Com efeito, foi necessário chegar a um mínimo denominador comum, a “Europeidade”, que unificasse o “Nós” tanto para a recepção dos ucranianos e em oposição à Rússia, quanto à exclusão dos deslocados não-europeus igualmente uniformizados no “Outro”, apesar de suas inúmeras diferenças.

Conforme exposto, tal ambiguidade vai além do controle fronteiriço, pois o contexto é (ultra)politizado, mas são as chaves identitárias que cerram ou escancaram as portas da Fortaleza Europa, conectando crises de refugiados, medidas de externalização de fronteiras, imaginário político e narrativas societais. Deste *modus operandi*, tem-se a constante modulação da mobilidade humana com as fronteiras internas e externas, processo este que segue permeando a (des)integração europeia ao longo do espectro da Escola de Copenhague (1998), com momentos de maior e menor intensidade, a depender das circunstâncias, pois um processo *context-dependent* (Balzacq, 2005; Velasco, 2014). Apesar da complexidade das questões identitárias, coexistindo identidades plurais e fraturadas de acordo com Hall (2006), a própria definição de sociedades multiculturais traria implícita a ideia de que antes elas eram monolíticas, servindo de argumento para um possível “retorno” a uma identidade “pura” cujo

mito da homogeneidade é desafiado pela presença das comunidades migrantes, que seriam “incompatíveis” à identidade “originária” (Velasco, 2014).

O caráter fantasioso dessa nostalgia (ultra)nacionalista resta evidente ao se falar de uma identidade europeia, ou, na realidade, da identificação à “Europeidade”, haja vista sua composição altamente diversa e multicultural. Ainda assim, a União Europeia foi capaz de produzir símbolos uniformizantes tais como a bandeira cujo círculo representa a sua unidade, o hino em ode à união, a sua sede administrativa em Bruxelas, além das suas instituições legislativas, executivas e judiciárias, com a menção expressa à UE na capa dos Passaportes, um documento de identidade internacional, de cada Estado-membro — trata-se da “tradição inventada” de Hobsbawm (1984) mencionada tanto por Hall (2006) quanto por Velasco (2014) para explicar a construção social, nesse caso, “societal”, das narrativas e de um imaginário de vínculo entre os membros de uma coletividade, produzindo a ilusão de continuidade e atemporalidade, razão pela qual tal passado comum só pode ser “narrado” em vez de “lembrado” (Anderson, 2008).

Nesta senda, Bruter (2005), em sede de extensa pesquisa, apurou que, por um lado, a mídia de notícias afeta a identidade cívica dos cidadãos, isto é, o seu senso de integração às instituições e comunidade política da UE; por outro lado, a formação de símbolos da unidade europeia tem um efeito na identificação cultural dos cidadãos de pertencimento a uma comunidade humana de herança compartilhada. Ademais, sugeriu-se que a “Europeidade” se desenvolve fortemente no contato com outros europeus, e ainda mais facilmente quando suas semelhanças são evidenciadas pelo contraste com as diferenças dos não-europeus. Com efeito, Taras (2009), bem pontua que pertencimento (“*belonging*”) e cidadania (“*citizenship*”) estão intimamente relacionados, mas enquanto esta implica numa dimensão mais participativa de uma comunidade política, com direitos e responsabilidades, é a identificação que se relaciona com a dimensão mais emotiva, a do sentimento de pertença a uma coletividade que partilha das fronteiras “intangíveis” socialmente construídas, como a do “Nós” e a do “Outro”.

A identidade cívica é concebida como a percepção de pertencimento a uma determinada comunidade cívica unificada por instituições, regras e direitos comuns. Portanto, a identidade cívica europeia relaciona-se com a percepção de pertencimento à União Europeia como uma construção institucional e do estatuto da União Europeia como um sistema político relevante para o cidadão. A identidade cultural é definida como o sentimento de pertencimento a uma comunidade humana culturalmente significativa, isto é, na sua expressão mais simples, a percepção de estar mais próximo das pessoas dentro do grupo do que de pessoas fora do grupo, independentemente dos atributos reais ou imaginários vistos como definidores da comunidade humana em questão (história, valores, língua, religião, cultura, etc.). No contexto europeu,

a identidade cultural é simplesmente o sentimento de proximidade que alguns cidadãos sentem com os seus concidadãos europeus do que com os não europeus. (Bruter, 2005, p. 168-169, tradução nossa)⁶⁹

Por conseguinte, para Bruter (2005), não há contradição entre a identificação nacional e a europeia, mas sim entre o europeu e o não-europeu, cuja definição é justamente a ausência da “Europeidade”. Dito isso, a diferenciação de quem está “dentro” e “fora” desta coletividade também implica na (auto)identificação com a comunidade cultural e política europeia. Porém, se múltiplas identidades podem ser compatíveis e enriquecedoras, como aparenta-se no caso do Espaço *Schengen*, por que outras podem ser concebidas como incompatíveis e ameaçadoras? Na realidade, o “jogo da semelhança e da diferença” (p. 47) apreendido por Hall (2003) é parte da dinâmica de coletividades, ocorrendo tanto dentro quanto fora da União Europeia. Internamente, o *Brexit* evidenciou que tais diferenciações seguem sendo um desafio à integração europeia, seja da perspectiva dos países ao Norte em relação daqueles ao Sul, ou dos países da Europa Ocidental relativamente aos do Leste Europeu, sobretudo os que estavam na área de influência soviética, pois as constelações identitárias (local, regional, nacional e supranacional) precisam coexistir na UE.

Externamente, a força unificadora europeia é mobilizada para justificar a securitização da migração externa, uma vez que “a securitização da migração tem essencialmente a ver com a defesa das comunidades existentes e dos seus direitos, contra estrangeiros cujos números e diferenças são vistos como uma ameaça existencial à identidade, aos direitos e aos privilégios comunitários.” (Hammerstad, 2014, p. 275, tradução nossa)⁷⁰. Nesse sentido, a identificação à “Europeidade” pauta-se pela percepção intersubjetiva de valores compartilhados a serem protegidos pela e para a comunidade e a partir dos quais as chaves identitárias são construídas e acionadas pela segurança societal. Em sua busca por respostas ao que constitui “ser europeu”, Taras (2009) revisita diversas hipóteses: seria a unidade forjada pela diversidade ou uma unificação por um fundamento cultural básico? Em razão das raízes republicanas ou em

⁶⁹ Civic identity is conceived as the perception of one’s belonging to a given civic community unified by common institutions, rules, and rights. Therefore, European civic identity relates to the perception of belonging to the European Union as an institutional construction and of the status of the European Union as a relevant political system for the citizen. Cultural identity is defined as the feeling of belonging to a culturally meaningful human community, that is, in its simplest expression, the perception of being closer to people within the group than to people outside the group, regardless of the real or imaginary attributes seen to define the human community in question (history, values, language, religion, culture, etc.). In the European context, cultural identity is simply the sense of closeness some citizens feel to fellow Europeans than to non-Europeans.

⁷⁰ “The securitization of migration is at heart about the defence of existing communities and their entitlements, against outsiders whose numbers and differentness are seen as an existential threat to communal identity, rights, and privileges.”

decorrência de uma “consciência cívica”, transcendendo divisões de classe, étnicas e políticas em prol de um futuro compartilhado? Talvez uma “união moral” por valores comuns de liberdade, tolerância, igualdade, solidariedade e diversidade cultural, ou ainda os valores “únicos” seriam a racionalidade, a justiça e a democracia? Mas e a visão mais antropológica, em termos de padrões migratórios, núcleo e periferia, coesão regional, nacional e supranacional? Ou ainda marcada pelo sangue, solo, travessias de fronteiras, ansiedades nacionais, fundamentalismos culturais, imagens de lar?

Afinal, o que constitui e distingue a “Europeidade” com a qual se identifica? Segundo Taras (2009), “a europeidade se refere a qualquer processo social, cultural, simbólico, econômico, político e filosófico que promova a integração” (p. 63, tradução nossa)⁷¹. Isto é, “Europeidade” significa transnacionalismo, pois implica transcender fronteiras, eliminando demarcações clássicas, como as físicas dos territórios, as políticas dos Estados soberanos e as identitárias da comunidade e suas práticas sociais. Insta salientar que a formação de uma comunidade, o desenvolvimento do senso de pertencimento a um “Nós”, a reunião de indivíduos numa coletividade, não são problemas *per se*, pois faz parte da natureza humana associar-se em grupos como forma de socialização e em prol da sua sobrevivência. A crítica recai na instrumentalização das dinâmicas comunitárias e chaves identitárias para justificar (ultra)políticas de contenção, perfilização e exclusão, principalmente de minorias vulneráveis e racializadas, como refugiados, solicitantes de asilo e migrantes forçados por razões humanitárias ou climáticas, em sua maioria oriundos do Sul Geopolítico.

No entanto, o *transnacionalismo* — uma condição em que os interesses nacionais são subordinados a interesses mais amplos que envolvem a promoção de um bem comum imaginário — é um termo amplamente aprovado na UE. Grande parte da teorização recente sobre transnacionalismo tem origem na Europa Ocidental, onde questões de integração, identidade e pertencimento têm representado partes integrantes do projeto unificador da UE. O pressuposto na maioria das teorias do transnacionalismo é que os cidadãos têm identidades múltiplas, aninhadas, situacionais e fluidas — não uma única identidade fixa. Além disso, processos políticos transformadores desafiaram noções tradicionais e restritivas de cidadania nacional. A globalização econômica e cultural enfraqueceu ainda mais o apego exclusivo dos cidadãos ao Estado-nação. O próprio Estado-nação europeu não é o que costumava ser. Com a imigração de milhões de não europeus, as sociedades anfitriãs foram transformadas. (Taras, 2009, p. 69, tradução nossa)⁷²

⁷¹ “Europeanness refers to any of the social, cultural, symbolic, economic, political, and philosophical processes promoting integration.”

⁷² Yet *transnationalism*—a condition where national interests are subordinated to wider ones involving promotion of a notional common good—is a term that meets with widespread approval in the EU. Much of the recent theorizing on transnationalism originates in western Europe, where issues of integration,

Nesse sentido, Balibar (2004) discorre sobre o “apartheid europeu”, cuja expressão intencionalmente provocadora busca sinalizar a natureza crítica da contradição entre os movimentos de inclusão e exclusão, o *continuum* de (in)segurança entre as fronteiras internas e externas, além da estigmatização e repressão a populações cuja presença tem sido cada vez mais contestada em termos de legitimidade, merecimento e pertencimento. Segundo ele, “apartheid” sugere “[...] a constituição de uma população ‘inferior’ em direitos e dignidade, que tende a ser submetida a formas violentas de controle de segurança e deve viver perpetuamente ‘na fronteira’, nem absolutamente dentro nem totalmente fora.” (Balibar, 2004, p. 171-172, tradução nossa)⁷³. Ainda, para o autor, o “apartheid europeu” tende a ser aprofundado com o acréscimo de mais uma camada de discriminação, a da supranacionalidade, na efetivação de direitos civis, como de voto político e de petição a tribunais europeus, uma vez que restritos aos cidadãos dos Estados-membros da UE. Desse modo, os imigrantes oriundos de países terceiros seriam duplamente excluídos, a níveis nacional e supranacional, constituindo uma nação a parte de “cidadãos de segunda classe”.

Assim, para Balibar (2004), a construção da União Europeia, e, portanto, do cidadão europeu e da comunidade europeia, se deu por meio de discriminações baseadas na origem nacional, gerando uma segregação entre europeus e não-europeus, pois (não) nacionais de países do Bloco. Mas não somente, uma vez que a definição do “*foreign foreigner*”, aquele duplamente estrangeiro, o estrangeiro “de fora” e não o “de dentro”, ou o estrangeiro “externo” e não o “interno”, também é ativada através de outras chaves identitárias. O estrangeiro “de dentro” ou “interno” é o nacional dos Estados-membros da UE que migra internamente, isto é, dentro do Espaço *Schengen*, sem ser tratado como um estrangeiro absoluto fora do seu país de origem, pois ainda pode exercer direitos enquanto cidadão europeu como parte do “Nós”.

