

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA FORTALEZA
EUROPA: DA COMUNITARIZAÇÃO DAS
ESTRATÉGIAS MIGRATÓRIAS À EMERGÊNCIA DO
SISTEMA EUROPEU DE VIGILÂNCIA DAS
FRONTEIRAS (EUROSUR)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Sadi Flôres Machado

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA FORTALEZA EUROPA: DA
COMUNITARIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS MIGRATÓRIAS À
EMERGÊNCIA DO SISTEMA EUROPEU DE VIGILÂNCIA
DAS FRONTEIRAS (EUROSUR)**

Sadi Flôres Machado

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração em Direitos Emergentes da Sociedade Global, Linha de Pesquisa Direitos na Sociedade em Rede, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito.

Professora orientadora: Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Direito**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado**

**A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA FORTALEZA EUROPA: DA
COMUNITARIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS MIGRATÓRIAS À
EMERGÊNCIA DO SISTEMA EUROPEU DE VIGILÂNCIA DAS
FRONTEIRAS (EUROSUR)**

elaborada por
Sadi Flôres Machado

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Jânia Maria Lopes Saldanha, Dra.
(Presidenta/Orientadora - UFSM)

Luis-Andrés Cucarella Galiana, Dr.
(Universidad de Valencia – Espanha)

Rosane Leal da Silva, Dra. (UFSM)

Santa Maria, 27 de março de 2015.

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Flôres Machado, Sadi
A construção jurídica da fortaleza Europa: da comunitarização das estratégias migratórias à emergência do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) / Sadi Flôres Machado.-2015.
129 p.; 30cm

Orientadora: Jânia Maria Lopes Saldanha
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Direito, RS, 2015

1. mobilidade humana 2. União Europeia 3. EUROSUR 4. direito comunitário europeu 5. políticas migratórias I. Maria Lopes Saldanha, Jânia II. Título.

*À memória de todas as vidas desperdiçadas
nas travessias empreendidas
rumo aos sonhos
que com elas pereceram*

AGRADECIMENTOS

A conclusão de uma travessia de fôlego é um bom momento para olhar para trás e constatar que a chegada só foi possível graças às condições materiais favoráveis que permitiram o nosso avanço; olhar para os lados e expressar gratidão a todas as pessoas que nos acompanharam no deslocamento até o rumo sonhado e; por fim, olhar para frente e fazer novos planos.

Na partida, está o entusiasmo que me tomou de assalto, pela primeira vez, há mais de oito anos atrás, em uma noite de novembro de 2007, ao final de uma aula de Teoria Geral do Processo, na qual "O barão nas árvores" de Ítalo Calvino ilustra, genialmente, alguns dos desafios com os quais - ela bem o sabia - nos defrontaríamos no futuro.

Intrigado e afoito, devorei o livro em uma só tarde e decidi partilhar os slides que, inspirado pela obra e sem qualquer rigor, elaborei com um apetite inédito para mim. A receptividade e o incentivo que ela me dirigiu fez com que eu voltasse para casa pensando que, finalmente, estava me tornando adulto. E queria mais. Queria aprender mais com ela, queria ouvir o que ela tinha a dizer e queria, muito, trabalhar com ela.

De aluno, portanto, migrei a monitor. Daquele tempo, além de amigos queridos que encontrei nas turmas com as quais aprendi tanto, guardo as principais balizas profissionais sobre as quais firmei meu deslocamento desde então. Algum tempo depois, ela incentivou-me a realizar um intercâmbio na vizinha Argentina ("é o teu caminho, debes segui-lo"). Ali, ao tempo em que compreendi pessoalmente a condição dos estrangeiros (nas intermináveis filas para a regularização de permanência, nas dificuldades linguísticas, na distância física de tudo o que me era importante), deixei de ser, pela primeira vez, estrangeiro para mim mesmo. Também foi ela que me apresentou, teórica e pessoalmente, a jurista cujo refinamento intelectual sedimentou meu interesse pelo internacionalismo e cuja lucidez metodológica me fascina constantemente desde então.

De monitor, migrei a orientando no trabalho de conclusão de curso, cuja redação foi inspirada, desde a primeira linha, no pensamento crítico que, como ela tem me ensinado ao longo dos anos, é a única escolha à disposição de quem acredita no direito como motor de questionamento e transformação social.

Foi o mesmo espírito sonhador que me incentivou à redação do projeto e à inscrição no Programa de Pós-Graduação em Direito. Foi a vontade de contar novamente com a confiança de alguém que, mais do que orientadora, é uma amiga, uma referência intelectual e pessoal, como demonstrou novamente, ao incentivar a realização de uma temporada de estudos na espanhola e cosmopolita Valência (“é o teu caminho, deves segui-lo”), que resultou no acesso a fontes impagáveis de pesquisa para o presente trabalho, além de amigas queridas que me acompanharão pela vida.

Assim, meus agradecimentos à Professora Jânia Saldanha pelo incentivo ao embarque à jornada que conduziu a este trabalho remetem ao início da nossa amizade e da minha própria trajetória acadêmica e profissional. Na falta de palavras suficientes para tanto, tenho seguido, como posso, a primeira instrução que dela recebi: tentar proporcionar aos outros a generosidade com que tenho sido contemplado.

Sem a criação do Programa de Pós-Graduação em Direito, fruto de muito esforço de Professores e Professoras da Universidade Federal de Santa Maria/RS que nutriram a louvável ambição de formar, qualificar e capacitar juristas à pesquisa avançada em direitos emergentes na sociedade em rede, talvez eu tivesse adiado, à espera de ventos favoráveis, o início da minha jornada na pós-graduação. Portanto, à UFSM, ao corpo docente e discente do PPGD (e também ao Secretário Luiz Cunha Dutra), meu agradecimento pelo incentivo no embarque e por facilitarem acesso às balizas teóricas e burocráticas sobre as quais firmei meu deslocamento.

Sou especialmente grato à Professora Rosane Leal da Silva, que também tem sido para mim uma referência acadêmica e profissional desde a graduação. A partir das disciplinas ministradas, dos debates promovidos, dos convites à reflexão aberta, plural e crítica, dos retornos metodológicos e das referências sugeridas por

ocasião da qualificação do projeto de dissertação, restou clara para mim a imprescindibilidade de sua presença na Comissão examinadora deste trabalho. Honra-me confiar este trabalho a sua avaliação pessoalmente atenta, academicamente rigorosa e intelectualmente madura.

Ao Professor Luis-André Cucarella, de mi parte mil gracias son pocas. Ao receber-me com toda a hospitalidade própria de um autêntico cidadão do mundo, sintetizou, durante o tempo em que estive em Valência, o melhor do espírito europeu. Mesmo antes de minha chegada, graças à tecnologia e a sua generosidade, me fez ter a certeza de que durante meu período de estudos tudo correria bem, garantindo não só meu pleno acesso ao riquíssimo acervo da Universidad de Valencia, mas também as condições de hospedagem, deslocamento e lazer na mágica cidade que condensa tudo o que eu admiro na vida. Obrigado, ainda, ao David, à Maria Jose e seu esposo e ao Adrian, pela acolhida tão calorosa e pela companhia constante às incursões gastronômicas e turísticas. Espero revê-los em breve e poder retribuir, ao menos em parte, o carinho que recebi de vocês.

Ao meu lado, sempre estiveram pessoas especiais que deram suporte aos meus sonhos e incentivo para que eu seguisse me deslocando em direção a eles. Agradeço aos meus pais, as pessoas mais sábias que conheço, dedicando-lhes todas as minhas conquistas, e à minha família por ter proporcionado todo o suporte afetivo e material aos meus anseios, por nunca ter duvidado das minhas convicções (embora sabedores de que, mais cedo ou mais tarde, eu abandonaria algumas delas) e por serem exemplos para mim de que, se há amor, há solução para qualquer problema.

Ao Bruno, agradeço pelo incentivo constante, pela companhia turística, gastronômica, cultural e por ter me ensinado tanto desde que o conheci. Também pela revisão generosa e pelas sugestões ao longo da escrita. À Ju Abdel, à Carol Suptitz, à Josi Zanoto (e suas “Cartas Extraordinárias”), à Katherine Salamanca, à Lu Rambo, à Lília Wagner, à Janise Guedes, ao Roni Berndt, ao Renan Pereira, aos “pula piratas” (Maria, Geison, Tássia, Bruna, Pauline, Ana, Fifo e Pedro) e à Rosa Maria, pela alegria de contar com a sorte de suas amigas. À Prof^a Deisy Ventura, agradeço a inspiração e o incentivo.



(O perigo árabe
"Os democratas desembarcam na Europa!")
Charb, 2011

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Direito
Universidade Federal de Santa Maria

A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA FORTALEZA EUROPA: DA COMUNITARIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS MIGRATÓRIAS À EMERGÊNCIA DO SISTEMA EUROPEU DE VIGILÂNCIA DAS FRONTEIRAS (EUROSUR)

AUTOR: SADI FLÔRES MACHADO
ORIENTADORA: PROF^a DR^a JÂNIA MARIA LOPES SALDANHA
Data e local da defesa: Santa Maria, 27 de março de 2015.

A progressiva comunitarização das políticas migratórias no âmbito da União Europeia (UE) coincide com o aumento dos fluxos humanos no espaço Schengen, motivado, em larga medida, pelas características e demandas econômicas da sociedade global em rede. Nesse processo, sedimenta-se a tensão entre a necessidade de harmonização comunitária sobre os fundamentos embrionários de um princípio de solidariedade voltado à proteção da mobilidade humana (“Europa sem fronteiras”) e a efetiva adoção de atos jurídicos sustentados por uma percepção securitária das migrações (“fortaleza Europa”). Sob tais premissas, a pesquisa analisa o processo de comunitarização de políticas migratórias seletivas (repulsão de imigrantes irregulares e atração de trabalhadores altamente qualificados) e a emergência de técnicas de restrição migratória (vigilância tecnológica das fronteiras externas e desterritorialização do controle migratório), com especial destaque à criação do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR). Optou-se pela abordagem dialético-indutiva do tema, a fim de adequar a análise ao entrelaçamento entre políticas migratórias, atos normativos, decisões judiciais e seus respectivos itinerários e contradições contextuais. Já quanto ao procedimento, foram utilizados sobretudo os métodos monográfico, histórico, comparativo e estudos de caso. Investiga-se de que modo a mobilidade humana na Europa se insere no contexto global das migrações, através da análise das fontes normativas consagradas à gestão do ingresso e permanência de nacionais de países terceiros no território da UE, com o fim de aferir como se dá a repartição de competências em matéria migratória. Analisa-se, também, os direitos humanos garantidos aos migrantes através da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos e dos relatórios da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Foram analisadas Diretivas comunitárias relacionadas à cooptação de imigrantes qualificados e repulsão de imigrantes em situação irregular, reflexos destacados da obsessão securitária que marca as estratégias migratórias europeias. Por fim, aborda-se a implementação do EUROSUR, relacionando-a à consolidação da vigilância como paradigma emergente no cenário jurídico global. Ao final, conclui-se que a gestão regional da migração sob a lógica da seletividade, através da comunitarização da vigilância, além de incompatível com as diretrizes do cosmopolitismo migratório, também acelera as crises econômicas nos países de origem, intensificando o volume da mobilidade rumo aos países de destino.

Palavras-chave: Mobilidade humana. União Europeia. EUROSUR. Vigilância.