Já o estrangeiro “de fora” ou “externo” é o “Outro” que se torna duplamente excluído à medida do seu “estrangeirismo”, uma vez que não é nem nacional de um Estado-membro da UE e, por conseguinte, nem cidadão europeu. Ainda, o “*foreign foreigner*” é acionado não apenas pela chave identitária da (supra)nacionalidade, mas também com base na ausência do

identity, and belonging have represented integral parts of the EU’s unifying project. The assumption in most theories of transnationalism is that citizens have multiple, nested, situational, and fluid identities—not a single fixed one. Moreover, transformative political processes have challenged traditional, restrictive notions of national citizenship. Economic and cultural globalization has further weakened citizens’ exclusive attachment to the nation-state. The European nation-state itself is not what it used to be. With the in-migration of millions of non-Europeans, host societies have been transformed.

⁷³ “[...] the constitution of a population that is ‘inferior’ in rights and dignity, tends to be subjected to violent forms of security control, and must perpetually live ‘on the border,’ neither absolutely inside nor totally outside.”

que seria considerado, ainda que ficticiamente no imaginário coletivo — afinal, a (des)securitização da migração não se trata da realidade, mas das “construções sociais” —, o mínimo denominador comum à “Europeidade”, a despeito da variedade da sua designação em cada contexto nacional (“*outsiders*”, minorias étnicas, imigrantes extracomunitários, aliens, “*ausländer*”, bárbaros, invasão migratória), tornando o estrangeiro “externo” permanentemente inferior, diferente e inassimilável à estrutura hierárquica, homogênea e identitária da Fortaleza Europa.

Na comunidade europeia, as políticas de integração para imigrantes parecem estar relacionadas com o reforço das identidades nacionais europeias e dos controles migratórios para estrangeiros. (...) Esse traspasso cultural pela via política pode gerar confusão ao implicar a sujeição do indivíduo estrangeiro àquelas identidades europeias, derivadas da herança cultural e religiosa da Europa Ocidental e somadas às identidades nacionais, suas histórias, valores e símbolos. Já que a UE delega aos seus sócios a competência na gestão da diversidade, os Estados a utilizam como meio de fomento ou reafirmação de suas identidades nacionais. Pretendem que o imigrante possa assimilar a identidade europeia conhecendo a identidade nacional do país em que reside. Não se mencionam, porém, em momento algum, os benefícios que podem ser obtidos do conhecimento das culturas estrangeiras. (Silva; Amaral, 2013, p. 246-247)

Dito isso, o “*foreign foreigner*” assim o é em razão de chaves identitárias culturais, étnico-raciais e religiosas que o caracterizam para além da questão nacional, conforme se observou durante a securitização da migração em 2016, no contexto do deslocamento misto à época, e da dessecuritização da migração em 2022, com a crise de refugiados ucraniana. Isso porque, em ambos os casos, tratavam-se de estrangeiros “externos”, pois oriundos de países terceiros à UE, em sua maioria, da Síria e da Ucrânia, respectivamente. Apesar disso, nota-se que a narrativa de que os ucranianos eram “europeus como nós” teve relevância no cenário geopolítico diante da reação mais acolhedora e humanizada por parte da comunidade europeia, sobretudo em oposição à narrativa, ou na realidade, do fato, de que os sírios, africanos e muçulmanos “não eram como nós”.

Assim, a (auto)identificação intersubjetiva do público europeu exerceu influência na modulação do controle de fronteiras, cuja finalidade é distinguir o interno do externo, restringindo entradas e saídas em prol da circulação interna, mas que também foi instrumentalizado pela ultrapolítica da (des)securitização em 2016 e em 2022. Com efeito, os ucranianos foram percebidos como “estrangeiros internos”, pois considerados europeus não somente em razão da localização geográfica na Europa, mas também por reproduzirem o mínimo denominador comum à “Europeidade” societalmente — mais do que socialmente —

construída. Já o deslocamento misto de 2016 foi percebido como composto por “estrangeiros externos”, mas que foram assim concebidos não pelo que são, uma vez que diversos, mas sim por aquilo que todos têm em comum, pois destituídos de “Europeidade”.

Em que pese a União Europeia pautar-se pelo multiculturalismo dos seus Estados-membros, a “Europeidade” difundida no imaginário coletivo não reconhece o pertencimento e as contribuições de todas as comunidades presentes em solo europeu, mas se constituiu como um “isolamento pós-colonial” de populações europeias e não-europeias segundo seus países de origem, isto é, se “nativas” ou “não nativas” (Balibar, 2004). Isso expõe a comunidade europeia a “obsessões identitárias” com o reforço mútuo de exclusões e comunitarismos tanto por parte de europeus nativos quanto pelas suas comunidades imigrantes segregadas em “*banlieues*” e “*ghettos*”. Com isso, além de nacionais de origem imigrante tratados como estrangeiros em seu próprio país de origem, tem-se, a nível supranacional, estrangeiros “internos” que são tidos como “externos”, pois identitariamente mais próximos dos imigrantes “externos” que tentam cruzar as fronteiras, atravessar o Mediterrâneo e entrar no Espaço *Schengen*, do que da população tida como “nativa” da Europa.

Tais dinâmicas internas afetam a percepção pública a crises de refugiados e deslocamentos em massa que pressionam as fronteiras externas da União Europeia, como se os conflitos identitários “de dentro” caracterizassem e se reproduzissem nos “de fora”, razão pela qual uns podem entrar enquanto outros são rechaçados, contidos, desviados e excluídos às margens. É por isso que Bigo (2000; 2002) fala numa fita de Möbbius “*ribbon*” e num *continuum* de (in)segurança, pois na UE, a inclusão pela identificação se dá essencialmente pela exclusão, e não pela mera diferenciação, assim como as diferenças entre o “político” e o “securitizado” (ou ultrapolítico) do espectro da Escola de Copenhague (1998), a exclusão é o extremo da diferenciação. A diferenciação, assim como a política, é parte do procedimento comum e ordinário, seguindo as “regras do jogo” preestabelecidas; já a exclusão e a securitização são suas versões extremadas, elevadas à exceção do extraordinário, configurando a subversão às “regras do jogo”.

Atualmente, está na moda condenar o fechamento da nação, definido como um sistema de exclusão de não nacionais. Isso significa enfatizar uma dimensão e negligenciar a relação de inclusão/exclusão que caracteriza qualquer organização política. É evidente que, ao incluir e integrar alguns, a nação, ao mesmo tempo, exclui outros. ... A identidade coletiva dos nacionais se define em contraste com a alteridade dos estrangeiros. Essa propriedade distingue qualquer grupo e, mesmo, de forma mais geral, qualquer identidade que se afirme se opondo aos outros. ... Essa discriminação, no entanto, não é necessariamente ‘discriminatória’, isto é, fundada em uma motivação

pejorativa considerada ilegítima. (Schnapper, 1998 *apud* Balibar, 2004, p. 50, tradução nossa)⁷⁴

Segundo Hall (2003), “o conceito fechado de diáspora se apóia sobre uma concepção binária de diferença. Está fundado sobre a construção de uma fronteira de exclusão e depende da construção de um ‘Outro’ e de uma oposição rígida entre o dentro e o fora” (p. 33). Nesse sentido, apesar do estrangeiro “externo” ser identificado pela sua “não-Europeidade”, a própria “Europeidade” se dá “*against the otherness of foreigners*” (Schnapper, 1998 *apud* Balibar, 2004, p. 50), de modo que o “Nós” se define em oposição ao “Outro” e o “Outro” se define pela negação ao “Nós”, sendo que tal lógica, ao ser elevada à ultra política da (des)securitização, assume o viés schmittiano do “Amigo-Inimigo”, tornando o “Outro” uma ameaça existencial ao “Nós” e, portanto, o seu “Inimigo”.

Para Chouliaraki e Zaborowski (2017), se “‘Nós’ nos tornamos quem somos, (...) através do ‘nosso’ encontro com os ‘outros’ (2000).” (s.n., tradução nossa)⁷⁵, então “nossa identidade depende de como respondemos à questão existencial que este encontro nos coloca: ‘quem é você?’” (s.n., tradução nossa)⁷⁶. Segundo os autores, a questão tem sido politicamente resolvida com o fechamento das fronteiras europeias, mas a sua subsequente abertura — em termos de acolhimento, uma vez que os nacionais da Ucrânia não precisam de Visto de entrada na UE — diante da crise de refugiados ucraniana evidenciou que mais chaves identitárias para além da questão nacional foram mobilizadas na gestão fronteiriça do Bloco. Diante disso, indaga-se qual seria o mínimo denominador comum da identificação à “Europeidade”, ainda que forjada e fantasiosa? Ainda, apesar de mera representação, como e por que a identificação a essa “Europeidade” se consolidou no imaginário coletivo da União Europeia? E, acima de tudo, como a identidade é utilizada para securitizar a migração?

Conforme pontuado anteriormente, as fronteiras podem ser territoriais, políticas e identitárias, sendo que na União Europeia tais dimensões tornaram-se mais complexas diante da coexistência entre o nacional e a supranacionalidade. Primeiramente, como destaca Velasco (2014), a demarcação territorial, por si só, já separa fisicamente europeus e não-europeus, uma

⁷⁴ It is currently fashionable to condemn the closing of the nation, defined as a system of exclusion of non-nationals. This is to emphasize one dimension and to neglect the relation of inclusion/exclusion which characterizes any political organization. It is clear that by including and by integrating some, the nation, at the same time, excludes others. ... The collective identity of nationals is defined against the otherness of foreigners. This property distinguishes any group and even, more generally, any identity which is affirmed by opposing itself to others. ... This discrimination is not however necessarily ‘discriminatory,’ that is to say, founded upon a pejorative motivation judged illegitimate.

⁷⁵ “‘We’ become who we are, (...) through ‘our’ encounter with ‘others’ (2000).”

⁷⁶ “Our identity depends on how we respond to the existential question that this encounter poses to us: ‘who are you?’”

vez que, sob esse primeiro critério, europeu é aquele que está dentro das fronteiras europeias, e, do contrário, o não-europeu encontra-se do lado de fora. Porém, tal critério não é suficiente, uma vez que imigrantes oriundos de países terceiros à UE também moram no interior do Bloco. Por isso, no que se refere à sua dimensão política, europeu é o nacional de um dos Estados-membros da UE, uma vez que a cidadania europeia está condicionada, primordialmente, à nacionalidade de um país do Bloco. Ainda assim, a repercussão positiva à crise de refugiados ucraniana (2022) em comparação à síria (2016), ambos deslocamentos “externos” à UE, evidencia a “fronteira identitária” de Bigo (2002) presente no imaginário coletivo da comunidade intra-*Schengen*, conforme teorizado por Anderson (2008).

Isso porque, como não há uma definição ao que “ser europeu” significa, tem-se como referência a realidade simbólica de uma “Europeidade”, que tratar-se-ia de mera representação, pois pautada por um sentido mais específico de geografia, História e cultura partilhados, mas não necessariamente homogeneizados por tais elos de conexão, sendo, portanto, a União Europeia a personificação dessa identificação europeia (Buzan *et. al.*, 1993). Inclusive, segundo Bigo (2001), uma vez implementada a abertura de fronteiras soberanas, conforme se deu com o Espaço *Schengen*, não apenas se rompe com a “construção de segurança” de uma sociedade homogênea em razão da livre circulação de pessoas, como também tal liberdade passa a ser limitada por um novo “dispositivo de segurança”: o monitoramento de minorias e diásporas.

Por conseguinte, “cercas identitárias substituem cercas territoriais” (Bigo, 2001, p. 13, tradução nossa)⁷⁷, pois tornam-se um meio de controle e exercício de poder dos Estados e suas instituições cuja soberania tem sido cada vez mais relativizada diante de processos de internacionalização, globalização e integração, projetando a migração — ainda que de forma reacionária — como um bode expiatório para diversas mazelas políticas, econômicas e sociais, mas também de cunho identitário e de segurança. É por isso que a homogeneização enquanto instrumento “mitológico”, e não a homogeneidade enquanto característica, é recorrentemente utilizada em narrativas societais e consequentes processos de (des)securitização como uma via de mão dupla, seja em relação ao objeto referente ou à sua ameaça existencial. Isto é, se a lógica do “Amigo-Inimigo” de Schmitt (2007) decorre de uma construção societal, logo, tanto o “Nós” quanto o “Outro” são imaginados e suas identidades, meras representações, sem compromisso com a realidade.

Nesse sentido, se a população da União Europeia é tão diversa quanto em outros lugares no mundo, seria possível definir um “padrão europeu”? *A priori*, não. Contudo, se “a segurança

⁷⁷ “Identity fences replace territorial fences.”

societal diz respeito à sustentabilidade, dentro das condições aceitáveis de evolução, dos padrões tradicionais de língua, cultura e identidade e costumes religiosos e nacionais (...)” (Buzan, 1991 *apud* Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 08, tradução nossa)⁷⁸, então é porque as narrativas sociais que sustentam a (des)securitização da migração se utilizam de um lastro comum e fictício para definir e opor o “Nós” e o “Outro” — representações homogeneizantes de coletividades —, seja em termos de nacionalidade, de pertencimento ou de identidade, a despeito da sua natureza fluida, múltipla, deslocada e “consteladora” (Buzan *et al.*, 1993; Hall, 2006).

Contudo, para Bigo (2001), “não é possível controlar os fluxos de pessoas canalizando-os ou filtrando-os com base em sua identidade.” (p. 13, tradução nossa)⁷⁹, pois “comunidades imaginadas” (Anderson, 2008), isto é, baseadas na identidade, podem surgir sobre qualquer fundamento, objetivo ou subjetivo, que se mostre útil, interessante ou significativo àqueles que a instrumentalizam, no caso, para fins de (des)securitização (Buzan *et al.*, 1993). Tal fundamento constitui o mínimo denominador comum que funciona tanto para a identificação à “Europeidade” quanto para a construção do “Outro” que a ameaça, tendo sido assim operacionalizado, ainda que com fundamentos distintos, para securitizar refugiados sírios e migrantes africanos, árabes, muçulmanos, bem como para dessecuritizar cerca de cinco vezes mais refugiados ucranianos, revelando que não tratar-se-ia de uma questão de capacidade logística e de infraestrutura, mas de vontade política sob influência societal na UE.

A integração europeia envolve muito mais do que a construção de instituições e a elaboração de constituições. Há uma dimensão subjetiva que envolve a força da vontade geral, constituída pelos cidadãos europeus, de construir uma Europa integrada. (...) Os esforços dos cidadãos para chegar a um imaginário social que explique suas identidades e desencadeie mudanças relevantes podem ser vistos como o cerne do processo de integração europeia. Estudar como as sociedades nacionais mudam no contexto dos processos de integração liderados pela UE está intimamente ligado às construções sociais populares da Europa. A europeização implica negociar diferenças e divergências dentro da Europa a fim de implementar um imaginário social compartilhado. (Taras, 2009, p. 7)⁸⁰

⁷⁸ “Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture and religious and national identity and custom (...)”

⁷⁹ “Flows of persons cannot be controlled by channeling them, or filtering them by reference to identity.”

⁸⁰ European integration involves much more than institution building and constitution making. There is a subjective dimension that involves the strength of the general will, made up of Europe’s citizens, to construct an integrated Europe. (...) Citizens’ efforts to arrive at a social imaginary that would explain their identities and trigger relevant change can be seen to be at the heart of the process of European integration. Studying how national societies change in the context of EU-led integration processes is closely connected to popular social constructions of Europe. Europeanization entails negotiating differences and divergences within Europe in order to implement a shared social imaginary.

Nesta senda, Buzan *et al.* (1993) bem pontuam que aquilo que é percebido como ameaça e o que pode ser objetivamente avaliado como ameaçador podem ser bem diferentes, pois enquanto verdadeiras ameaças nem sempre são vistas dessa forma, ameaças percebidas podem não ser reais, mas, ainda assim, produzir efeitos na realidade fática, uma vez que elevadas a uma questão (ultra)política. Por conseguinte, percepções identitárias tornam-se mutuamente excludentes, e, portanto, potencialmente ameaçadoras umas às outras em termos de território, influência ou reprodução, quando simultaneamente incompatíveis, a exemplo de cristãos e muçulmanos, ou europeus e não-europeus. Porém, é possível ser francês e europeu sem que tais identidades sejam inconciliáveis e exclusivas entre si, uma vez que a dimensão supranacional da União Europeia não somente se soma à nacionalidade dos Estados-membros, como desta depende para existir, de modo que ambas formas de identidades coletivas coexistem numa “constelação identitária” de combinações estáveis.

Por outro lado, combinações instáveis entre identidades diferentes costumam fomentar inseguranças societais, sendo que “é em tempos de crises que as pessoas mostram suas prioridades identitárias” (Buzan *et al.*, 1993, p. 81, tradução nossa)⁸¹. Em que pese o relativo sucesso e caráter *sui generis* do Espaço *Schengen* e da comunidade política da União Europeia, trata-se de um processo de integração reiteradamente contestável e que requer sua constante reafirmação, sobretudo em tempos de crises e especialmente após o *Brexit*, de modo que a “Europeidade” passou a constituir uma forma de identificação exclusiva que, sob condições sociais, econômicas e políticas específicas, pode ser vista como ameaçada, por exemplo, em casos de deslocamentos em massa, porém a depender da sua origem e composição.

A ameaça da migração é fundamentalmente uma questão de como os números relativos interagem com as capacidades de absorção e adaptação da sociedade. As percepções sobre quais números são críticos variam amplamente. Essa ameaça atua no nível social quando a população que chega é de origem cultural ou étnica diferente daquela já residente. Ela é amplificada quando os migrantes buscam manter sua identidade em vez de se adaptar à predominante no país de adoção. Obviamente, há um espectro de possibilidades aqui. (Buzan *et al.*, 1993, p. 45, tradução nossa)⁸²

⁸¹ “It is in times of crisis that people show their identitive priorities.”

⁸² The threat of migration is fundamentally a question of how relative numbers interact with the absorptive and adaptive capacities of society. Perceptions of what numbers are critical will vary widely. This threat works on the societal level when the incoming population is of a different cultural or ethnic stock from those already resident. It is amplified when migrants seek to maintain their identity rather than adapting to that prevailing in their adopted country. There is obviously a spectrum of possibilities here.

Porém, segundo Bigo (2002), como a comunidade costuma ser reivindicada pela excludente do não-europeu em relação aos imigrantes de países terceiros, os cidadãos europeus se esquecem de que também são migrantes intra-*Schengen*. Não por acaso, em pesquisas de opinião pública do Eurobarômetro analisadas por Glorius (2018) no Projeto CEASEVAL (“*Evaluation of the Common European Asylum System*”)⁸³, os imigrantes “internos”, nacionais dos Estados-membros da UE, eram vistos positivamente por mais da metade dos entrevistados, enquanto os “externos” eram vistos negativamente por cerca de dois terços dos europeus. Desta feita, na UE a percepção mais negativa da “imigração” refere-se sobretudo aos nacionais de países terceiros, pois a mobilidade dos cidadãos europeus não encontrar-se-ia no espectro ultra politizado da Escola de Copenhague (1998), uma vez que a livre circulação interna no Espaço *Schengen* vem se consolidando como um direito supranacional desde os anos 80, justamente no contexto da Fortaleza Europa.

Diante disso, a “Europeidade” tornou-se um valor a ser protegido e resguardado em termos sociais pelo controle fronteiriço. Historicamente, Balibar (2004) e Velasco (2014) defendem a existência de uma narrativa mítica da “pureza” da identidade cultural europeia que parece remeter ao “choque de civilizações” de Huntington (2013), segundo o qual, em suma, as diferenças identitárias, culturais e religiosas seriam as principais fontes de conflito no mundo pós-Guerra Fria, ao invés das disputas territoriais, ideológicas e econômicas que dominaram o século XX. Securitariamente, Buzan *et al.* (1993) entendem que enquanto a Europa Oriental e Ocidental se enquadram num único complexo de segurança, as relações entre a Europa e o Oriente Médio envolvem dois complexos de segurança tradicionalmente distintos, com a Turquia e o Mediterrâneo atuando como isolantes entre ambos.

Da perspectiva migratória, em que as sociedades se tornaram o foco de uma nova problemática de segurança — sendo que as sociedades tratam, fundamentalmente, de questões de identidade —, as percepções de ameaças e vulnerabilidades adquiriram contornos sociais, em que as construções do “Nós” e do “Outro” são desafiadas pela fragmentação, deslocamento e constelação identitária decorrentes da inevitabilidade da mobilidade humana. Dito isso, a segurança social se tornou uma arena de disputa simbólica na qual a identificação coletiva e as suas chaves identitárias foram mobilizadas e reafirmadas para justificar a (des)securitização da migração na UE, tais como a (supra)nacionalidade e a integração europeias, o Orientalismo de Said (2007) como invenção do Ocidente, as raízes “judaico-cristãs” e islamofóbicas que politizam (ou ultra politizam?) o uso do véu islâmico em democracias liberais e Estados laicos

⁸³ Em português: “Avaliação do Sistema Europeu Comum de Asilo”

como a França, o vago e superestimado temor ao “estilo de vida” estrangeiro que “ameaça” os costumes “locais”, a supremacia da branquitude que inferioriza “pessoas de cor” e migrantes racializados de forma discriminatória.

É por isso que, no contexto em análise, a identificação à “Europeidade” que uniu o “Nós” se deu pela xenofobia, pelo racismo e pela islamofobia, isto é, pela diferenciação excludente do “Outro”, pela discriminação “discriminatória” daquele que é considerado destituído da “Europeidade”, segundo as chaves identitárias acionadas para esse fim. Contudo, isso não significa dizer que a “identidade europeia” seja, essencialmente, xenófoba, racista e islamofóbica, afinal, para autores como Twist (2006), aquela nem chegou a existir, falando-se apenas de representações e identificações que, conforme disposto por Buzan *et al.* (1993), podem surgir sobre qualquer fundamento que se mostre útil, interessante ou significativo àqueles que a instrumentalizam.

Logo, ao se utilizar da retórica do “Nós” e do “Outro” tanto para rechaçar o deslocamento misto (africano, árabe, muçulmano, terceiro-mundista) de 2016 quanto para acolher os refugiados ucranianos (europeus, brancos e cristãos) em 2022, o viés societal restou ainda mais evidente diante das denúncias de racismo por residentes da Ucrânia de origem árabe e africana contra agentes de imigração dos Estados-membros da UE após terem sido impedidos ou preteridos na fila para cruzar as fronteiras dos países vizinhos, levando à acusação de “dois pesos e duas medidas” contra o Bloco (Hankir; Rabah, 2022; McCann; Sienkiewicz; Zard, 2023; Sales, 2023; Zaru, 2022).

A partir desse raciocínio, a securitização da identidade acaba por retratar migrantes e refugiados como ameaças à segurança. Migrantes são, por definição, forasteiros que buscam se estabelecer entre os que estão dentro. Dependendo de quão insular e tradicionalista seja a identidade comunitária da população anfitriã [...], quão culturalmente diferentes os migrantes são de seus anfitriões, da natureza da relação histórica entre a comunidade de recepção e a comunidade de origem dos migrantes, e da magnitude do fluxo migratório, a migração pode ser securitizada como uma ameaça existencial à identidade, à coesão e ao modo de vida da comunidade hospedeira. (Hammerstad, 2014, p. 268, tradução nossa)⁸⁴

⁸⁴ From this reasoning, the securitization of identity ends up casting migrants and refugees as security threats. Migrants are by definition outsiders aiming to come in and settle among the insiders. Depending on how insular and traditionalist the communal identity of the host population is [...], how culturally different migrants are to their hosts, the nature of the historical relationship between host community and migrant sending community, and the sheer magnitude of the migrant influx, migration can become securitized as an existential threat to the identity, cohesion, and way of life of the host community.

Para Bigo (2002), “a criação da distinção entre cidadãos da UE e de países terceiros alterou a relação com a identidade, criando uma associação do imigrante apenas com os cidadãos de países terceiros ou ‘pessoas de cor’” (p. 80, tradução nossa)⁸⁵. Dessa forma, por estar fortemente pautada por marcadores identitários, a (des)securitização da migração na União Europeia configurou-se, na realidade, como uma (des)securitização de identidades. Isso porque a questão migratória encontra-se não somente ultrapolitizada, mas também atravessada pelo legado histórico europeu de colonização, ocidentalismo e racialização do Sul Geopolítico, que não pode ser desconsiderado. Isso porque, apesar dos contornos geopolíticos de cada crise refugiada, o viés societal complementou os processos de (des)securitização, uma vez que a migração não se reduz a meros interesses políticos, pois envolve dinâmicas identitárias inerentes a um mundo tão diverso e globalizado. Ignorar uma das perspectivas, política ou societal, levaria a conclusões incompletas e distantes da realidade.