ABSTRACT

THE LEGAL CONSTRUCTION OF FORTRESS EUROPE: FROM MIGRATORY STRATEGIES' COMMUNITISATION UNTILL THE EMERGENCY OF THE EUROPEAN SYSTEM OF MONITORING OF BORDERS

The gradually communitisation of migration policies in the European Union (EU) coincides with the increase of human flows in the Schengen area, driven largely by the characteristics and economic demands of the global network society. In this process, the tension is deposited between the need for Community harmonization in the embryonic foundations of a principle of solidarity aimed at protecting humanana mobility ("Europe without borders") and the effective adoption of legal acts sustained by the security perception of migration ("Fortress Europe"). Under such assumptions, the research analyzes the communitarisation process of selective migration policies (refoulement of irregular immigrants and attracting highly skilled workers) and the emergence of immigration restriction techniques (technological surveillance of external borders and landless of migration control), with special Featured establishing a European Border Surveillance System (EUROSUR). We opted for the dialectical-inductive approach to the topic in order to suit the analysis of the intertwining of migration policies, normative acts and judicial decisions and their itineraries and contextual contradictions. As for the procedure, especially the monographic methods were used, historical, comparative and case study. It investigates how human mobility in Europe fall within the overall context of migration, through the analysis of normative sources devoted to ticket management and national residence of third countries in the EU, with the purpose of gauging how is the division of powers on migration. We analyze also the human rights guaranteed to migrants through the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECHR) and the Agency's reports of the European Union Fundamental Rights (EU). Community Directives were analyzed related to the co-optation of qualified immigrants and immigrant repulsion undocumented, featured reflections of the security obsession that marks the European migration strategies. Finally, it approaches the implementation of EUROSUR, relating to the consolidation of surveillance as an emerging paradigm in the global legal scenario. Finally, it is concluded that the regional management of migration under the logic of selectivity by giving a Community surveillance, accelerates economic crises in countries of origin, increasing the volume of mobility towards the destination countries.

Key words: Human mobility. European Union. EUROSUR. Surveillance.

RESUMEN

LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LA FORTALEZA EUROPA: DE LA COMUNITARIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MIGRATORIAS A LA EMERGENCIA DEL SISTEMA EUROPEO DE VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS (EUROSUR)

La progresiva comunitarización de las políticas migratorias en el ámbito de la unión Europea (UE) coincide con el aumento de los flujos humanos en el espacio Schengen, motivado, en larga medida, por las características y demandas económicas de la sociedad global en red. En este proceso, se produce la tensión se entre la necesidad de armonización comunitaria sobre los fundamentos iniciales de un principio de solidaridad dirigidos a la protección de la movilidad humana ("Europa sin fronteras") y la adopción efectiva de dispositivos jurídicos sustentados por la percepción de seguridad de las migraciones ("Europa fortaleza"). Sobre tales presupuestos, la investigación analiza el proceso de comunitarización de las políticas migratorias selectivas (repulsión de inmigrantes irregulares y la atracción de trabajadores altamente calificados) y la emergencia de técnicas de restricción migratoria (vigilancia tecnológica de las fronteras exteriores y desterritorialización del control migratorio), con especial representación a la creación del sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). Se ha optado por el abordaje dialectico-inductivo al tema, con el fin de adecuar el análisis del entrelazamiento entre políticas migratorias, disposiciones normativas, resoluciones judiciales y sus respectivos itinerarios y contradicciones contextuales. En cuanto al procedimiento, sobretodo fueron utilizados los métodos: monográfico, histórico, comparativo y estudios de caso. Investigamos cómo la movilidad humana en Europa se inserta en el contexto global de las migraciones, a través del análisis de las fuentes normativas dedicadas a la gestión del ingreso y permanencia de nacionales de países terceros en el territorio de la UE, con el objeto de evaluar cómo se presenta la división de las competencias en materia migratoria. Se analiza, también, los derechos humanos garantizados a los migrantes a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de las relatorías de la agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Fueron analizadas las directivas comunitarias relacionadas a la cooptación de los inmigrantes calificados y repulsión de los inmigrantes en situación irregular, las cuales proporcionaron destacadas reflexiones de la obsesión por la seguridad que marca las estrategias migratorias europeas. Por último, se aborda la implementación del EUROSUR, relativa a la consolidación de la vigilancia como un paradigma emergente en el escenario jurídico global. Finalmente, se concluye que la gestión regional de la migración bajo la lógica de la selectividad, a través de la comunitarización de la vigilancia, además de no ser compatible con los parámetros del cosmopolitismo migratorio, también acelera las crisis económicas en los países de origen, lo que intensifica el volumen de la movilidad hacia los países de destino.

Palabras clave: Movilidad humana. Unión Europea. EUROSUR. Vigilancia.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ACNUR Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- CDFUE Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
- CEDH Corte Europeia de Direitos Humanos
- CEE Comunidade Económica Europeia
- CESDH Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais
- ELSJ Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
- EUA Estados Unidos da América
- EUROSUR Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras
- FRA Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia
- FRONTEX Agência Europeia de Gestão Operacional das Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia
- JAI Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos
- OIM Organização Internacional para as Migrações
- OIT Organização Internacional do Trabalho
- ONU Organização das Nações Unidas
- OPEP Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- PESC Política Externa e de Segurança Comum
- RABIT Equipe de Intervenção Rápida nas Fronteiras
- SIS Sistema de Informação Schengen
- TCE Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia (Tratado de Roma)
- TEDH Tribunal Europeu de Direitos Humanos
- TFUE Tratado de Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa)
- TJUE Tribunal de Justiça da União Europeia
- TUE Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)
- UE União Europeia
- VIS Sistema de Informação sobre Vistos
- URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – A UE e o Espaço Schengen.....	128
Anexo B – Os campos de detenção na Europa	129

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 - Categorias de nacionais de países terceiros no âmbito do direito comunitário europeu	43
Tabela 2 – Critérios frequentemente utilizados para determinar o “risco de fuga”	78
Figura 1 - <i>The residence law (La ley de residencia)</i>	56
Figura 2 - A União Europeia e os imigrantes	70
Figura 3 - <i>A warm welcome (Uma acolhida calorosa)</i>	70

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. DA CONSOLIDAÇÃO DA EUROPA SEM FRONTEIRAS...	25
1.1 A comunitarização do domínio migratório na União Europeia: do Tratado de Roma ao Programa de Estocolmo	27
1.2 Os direitos humanos conferidos aos migrantes na Europa: das previsões normativas à aferição de sua efetividade	43
1.3 A mobilidade no cerne da identidade europeia: do cenário atual dos fluxos migratórios às estratégias de cooptação de imigrantes altamente qualificados	54
2. ... À CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA FORTALEZA EUROPA	65
2.1 As estratégias de repulsão de imigrantes irregulares: da Diretiva de Retorno à externalização dos controles migratórios	67
2.2 Da emergência do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR) à externalização dos controles migratórios	81
2.3 Os paradoxos da securitização do controle migratório: a vigilância como novo paradigma comunitário a entravar a consolidação do cosmopolitismo migratório?	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	107
ANEXOS	127

INTRODUÇÃO

Causa e consequência da globalização¹, marcada pela emergência de um mercado mundial interdependente, a aceleração dos fluxos humanos conforma um relevante objeto de estudo para as principais áreas de pensamento voltadas à compreensão dos contornos da sociedade em rede². Baldada sua constância ao longo da história, no decorrer do século XX a migração adquiriu contornos inéditos e deixou de ser vista como um fenômeno (no sentido de evento extraordinário e inusitado), passando a ser progressivamente encarada como um processo corriqueiro que demanda esforços normativos ancorados em atos burocráticos estatais de gestão e controle.

Alvo constante de preocupação dos Estados, a mobilidade “estrela os discursos”³ políticos e agita o imaginário coletivo global, não raro despertando a inspiração de artistas⁴ e cineastas que retratam, em suas obras, as agruras sofridas pelos indivíduos que arriscam a própria existência em busca de uma vida melhor.⁵

- 1 As referências à “globalização”, no âmbito deste trabalho, apontam para os “processos em cujo andamento os Estados nacionais vêem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais” BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 14.
- 2 A expressão remete ao título da primeira obra da trilogia “A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura”, de Manuel Castells. No dizer do autor, “redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”, de modo que “a presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social”. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1)**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999., p. 565. Por sua vez, a rede é utilizada por François Ost e Michel van der Kerchove como metáfora e alegoria geométrica das novas configurações do Direito na atualidade (marcado pela descontinuidade, pela incompletude e pela alternância, características não apreendidas adequadamente pela hierarquia piramidal). OST, François; KERCHOVE, Michel van der. **De la pyramide au réseau?** Bruxelas (Bélgica): Facultés Saint-Louis, 2002.
- 3 BORJA, Simon Borja; COURTY, Guillaume Courty e RAMADIER, Thierry. **Por quem tocam os sinos da mobilidade?** In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 90. São Paulo: Ed. Pólis. 2015, p. 19-20.
- 4 "Desde a figura do caminhante exaltada por Charles Baudelaire e a do insubmersível *Nautilus* “*mobilis in mobile*”, de Júlio Verne, até Marcel Duchamp e seu *Nu descendant un escalier* [Nu descendo uma escada], passando pelas perambulações parisienses dos dadaístas, o deslocamento libertador, criador e mesmo contestador se impõe como um elemento central de uma sociedade em progresso." Ibid.
- 5 Mencionem-se, exemplificativamente, as seguintes obras cinematográficas, cujo pano de fundo, quando não o próprio enredo, é costurado pela mobilidade humana: Entre os muros da escola (*Entre les murs*); Distrito 9 (*District 9*); A culpa de Voltaire (*La faute à Voltaire*); Bem-vindo (*Welcome*); Neste mundo (*In this world*); Dançando no escuro (*Dancer in the dark*). Cabe observar, quanto à película “Bem-vindo”, que seu título faz referência a um projeto de Lei redigido pelo Partido Socialista batizado de “Welcome”, em que propunha a supressão do chamado “delito de

Efetivamente, a vulnerabilidade das populações migrantes em situação irregular é agravada pelas causas que, em geral, incitam o deslocamento.

Se dentre os fatores que impulsionam as migrações regulares encontram-se melhores chances de emprego, de estudo, razões familiares ou estilo de vida⁶, por sua vez o número de migrações movidas por conflitos armados⁷, mudanças climáticas e catástrofes naturais (e a consequente emergência de “refugiados climáticos”)⁸ tem crescido consideravelmente nos últimos anos. Em decorrência da interconectividade global e da solidariedade quanto aos riscos planetários⁹, todos os seres humanos são migrantes em potencial. Desse modo, a primeira habilidade necessária à compreensão da lógica dos fluxos humanos é a elementar capacidade de (se) pensar (n)o lugar do outro¹⁰, na medida em que “o estrangeiro não é apenas nosso próximo: somos nós mesmos ontem ou amanhã, ao sabor de um destino

quanto à película “Bem-vindo”, que seu título faz referência a um projeto de Lei redigido pelo Partido Socialista batizado de “Welcome”, em que propunha a supressão do chamado “delito de solidariedade”, previsto nos artigos L622-1 e L622-4 do Código de Entrada e Estadia de Estrangeiros da França, que penalizam com pena de prisão de até cinco anos e multa de até 30 mil euros quem ajudar, transportar ou abrigar qualquer imigrante ilegal na França.