Por um lado, para O’Neill (2006), a União Europeia precisa fortalecer a sua identidade coletiva para que se sinta menos ameaçada pelas diferenças sociais, especialmente diante de deslocamentos em massa por razões humanitárias, como durante a crise refugiada síria. Por outro lado, para Bigo (2002), a imigração tem sido continuamente vista, sobretudo na Europa Ocidental enquanto destino migratório e no Espaço *Schengen* de livre circulação interna, como uma problemática que não pode ser resolvida por “*law making*”, isto é, seguindo “as regras do jogo” do Estado de Direito. Contudo, para Neal (2009), a identidade europeia, seja esta política, institucional ou popular, é o verdadeiro problema, haja vista que a migração sempre ocorreu e continuará a ocorrer, assim como se deu desde o início das sociedades humanas.

Nesse sentido, Nail (2016) argumenta que o movimento migratório, mesmo em larga escala, não constitui a verdadeira crise ou anomalia histórica, mas sim a própria construção da Fortaleza Europa, pois “se os maus-tratos, a marginalização e as recentes mortes de migrantes europeus são tão deploráveis, é porque a Europa criou um sistema social que tornou isso uma realidade” (p. 160, tradução nossa)⁸⁶. Ademais, a força da (des)securitização da migração pela chave identitária na comunidade europeia advém da disseminação “espontânea” da intolerância e do preconceito racista generalizados e pela sua “contaminação” por visões de “lei e ordem” — ainda que extraordinárias — em relação, principalmente, aos estrangeiros “externos”, ratificando medidas de segurança no âmbito da migração (Bigo, 2002).

⁸⁵ “The creation of the distinction between EU and non-EU citizens has changed the relation to identity by creating an association of immigrant only with third-country nationals or ‘colored people.’”

⁸⁶ “If the mistreatment, marginalization, and death of recent European migrants is so deplorable, it is because Europe has created a social system that has made this a reality.”

Todavia, conforme já alertado por Ferris (1994), Waever (1995) e O’Neill (2006) acerca do enfoque societal do Norte Geopolítico sobre a migração, “se a política de segurança for justificada por motivos essencialmente racistas, isso retroalimentará o fortalecimento das correntes racistas na sociedade.” (Smith, 1992, p. 31 *apud* Ferris, 1994, p. 409, tradução nossa)⁸⁷, conforme apontadas pela acusação de “dois pesos e duas medidas” decorrente do contraste das abordagens do Acordo UE-Turquia (2016) e da Diretiva de Proteção Temporária (2022) — esta de viés humanitário e aquela, com base na segurança —, configurando a securitização e posterior dessecuritização de migração pela União Europeia, respectivamente.

Não por acaso, Buzan *et al.* (1993) salientam que a segurança societal não deve ser idealizada como algo positivo e um objetivo político a ser alcançado, pois tende a gerar mais problemas de segurança, bem como de ordem política e social, do que soluções efetivas, mascarando a opção ideal pela insegurização ou *asecurity* ao invés da preferência da Escola de Copenhague pela dessecuritização, que tende a perpetuar o *continuum* de (in)segurança. Isso porque, do ponto de vista da segurança — não de securitização — o ideal não é alocar o deslocamento humano, as constelações identitárias, as crises refugiadas ou a integração comunitária como assuntos de segurança e em termos de ameaça existencial, mas lidar com tais questões e intercorrências normais como parte da política ordinária, pelo “*law making*” que garanta o devido processo legal e a proteção dos direitos fundamentais, sob o risco de subverter o Estado de Direito e perpetuar um estado de exceção.

4.2 (Des)Securitização de identidades: Xenofobia, Racismo e Islamofobia na UE

Na Fortaleza Europa, a relação entre (des)securitização da migração pelas chaves identitárias — (des)securitização de identidades — e xenofobia, racismo e islamofobia é interligada e complexa. Isso porque, ao mesmo tempo em que esses fenômenos são efeitos colaterais da (des)securitização, eles também servem de instrumentos discursivos e condições estruturais para que a migração seja (des)securitizada pelas chaves identitárias, num ciclo que tende a se retroalimentar, perpetuando um *continuum* de (in)segurança na União Europeia. Nesse sentido, a (des)securitização não se dá uniforme, legítima e merecidamente a todos os migrantes, conforme se constatou por meio do Acordo UE-Turquia e da Diretiva de Proteção Temporária no que se refere às as crises migratória e refugiada de 2016 e 2022, respectivamente,

⁸⁷ “If security policy is justified on essentially racist grounds, that will feed back to strengthen racist currents in society.”

razão pela qual as chaves identitárias modulam os avanços e recuos ao longo do espectro copenhaguiano, securitizando, dessecuritizando e ressecuritizando a migração na Fortaleza Europa.

Existe, no entanto, uma ligação mais indireta entre a política de migração na UE e o racismo e a xenofobia. Enfatizar as restrições e o controle implica um retrato negativo dos grupos de migrantes. Tal política corre o risco de sustentar expressões públicas de racismo e xenofobia no atual contexto político. Os grupos visados muitas vezes têm uma ligação explícita com a história colonial da Europa e/ou foram tradicionalmente submetidos a estereótipos racistas, como os ciganos. (Huysmans, 2000, p. 764, tradução livre)⁸⁸

Nesse contexto, a instrumentalização das chaves identitárias para fins de (des)securitização revela um viés racial e cultural, isto é, societal, que complementa a lente analítica da política, pois esta não a sustenta sozinha. Dito isso, a (in)segurança político-societal normaliza narrativas e legitima práticas discriminatórias contra certos grupos migrantes por meio de um controle de fronteiras seletivo e excludente, razão pela qual reconhece-se a construção também de uma fronteira identitária, entre o “Nós” e os “Outros” (Bigo, 2002). Na Fortaleza Europa, a linha que interliga os temas de migração e identidade coletiva é tênue, assim como entre segurança e securitização. Não por acaso, a Escola de Copenhague (1998) é de origem europeia e refletiu sobre a segurança societal com base na conturbada experiência da Europa com o multiculturalismo após inúmeras disputas não somente territoriais, mas também por razões étnicas, identitárias e de pertencimento.

Com efeito, a migração decorre do deslocamento humano, sendo parte da sua própria natureza, e desde a criação dos Estados nacionais implica na entrada e saída de espaços soberanos delimitados por dinâmicas de poder. A identidade coletiva configura uma ampla arena de debates e percepções que não possui uma definição comum e objetiva ou de significação única, pois se trata de uma questão intersubjetiva e que adquire relevância política especialmente quando a diferenciação inerente ao processo de identificação se torna excludente e, portanto, discriminatória. Para autores como Hall (2003), as sociedades multiculturais não são novas, tendo tornado-se a regra em vez da exceção após a expansão europeia durante o século XV. A miscigenação étnica e cultural é produto do movimento e da migração enquanto

⁸⁸ There is, however, a more indirect connection between migration policy in the EU and racism and xenophobia. Emphasizing restrictions and control implies a negative portrayal of groups of migrants. Such a policy risks sustaining public expressions of racism and xenophobia in the present political context. The targeted groups often have an explicit link to Europe’s colonial history and/or have traditionally been subjected to racist stereotyping, such as the gypsies.

condições definidoras da humanidade: os grandes impérios grego, romano, islâmico, otomano e europeu foram todos, do seu próprio modo, multiétnicos e multiculturais, apesar de suas fronteiras, barreiras e fortalezas. Ainda assim, os “bárbaros” foram atribuídos como uma das causas da queda do Império Romano, tornando-se o estrangeiro não apenas o diferente, mas aquele cujas invasões contribuíram à transição da Europa ao período medieval.

Tendo em vista que os seres humanos se deslocam por diversas razões, tais como desastres naturais e mudanças climáticas, guerras e conflitos, conquistas e secessões, em busca de trabalho e pela falta de oportunidades, por repressão política e perseguição, (sub)desenvolvimento econômico e para fins de reunificação familiar, pode-se dizer que o movimento é implacável e a mudança, inevitável. Sejam pessoas, países, corporações, governos, rearranjos políticos, mobilizações sociais ou transformações culturais, a inércia é superestimada e insustentável, assim como a impenetrabilidade das fronteiras, a homogeneidade nacional e a pureza cultural. Segundo Velasco (2014), “a exclusão do imigrante hoje, na UE, é em grande medida empreendida por meio da racialização do outro (...)” (p. 50) e está relacionada a um processo de produção de inseguranças (não de seguranças) no qual a “(...) a minoria revela a existência de uma lacuna na identificação da maioria (que é uma concepção da modernidade) com a nação.” (p. 50).

Tradicionalmente associadas a grupos de extrema-direita, supremacistas brancos e nativistas extremistas, estas narrativas, apelando a receios profundos sobre a migração como uma ameaça cultural, começaram a ganhar popularidade entre os principais partidos, políticos culturalmente conservadores e especialistas nos EUA, no Reino Unido e na Europa continental, segundo a qual a ‘imigração em massa’ está levando à ‘demasiada diversidade’, colocando sob pressão a coesão social e excedendo a ‘capacidade de absorção’ das sociedades de destino. (Haas, 2024, p. 10, nossa tradução)⁸⁹

É por isso que, no sistema criado pela Fortaleza Europa, o tema da migração mobiliza tão fortemente a questão identitária, conforme preconizado por Nail (2016). Nesse sentido, as crises migratórias que atingem a UE expõem a verdadeira crise interna, cujo dilema recai em como a integração político-territorial e a identificação cultural se influenciam mutuamente sob a narrativa societal do “Nós” e do “Outro”. Logo, o termo “crise” é polêmico e ambíguo,

⁸⁹ Traditionally associated with far-right, white supremacist and extreme nativist groups, these narratives, appealing to deep fears about migration as a cultural threat, have started to gain currency among mainstream parties, culturally conservative politicians and experts in the US, the UK and continental Europe, according to whom ‘mass immigration’ is leading to ‘too much diversity’, putting social cohesion under pressure and exceeding the ‘absorption capacity’ of destination societies.

enquanto o multiculturalismo, as migrações “externas” e os cidadãos de segunda classe são tidos como uma crise para a União Europeia, do contrário, a Fortaleza Europa configura um problema que busca resistir a tais fenômenos vistos como normais ao deslocamento humano (Neal, 2009). No cerne da questão encontra-se uma minoria racializada e excluída cuja securitização pela União Europeia decorre da sua elevação a uma ameaça societal à “Europeidade” e, portanto, à sua integração comunitária, uma vez que as pedras angulares do Bloco.

Porém, tal “lacuna na identificação da maioria” (Velasco, 2014) não somente decorre do caráter forjado dessa “Europeidade” discriminatória, como também é instrumentalizada de acordo com os interesses da ultrapolítica da (des)securitização. Nesse ínterim, a “violência uniformizadora” pode ser a solução para aliviar a incerteza societal que permeia a securitização da minoria enquanto ameaça à maioria, sendo um dos meios pelos quais a ilusão de identidades fixas é produzida e a impossibilidade de eliminação das diferenças é remediada (Velasco, 2014). Ademais, segundo Buzan *et al.* (1993) o racismo é um sentimento generalizado e politicamente potente, uma vez que o “paroquialismo étnico e cultural” contra imigrantes “de cor” ou de culturas diferentes é uma força política mais mobilizadora do que o cosmopolitismo, pois o “medo de ser inundado” por estrangeiros é de fácil instrumentalização na agenda política como uma questão de segurança, pois tende a se reproduzir na História.

Para Fekete (2009), a característica definidora de tanto ódio e violência a imigrantes e refugiados é o chamado “nativismo”, que busca consolidar a cultura majoritária contra a “aculturação” ou diversidade societal por meio da limpeza cultural da Europa de influências estrangeiras, especialmente da religião do Islã, tornando-se parte de políticas governamentais oficiais. Não por acaso, os dois princípios nativistas básicos são a assimilação e a exclusão contra minorias que não se assimilam, em claro ataque ao multiculturalismo e ao pluralismo em favor da nova definição de igualdade baseada na similaridade cultural em oposição à diferença, minando os próprios valores que fundamentam a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950). Ainda, a demonização de requerentes de asilo, imigrantes ilegais e migrantes econômicos em nome da prosperidade econômica e da identidade nacional sinalizaria o surgimento de um “novo racismo” contra estrangeiros.

Foi por meio do debate sobre identidade nacional, que logo se abriu em toda a Europa, que o Estado buscou conduzir a política de ‘relações raciais’ do multiculturalismo para o monoculturalismo e a homogeneização cultural. Em cada país, o debate sobre identidade nacional se fundiu em torno de um padrão de eventos e temas específicos para aquele país; com novas direções políticas enxertadas nas abordagens tradicionalmente adotadas em relação às

comunidades minoritárias. Cada nação caminha em direção ao modelo assimilacionista de uma forma que seja consonante com os mitos sobre os quais essa nação foi construída. Na Holanda, o tema do debate nacional tem sido ‘padrões e valores’; na Suécia e na Noruega, barreiras culturais à inclusão; no Reino Unido, ‘coesão comunitária’; na França, o princípio da *laïcité* (laicismo estatal); na Alemanha, a primazia da *‘Leitkultur’* (cultura dominante); na Dinamarca, a ‘cultura intolerante’ entre os imigrantes que impede a integração; na Espanha, segurança pública e criminalidade. Mas, embora os termos pelos quais o debate é apresentado sejam diferentes, ele está sempre ligado às comunidades e culturas imigrantes e à ameaça que as políticas multiculturais representam aos valores fundamentais, à homogeneidade cultural e à coesão social. (Fekete, 2009, p. 52-53, tradução nossa)⁹⁰

Nesta senda, segundo Fekete (2009) “o Estado de segurança exige uma política cultural em relação às minorias baseada na homogeneização cultural e na assimilação forçada. Ele evita o pluralismo e teme a diversidade.” (p. 66, tradução nossa)⁹¹. Assim, diante da relação recíproca entre xenofobia e racismo, o srilankês Ambalavaner Sivanandan alcunhou o termo “xenorracismo” (Fekete, 2009), que seria um “novo racismo” baseado para além da “codificação por cores”, pois igualmente dirigido a brancos pobres deslocados, como no caso dos poloneses no Reino Unido. Isto é, trata-se de um racismo em conteúdo, mas xenófobo na forma, ou seja, configuram práticas racistas, como demonização e exclusão, *apartheid*, atribuição de bodes expiatórios, vitimização e detenção, mas dirigidas contra estrangeiros empobrecidos, independente da sua “cor”, utilizando-se de mecanismos legais, estruturais e institucionais. Nesse sentido, Balibar e Wallerstein (1991) entendem o “neorracismo” como:

[...] — um verdadeiro ‘fenômeno social total’ — inscreve-se em práticas (formas de violência, desprezo, intolerância, humilhação e exploração), em discursos e representações que são outras tantas elaborações intelectuais do fantasma da profilaxia ou da segregação (a necessidade de purificar o corpo social, de preservar a ‘própria’ ou a ‘nossa’ identidade de todas as formas de

⁹⁰ It was via the debate on national identity, which soon opened up across Europe, that the state sought to steer ‘race relations’ policy away from multiculturalism towards monoculturalism and cultural homogenisation. In each country, the national identity debate coalesced around a pattern of events and themes specific to that country; with new policy directions grafted on to the approaches traditionally adopted towards minority communities. Each nation moves towards the assimilationist model in a way that is consonant with the myths upon which that nation has been built. In the Netherlands, the theme of the national debate has been ‘standards and values’; in Sweden and Norway, cultural barriers to inclusion; in the UK, ‘community cohesion’; in France, the principle of *laïcité* (state secularism); in Germany, the primacy of the *‘Leitkultur’* (leading culture); in Denmark, the ‘intolerant culture’ among immigrants that prevents integration; in Spain, public safety and crime. But even though the terms through which the debate is entered differ, it is always linked back to immigrant communities and cultures and the threat that multicultural policies pose to core values, cultural homogeneity and social cohesion.

⁹¹ “The security state demands a cultural policy towards minorities based on cultural homogenisation and forced assimilation. It eschews pluralism and fears diversity.”

miscigenação, cruzamento ou invasão) e que se articulam em torno de estigmas de *otherness* (nome, cor da pele, práticas religiosas). (p. 17-18, tradução nossa)⁹²

Isto é, tratar-se-ia de um “racismo sem raça”, em que a diferença cultural substituiu o critério biológico e fenotípico como justificativa para a exclusão. Com efeito, o “neoracismo” é um racismo da era da “descolonização”, na qual reverteu-se o sentido dos movimentos populacionais entre as antigas colônias e suas metrópoles sob o pretexto de proteger a cultura europeia e o modo de vida europeu da “Terceira-Mundização”. Na Fortaleza Europa, o novo racismo concentra-se na questão da migração “externa” do *foreign foreigner*, em razão da “intransponibilidade das diferenças culturais” e da “incompatibilidade de estilos de vida e tradições” devido à nocividade da abolição de fronteiras. É por isso que o antissemitismo durante a segunda guerra mundial (1939-1945) e a islamofobia após os ataques de 11 de setembro de 2001 são considerados como exemplos do “racismo diferencialista”, pois incompatível com a “Europeidade” que se reivindica proteger (Balibar; Wallerstein, 1991).

Todavia, Hall (2003) bem pontua que o racismo biológico e a discriminação cultural não constituem duas espécies distintas, mas como pertencentes ao mesmo gênero, do racismo mais amplo, de modo que, geralmente, os discursos das diferenças fenotípicas e sociais são articuladas e combinadas simultaneamente e de forma complementar. Dito isso, migrantes podem ser racializados por razões biológicas, culturais e religiosas, inclusive ao mesmo tempo e em razão da sua origem estrangeira (xenofobia), evidenciando as muitas formas de racismo decorrentes da construção negativa, por meio de narrativas e práticas sociais, no caso da Fortaleza Europa, em detrimento de migrantes “externos” e “de cor” do Sul Geopolítico — terceiro-mundistas (por vezes denominada de “pobrefobia”) — e muçulmanos.

É por isso que o racismo não é tido como resultado da ignorância, mas sim como uma ferramenta de domínio e exploração, cujo significado é “flutuante”, isto é, móvel, segundo Hall (*apud* Proglío, 2021). Desse modo, o racismo tende a se renovar, adaptando-se e mudando de aparências que reflitam as transformações culturais, razões pelas quais se fala em “xenoracismo”, “neoracismo” ou “novo racismo” que reconfiguram categorias raciais e atualizam os arquétipos construídos desde a colonização europeia em relação aos povos colonizados. Para Grechi (2021), “*misrecognition of the Other leads to racism*” (p. 96), isto é,

⁹² [...] - a true 'total social phenomenon' - inscribes itself in practices (forms of violence, contempt, intolerance, humiliation and exploitation), in discourses and representations which are so many intellectual elaborations of the phantasm of prophylaxis or segregation (the need to purify the social body, to preserve 'one's own' or 'our' identity from all forms of mixing, interbreeding or invasion) and which are articulated around stigmata of otherness (name, skin colour, religious practices).

o não reconhecimento do “Outro” leva ao racismo, que não se trata de uma “doença individual”, mas resulta de uma estrutura de poder que reproduz a hierarquização do mundo por chaves identitárias instrumentalizadas em critérios de oportunidade e conveniência por parte dos seus articuladores (Chamber, 2008 *apud* Grechi, 2021). Nesse sentido, para Velasco (2014), a “hierarquização de culturas” refere-se ao:

[...] ‘racismo diferencialista’ em relação aos imigrantes, que manifesta um ideal de pureza cultural e incompatibilidade entre culturas. Elas devem ser separadas para que se preservem a identidade e a ordem nacionais, essencialmente limitadas pelas fronteiras, que, se dissolvidas, implicarão o choque cultural e o conseqüente conflito social. Ainda que esse tipo de racismo não seja exclusivo da contemporaneidade, pois a própria concepção de raça historicamente serviu à diferenciação cultural, ele se manifesta hoje como uma das principais formas de exclusão social num mundo em que a divisão rígida entre culturas se mostra impraticável. O racismo biológico tampouco desapareceu, mas hoje não é mais socialmente admissível sustentar a diferença das raças com base na ciência. Em seu lugar, os discursos políticos se apoiam na ‘inclusão diferencial’ e, a partir dela, excluem, de uma forma mais sutil e encoberta, pretensamente respeitando as diferenças. (Velasco, 2014, p. 119)

Segundo Taguieff (*apud* Taras, 2012), a xenofobia seria um proto racismo, pois de um lado tem-se a xenofobia — rejeição, hostilidade e aversão ao estrangeiro — e de outro, o etnocentrismo — de distanciamento, supremacia e inferiorização dos “Outros” que não são como “Nós” —, ambos formas de exclusão das diferenças. Não por acaso, Taras (2012) entende o racismo como um conceito multidimensional e multiforme. Multidimensional, pois já produziu o antissemitismo e a anti-negritude, e no século XXI seguiu com o antiarabismo e o anti-islamismo, a islamofobia, decorrentes da construção de um racismo cultural, e que exige a remoção do “Outro” do território ocupado pelo “Nós”. Multiforme, porque se dá por meio de atitudes hostis — opiniões, crenças, estereótipos — que levam à estigmatização — insultos, ameaças, discurso de ódio —, inclui comportamentos e práticas sociais que racializam as relações humanas, envolve instituições que podem perpetuar ações excludentes ou discriminatórias, e compreende narrativas ou discursos ideológicos, que indispõem grupos.

Na Europa, com os ataques do 11 de setembro, o terrorismo tornou-se sinônimo de islamofobia, e a xenofobia reflete um racismo cultural anti-imigrante, do qual “os xenóforos veem os imigrantes como pessoas vindas de terras estrangeiras, especialmente não-europeias, e pessoas que não são racialmente caucasianas ou religiosamente judaico-cristãs.” (Taras, 2009,

p. 93, tradução nossa)⁹³, sendo que o público europeu comumente associa os imigrantes “externos” a problemas como segurança, terrorismo e desemprego, levando à sua estigmatização, criminalização e consequente “discriminação discriminatória” (Schnapper, 1998 *apud* Balibar, 2004). É por isso que a construção do “inimigo” imigrante não-europeu é racial e culturalmente carregada, o que influencia negativamente a opinião pública e como a imigração é tida como um problema de segurança, levando à sua securitização, pois “na Europa, é o migrante não-europeu que desencadeia a reação em cadeia resultando no sentimento anti-imigração.” (Taras, 2009, p. 74, tradução nossa)⁹⁴.

Após o 11 de setembro, os parâmetros do xenorracismo institucionalizado – anti-estrangeirismo – foram expandidos para incluir comunidades étnicas minoritárias que se estabeleceram na Europa há décadas, simplesmente por serem muçulmanas. Como o islamismo agora representa uma ‘ameaça’ à Europa, seus residentes muçulmanos, mesmo sendo cidadãos, mesmo tendo nascido na Europa, estão presos no ciclo cada vez maior do xenorracismo. Eles não ameaçam a Europa apenas como o ‘inimigo interno’ na guerra contra o terror; sua adesão às normas e valores islâmicos ameaça a própria noção de europeidade. Sob o disfarce de patriotismo, desencadeou-se um racismo anti-islâmico generalizado que ameaça destruir a própria estrutura do multiculturalismo. (Fekete, 2009, p. 44, tradução nossa)⁹⁵

Para Geisser (*apud* Taras, 2009), “*experts* do medo” coordenam um processo que cria um Islã “imaginário”, pois é representado no discurso de segurança como uma ameaça nacional. Porém, assim como o misticismo da “identidade coletiva”, apesar do seu caráter fantasioso, tais representações encontram-se ancoradas em construções sociais que mudam de forma e conteúdo ao longo do tempo, à medida que novos agentes entram em jogo e novas solidariedades ou animosidades são estabelecidas entre grupos “internos” e “externos”, rearranjando critérios de pertencimento e exclusão entre eles. Tal dinâmica foi justamente observada diante da mudança de comportamento da UE em relação às crises refugiadas em 2016 e em 2022, não somente em razão das medidas adotadas em cada época, mas sobretudo

⁹³ “Xenophobes see immigrants as people coming from foreign, especially non-European, lands and people who are not racially Caucasian or religiously Judeo-Christian.”