- 6 Veja-se, por exemplo, BENTON, Meghan; PETROVIC, Milica. Reasons for migration. In: **How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union**. Bruxelas (Bélgica): Migration Policy Institute Europe, 2013. p. 12/15. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIEurope-FreeMovement-Drivers.pdf>> Acesso em: 19 set. 2014.
- 7 Efetivamente, o número de pessoas deslocadas devido a conflitos tem aumentado nos últimos anos, tendo atingido o valor mais elevado em quase duas décadas, atingindo a cifra de 33,3 milhões de pessoas em 2013. Por sua vez, as catástrofes naturais provocaram o deslocamento de 21,9 milhões de pessoas no mesmo ano. Veja-se ALBUJA, Sebastián; ARNAUD, Emilie; CATERINA, Martina, et. al. Global Overview 2014. **People internally displaced by conflict and violence**. Genebra (Suíça): Internal Displacement Monitoring Center, 2014.
- 8 “A apatia da comunidade global em relação à situação dos refugiados climáticos de Tuvalu e Kiribati pode em breve se converter em grandes preocupações, quando inundações costeiras começarem a ameaçar as nações populosas do mundo.” WELFORD, Richard. **Climate Change Refugees**. In: CSR Asia Weekly. 22 out. 2013. Disponível em <<http://csr-asia.com/csr-asia-weekly-news-detail.php?id=12312>> Acesso em: 19 set. 2014.
- 9 Aos riscos advindos da imposição da lógica econômica sobre os demais campos de regulação, num processo hegemônico de produção de consensos, somam-se os riscos planetários (nucleares, ecológicos e sanitários) relacionados aos recursos naturais e às condições de vida na Terra, que fortalecem a convicção de que a humanidade constitui uma comunidade de destino. Para Mireille Delmas-Marty, a emergência dos riscos planetário aponta em direção à consolidação de uma solidariedade global involuntária, que pode vir a servir de base à conformação de uma comunidade de valores de escala mundial. DELMAS-MARTY, Mireille. **Vers une communauté de valeurs?** Paris (França): Seuil, 2011. p. 7-23.
- 10 Pressuposto, aliás, da imparcialidade própria ao pensamento crítico, que conduz, segundo Immanuel Kant, à “mentalidade alargada” (ou “alargamento do espírito”). Embora o espírito crítico se dê em isolamento, o exercício da mentalidade alargada, propiciado pela “força da imaginação, torna presentes os outros e, assim, move-se em um espaço potencialmente público, aberto a todos os lados”. ARENDT, Hannah. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993. p. 57. Por sua vez, Ulrich Beck e Edgar Grande recordam, com propriedade, que “quem integra em sua própria vida o ponto de vista dos outros sabe mais de si mesmo e dos outros”. BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. **La Europa cosmopolita. Sociedad y política em la segunda modernidad**. Tradução de Vicente Gómez Ibañez. Barcelona (Espanha): Paidós, 2006. p. 33.

incerto”¹¹.

Por sua vez, um dos principais desafios à análise da mobilidade humana sob as lentes jurídicas é compreender como se articulam os esforços de ordenação dos processos migratórios, marcados pela interação e concorrência constante de ordens jurídicas distintas (estatais, supranacionais, internacionais, transnacionais¹²) e pela atualização permanente das técnicas de gestão e controle dos fluxos (lastreadas por atos normativos e marcos regulatórios diversos). Trata-se, ainda, de aferir o grau de efetivação dos direitos e garantias conferidos aos indivíduos que se deslocam, sobretudo face às estratégias migratórias de atração e repulsão a englobar os múltiplos atores que interagem no hipercomplexo cenário global¹³.

Migrar é, portanto, um dos mais importantes direitos emergentes na sociedade em rede. Ainda “emergente” (embora inscrito desde 1948 no artigo XIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos) porque, ao contrário do que se observa atualmente em relação à livre circulação de mercadorias, bens e serviços (alvo de regulamentação e regulação favoráveis por normas e marcos regulatórios de distintas ordens jurídicas, cada vez mais flexíveis¹⁴), “nunca [antes] houve, no mundo, tantas restrições, particularmente no campo do direito, à circulação das pessoas”¹⁵.

11 TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução de Joana Angélica d’Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras: 2013. p. 182/183.

12 Conforme recorda Marcelo Neves, “dentro de um mesmo sistema funcional da sociedade mundial moderna, o direito, proliferam ordens jurídicas diferenciadas, subordinadas ao mesmo código binário, isto é, “lícito/ilícito”, mas com diversos programas e critérios. Verifica-se, dessa maneira, uma pluralidade de ordens jurídicas, cada uma das quais com seus próprios elementos ou operações (atos jurídicos), estruturas (normas jurídicas), processos (procedimentos jurídicos) e reflexão da identidade (dogmática jurídica)”. Daí deriva “não só uma diferenciação de “níveis” entre ordem jurídica estatal, supranacional e internacional, mas também a diferenciação funcional de ordens jurídicas transnacionais, desvinculadas, por sua transterritorialidade, do direito estatal.” NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 115-116.

13 Para o filósofo Gilles Lipovetsky, “nem tudo funciona na medida do excesso, mas, de uma maneira ou de outra, nada é poupado pelas lógicas do extremo”. Assim, “da era do *pós* para a era do *hiper*”, deu-se a instalação da primazia do presente, “menos pela ausência (de sentido, de valor, de projeto histórico) que pelo excesso (de bens, de imagens, de solicitações hedonistas)”. p. 56/61. *passim*. LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Ed. Barcarolla, 2004. p. 56-61, *passim*.

14 Segundo Mireille Delmas-Marty, “a norma não tem mais a rigidez da regulamentação tradicional, determinando um espaço jurídico fechado, homogêneo e hierarquizado (homogêneo porque hierarquizado). De forma diversa, a regulamentação desenvolve-se num novo espaço “não euclidiano” concebido como um campo aberto e heterogêneo, organizado segundo múltiplas conexões, como as linhas de dispersão ou caules, para retomar a expressão de Gilles Deleuze e Félix Guattari”. DELMAS-MARTY, Mireille. **Três desafios para um direito mundial**. Tradução e posfácio de Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 79-80.

15 VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Mobilidade humana**. (Painel). In: TEDx Rua Monte Alegre. São Paulo (Brasil): 13 de outubro de 2013. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=7jMpxRfUWW0>> Acesso em: 23 nov. 2014.

Em 18 de dezembro de 1990, a Convenção Internacional sobre proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias, foi aprovada pela Resolução nº 45/158 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Apesar de antecedida por importantes instrumentos adotados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o tema¹⁶, trata-se do “primeiro instrumento internacional amplo que busca garantir direitos humanos (além dos trabalhistas) para os imigrantes” (parte dos quais, inclusive, aos migrantes irregulares)¹⁷. Entretanto, a despeito de sua relevância, conta até o momento com a ratificação de escassos países (dentre os quais não se encontra o Brasil e nenhum dos Estados-membros da União Europeia (UE))¹⁸.

A partir de tal circunstância, concebe-se a existência de um grande número de fragilidades decorrentes das concepções políticas do século XX, marcadas pela exclusividade do Estado na “garantia das liberdades, como esperança de emancipação universal, como expressão autêntica da Nação, como lugar de acumulação do Saber e de suas técnicas”¹⁹. Ora, os grandes problemas que assolam a humanidade não mais se limitam (se é que alguma se vez limitaram) às fronteiras nacionais, ao contrário do que se depreende das correntes teóricas afinadas ao estatualismo²⁰.

16 Especialmente a Convenção nº 97 (1949), relativa aos trabalhadores migrantes, a Convenção nº 143 (1975), sobre as migrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidade e de tratamento dos trabalhadores migrantes e a Recomendação nº 151 (1978) sobre trabalhadores migrantes.

17 VENTURA, Deisy de Freitas Lima; BARALDI, Camila. Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas: Quando a Árvore Esconde a Floresta. In: ALVES DOS ANJOS, Fernanda; et al.. (Org.). **Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 1, p. 382.

18 São eles: Albânia, Argélia, Argentina, Azerbaijão, Bangladesh, Belize, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Equador, Egito, El Salvador, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Honduras, Indonésia, Jamaica, Quirguistão, Lesoto, Líbia, Mali, Mauritània, México, Marrocos, Moçambique, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paraguai, Peru, Filipinas, Ruanda, Senegal, Seicheles, Sri Lanka, São Vicente e Granadinas, Síria, Tadjiquistão, Timor Leste, Turquia, Uganda, Uruguai. ONU. **Coleção de tratados. Base de dados**. Disponível em <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 07 mar. 2015.

19 CHATELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **As Concepções Políticas do século XX: história do pensamento político**. Traduzido por Carlos Nelson de Coutinho e Leandro Konder. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983. p. 742.

20 Na esteira do pensamento de Deisy Ventura, “(...) emprega-se o termo “estatualismo” para designar a continuidade mental que faz do Estado a “essência” ou o “a priori” de qualquer organização política, convertendo o dado “estatualidade” em neutralizador dos “devaneios” de constitucionalismos supranacionais e globais”. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Hiatos da transnacionalização na nova gramática do direito em rede: um esboço de conjugação entre estatualismo e cosmopolitismo. In: STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis; BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo (et al.) **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 225.

Apesar de fortemente influenciada por ela, a integração regional não é um reflexo exclusivo da globalização econômica e do credo liberal²¹, mas também responde à progressiva universalização dos direitos humanos, os quais passaram a constituir, nas últimas décadas, uma das mais relevantes preocupações da comunidade internacional. Nesse sentido, é imperativo repensar o papel dos Estados, cobrando-lhes, simultaneamente, em quaisquer das ordens jurídicas nas quais operem, a materialização prática e o respeito efetivo aos direitos já enunciados normativamente. À utópica e teórica pretensão de totalidade, associada ao direito nacional, contrapõem-se na atualidade novos delineamentos de competências institucionais em âmbito não estatal.

Laboratório jurídico das experiências de integração²², seja pela complexidade e grau de avanço de suas instituições, seja pelo grau de efetividade e funcionamento das atribuições e competências que lhe foram progressivamente atribuídas, a União Europeia (UE) apresenta-se também como um objeto privilegiado de análise no tocante à mobilidade humana. Trata-se de um bloco integracionista que se apresenta, desde o princípio, sob a forma de um projeto político aberto, de fronteiras e geometria variáveis, características “pura e simplesmente impensáveis no quadro do nacionalismo metodológico”²³. Com efeito, o interesse brasileiro na matéria justifica-se tanto quantitativa quanto qualitativamente.

A análise de dados compilados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) quanto à emigração no ano de 2010 revela que a diáspora brasileira rumo aos Estados que atualmente integram a UE supera, em termos

21 Segundo François Denord e Antoine Schwartz, “logo depois do segundo conflito mundial, foi a Guerra Fria entre as duas primeiras potências que ditou a dinâmica do projeto europeu”. De fato, “a administração americana se afirmou como um apoio essencial – e decisivo – para a unificação da Europa. Durante dez anos, a CIA, central de inteligência americana, tornou-se, secretamente, uma das principais financiadoras dos movimentos federalistas, por meio de um organismo batizado de American Committee on United Europe (Comitê Americano para uma Europa Unida – ACUE). Assim, os Estados Unidos “freavam” a potência soviética e continham as vitórias eleitorais dos comunistas”. DENORD, François; SCHWARTZ, Antoine. **Uma muralha contra o socialismo**. In: In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 24. São Paulo: Ed. Pólis. 2009, p. 31/32.

22 “Quando observada contra o pano de fundo de um planeta tomado por conflitos, a Europa parece um laboratório em que as ferramentas necessárias para construir a *Allgemeine Vereinigung der Menschheit* (“unificação universal da humanidade”) de Kant continuam a ser projetadas e, como numa oficina, “testadas na ação”, embora neste momento na execução de tarefas menores, menos ambiciosas. As ferramentas atualmente forjadas e testadas dentro da Europa servem antes de tudo para a delicada operação (segundo alguns observadores, delicada demais para apresentar mais do que uma mínima chance de sucesso) de separar as bases da legitimidade política, o procedimento democrático e a disposição de compartilhar, ao estilo comunitário, os ativos a partir do princípio da soberania nacional/territorial com o qual estiveram inextricavelmente ligadas durante a maior parte da história moderna”. BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 131.