⁹⁴ “In Europe it is the non-European migrant that triggers the chain reaction resulting in anti-immigration sentiment.”

⁹⁵ Post-September 11 the parameters of institutionalised xeno-racism – anti-foreignness – have been expanded to include minority ethnic communities that have been settled in Europe for decades, simply because they are Muslim. Since Islam now represents ‘threat’ to Europe, its Muslim residents, even though they are citizens, even though they may be European-born, are caught up in the ever-expanding loop of xeno-racism. They do not merely threaten Europe as the ‘enemy within’ in the war on terror, their adherence to Islamic norms and values threatens the notion of Europeanness itself. Under the guise of patriotism, a wholesale anti-Islamic racism has been unleashed that itself threatens to destroy the fabric of multiculturalism.

pela comoção pública e midiática a cada caso. A solidariedade europeia aos ucranianos restou claramente contrastante à hostilidade dispensada aos sírios e africanos, em que pese as condições mais precárias das embarcações no Mar Mediterrâneo e os constantes afogamentos.

Uma explicação para essa hostilidade pode ser o conceito geisseriano de “quimeras” — monstros, demônios, criaturas míticas fantásticas — associadas ao “Outro”, cujas qualidades reais são convenientemente ignoradas para facilitar o seu processo de demonização, que configura um esforço deliberado e artificial de estigmatização dos grupos “externos” indesejados. Para tanto, o “Nós” reivindica um direito “natural” e um “imperativo moral” de perseguição e preconceito contra o “Outro”, o que, no contexto da Fortaleza Europa, já se tornou parte do tecido identitário do grupo “interno”. Nesse sentido, apesar da proteção da comunidade intra-*Schengen* à imigração “externa” ser reivindicada como legítima do ponto de vista moral e jurídica por parte da União Europeia, Taras (2009) entende que as questões da identidade e (in)segurança coletivas tornaram-se uma obsessão que subjuga migrantes “externos” a uma lei e ordem igualmente obsessiva.

Os mitos da migração são constantemente defendidos e reciclados, não porque os seus proponentes necessariamente acreditem neles, mas principalmente porque servem interesses poderosos e agendas políticas. É importante ressaltar que os conceitos errados sobre a migração, ou os ‘mitos da migração’, não são independentes, mas são os alicerces de histórias ou narrativas mais gerais que o público está sendo informado sobre a imigração. Estas narrativas retratam a migração como uma ameaça ou uma solução, ou retratam grupos específicos de migrantes alternativamente como heróis, vítimas ou vilões. Pela sua própria natureza, essas narrativas de migração são simplistas e tendenciosas porque servem interesses específicos, geralmente na forma de atrair eleitores, apoio político ou financiamento. Para serem convincentes, essas histórias precisam ressoar com as preocupações, emoções e medos reais das pessoas e soar internamente coerentes. (Haas, 2024, p. 8, tradução livre)⁹⁶

Insta salientar, novamente, que a lei e a ordem não se aplicam igualmente pela UE a todos os migrantes, sobretudo se um grupo é percebido mais como “interno” do que “externo”, conforme se deu com os ucranianos durante a crise refugiada. A despeito das motivações e fatores políticos que evidentemente influenciam e até mesmo norteiam as dinâmicas entre

⁹⁶ Migration myths are constantly advocated and recycled, not because their proponents necessarily believe them, but primarily because they serve powerful interests and political agendas. Importantly, misconceptions of migration, or ‘migration myths’ do not stand on their own, but are the building blocks of more general stories, or narratives, that the public are being told about immigration. These narratives portray migration either as a threat or a solution, or they depict particular groups of migrants alternatively as heroes, victims or villains. By their very nature, such migration narratives are simplistic and biased because they serve particular interests, usually in the form of attracting voters, political support, or funding. In order to be convincing, such storylines need to resonate with people’s real concerns, emotions and fears and sound internally coherent.

grupos — afinal, a receptividade ucraniana foi potencializada com a invasão russa à Ucrânia em 2022 em comparação à sua “mera” anexação da Península da Crimeia em 2014 —, o “perfilamento societal” (englobando as dimensões racial, religiosa, cultural e social) faz parte do tabuleiro geopolítico ao passo que medidas de segurança ou acolhimento adotadas pelos países de destino impactam a vazão, direcionamento e situação jurídico-administrativa dos fluxos migratórios decorrentes de conflitos armados ou violações de direitos humanos.

Na Fortaleza Europa, a prática do perfilamento “societal” (pois não se dá apenas em termos raciais) cria um padrão de caracterização e comportamental tanto ao “Nós” quanto ao “Outro”. Parafraseando Hall (2003) em relação ao “ser britânico”, pode-se dizer que a “Europeidade” sempre foi racializada pela “pureza” e “homogeneidade”, conotando a “branquidade” e o eurocentrismo, do mesmo modo que o “não-europeu”, o migrante “externo”, o *foreign foreigner* tornou-se, precipuamente, um problema de segurança, pois igualmente racializado pela sua “heterogeneidade” e diversidade que ameaçam o *status quo* político-societal. Em sua busca para compreender o fenômeno da xenofobia, Taras (2009) destaca a proposta de Tzvetan Todorov, segundo o qual a crítica ao “Outro”, na verdade, é uma (auto)crítica ao “Nós”. A incompatibilidade do “Outro” ao “Nós” pode decorrer da própria incompatibilidade fática do “Nós” com o ideal de “Nós” socialmente construído e igualmente imaginário que se reivindica proteger da “invasão bárbara”.

Conforme pontuado por Bigo (2002), os europeus também se esquecem que, apesar da abolição das fronteiras intra-*Schengen*, ou justamente em razão do espaço de livre circulação interna, também são imigrantes e que a mobilidade humana se tornou a norma na União Europeia. A integração política da UE e a sua longevidade comunitária dependem da liberdade de movimento mais do que da sua fortificação externa, que configura a verdadeira “falha na matrix” das migrações — a crise identificada por Neal (2009) e Nail (2016) — ao promover a contenção, clandestinidade e desumanização migrantes ao invés de fomentar canais regulares, ordeiros e humanizados de deslocamento. Dito isso, ao invés de romper com o *continuum* de (in)segurança, a União Europeia retroalimenta a (des)securitização da migração que, ao se dar através das chaves identitárias, tende a reproduzir desigualdades sociais e realidades perversas a grupos mais vulneráveis, como refugiados e migrantes econômicos do Sul Geopolítico, justamente os alvos da hostilidade europeia.

Tendo em vista que a (in)segurança societal refere-se a ameaças em termos identitários e politicamente significativas (Buzal *et al.*, 1993), a (des)securitização de identidades pela União Europeia parece, então, sustentar-se sobre três grandes pilares: xenofobia, racismo e islamofobia. Nesse contexto, a xenofobia costuma ser acionada diante da origem

extracomunitária e terceiro-mundista dos *foreign-foreigners* em contraposição à dimensão intracomunitária e europeia dos migrantes “internos”. O racismo compreende fatores biológicos/fenotípicos e culturais/eurocêntricos, em que a supremacia da branquitude subjuga minorias “de cor” também abordadas pelo Orientalismo “como um estilo ocidental para dominar, reestruturar e ter autoridade sobre o Oriente.” (Said, 2007, s.n.). Ainda, a islamofobia decorre de uma forte reação mútua entre o Islã e o Cristianismo, ambos sensíveis à penetração de ideias, práticas e valores um do outro, por vezes visível através do debate entre secularismo e o uso do véu islâmico em países europeus, como a França, por exemplo (Velasco, 2014).

Nas crises refugiadas de 2016 e 2022, o tripé da xenofobia, racismo e islamofobia estabeleceu a (in)compatibilidade dos migrantes “externos” à “Europeidade” por meio das chaves identitárias, de modo que o (não) pertencimento, ultrapolitizado pela (des)securitização da migração, refletiu-se na inclusão/exclusão de fluxos migratórios (i)legítimos e (in)desejados, pois percebidos como “amigos”/“inimigos” e, portanto, uma forma de “reafirmção”/“ameaça”, respectivamente, à integração política da UE e à liberdade de circulação intra-*Schengen*. Todavia, diante da xenofobia “pan-europeia” dirigida contra o Sul Geopolítico e em especial contra o Islamismo, Taras (2012) afirma que o viés societal da construção de ameaças externas busca compensar as forças centrífugas internas que ameaçam a integração europeia, conforme se deu com o *Brexit* durante a crise migratória de 2016 e com a invasão russa à Ucrânia em 2022.

A resposta beneficente aos cidadãos ucranianos em fuga representa um ponto de partida marcante. ‘Há uma diferença em acolher os ucranianos não apenas por razões políticas – você sabe, para combater a Rússia como o agressor aqui – mas também porque os ucranianos são, em grande parte, europeus cristãos brancos, em vez de indivíduos do Oriente Médio e africanos que buscam segurança’, Daphne Panayotatos, porta-voz da Europa na *Refugees International*, disse à *TIME* em 23 de fevereiro. (Ferris-Rotman, 2022, tradução nossa)⁹⁷

Não por acaso, a (in)segurança societal leva em conta como as questões de comunitarismo e identidade coletiva “podem desempenhar um papel fundamental na determinação não apenas do ritmo e do escopo, mas também do sucesso ou fracasso do processo

⁹⁷ The beneficent response to fleeing Ukrainian citizens represents a marked departure. “There’s a difference in welcoming Ukrainians not just for the political reasons—you know, to counter Russia being the aggressor here—but also because Ukrainians are largely white, Christian Europeans rather than Middle Eastern and African individuals who are seeking safety,” Daphne Panayotatos, advocate for Europe at Refugees International, told *TIME* on Feb. 23.

de integração europeia” (Buzan *et al.*, 1993, p. 3, tradução livre)⁹⁸. Nesta senda, a problemática reside não somente na expansão dos assuntos de segurança para lidar com questões societais cujos desafios decorrentes da sociedade globalizada não devem ser tratados fora do ordenamento jurídico, mas outrossim, em como a (des)securitização de identidades contribui à reprodução de discriminações e exclusões, perpetuando desigualdades, precariedades e a letalidade da migração a deslocados do Sul Geopolítico. Ainda, a primazia da segurança político-societal em detrimento de direitos fundamentais fragiliza o Estado de Direito, que pressupõe a garantia da igualdade, da legalidade e da justiça social para todos.

Com efeito, o argumento de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos viola a soberania estatal não procede, uma vez que o Artigo 9º da Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados dispõe que:

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Diante disso, a articulação da migração e do refúgio alinhada à segurança — e não à securitização — político-societal é legalmente compatível com o respeito e a garantia dos direitos humanos, devendo prevalecer na União Europeia, berço dos documentos internacionais sobre o tema, independentemente das chaves societais que permeiam a diversidade dos povos. Isso porque a identificação e a diferenciação não precisam se dar de forma discriminatória, pois para além do dever internacional de proteção aos deslocados, tratam-se de pessoas cujo “direito a ter direitos” arendtiano decorre da humanidade comum a todos, a despeito do país de origem, da cor da pele, da identificação cultural e do alinhamento político ou religioso de cada um (Sartoretto, 2018). Na realidade, a “ameaça existencial” recai justamente sobre os migrantes e refugiados — assim como sobre os códigos jurídicos e as instituições que visam protegê-los — cujos trajetos são cada vez mais obstruídos por barreiras físicas, burocráticas e políticas, são eles os verdadeiramente afetados pela insegurança e os únicos que podem reivindicá-la para fins de sobrevivência e proteção.

⁹⁸ “may play a key role in determining not just the pace and scope, but also the success or failure, of the European integration process”

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A versão final deste trabalho é muito diferente do seu projeto inicial. Ao longo da pesquisa, muitas modificações foram propostas e adotadas, novas percepções foram sendo descobertas, e a análise crítica foi sendo refinada, chegando-se, assim, a estas considerações finais. Inicialmente, o trabalho seria intitulado “A securitização de nacionalidades na Europa frente o acolhimento seletivo das crises de refugiados síria (2015) e ucraniana (2022)”. Com efeito, a Teoria da Securitização (1998) sempre se colocou como o referencial teórico norteador deste trabalho, mas a ameaça existencial percebida era a da “nacionalidade” no contexto da seletividade de tratamento às crises síria e ucraniana na Europa. Essencialmente, a ideia primordial se manteve, porém, com o início da pesquisa, alguns conceitos tornaram-se problemáticos ou muito limitados.

Primeiramente, a proposta do “acolhimento seletivo” passou a ser ancorada na gestão fronteiriça das fronteiras externas pela União Europeia, e não somente “na Europa”. Dito isso, os objetos de estudo tornaram-se mais concretos, decorrentes do Acordo UE-Turquia (2016) e da Diretiva de Proteção Temporária (2022) como medidas sucessivas às crises de refugiados síria e ucraniana. Ainda que ambas reflitam o viés seletivo inicialmente identificado, o conceito de “ambivalência” do controle fronteiriço refletiu sobre como a mesma abordagem da externalização de fronteiras adotou “sentidos” opostos na gestão fronteiriça, ora de exclusão, ora inclusiva, no contexto de cada crise refugiada. Ademais, a ênfase na atuação da UE sobre o controle das fronteiras externas permitiu que a análise dos objetos de estudo se desse de forma mais objetiva, com base nos critérios jurídicos e políticos de cada medida.

Continuamente, a “nacionalidade” refere-se apenas ao vínculo jurídico-protetivo entre cidadãos e seus Estados de origem, sendo somente uma das facetas do fenômeno migratório. Isto é, o critério da nacionalidade não era suficiente para representar a problemática do controle das fronteiras não apenas territoriais, mas sobretudo identitárias. Com isso, em vez de “nacionalidades”, a securitização tornou-se das “identidades”, uma vez que o conceito abarca um conjunto de características que se enquadram no entendimento do setor societal da Escola de Copenhague (1998), tais como etnia, raça, religião e cultura, que somadas à origem nacional, distinguem grupos migrantes em termos de pertencimento, exclusão, legitimidade e merecimento em termos de proteção, segurança e acolhimento.

Não bastasse, tendo em vista a abordagem comparada do *continuum* de (in)segurança da Fortaleza Europa, a adição do conceito de dessecuritização trouxe maior amplitude ao estudo da securitização, pois refletindo os movimentos (des)securitizadores que marcaram tanto as

crises refugiadas síria e ucraniana, quanto as medidas do Acordo UE-Turquia e da DPT. Desse modo, o estudo da dessecuritização, que anteriormente se assumia reservado para um próximo ciclo de pesquisa, mostrou-se tanto apropriado quanto necessário para o desenvolvimento de um aporte teórico mais coeso e completo. Dito isso, o trabalho passou a nortear-se pela hipótese da “(des)securitização de identidades” ou (des)securitização da migração pelas chaves identitárias, buscando demonstrar as crises síria e ucraniana através do Acordo UE-Turquia (2016) e DPT (2022) como casos, respectivamente, de securitização e dessecuritização da migração pela União Europeia, e da mútua influência com o contexto da (in)segurança societal na Fortaleza Europa.

Desta feita, é possível traçar três considerações finais decorrentes da presente pesquisa. Primeiramente, independente da natureza jurídica do Acordo UE-Turquia, o que importa para este estudo foram os seus efeitos, quais sejam, como a medida impactou os fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo, levando à retomada da rota Central mais perigosa, e provocou a contenção dos refugiados sírios na “zona tampão” turca, sob um regime de proteção temporária na Turquia que por não ter aderido ao Protocolo de Nova York de 1967, vulnerabilizou o status de refugiado que deveria ter lhes sido conferido de direito. Da perspectiva da União Europeia, o Acordo pode ser considerado bem sucedido à medida que reduziu a pressão do deslocamento em massa nas suas fronteiras externas, porém tal resultado se deu em detrimento da proteção dos refugiados sírios e de canais regulares de migração, o que fomentou, por conseguinte, o mercado clandestino.

Com efeito, a problemática do Direito Internacional reside justamente nas entrelinhas, pois sua efetividade esbarra na soberania dos Estados, na sua vontade política, e nos entraves processuais que impedem, muitas vezes, a análise de mérito, como no caso do debate entre a responsabilidade jurídica da Itália ou de Malta. Independentemente do resultado, o fato é que centenas de pessoas, incluindo crianças morreram e seguem se afogando no Mar Mediterrâneo em embarcações superlotadas, porém em vez de remediar a situação enviando socorro, as mortes têm sido normalizadas e a discussão se limita a qual país deveria ter socorrido, mas não o fez. Tal comportamento revela o descaso da União Europeia perante uma crise humanitária muito mais do que migratória, e que impulsiona narrativas como a falta de merecimento dos deslocados que se colocam em situações de clandestinidade e perigo. De fato, não se almeja negar a agência migrante, mas em contextos de conflitos armados e violações de Direitos Humanos, faz-se mister a mudança de perspectiva sobre o que leva deslocados a se arrisarem para chegar à Europa. Tendo em vista o histórico de violência e colonização europeia nas regiões da África e do Oriente Médio, e dos acordos de contenção migratória com Marrocos,

Líbia e Turquia, por exemplo, países europeus como Inglaterra, França, Bélgica, Espanha e Itália deveriam ser mais autoconscientes sobre a sua responsabilidade em relação aos deslocamentos em massa que afligem esses povos.

Ademais, os impactos do setor societal da Escola de Copenhague (1998) têm sido subestimados, sobretudo pela análise política. Com efeito, este trabalho buscou justamente reparar essa “lacuna” acadêmica e demonstrar como dinâmicas sociais e políticas dialogam entre si e se influenciam mutuamente. Levando-se em conta como a questão migratória tem sido cada vez mais politizada, sobretudo com a inversão do sentido do fluxo do Sul para o Norte Geopolítico, e como a migração envolve discussões ramificadas, mas interligadas, como “comunidades imaginadas” (Anderson, 2008) e “fronteiras identitárias” (Bigo, 2002), mobilizando critérios de pertencimento, merecimento e exclusão/inclusão, a Teoria da Securitização (1998) trata-se de uma lente analítica que bem retrata como migrantes e refugiados foram construídas como “ameaças” de cunho existencial a entendimentos conservadores e nativistas sobre soberania e identidade nacionais.

Não por acaso, a esfera política da União Europeia e societal do Espaço *Schengen* se interseccionam diante dos pilares que sustentam a “soberania” supranacional do Bloco: a livre circulação interna e a integração europeia. Por conseguinte, a Escola de Copenhague (1998) verificou uma forte dinâmica regionalizadora na Europa em razão da sua constelação identitária complexa, multicamadas e complementar que dialogam com os movimentos de integração ou fragmentação da UE, tornando-se uma questão de segurança político-societal, pois urgente e existencial, em prol do projeto de integração e de livre circulação europeia. Contudo, a fortificação das fronteiras extra-*Schengen* da Fortaleza Europa se dá de forma notadamente assimétrica, pois conforme restou evidente diante dos casos de 2016 e 2022 é que não se trata de “quantos” deslocados se encontram às margens da UE, mas sim “quem” são e de “onde” eles vêm.

É por isso que o longo da pesquisa o conceito de “narrativa societal” foi utilizado para ilustrar, outrossim, a ambivalência entre o “Nós” e o “Outro”, e como tal dinâmica se consolidou através de “chaves identitárias” que se amparam sobre o tripé da xenofobia, racismo e islamofobia, e com base numa identificação à “Europeidade” que normaliza e legitima práticas discriminatórias contra certos grupos migrantes por meio de um controle de fronteiras seletivo e excludente. Nesta senda, o termo “xenorracismo” de Ambalavaner Sivanandan (Fekete, 2009) permite a compreensão de um “novo racismo” baseado para além da “codificação por cores”, pois dirigido a deslocados num geral e pautado pela incompatibilidade da diferença cultural da migração “externa” do *foreign foreigner* na Fortaleza Europa. Porém,

Hall (2003) bem pontua que o racismo biológico e a discriminação cultural não constituem espécies distintas, mas igualmente pertencentes à racialização e perfilamento “societal” de migrantes e refugiados não somente extra-*Schengen*, mas também em referência à “Europeidade” que se reivindica proteger pela (des)securitização da migração.

Todavia, a dessecuritização não deve ser considerada como a solução à securitização, pois ambas promovem a manutenção do *continuum* de (in)segurança, que é modulado pelas chaves identitárias ao longo do espectro copenhaguiano, “securitizando, dessecuritizando e ressecuritizando” a migração na Fortaleza Europa. Ademais, a construção de ameaças sociais externas busca compensar as forças internas que ameaçam a integração europeia, a exemplo do *Brexit* durante a crise migratória de 2016 e em 2022 com a invasão russa à Ucrânia (Taras, 2012). Desse modo, conclui-se que a União Europeia retroalimenta a (des)securitização da migração que reproduz as desigualdades que subjagam os deslocados mais vulneráveis: os refugiados e migrantes econômicos do Sul Geopolítico, que são os verdadeiramente afetados pela insegurança.

Por fim, é o conceito de “*asecurity*” ou “insecuritização” (Williams, 2003) que propõe lidar com desafios como o deslocamento em massa em termos que não os de segurança, deixando-o “insecuritizado”. Isso porque, a (des)securitização não deve ser idealizada como algo positivo e almejável, pois tende a gerar mais problemas de segurança, de ordem política e societal, do que soluções efetivas. Assim, este trabalho discorda da preferência da Escola de Copenhague (1998) pela dessecuritização, uma vez que as “crises” refugiadas e os problemas de integração política e comunitária tratam-se de intercorrências ordinárias, devendo ser abordadas pelo Estado de Direito que assegura garantias legais e a proteção dos direitos fundamentais. Do contrário, há o risco de prevalência de um estado de exceção que cada vez mais obstrui trajetórias migrantes por meio de barreiras físicas, burocráticas e políticas, promovendo a contenção, clandestinidade e desumanização migrantes em vez de fomentar canais regulares, ordeiros e humanizados de deslocamento. Porém, esse é um risco que a sociedade internacional não deve assumir ou subestimar.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Background Note: The Safe Country Concept and Refugee Status*. ACNUR. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/background-note-safe-country-concept-and-refugee-status>. Acesso em: 30 jan. 2025.
- ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/media/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.
- ADAMSON, Fiona B. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, v. 31, n. 1, p. 165-199, 2006.
- ADLER-NISSEN, Rebecca.; ANDERSEN, Katrine Emilie.; HANSEN, Lene. Images, emotions, and international politics: the death of Alan Kurdi. *Review of International Studies*, v. 46, n. 1, p. 1–21, 2019.
- AMEJA. *Statement in Response to Coverage of the Ukraine Crisis*. 2022. Disponível em: <https://www.meltingpot.org/app/uploads/2022/03/AMEJASstatementinresponsetoUkraineCoverage-2.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- BALIBAR, Étienne. *We, the people of Europe?: Reflections on transnational citizenship*. Tradução: James Swenson. Princeton, NJ, USA: Princeton University Press, 2009.
- BALIBAR, Étienne; WALLERSTEIN, Immanuel. *Race, nation, class: Ambiguous identities*. Londres, Inglaterra: Verso Books, 1991.
- BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 2, p. 171–201, 2005.
- BANULESCU-BOGDAN, Natalia. *From Fear to Solidarity: The Difficulty in Shifting Public Narratives about Refugees*. Migration Policy Institute, Washington, DC, 2022. Disponível em: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/refugee-narratives-report-2022_final.pdf. Acesso em: 02 dez. 2024.
- BIGO, Didier. When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe. In: WILLIAMS, M. C.; KELSTRUP, M. (org.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. Londres: Routledge, 2000.
- BIGO, Didier. The Mobius Ribbon of Internal and External Security(ies) In: ALBERT, M.; JACOBSON, D.; LAPID, Y. (eds.). *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.
- BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 27, p. 63-92, 2002.

BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. International Law and European Migration Policy: Where Is the Terrorism Risk?. *Laws*, v. 8, n. 4, p. 1-30, 2019.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 29 de janeiro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRÉVILLE, Benoît. Xenofobia ou pobrefobia? 2015. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/xenofobia-ou-pobrefobia/>. Acessado em 5 de setembro de 2023.