23 BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. **Pour un empire européen**. Paris: Flammarion, 2007, p. 174.

numéricos, a mobilidade em direção aos Estados Unidos da América (EUA), destino nacional preferencial dos migrantes brasileiros²⁴. Por sua vez, a imigração europeia, que marcou o povoamento e a história brasileira, também se fez sentir nos dados coletados no Censo Demográfico daquele ano, os quais revelaram que o maior contingente de imigrantes no Brasil é formado por nacionais de países europeus.²⁵

Desde os primórdios de sua formação, o direito brasileiro tem sido influenciado pelas tradições jurídicas europeias. Do mimetismo colonial à coordenação pós-colonial, é preciso recordar que a Europa exerce notável influência jurídica sobre as diversas ordens e sobre o modo de fazer direito no mundo. Não será redundância sublinhar que, se por um lado as “tradições do colonialismo, do nacionalismo, do exílio, e do genocídio são de origem europeia”, por outro lado

24 Efetivamente, em 2010 o número de brasileiros vivendo nos EUA somava 339.141 indivíduos. No mesmo ano viviam, no território dos 28 países que atualmente integram a UE, mais de 434.000 brasileiros (162.205 na Espanha, 70.350 em Portugal, 57.245 no Reino Unido, 49.213 na Itália, 38.079 na Alemanha, 28.560 na França, 6.968 na Irlanda, 5.444 na Bélgica, 4.877 na Suécia, 3.557 na Áustria, 2.374 na Noruega, 2.166 na Dinamarca, 1.258 na Grécia, 669 em Luxemburgo, 496 na Finlândia, 261 na Polônia, 218 na Hungria, 127 na Croácia, 116 na República Checa, 116 na Eslováquia, 54 no Chipre e 42 na Lituânia. Os dados relativos à Bulgária, Eslovênia, Estônia, Letônia, Malta e Romênia não foram divulgados. OIM. **Where We're From interactive app**. Disponível em <<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

25 Segundo os dados coletados no Censo Demográfico de 2010, de 2000 a 2010, o número de imigrantes no Brasil foi reduzido de 683.836 a 592.591 indivíduos. Desse total, 257.216 migrantes eram oriundos de países da Europa, 177.761 da América Latina e Caribe, 97.493 da Ásia, 28.297 da América do Norte e 14.886 da África. Dentre os europeus, foram contabilizados 137.973 nacionais de Portugal, 37.165 da Itália, 30.736 da Espanha, 16.241 da Alemanha, 9.559 da França, 4.946 do Reino Unido, 3.483 da Polônia, 2.339 da Áustria, 1.706 da Romênia, 1.694 da Bélgica, 1.540 da Grécia, 1525 da Hungria, 635 da Suécia e 632 da Lituânia. CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014. p. 26/27. É importante destacar, porém, que dados do Ministério da Justiça, extraídos do Sistema de Cadastro de Estrangeiros Ativos (SINCRA) indicam que, em 24 de setembro de 2012 havia 1.575.643 estrangeiros residentes no Brasil. SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais: Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p. 49. Tal disparidade pode ser parcialmente compreendida à luz da constatação de Camila de Freitas Baraldi quanto à metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na aferição dos dados: “No questionário da amostra perguntou-se sobre a imigração internacional: “6.20 - Qual é a sua nacionalidade? 1 - brasileiro nato; 2 - naturalizado brasileiro; 3 - estrangeiro”. E na sequência: “6.22 - Qual é a unidade da Federação (Estado) ou país estrangeiro de nascimento?” e “6.26 - Em que unidade da Federação (Estado) e município ou país estrangeiro morava em 31 de julho de 2005?”. Assim, apenas as perguntas 6.20 e 6.22, da amostra captam o chamado estoque de pessoas de nacionalidade diferente da brasileira e presentes no território do país. As perguntas 3.01 do questionário básico e a 6.26 do questionário da amostra referem-se a fluxos e não diferenciam entre nacionalidades. Essa construção inclui pessoas de nacionalidade estrangeira que eventualmente tenham deixado o país (em resposta à pergunta 3.01) e brasileiros que estivessem morando fora do Brasil 5 (cinco) anos antes do Censo. Assim, o Censo inclui brasileiros retornados e exclui estrangeiros que vivem há mais de 5 (cinco) anos no país.” In: BARALDI, Camila Bibiana de Freitas. **Migrações Internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais: Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. p. 16-17.

também o são “os valores e as categorias jurídicas com as quais tais tradições são julgadas e condenadas como crimes contra a humanidade”²⁶. Desse modo, os avanços ou retrocessos levados a efeito pelo modo europeu de fazer direito podem servir à reflexão crítica quanto à atual regulamentação das migrações (e, ainda, afastar equívocos que poderiam advir da ausência de diálogo com ordens diversas).

Nesse sentido, a presente pesquisa lastreia-se na análise dos atos normativos produzidos em âmbito europeu relativos à mobilidade humana (especialmente aqueles decorrentes de estratégias comunitárias posteriores à adoção do Tratado de Amsterdã), relacionando-os ao contexto social e jurídico da integração regional europeia e ao contexto global das migrações. Referidos atos serão confrontados ao acervo de instrumentos bilaterais ou multilaterais de proteção aos direitos humanos e à jurisprudência europeia que os interpreta.

Tratando-se do entrelaçamento entre políticas migratórias, atos normativos e seus respectivos itinerários contextuais (primazia do direito Comunitário europeu sobre as ordens internas, permanência de competências nacionais no tocante ao controle migratório, etc.), e as construções teóricas relacionadas à temática, com o fim de revelar as contradições progressivas entre elas, entendeu-se imprescindível a abordagem dialético-indutiva do tema, confrontando-se a consolidação da “Europa sem fronteiras” à construção jurídica da “fortaleza Europa”. Quanto aos procedimentos, foram utilizados, em distintas medidas, o monográfico, o comparativo, o histórico e estudos de caso. As obras em língua estrangeira foram livremente traduzidas pelo autor.

Importa destacar que a construção do trabalho foi fortemente influenciada pelas reflexões sobre a internacionalização do direito, levadas a efeito nas obras de Mireille Delmas-Marty, Marcelo Neves e Deisy Ventura. Por sua vez, quanto ao contexto da mobilidade no mundo atual, e especificamente quanto à comunitarização do domínio migratório na UE, foram particularmente úteis as consultas à produção teórica de Yves Pascouau, Philippe de Bruycker, Hugues Dumont, Susana Velasco e Claire Rodier.

Por sua vez, o problema da pesquisa desdobra-se em três questionamentos. Estará a UE à altura do desafio de “ordenar o múltiplo” e construir um “direito comum pluralista” no domínio migratório capaz de albergar o imperativo de proteção aos

26 BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. **La Europa cosmopolita...** op. cit., p. 27.

direitos humanos emergentes no cenário global²⁷? O trato jurídico comunitário conferido à gestão dos fluxos migratórios difere substancialmente daquele já praticado à escala nacional, na Europa e alhures²⁸? Por fim, quais são os desafios que emergem da adoção de novas estratégias de controle e vigilância de fronteiras à escala regional? No esforço de responder tais questões, ainda que de modo provisório e preliminar, o presente trabalho foi dividido em duas partes.

Na primeira delas, são explorados os contornos da comunitarização das políticas migratórias na UE (marcada por uma divisão imperfeita de competências entre as instituições regionais e as autoridades nacionais), os direitos reconhecidos pelas instituições comunitárias (analisando-se sua efetividade e os desafios à sua satisfatória implementação) e, também, os dados estatísticos quanto aos fluxos de migração regular, com especial enfoque às estratégias de cooptação de trabalhadores altamente qualificados, das quais (segundo parece apontar o acervo normativo do bloco regional), depende a subsistência econômica e demográfica do bloco.

Já na segunda parte, delineiam-se os contornos das atuais estratégias europeias de gestão e repulsão de imigrantes irregulares, reforçadas pela adoção de sofisticados mecanismos de controle migratório e pela implementação do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR). Por fim, explora-se a relação entre tais políticas e a obsessão securitária que influencia diversos domínios humanos, aferindo-se a incompatibilidade entre as lógicas de seletividade, restrição e reforço dos controles fronteiriços e o designado cosmopolitismo migratório.

27 As expressões remetem às reflexões desenvolvidas por Mireille Delmas-Marty. Veja-se DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um direito comum**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004; e DELMAS-MARTY, Mireille. **Vers une communauté de valeurs?** Paris (França): Seuil, 2011.

28 Recorde-se, por exemplo, que "os Estados latino-americanos, em sua grande maioria, ainda pautam suas políticas migratórias e o tratamento jurídico dos migrantes em leis feitas sob a égide dos regimes autoritários". SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Rindo com Diógenes, pensando com Kant e fazendo uma nova lei de migrações para o Brasil**. Disponível em <<http://justificando.com/2014/10/13/rindo-com-diogenes-pensando-com-kant-e-fazendo-uma-nova-lei-de-migracoes-para-o-brasil/>>. Acesso em: 04. mar. 2015.

1. DA CONSOLIDAÇÃO DA EUROPA SEM FRONTEIRAS...

As políticas migratórias sempre ocuparam um lugar importante no acirrado debate sobre a repartição de competências entre os Estados nacionais e as instituições europeias. Com efeito, segundo Yves Pascou, autor de tese de referência sobre o tema, as dificuldades de análise do panorama migratório europeu sob a perspectiva comunitária estão atreladas, especialmente, à circunstância de tratar-se de uma política recente, que se desdobra em um cenário em mutação e sobre a qual incidem distintas estratégias jurídicas, adotadas por diferentes atores políticos, com uma delimitação imperfeita de competências²⁹.

Por tal razão, a complexa regulamentação do domínio migratório na UE é caracterizada por desequilíbrios, em sua maioria voluntários, sendo marcada por evidentes disparidades na harmonização legislativa, assincronias entre a adoção dos textos normativos e a efetiva implementação por cada Estado-membro e significativas insuficiências quanto à execução material das políticas em questão. Tais constatações, contudo, não demovem o interesse nem comprometem a atualidade no estudo do tema, verificando-se um aumento significativo, nos últimos anos, do número de pesquisadores que dedicam seus esforços à compreensão e sistematização dos contornos jurídicos da migração em âmbito europeu.

No estudo das políticas migratórias europeias, podem ser identificadas três fases evolutivas e complementares: a primeira, que corresponde à cooperação intergovernamental à margem das instituições comunitárias, se estende dos primórdios integracionistas até a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (TUE), em 1993; a segunda compreende a harmonização entre os Estados-membros já no âmbito da UE, e se estende até a adoção do Tratado de Amsterdã, em 1999; e a última, que corresponde à efetiva unificação comunitária do domínio migratório, se estende até o presente (1.1).

Na “Europa sem fronteiras”, lastreada pela consolidação do espaço Schengen, para além da plenitude de circulação humana em seu interior e do estatuto da cidadania comunitária conferido aos nacionais dos Estados-membros da

29 PASCOU, Yves. **La politique migratoire de l’Union européenne: de Schengen à Lisbonne**. Tese. Paris (França): LGDJ, 2010. p. 28/32.

UE, também são previstos direitos humanos à escala regional, inscritos na Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CESDH), de 1950 e, mas recentemente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CFDUE). Importante compreender em que medida e de que modo se aplicam tais direitos aos imigrantes nacionais de países terceiros, objetivos cujo alcance será facilitado, respectivamente, pela análise da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e pelos recentes relatórios da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) (1.2).

Embora os instrumentos jurídicos sejam incapazes de responder satisfatoriamente aos conflitos culturais que decorrem do chamado “choque de civilizações”³⁰, nos limites do presente trabalho cabe, ao menos, aferir de que modo os fluxos humanos influenciam na atual conformação da propalada “identidade europeia”. Isso porque a integração regional europeia se dá sobre um continente marcado pelo pluralismo (linguístico, étnico, religioso, etc.) e cujas perspectivas futuras dependem, em larga medida, do fomento às migrações, o que incitou, nos últimos anos, a comunitarização das estratégias de atração de migrantes altamente qualificados (1.3).

30 A expressão foi empregada originariamente por Samuel Phillips Huntington, para quem a concorrência de identidades culturais e religiosas dos povos serão a principal fonte de conflito no mundo pós-Guerra Fria. HUNTINGTON, Samuel Philips. **O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial**. Tradução de Henrique Ribeiro. Lisboa (Portugal): Gradiva, 2009.

1.1 A comunitarização do domínio migratório na União Europeia: do Tratado de Roma ao Programa de Estocolmo

A experiência integracionista europeia fornece “os exemplos mais 'dirigentes' do direito atual”, no dizer do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho³¹. Tal constatação decorre do dever conferido aos Estados-membros da UE quanto à adoção de todas as medidas gerais ou particulares adequadas a assegurar o cumprimento das obrigações derivadas do acervo comunitário. Desse modo, “a vinculação assumida pela ratificação do Tratado da União Europeia (TUE) implica simultaneamente a obrigação específica de lhe dar execução”³², sendo que eventual descumprimento sujeita-se ao crivo do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), por intermédio da ação por incumprimento, prevista nos artigos 226 a 228 do Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europeia (TCE), firmado em Roma em 25 de março de 1957,

Nesse sentido, um mecanismo processual dotado de grande importância na consolidação do direito comunitário europeu, previsto no artigo 234 do TCE, é o chamado reenvio prejudicial, “que permite às jurisdições nacionais dos Estados-membros (...) buscar resposta junto ao Tribunal de Justiça, a respeito de uma questão prejudicial à resolução do objeto litigioso que fundamentou eventual ação processual proposta”³³. De fato, foram distintos manejos do referido instrumento que oportunizaram “a construção, lapidação e afirmação dos princípios da aplicabilidade direta ou imediata” (caso *Vand Gend & Loos*, de 5 de fevereiro de 1963³⁴), “e da

31 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “**Brançosos**” e **Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra (Portugal): Almedina, 2006. p. 222.

32 Ibid, p. 222.

33 SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação jurisdicional: reenvio prejudicial: um mecanismo de Direito Processual a serviço do Direito Comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 34.

34 “Neste processo, a empresa de transporte neerlandesa *Van Gend & Loos* intentara uma ação num tribunal dos Países Baixos contra a administração aduaneira neerlandesa, por esta ter cobrado direitos aduaneiros majorados à importação de um produto químico proveniente da República Federal da Alemanha. A empresa considerava haver uma violação do artigo 12.º do Tratado CEE, que proíbe a introdução de novos direitos aduaneiros e o aumento dos já existentes no mercado comum. O tribunal neerlandês suspendeu o procedimento e apresentou um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, para que este esclarecesse o alcance e a interpretação jurídica do artigo invocado do Tratado CE.” BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito...** op. cit, p. 32. Ao julgar o caso, o Tribunal de Justiça consignou que “a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-Membros, mas também os seus nacionais”.

primazia da ordem jurídica comunitária” sobre as ordens internas (caso *Costa/Enel*, de 15 de julho de 1964³⁵)³⁶.

Tais precedentes demarcaram uma ruptura histórica no direito europeu, abrindo caminho para o desenvolvimento de “uma verdadeira teoria judiciária da integração, que faz do direito e do juiz comunitário as ossaturas da própria política europeia”. Tal perspectiva delineou, então, um “verdadeiro 'modelo político' que liga estreitamente direito e política europeia, juiz e integração”³⁷. Para Bernard Cassen, contudo, tais julgados representaram um “golpe de força com a conivência da Comissão e do Parlamento Europeu”, que permitiu ao alto órgão jurisdicional da UE, “sem suscitar qualquer reação à época”, a atribuição de “poderes desmensurados”³⁸⁻³⁹.

De qualquer modo, conforme observa Marcelo Neves, o primado da ordem comunitária sobre os distintos ordenamentos internos não se apresenta sob “uma

35 “Este caso assentava nos seguintes fatos: em 1962, a Itália nacionalizou a produção e a distribuição de eletricidade, tendo transferido o patrimônio das empresas do setor para a sociedade ENEL. Enquanto acionista da sociedade atingida pela nacionalização, a Edison Volta, Flaminio Costa viu-se privado de dividendos a que tinha direito e recusou-se a pagar uma fatura de eletricidade de 1.926 liras italianas. Perante o *giudice conciliatore* de Milão, Flaminio Costa justificou a sua conduta fazendo valer, designadamente, o fato de que a lei da nacionalização violava uma série de disposições do Tratado CEE. O Tribunal de Milão apresentou então ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativamente à interpretação de algumas disposições do Tratado CEE. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça estabeleceu, a propósito da natureza jurídica da CEE: “Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Efetivamente, ao instituírem uma Comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprios.” *Ibid.*, p. 32-33.

36 *Ibid.*, p. 37/43, *passim*. A compilação das questões prejudiciais julgadas pelo TJUE a partir do ano de 2010 em língua portuguesa está disponível no sítio eletrónico do Superior Tribunal de Justiça de Portugal em <<http://www.stj.pt/tjue>>.

37 VAUCHEZ, Antoine. Judge-made law. Aux origines du « modèle » politique communautaire (retour sur Van Gend & Loos et Costa c. ENEL). In: COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. **Une Europe des Elites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne**. Bruxelles (Belgique): Editions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 139/166. No mesmo sentido, veja-se SWEET, Alec Stone. **The Judicial Construction of Europe**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2004.

38 CASSEN, Bernard. **União Europeia: a fratura exposta da democracia**. In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 12. São Paulo: Ed. Pólis. 2008, p. 26/27. Veja-se, ainda, LECOURT, Robert. Qu'eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?. In: MÉLANGES JEAN BOULOUIS. **L'Europe et le droit**. Paris, Dalloz, 1991, p. 349/361.

39 Importa recordar que as três instituições da UE com atribuições “legislativas” são: o Parlamento Europeu, diretamente eleito por sufrágio universal realizado a cada cinco anos, com a função de representar os cidadãos da UE; o Conselho da UE, que representa os governos nacionais e cuja presidência é assumida rotativamente pelos Estados-Membros; e a Comissão Europeia (ou “Comissão”), que vela pela defesa dos interesses da UE no seu todo.

forma hierárquica monolítica”, mas antes aponta para uma “conversação” constitucional fundada no aprendizado recíproco⁴⁰ entre os Estados-membros e a UE. Efetivamente, há assimetrias na assimilação e aplicação das normas comunitárias, que sofrem significativa influência de protagonismos políticos exercidos no âmbito das instituições do bloco, e das vicissitudes econômicas de cada Estado-membro.

Outro fator determinante à consolidação do “dirigismo comunitário” europeu diz respeito à conformação das fontes normativas que conformam o projeto integracionista, cuja classificação segue o instrumento normativo que as veicula⁴¹. Assim, as fontes primárias ou originárias compreendem as normas estabelecidas nos Tratados fundadores⁴², nos Tratados modificativos⁴³, nos Tratados complementares⁴⁴ e nos Tratados de adesão⁴⁵. Por sua vez, as fontes secundárias ou derivadas correspondem aos atos emanados das instituições comunitárias e se classificam em atos unilaterais típicos ou atos jurídicos com caráter legislativo (previstos no artigo 288 do Tratado de Lisboa (ou Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE)⁴⁶, atos unilaterais atípicos⁴⁷ e atos convencionais⁴⁸. Por fim, são consideradas fontes subsidiárias a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o direito internacional (inclusive os costumes) e os

40 NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 154.

41 Para uma detida análise sobre as fontes comunitárias europeias, veja-se MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. **Derecho de la Unión Europea**. Madrid (Espanha): Universidad Complutense de Madrid, 2011, p. 63/79; QUADROS, Fausto de. **Droit de l’Union européenne: droit constitutionnel et administratif de l’Union européenne**. Paris (França): Bruylant, 2008, p. 88/96; BOULOIS, Jean. **Droit Institutionnel des Communautés Européennes**. Paris (França): Montchrestein, 1984, p. 25/33 e BORCHARD, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito...** op. cit., p. 86/92.

42 Tratado de Paris, firmado em 18 de abril de 1951; Tratados de Roma - Tratado Euratom e TCE, 25 de março de 1957, e TUE, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

43 Ato Único Europeu, 17 e 28 de fevereiro de 1986; Tratado de Amsterdã, 2 de outubro de 1997; Tratado de Nice, de 26 de fevereiro de 2001 e Tratado de Lisboa, firmado em 13 de dezembro de 2007, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009.

44 Tratado “de fusão dos executivos”, 8 de abril de 1965; Tratado que alterou algumas disposições orçamentárias dos tratados comunitários, 22 de abril de 1970; Tratado de Bruxelas, que alterou algumas disposições financeiras dos Tratados comunitários e que instituiu um Tribunal de Contas, de 22 de Julho de 1975 e Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, de 20 de setembro de 1976.

45 Do Reino Unido, da Dinamarca, da Irlanda e da Noruega, em 22 de janeiro de 1972; da Grécia, em 28 de maio de 1979; da Espanha e de Portugal, em 12 de junho de 1985; da Áustria, da Finlândia, da Noruega e da Suécia, em 24 de junho de 1994; de Chipre, da Estônia, da Hungria, de Malta, da Polônia, da Letônia, da Lituânia, da República Checa, da Eslováquia e da Eslovênia, em 16 de abril de 2003; da Romênia e da Bulgária, em 25 de abril de 2005 e da Croácia, em 01 de julho de 2013.

46 Regulamentos, Diretivas, Decisões, Pareceres e Recomendações.

47 Comunicações, Recomendações, “Livros Brancos” e “Livros Verdes”.

48 Acordos internacionais assinados entre a UE, por um lado, e organizações ou países terceiros, por outro, acordos entre Estados-Membros e acordos entre as instituições comunitárias.

princípios gerais do direito.

Dentre as fontes referidas, merecem destaque as diretivas que, dada a sua singularidade, chegam por vezes a ser consideradas o autêntico “paradigma de especificidade” do direito comunitário europeu⁴⁹. Nos termos do artigo 249 do TCE, trata-se de um mecanismo que vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Em outras palavras, embora não albergue a discricionariedade quanto à internalização, “a diretiva deixa aos Estados a escolha do ato jurídico de transposição”⁵⁰, estabelecendo uma espécie de obrigação de resultado, na qual os fins comunitários almejados justificam os meios nacionais adotados para alcançá-los.

Sabe-se que os primeiros passos jurídicos da integração europeia foram dados no terreno eminentemente econômico, e se dirigiram inicialmente aos nacionais dos Estados envolvidos nos respectivos projetos integracionistas⁵¹. Nada obstante, já se antevê, na análise das primeiras normas que alicerçaram a construção do projeto europeu, a preocupação relativa à mobilidade humana, elemento indispensável à reconstrução do continente após os horrores vivenciados ao longo da Segunda Guerra Mundial⁵².

49 “A diretiva comunitária (...) situa-se no âmbito do direito derivado vinculante, ocupando o segundo regular (depois do regulamento) por sua quantia e não por sua hierarquia entre estas fontes de direito derivado, e o primeiro lugar por sua singularidade que faz com que a tenhamos qualificado como paradigma de especificidade.” BARRIONUEVO, María Bellido. **La directiva comunitária**. Madri: Dykinson, 2003. p. 14.