BRUTER, Michael. *Citizens of Europe?: The emergence of a mass European identity*. Nova Iorque, NY, EUA: Palgrave MacMillan, 2005.

BUZAN, Barry.; KELSTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre; WAEVER, Ole. *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers, 1993.

BUZAN, Buzan; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CARRERA, Sergio; DEN HERTOOG, Leonhard; STEFAN, Marco. *EU-Turkey deal*. Centre for European Policy Studies (CEPS), 2017. Disponível em: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/04/EU-Turkey%20Deal.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.

CHOULIARAKI, Lilie; ZABOROWSKI, Rafal. Voice and Community in the 2015 Refugee Crisis: A Content Analysis of News Coverage in Eight European Countries. *International Communication Gazette*, v. 79, n. 6-7, p. 613–635, 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *EU-Turkey deal: five years on*. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>. Acesso em: 17 fev. 2025.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. EU-Turkey statement. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

CURIA. *European Court of Justice Press Release*. Court of Justice of the European Union. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019en.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

CURIA. *Documento de jurisprudência*. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188482&pageIndex=0&doClang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=551446>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DAUVERGNE, Catherine. NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Challenges to Sovereignty: Migration Laws for the 21st Century. 2003. 13 p. Working Paper No. 92. Evaluation and Policy Analysis Unit - United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3f2f69e74.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

DE PAULA, Bruna Vieira. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados e dos direitos humanos. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 16, n. 31, p. 430–439, 1 jan. 2008.

EJDUS, Filip. Dangerous Liaisons: Securitization Theory And Schmittian Legacy. *Western Balkans Security Observer*, v. 13, p. 9-16, 2009.

EU MONITOR. EU-Turkey deal. Disponível em: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7bhovywnh7>. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. *Types of legislation*. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. *European Union directives*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:l14527>. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. *The European Union's secondary law*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0032>. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, 2001. *Jornal Oficial nº L 212*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055>. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, 2011. *Official Journal of the European Union*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION, 2012. *Official Journal of the European Union*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 17 fev. 2025.

EUR-Lex. *TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA)*. 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: 01 mar. 2025.

EUR-Lex. *TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (VERSÃO CONSOLIDADA)*. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 01 mar. 2025.

EUR-Lex. Consolidated text: Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (codification), 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1806/2024-10-13/eng>. Acesso em: 3 jan. 2025.

EUR-Lex. DECISÃO DE EXECUÇÃO (UE) 2022/382 DO CONSELHO de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, 2022. *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382>. Acesso em: 17 fev. 2025.

FEKETE, Liz. *A suitable enemy: Racism, migration and islamophobia in Europe*. Londres, Inglaterra: Pluto Press, 2009.

FERREIRA, Susana. 2016. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais (R: I)*, v. 50, p. 87-107, 2016.

FERRIS, Elizabeth. G. PEACE, SECURITY, AND THE MOVEMENT OF PEOPLE. *Peace & Change*, v. 19, n. 4, p. 399–416, out. 1994.

FERRIS-ROTMAN, Anna. *They Called Ukraine Home. But They Faced Violence and Racism When Fleeing*. Disponível em: <https://time.com/6153276/ukraine-refugees-racism/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

GARCIA, Rafael. Êxodo de refugiados da Ucrânia em um mês de guerra já supera pior taxa em Venezuela, Síria e Ruanda. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/exodo-de-refugiados-da-ucrania-em-um-mes-de-guerra-ja-supera-pior-taxa-em-venezuela-siria-ruanda-25449637>. Acesso em: 6 jan. 2025.

GENÇ, H. Deniz; ŞIRIN ÖNER, Nedime Aslı. Why Not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union. *International Journal of Political Science & Urban Studies*, p. 1–18, 25 mar. 2019.

GLORIUS, Birgit. *Public opinion on immigration and refugees and patterns of politicisation: Evidence from the Eurobarometer*. 2018. Disponível em: http://ceaseval.eu/publications/06_Glorius_Public_opinion_on_immigration.pdf. Acesso em: 5 set. 2023.

HAAS, Hein de. *Changing the Migration Narrative: On the Power of Discourse, Propaganda and Truth Distortion*. International Migration Institute: Working Papers, Paper 181, 2024.

HALL, Stuart. *Da Diáspora, identidade e mediações culturais*. Belo Horizonte (MG): Editora UFMG, 2003.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio De Janeiro (RJ): Dp & A, 2006.

HAMMERSTAD, Anne. The securitization of forced migration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena *et al.* (Eds.) *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, p. 265-277, 2014

HANKIR, Hassan; RABAH, Hams. Arab refugees see double standards in Europe's embrace of Ukrainians. *Reuters*, 2 mar. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/arab-refugees-see-double-standards-europes-embrace-ukrainians-2022-03-02/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Why the EU-Turkey migration deal is no blueprint*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>. Acesso em: 17 fev. 2025.

HUNTINGTON, Samuel P. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs: The Clash at 20*, p. 03–27, 2013.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. The New International Relations Series. Londres: Routledge, 2006.

HUYSMANS, Jef.; SQUIRE, Vicki. Migration and Security. In: CAVELTY, M. D.; MAUER, V. (org.). *Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge, 2009.

HUYSMANS, Jef. Motioning the politics of security: The primacy of movement and the subject of security. *Security Dialogue*, v. 53, n. 3, p. 238–255, 2022.

IEMED. *Migration in the Mediterranean: Origins and Characteristics*. Disponível em: https://www.iemed.org/publication/migration-in-the-mediterranean-origins-and-characteristics/#_ftn1. Acesso em: 3 jan. 2025.

INELI-CIGER, Melten. Time to Activate the Temporary Protection Directive. *European Journal of Migration and Law*, v. 18, p. 1-33, 2016.

IOM. *IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015*. Disponível em: <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>. Acesso em: 3 jan. 2025.

KARYOTIS, Georgios. European migration policy in the aftermath of September 11: The security-migration nexus. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 20, n. 1, p. 1-17, 2007.

KASSOTI, Eva. Migration: revisiting the legal nature of the 2016 EU-Turkey statement, 9 abr. 2020. *Asser Institute*. Disponível em: <https://www.asser.nl/about-the-asser-institute/news/blog-post-migration-revisiting-the-legal-nature-of-the-2016-eu-turkey-statement/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

KATSIAFICAS, Caitlin. *Asylum Seeker and Migrant Flows in the Mediterranean Adapt Rapidly to Changing Conditions*, 22 jun. 2016. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/asylum-seeker-and-migrant-flows-mediterranean-adapt-rapidly-changing-conditions>. Acesso em: 3 jan. 2025.

KAUR, Rupī. *o que o sol faz com as flores*. [s.l.] Editora Planeta do Brasil, 2018.

MCCANN, Katherine; SIENKIEWICZ, Megan; ZARD, Monette. *The Role of Media Narratives in Shaping Public Opinion Toward Refugees: A Comparative Analysis*. Migration Research Series, n. 72, 2023.

MCSWEENEY, Bill. Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of International Studies*, v. 22, n. 1, p. 81–93, 1 jan. 1996.

NAIL, Thomas. A Tale of Two Crises: Migration and Terrorism after the Paris Attacks. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, v. 16, n. 1, p. 158-167, 2016.

NÄRE, Lena; TKACH, Olga. *The Temporary Protection of Ukrainian Refugees: A Model for the Future or a Case of Discriminatory Exceptionalism?*, 21 mai. 2024. Disponível em: <https://mixedmigration.org/temporary-protection-ukrainian-refugees/>. Acesso em: 6 jan. 2025.

NEAL, Andrew. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 47, n. 2, p. 333–356, 2009.

OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João; GÓIS, Pedro. A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 73–98, 2017.

O'NEILL, P. E. The European Union and Migration: Security versus Identity? *Defence Studies*, v. 6, n. 3, p. 322–350, 2006.

PACE, Roderick. *Migration in the Mediterranean: Origins and Characteristics*. 2016. Disponível em: <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/Migration-in-the-Mediterranean-Origins-and-Characteristics.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

PEERS, Steve. Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty? 2016. Disponível em: <<https://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PROGLIO, Gabriele *et al.* (EDS.). *The black Mediterranean: Bodies, borders and citizenship*. 1. ed. Cham, Switzerland: Springer Nature, 2022.

REKACEWICZ, Philippe. *Mapping Europe's war on immigration*. *Outside in - Le Monde diplomatique*, 16 out. 2013. Disponível em: <https://mondediplo.com/outsidein/mapping-europe-s-war-on-immigration>

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*, p. 14, 2014.

SAID, E. W. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo (SP): Companhia de Bolso, 2007.

SALES, Matías Ibañez. The Refugee Crisis' Double Standards: Media Framing and the Proliferation of Positive and Negative Narratives During the Ukrainian and Syrian Crisis. *EuroMeSCo*, mar. 2023. Disponível em:

SARTORETTO, Laura. Madrid. *Direito Dos Refugiados: Do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo*. [s.l.] ARQUIPELAGO EDITORIAL, 2018.

SCHMITT, Carl. *The Concept of the Political*. London: The University Of Chicago Press, 2007. Translation, introduction, and notes by George Schwab; with “The Age of Neutralizations and Depoliticizations” (1929) translated by Matthias Konzen and John P. McCormick; with Leo Strauss' notes on Schmitt's essay, translated by J. Harvey Lomax; foreword by Tracy B. Strong.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Sequência (Florianópolis)*, v. 34, n. 66, p. 235–259, 2013.

STIVAS, Dionysios. Securitisation of Migration at the EU level after Paris' Attacks: The Response of the European Public. *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, v. 11, n. 1, p. 41–58, 2019.

TARAS, Raymond. *Europe old and new: Transnationalism, belonging, xenophobia*. Lanham, MD, EUA: Rowman & Littlefield, 2009.

TARAS, Raymond. *Xenophobia and Islamophobia in Europe*. Edimburgo, Escócia: Edinburgh University Press, 2012.

TERRY, Kyilah. EU-Turkey deal: five years on, 08 abr. 2021. *Migration Policy Institute*. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>. Acesso em: 17 fev. 2025.

TRATADOS DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Treaty Collection. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml. Acesso em: 17 fev. 2025.

TWIST, Kimberly. *The Devil is in the Demos: The Identification of European Citizens with Europe*. Center for European Studies, New York University: 2006.

UGUR, Mehmet. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the ‘Insider’- ‘Outsider’ Divide in the European Union. *International Migration Review*, v. 29, n. 4, p. 964-999, 1995.

UNHCR. *Syria Refugee Crisis – Globally, in Europe and in Cyprus*. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/cy/2021/03/18/syria-refugee-crisis-globally-in-europe-and-in-cyprus-meet-some-syrian-refugees-in-cyprus/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

UNHCR. *Ukraine Refugee Situation*. 2023. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.247149568.527330962.1646602042-51989373.1644332214&_gac=1.237751732.1644428593.EAIaIQobChMIytPm7pXz9QIVIYaRCh3XyQjqEAAYASAAEgIMtPD_BwE. Acesso em: 09 dez. 2024.

UNHCR. *Mediterranean Crisis 2015 at Six Months: Refugee and Migrant Numbers Highest on Record*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/mediterranean-crisis-2015-six-months-refugee-and-migrant-numbers-highest-record>. Acesso em: 3 jan. 2025.

UNITED NATIONS. *United Nations Treaty Collection*. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml. Acesso em: 17 fev. 2025.

VELASCO, S. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, R. D. (org.). *On Security*. Nova York: Columbia University Press, 1995.

WILLIAMS, Michael Charles. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 511–531, 2003.

WOHLFELD, Monika. Is migration a security issue?. In: GRECH, Omar; Wohlfeld, Monika (eds.). *Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspective*. Msida: Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, p. 61-77, 2014.

ZARU, Deena. Many nonwhite refugees fleeing Ukraine caught in limbo at borders amid reports of discrimination. *ABC News*, 3 mar. 2022. Disponível em: <https://abcnews.go.com/International/nonwhite-refugees-fleeing-ukraine-caught-theyre-limbo-borders/story?id=83211545>. Acesso em: 29 nov. 2024.