50 VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 150.

51 “Na sua globalidade, os esforços de unificação europeia dão uma imagem desconcertante de uma panóplia de organizações complexas e difíceis de apreender. Assim, coexistem sem grandes ligações entre si organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), a União da Europa Ocidental (UEO), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), o Conselho da Europa e a União Europeia. O número de países que integram estas organizações varia entre 10 (UEO) e 47 (Conselho da Europa).” BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011. p. 9.

52 “A incisiva decadência política e econômica, decorrente das duas guerras mundias, também serviu de estímulo para pavimentar a via que desembocou no mais ousado processo de integração regional até então conhecido. Assim, em 1951, formou-se a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (Ceca) com a assinatura do Tratado de Paris. Posteriormente, no ano de 1957, o mesmo instituto esteve presente nos Tratados de Roma, que criaram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia para a Energia Atômica (CEEA). Na sequência, o Tratado de Fusão dos Executivos de 1967 unificou as instituições das três Comunidade e, em 1978, o Parlamento Europeu autorizou a utilização da expressão Comunidade Europeia (CE) em substituição ao termo Comunidades Europeias, por julgá-la mais conveniente às ambições integracionistas. A reforma de mais envergadura se deu no ano de 1986, com o nascimento do Tratado do Ato Único Europeu, cujo mérito foi a concretização de mudanças necessárias aos tratados anteriores, fortalecendo as instituições e servindo de impulso às políticas fundamentais para a estruturação do mercado único. Em 1992, o conjunto das Comunidades, somado à força de

Sem a pretensão de explicitar a consolidação do direito comunitário em todas as suas nuances⁵³, mas face à necessária delimitação de seus contornos, há de ser sublinhado que, já em 1957, o TCE fazia referência, em seu artigo 48, à livre circulação dos trabalhadores e, no artigo 53 reconhecia a “liberdade de estabelecimento”, que compreendia “tanto o acesso às atividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades”.

Na sequência, sanando as dúvidas emergentes quanto à extensão do âmbito subjetivo de aplicação do artigo 48, o Regulamento (CE) nº 1612/68, de 15 de outubro de 1968, adotado pelo Conselho das Comunidades Europeias, limitou a livre circulação dos trabalhadores aos nacionais de seus Estados-membros e aos membros de suas famílias (nelas compreendidos o cônjuge e os descendentes menores de vinte e um anos ou seus dependentes e os ascendentes do trabalhador e os do seu cônjuge sob dependência do primeiro, conforme o artigo 10º do referido Regulamento). Nesses termos, o reconhecimento do direito à liberdade de circulação, entre os Estados-membros, aos trabalhadores e seus familiares evidentemente implicava um horizonte de abertura das fronteiras entre os Estados que integravam a então Comunidade Econômica Europeia.

Porém, conforme recordam Hernández e Batista⁵⁴, face à constatação das deficiências comunitárias relacionadas à garantia de segurança transfronteiriça (especialmente tráfico de drogas, fraudes e crimes transnacionais e manutenção da ordem pública), alguns Estados-membros passaram a deliberar sobre tais temas em âmbitos intergovernamentais, por intermédio de reuniões dos Ministros de Justiça e Negócios Interiores, no denominado “Grupo Trevi”⁵⁵. A partir de então, vislumbrou-se

cooperação estabelecidas entre os Estados-membros, passou a ser denominado União Europeia, consolidado após a ratificação do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), inaugurando, assim, “uma nova etapa no processo criador de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. SILVA, Karine de Souza. **Direito da Comunidade europeia: fontes, princípios e procedimentos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. p. 35.

53 Para tal fim, veja-se SIMON, Denys. **Le système juridique communautaire**. Paris (França): PUF, 1997; PFETSCH, Frank R. **A União Europeia: história, instituições, processos**. Tradução de Estevão C. De Rezende Martins. Brasília: UNB, 2001; QUADROS, Fausto de. **Droit de l’Union européenne: droit constitutionnel et administratif de l’Union européenne**. Paris (França): Bruylant, 2008; MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. **Derecho de la Unión Europea**. Madrid (Espanha): Universidad Complutense de Madrid, 2011.

54 HÉRNANDEZ; Fernando Jesús Carrera; BATISTA, Nicolás Navarro. **El espacio de libertad, seguridad y justicia em la Unión Europea. Textos Fundamentales**. Madrid (Espanha): Tecnos, 1999. p. 14.

55 Para Hernández e Batista, as deficiências quanto à cooperação europeia respondiam à época, “à desmesurada preponderância de instrumentos não vinculantes, fruto da ausência de uma vontade política comum e de um objetivo claro, à complexidade do mecanismo institucional, à ambígua e

um tímido avanço levado a efeito através da adoção de atos de natureza jurídica heterogênea, não exclusivamente comunitários, e dedicados, embrionariamente, ao tratamento conjunto do direito de asilo aos cidadãos de Estados terceiros, à imigração e à gestão das fronteiras⁵⁶.

Posteriormente, em 1985, o Livro Branco sobre o mercado interno destacava a necessidade de supressão das fronteiras entre os Estados-membros, a fim de alcançar a fusão dos mercados nacionais. Segundo o documento, para além das autorizações de livre acesso aos trabalhadores comunitários e da supressão do controle fronteiriço, a consolidação do mercado interno exigiria a supressão física das próprias fronteiras, garantindo-se a livre circulação de serviços, capitais, mercadorias e pessoas.

No mesmo ano, o ânimo europeísta voltado à consolidação da livre circulação de pessoas fez com que, em 14 de junho, surgisse um âmbito de cooperação paralelo à Comunidade Europeia, embora conformado por cinco países que, há época, já eram membros do bloco: França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo (sendo estes três últimos também membros da união econômica *Benelux*⁵⁷). Na referida data, tais Estados firmaram, na localidade luxemburguesa de Schengen, um Acordo visando suprimir os controles fronteiriços internos e a livre circulação de seus cidadãos (Acordo Schengen). Do referido Acordo, extrai-se a “filosofia essencial” do Sistema Schengen, assentada no binômio conformado pela liberdade de circulação e pela segurança como condicionante prévio da primeira⁵⁸.

Daí resultou, através do Ato Único Europeu de Luxemburgo (1986)⁵⁹, a

confusa distribuição de competências entre os Estados-membros, a União e a Comunidade Europeia, à escassa intervenção da Comissão e do Parlamento Europeu ou, enfim, à ausência de controle jurisdicional”. Ibid., p. 14-15.

56 A íntegra dos referidos atos normativos encontra-se compilada, em língua espanhola, na obra de Hernández e Batista. Ibid. p. 119-140.

57 Conforme recorda José Noronha Rodrigues, “em 11 de Abril de 1960, três Estados do Benelux (Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo) assinaram a Convenção do *Benelux* sobre a transferência do controle das pessoas para as fronteiras externas. Esta previu no seu articulado 3º a possibilidade de criação de uma política comum em matéria de polícia de estrangeiros, bem como contemplou a eliminação dos controles nas fronteiras internas permitindo, deste modo, a circulação de qualquer pessoa no seu espaço, incluindo os estrangeiros desde que estes fossem admitidos ou entrassem, legalmente, por uma qualquer fronteira externa do espaço Benelux.” RODRIGUES, José Noronha. **Política única de asilo na União Europeia**. Tese. Departamento de Derecho Público e Teoria del Estado. Universidad de Santiago de Compostela, Espanha: 2012, p. 172.

58 TRUJILLO HERRERA, Raúl. La política de asilo de la Unión Europea a la luz del actual paradigma de seguridad. In: **Revista de Estudios Políticos**, nº 127. Madri (Espanha), janeiro-março de 2005. p. 212.

59 Firmado em 1986 e implementado em 1987, o Ato Único Europeu fez a primeira revisão do Tratado de Roma, que aumentou a competência do Parlamento Europeu e previu a uniformização das legislações nacionais relativas ao comércio comunitário num período de seis anos, o que

fixação da data de 31 de dezembro de 1992 como limite para a realização do objetivo consistente na supressão das fronteiras, visando a consolidação do mercado interno. Referido documento reafirmava, nas Declarações que lhe foram anexadas, o caráter intergovernamental no domínio migratório, mantendo o reconhecimento quanto à competência exclusiva dos Estados-membros quanto à matéria⁶⁰. Desse modo, embora incitasse a colaboração e a harmonização das regulações nacionais, o Ato não previu um sistema que substituísse as fronteiras nacionais em escala regional, presumindo que cada Estado cooperasse voluntariamente com os demais a fim de evitar consequências negativas à segurança interna.

A ratificação do Tratado de Maastricht (TUE), em 07 de fevereiro de 1992, representou um passo importante na caminhada integracionista, lançando as bases de fortalecimento da integração política entre os Estados-membros. O TUE estabeleceu três pilares sobre os quais se assentariam os esforços comunitários a partir de então e até a entrada em vigor, em 2009, do Tratado de Lisboa (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE). As Comunidades Europeias conformariam o primeiro pilar, combinando as técnicas intergovernamental e supranacional, relativas às políticas integradas (política agrícola comum, união alfandegária, mercado interno, Euro, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), etc.) À Política Externa e de Segurança Comum (PESC) consagrou-se o segundo pilar, englobando a cooperação intergovernamental em matéria de assuntos externos e de segurança. Por fim, a cooperação policial e judiciária em matéria penal sedimentou o terceiro pilar intergovernamental, concernente à Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI).

Também foi o TUE que, aditando trechos do TCE, instituiu juridicamente a “cidadania da União”, atribuindo a “qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de

culminou com o Tratado de Maastricht.

60 Porém, conforme recorda José Carlos Fernández Rozas, “um passo decisivo foi produzido com a Sentença do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 09 de julho de 1987 (assuntos acumulados 281, 283 a 285 e 287/85 (Alemanha e Outros/Comissão), (...)) que teve o mérito de afirmar a existência de uma competência potencial da Comunidade em matéria migratória, com respaldo no artigo 118 do TCE. Concretamente, a referida Sentença entendeu que a influências exercias pelas políticas de imigração sobre o mercado interno justificavam sua vinculação ao âmbito social regulado por tal preceito e a necessidade de sua concertação. Desse modo, entendeu-se que a Comissão teria uma competência procedimental para criar mecanismos de coordenação nas questões sociais relacionadas ao trabalho dos migrantes”. FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Génesis y Constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea. In: **Anuario Español de Derecho Internacional Privado, Tomo V**. Madri (Espanha): 2005. p. 227.

um Estado-membro” os deveres e o gozo dos direitos inerentes a tal condição. Dentre eles, o voto, a participação nas eleições locais e europeias, o direito de petição, o recurso ao defensor do povo europeu e o direito de “circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros” (Título II, artigo G, “C”).⁶¹

Desse modo, a integração territorial foi sendo reforçada, até sua efetiva implementação, com a entrada em vigor, em 1995, da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen, firmada em 19 de junho de 1990. Assim, foram abolidos os controles nas fronteiras internas entre os Estados participantes, com o intuito de criação de uma fronteira externa única, visando à adoção de procedimentos idênticos quanto ao controle de acesso ao espaço Schengen⁶². Ainda, os Estados signatários adotaram regras comuns em matéria de vistos e quanto ao direito de asilo, que sedimentaram a posterior implementação do Sistema de Informação Schengen (SIS), propiciando o intercâmbio, entre os Estados-membros, de dados relativos aos fluxos de pessoas e bens.⁶³

Posteriormente, a originária cooperação intergovernamental restaria comunitarizada por ocasião da assinatura do Tratado de Amsterdã que passou a atribuir competência à Comunidade Europeia para a adoção de regras destinadas à

61 “Os direitos dos trabalhadores comunitários, antes mesmo da criação da cidadania europeia configuravam-se como uma espécie de cidadania especializada que tem origem no pertencimento a um mercado comum. Na qualidade de “ator econômico” de um vasto mercado europeu, o trabalhador comunitário tem reconhecidos os direitos que facilitam o exercício dessa qualidade. Como se vê, nessa experiência, há uma diferença fundamental relativamente ao instituto da cidadania em sua configuração tradicional que decorre do pertencimento a uma Comunidade política, e mesmo hoje, ainda há dúvidas sobre a UE ser considerada uma Comunidade política, mas, sobretudo, questiona-se se os europeus constituem um “povo”, na acepção da teoria política clássica. E é por essas peculiaridades que os fundamentos, o funcionamento e o futuro da cidadania europeia inspiram os estudos acadêmicos. A perspectiva de que a correspondência direta entre os institutos da cidadania e da nacionalidade, estabelecida na Modernidade quando o Estado nacional erigiu-se à categoria de Comunidade política por excelência seja superada, constituiria mais uma grande transformação política e social da era global.” BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Cidadania europeia e exclusão: o paradigma da nacionalidade na integração regional**. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: UFSC, 2010., p. 46.

62 Conforme recorda Suzana Velasco, “a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação de seu excesso pelo reforço dos controles das fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora – como os imigrantes sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos. Ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade.” VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia. Uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização, cidadania e identidade transnacional**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica: Rio de Janeiro, 2011. p. 54.

63 Sobre a implementação e o funcionamento do SIS, veja-se BROUWER, Evelien. **Immigration and asylum law and policy in Europe: digital borders and real rights. Effective remedies for third-country nationals in the Schengen Information System**. Boston (EUA): Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

formação de uma política migratória comum, além de incorporar o “acervo de Schengen” ao quadro jurídico e institucional da UE, por intermédio de um Protocolo anexo ao referido Tratado.

Firmada em 02 de outubro de 1997 e em vigor a partir de 01 de maio de 1999, referida norma, dentre outras importantes mudanças (como o reforço da transparência do processo de tomada de decisões, através da previsão de maior utilização de votação por co-decisão, mediante a qual há uma espécie de partilha equitativa de “poder legislativo” entre o Parlamento Europeu e o Conselho), transferiu a gestão dos temas relativos à imigração e o asilo do terceiro ao primeiro pilar, pressupondo a necessária superação da “cooperação intergovernamental em favor de uma cooperação gradual para uma política de competências menos fragmentada no que diz respeito à matéria”⁶⁴.

Efetivamente, embora existentes, as disposições normativas anteriores quanto à livre circulação não atribuíam às instituições comunitárias a maior parte das competências necessárias à garantia de tal liberdade. Ademais, conforme referido anteriormente, à livre circulação de pessoas em sentido econômico (livre circulação de trabalhadores assalariados, liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços) somente era somado o reconhecimento à liberdade de residência como parte do conteúdo da cidadania europeia. Desse modo, se antes de Amsterdã a imigração interna estava compreendida dentro do mercado interior, contemplando somente os Estados-membros, a partir de então também “as migrações procedentes de Estados terceiros encontraram um marco adequado no novo espaço de liberdade, segurança e justiça”⁶⁵.

Importa destacar, contudo, que a comunitarização oficial das políticas de imigração, por intermédio de sua transferência ao pilar supranacional, não implicou a supressão das competências nacionais quanto à gestão da mobilidade humana. Ademais, ao institucionalizar a migração como tema de segurança, o Tratado de Amsterdã restou por garantir que os Estados-membros, sob a prerrogativa de “manutenção da ordem pública” e “garantia da segurança interna” pudessem adotar

64 VIDAL, Marcelo de Oliveira. **Instrumentalização da Migração: política migratória e competências da União Europeia e Estado Nacional Espanhol**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. p. 61.

65 FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea. In: **Anuario Español de Derecho Internacional Privado, t. V**. Madri (Espanha): 2005, p. 232-233.

medidas que escapam ao crivo jurisdicional, na medida em que, segundo o artigo 68 do referido Tratado, o TJUE não detém competência para se pronunciar sobre decisões nacionais lastreadas em tais razões⁶⁶.

Também deve ser pontuada a existência de situações excepcionais que conferem heterogeneidade à aplicação do acervo comunitário. É o que se observa, por exemplo, quanto à Dinamarca, que se furtou voluntariamente à aplicação do direito comunitário quanto ao Título IV do TCE.⁶⁷ Também devem ser mencionados os casos da Irlanda e Reino Unido, habilitados a optar, em significativos âmbitos, quanto à aplicação ou não dos instrumentos jurídicos adotados pelas instituições do bloco⁶⁸, e a circunstância de que a Noruega, a Islândia e a Suíça, embora pertencentes ao espaço Schengen (e, portanto, se encontrem vinculadas ao acervo Schengen), não são Estados-membros da UE (veja-se Anexo A).

De qualquer modo, a comunitarização promovida pelo Tratado de Amsterdã abriu espaço para um debate mais amplo quanto à harmonização das estratégias migratórias consolidado, a partir de então, nos Programas de Tampere (1999), Haia (2004) e Estocolmo (2009).

No Conselho Europeu de Tampere (Finlândia), em 1999, os Estados-membros se comprometeram a combater em sua origem a imigração irregular com o fim de estabelecer uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em estreita colaboração com os países de origem e trânsito (pontos 22 e 23⁶⁹). As Conclusões da referida cúpula, em linhas gerais, traçaram as diretrizes futuras quanto à política migratória da UE (de 1999 a 2004) relativas, basicamente, a quatro âmbitos de atuação: a colaboração com países terceiros⁷⁰, o estabelecimento de um sistema

66 “A ameaça à ordem e a ameaça à segurança passavam a ser as duas condições de exceção por meio das quais os Estados conseguiriam manter poderes discricionários sobre os desejados e os não desejados no interior do território nacional. Essa mesma justificativa é usada por Estados-membros para reintroduzir o controle temporário de suas fronteiras, assim como fez Sarkozy no caso dos imigrantes tunisianos vindos da Itália em abril de 2011.” VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia...** *op. cit.*, p. 58.

67 Conforme o Protocolo 5, anexo ao Tratado de Amsterdã, artigos 2, 5 e 7.

68 Conforme o Protocolo 3, anexo ao Tratado de Amsterdã.

69 UE. Conselho Europeu. **Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de outubro de 1999. Conclusões da Presidência.** Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

70 “A parceria com os países terceiros, segundo o ponto 11, deveria visar o combate à pobreza, a melhora das condições de vida e as oportunidades de emprego (enfrentamento da imigração por motivos econômicos), além da prevenção dos conflitos e da consolidação dos Estados democráticos, e a garantia do respeito dos direitos humanos, com atenção especial às minorias, às mulheres e às crianças (enfrentamento da imigração por motivos políticos).” BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Dissertação. **Cidadania europeia e exclusão: o paradigma da nacionalidade na integração regional.** Curso de Pós-Graduação em Direito. Programa de Mestrado.

européu comum de asilo, o tratamento justo aos nacionais de países terceiros e a necessária gestão dos fluxos migratórios⁷¹.

Ao longo do período compreendido pelo Programa de Tampere, deu-se a assinatura (em 26 de fevereiro de 2001) e a entrada em vigor (em 1 de fevereiro de 2003) do Tratado de Nice, que previu a possibilidade de o Conselho adotar, por maioria qualificada, atos relativos às políticas de asilo, aos refugiados e deslocados, à política de imigração e aos direitos dos nacionais de países terceiros, desde que amparados por legislação comunitária adotada por unanimidade (artigo 63).

Pouco tempo depois, o Conselho Europeu reuniu-se em Laeken (subúrbio residencial de Bruxelas, na Bélgica), entre os dias 14 e 15 de dezembro de 2001, e reafirmou seu compromisso com as políticas e os objetivos definidos em Tampere, sugerindo a elaboração de um plano de ação sobre a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos⁷². Daí derivou a adoção, em 28 de fevereiro de 2002, do “Plano global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na UE”. Ao final da vigência do Programa de Tampere, foram avaliados os progressos obtidos, concluindo-se em 2 de junho de 2004 pela necessidade de adoção de um segundo programa europeu para um ELSJ⁷³.

Desse modo, reunido em Haia (Holanda) entre os dias 4 e 5 de novembro de 2004, o Conselho Europeu aprovou novas diretrizes plurianuais (Programa de Haia). Nele, foram estipuladas dez prioridades específicas, consubstanciando objetivos estratégicos da UE para o período de 2005 a 2009 no tocante ao reforço do ELSJ⁷⁴.

Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2010. p. 70-71.

71 Quanto à gestão dos fluxos, afirmou-se “necessário o desenvolvimento de uma política compreensiva que parta de um fato consumado: que a pressão migratória está destinada a continuar, e que uma imigração ordenada e responsável pode trazer a Europa, aos próprios imigrantes e também a seus países de origem benefícios inestimáveis. Em outras palavras, considera-se que o crescimento controlado da imigração legal e a paralela superação da denominada “opção zero” não só não acarreta efeitos negativos, mas também contribui eficazmente a um crescimento tanto econômico como demográfico.” FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. **Génesis y constitucionalización...** op. cit., p. 232.

72 Conclusões do Conselho de Laeken. Disponível em <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm>. Acesso em: 17 dez. 2014.

73 UE. **Comunicação (2004) 401 da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações.** Bruxelas, 02 de junho de 2004. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0401&rid=5>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

74 Assim restaram delineadas tais prioridades: i) Direitos fundamentais e cidadania: criar verdadeiras políticas; ii) Luta contra o terrorismo: trabalhar para uma resposta global; iii) Espaço comum de asilo: estabelecer um procedimento harmonizado eficaz em conformidade com os valores da União e com a sua tradição humanitária; iv) Gestão da migração: definir uma abordagem equilibrada; v) Integração: maximizar o impacto positivo da migração na nossa sociedade e na

Porém, embora centrado no reforço da liberdade no interior da UE, referido Programa não esclareceu, segundo Didier Bigo, de que liberdade se tratava, na medida em que as diretrizes contidas no Programa consubstanciariam mais propriamente restrições impostas aos cidadãos da UE em favor da suposta segurança contra as ameaças externas⁷⁵. Desse modo, “a limitação da liberdade advinda com o excesso de preocupação com a segurança não é percebida porque o sentimento de ameaça mascara qualquer outra preocupação”⁷⁶.

Importante recordar que, no ano em que implementado o Programa de Haia, a Europa assistira com horror o atentado terrorista de 11 de março, na Estação de Atocha, em Madri (Espanha), a partir do qual a preocupação com a segurança dos Estados-membros acirrou-se, adquirindo um caráter de urgência. No ano seguinte, em 2005 novos atentados, dessa vez tendo como alvo estações de metrô em Londres, reforçaram a obsessão securitária no continente⁷⁷. Ainda, no interregno de Haia, a UE foi abalada por notáveis impasses políticos, pontuando-se, a título exemplificativo, a tentativa frustrada quanto à adoção de uma “Constituição” para o bloco, rechaçada por referendos populares realizados na França e na Holanda⁷⁸,

nossa economia; vi) Fronteiras internas, fronteiras externas e vistos: desenvolver uma gestão integrada das fronteiras externas para tornar a União mais segura; vii) Respeito da vida privada e segurança na partilha de informações: o justo equilíbrio; viii) Criminalidade organizada: elaborar um conceito estratégico; ix) Justiça civil e penal: garantir a todos um verdadeiro espaço europeu de justiça; x) Liberdade, segurança e justiça: partilhar as responsabilidades e assegurar a solidariedade.

75 BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of freedom. In: **Cultures & Conflicts**, Paris, 20 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.libertysecurity.org/article339.html>>. Acesso em: 13 out. 2014.

76 MENEZES, Livia. Campos de. **De Tampere ao Programa de Haia: decisões políticas sobre a imigração na União Europeia (1999-2004). Uma cidadela revigorada?** 139 fl. Monografia. Disertação. (Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2008. p. 87.

77 Conforme Susana Velasco, “o 11 de Setembro não foi o catalisador da securitização da imigração na UE, mas uma circunstância política que propiciou o reforço de medidas securitárias, que, como vimos, já estavam em curso. Além disso, é importante destacar o momento de integração que a UE vivia quando o Programa de Haia foi elaborado. O Conselho se reunia meses depois que à UE eram integrados dez novos Estados-membros – da Europa Oriental e do Sul, que se afastam do “núcleo vanguardista da Europa” de que falam Habermas & Derrida (2003), ou seja, dos fundadores da CEE –, num alargamento sem precedentes desde a sua criação: Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Lituânia, Letônia, Hungria, Malta e Chipre. Seguindo a lógica das “medidas compensatórias”, restrições mais concretas deveriam ser empreendidas para garantir que essa expansão comunitária não ameaçasse a segurança da UE.” VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia...** op. cit., p. 60.

78 Escrevendo antes da definitiva rejeição popular do referido projeto, observava Deisy Ventura que “do texto constitucional a ser adotado dependem não somente o sucesso do alargamento mas provavelmente o futuro da União Europeia. O projeto de Convenção não honra essa missão, negligenciando a constatação de que ‘poderia ser totalmente derrubado um grande número de construções teóricas da dogmática tradicional pelo simples fato de os Estados europeus deixarem de considerar-se reciprocamente como estrangeiros’”. VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Crítica ao anteprojeto de Constituição Europeia “Constituição Parcial”: a Convenção como modesto laboratório do constitucionalismo supraconstitucional**. In: RILA. Revista de Integração Latino-Americana v. 1. Santa Maria: Palotti, 2003, p. 185-200. p. 199.

respectivamente em 29 de maio e 1º de junho de 2005.

Naquele mesmo ano, o Conselho Europeu, reunido entre os dias 15 e 16 de dezembro, acolheu favoravelmente uma Comunicação da Comissão de 30 de Novembro de 2005 intitulada "Ações Prioritárias em Resposta aos Desafios das Migrações" e adotou a "Abordagem global das migrações", na qual reconheceu a "importância de atacar as causas que estão na origem das migrações", identificadas, no referido Programa, às estratégias de "erradicação da pobreza em países e regiões de origem", de "abertura de mercados e do fomento do crescimento económico", "boa governança" e "defesa dos direitos humanos". Com tal Abordagem, a dimensão externa da política migratória da UE passaria a centrar-se nas parcerias estabelecidas com países terceiros, visando, sobretudo, ampliar a "prevenção" da migração irregular, por intermédio da externalização dos controlos migratórios, como será visto posteriormente. Também foi no interregno do Programa de Haia que se deu a efetiva implementação da Agência Europeia de Gestão Operacional das Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex), que será analisada adiante.

Na sequência, em 24 de setembro de 2008, foi adotado o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. No referido documento, cinco compromissos fundamentais foram assumidos: i) "organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro, e favorecer a integração"; ii) "lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito"; iii) "reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras"; iv) "edificar uma Europa do asilo"; v) "criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento".

Nada obstante a rejeição popular do Tratado Constitucional, "as negociações sobre os termos do novo tratado de reforma, o Tratado de Lisboa, continuaram restritas às elites políticas", agravando-se o "déficit democrático das instituições europeias"⁷⁹. No tocante às regulamentação do domínio migratório, a substituição do Tratado de Amsterdã pelo TFUE⁸⁰, em dezembro de 2009, mais do

79 VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia...** op. cit., p. 60.

80 "O TFUE clarificou igualmente que as competências da UE neste domínio são partilhadas com os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita aos volumes de admissão de migrantes autorizados a entrar legalmente num Estado-Membro, para aí procurarem emprego (artigo 79.º, n.º 5 do TFUE). Além disso, em caso de súbito afluxo de nacionais de países terceiros a um Estado-

que ruptura, marcou a continuidade da abordagem da mobilidade humana como “um tema técnico, administrativo, um problema que precisava ser enfrentado com medidas também técnicas, supostamente objetivas”⁸¹.

Nesse sentido, abriu-se caminho para a adoção pelo Conselho Europeu, ao final do período estabelecido no Programa de Haia, de novas “orientações estratégicas da programação legislativa e operacional” no ELSJ, nos termos do artigo 68 do TFUE. Tratava-se, então, da implementação do Programa de Estocolmo que retomou “a afirmação de Tampere de que o acesso à Europa é reconhecido como um interesse legítimo” sem, contudo, delinear “nenhuma forma de concretização desse reconhecimento”. Com efeito, a redação do referido Plano deixa “transparecer que o mote da política de migração continuará sendo utilitarista, por isso a flexibilidade para atender os interesses estatais”⁸².

Em abril de 2010, foi adotado o “Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo”⁸³, prevendo diretrizes para a concretização das prioridades estabelecidas no Programa de Estocolmo e preparar a UE para os desafios migratórios futuros. Dentre tais medidas, estão o reforço da legislação em matéria de proteção e integração dos dados pessoais coletados pelas instituições comunitárias, a prevenção da criminalidade transfronteiriça, o combate às formas de discriminação xenofóbica e o incremento financeiro à gestão das fronteiras externas.

No mesmo ano, através da Comunicação (2010) 2020, adotou-se a “Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (Europa 2020)”⁸⁴, na qual foram definidos cinco grandes objetivos interligados, a serem atingidos até 2020 nos seguintes domínios: i) emprego; ii) investigação e desenvolvimento; iii)

Membro, o TFUE contém disposições sobre a adoção de medidas para auxiliar esse Estado-Membro (artigo 78.º, n.º 3 do TFUE).” PARLAMENTO EUROPEU. Política de imigração. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftul=FTU_5.12.3.html>. Acesso em: 14 nov. 2014.

81 Ibid., p. 64.

82 BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Cidadania europeia e exclusão: o paradigma da nacionalidade na integração regional**. 122 fl. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. p. 96.

83 UE. **Comunicação (2010) 171 da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus. Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo**. Bruxelas, 20 de abril de 2010. Não publicada no Jornal Oficial da UE. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=PT>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

84 UE. **Comunicação (2020) 2010 da Comissão. EUROPA 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Buxelas, 03 de março de 2010. Não publicada no Jornal Oficial da UE. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1426453522595&from=PT>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

alterações climáticas e energia; iv) educação e luta contra a pobreza; e v) exclusão social⁸⁵. Foram apontadas, na referida Estratégia, algumas fragilidades demográficas que demonstram a preocupação do bloco no tocante ao incentivo à imigração qualificada, através da promoção de políticas capazes de atrair indivíduos detentores de habilidades capazes de fomentar o combate às crises econômicas.

Resta claro, da análise da referida Estratégia, e igualmente tomando-se em conta o percurso traçado até aqui, que a comunitarização das políticas migratórias na UE presume a efetiva cooperação dos Estados-membros. Trata-se de circunstância compreensível, na medida em que talvez nenhuma outra prerrogativa política esteja tão fortemente vinculada ao exercício da soberania nacional, na clássica perspectiva vulgarizada a partir da consolidação do Estado moderno⁸⁶, quanto aquela atinente à decisão sobre quem deve usufruir de sua proteção e quem deve ser admitido em seu território.

Efetivamente, um dos principais reflexos da comunitarização das políticas migratórias em âmbito europeu é justamente a adoção de atos normativos (especialmente diretivas comunitárias) veiculando parâmetros de harmonização quanto às estratégias a serem adotadas pelos Estados-membros no tocante à gestão da mobilidade, presumindo-se a transposição e efetiva aplicação das normas comunitárias pelas autoridades nacionais. No acervo de mais de vinte diretivas adotadas pelo bloco entre 1996 e 2014 quanto à matéria, encontram-se normas comunitárias relativas à liberdade de circulação e à igualdade⁸⁷, à migração regular e

85 “Nesta perspectiva, a Comissão propõe os seguintes grandes objetivos para a UE: 75% da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos deve estar empregada; 3% do PIB da UE deve ser investido em I&D; os objetivos em matéria de clima/energia «20/20/20» devem ser cumpridos (incluindo uma subida para 30 % do objetivo para a redução das emissões, se as condições o permitirem); a taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10% e pelo menos 40% da geração mais jovem deve dispor de um diploma de ensino superior; 20 milhões de pessoas devem deixar de estar sujeitas ao risco de pobreza”. Ibid., p. 5.

86 Valério de Oliveira Mazzuoli tece uma crítica pertinente a tal perspectiva, observando que “a noção de soberania, aliás, nem é inerente à concepção de Estado. Surgiu, pois, da luta que os Estados nacionais tiveram que travar, externamente, contra a Igreja, que os pretendia colocar aos seu serviço, e contra o Império Romano, que os considerava simples províncias; e internamente, contra os senhores feudais, que procuravam igualar-se com os Estados, atribuindo-se poder próprio, independente e autônomo. Mas, curiosamente, sem embargo de desaparecidos os motivos que a determinaram, a concepção de soberania ainda subsiste, embora fragilizada pela pressão das necessidades históricas, notadamente pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que, reagindo incessantemente contra o seu conceito original (definido por Bodin), acabou de fato por transformá-lo num “adorno extravagante”, inteiramente vazio de sentido e de expressão. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

87 **Diretiva 1996/71/CE** (relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços); **Diretiva 2000/43/CE** (aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica); **Diretiva 2004/38/CE** (relativa ao direito de livre

à cooptação de migrantes qualificados⁸⁸, à gestão da imigração irregular e às políticas de retorno⁸⁹, ao asilo⁹⁰ e ao tráfico de seres humanos⁹¹. Por sua vez, as dúvidas emergentes quanto à interpretação, ao alcance e a incidência das diretivas comunitárias têm sido veiculadas, na maioria dos casos, por intermédio de reenvios prejudiciais direcionados ao TJUE.

Antes de aprofundar a compreensão acerca da atual gestão comunitária do domínio migratório, cabe compreender quais são as categorias de nacionais de países terceiros ao abrigo da legislação da UE, analisando-se os direitos reconhecidos e atrelados ao ESLJ, e explorando sua efetividade. É o que se fará a seguir.

circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros); e **Diretiva 2005/36/CE** (relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (Texto relevante para efeitos do EEE)).

- 88 **Diretiva 2003/86/CE** (relativa ao direito ao reagrupamento familiar); **Diretiva 2003/109/CE** (relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração); **Diretiva 2004/114/CE** (estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida); **Diretiva 2005/71/CE** (relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica); **Diretiva 2009/50/CE** (relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado); **Diretiva 2011/51/UE** (altera a Directiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional); e **Diretiva 2011/98/UE** (relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro).
- 89 **Diretiva 2001/51/CE** (completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985); **Diretiva 2002/90/CE** (relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares); **Diretiva 2008/115/CE** (relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular); e **Diretiva 2009/52/CE** (estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular).
- 90 **Diretiva 2003/9/CE** (normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros); **Diretiva 2004/83/CE** (normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida); **Diretiva 2005/85/CE** (normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros); **Diretiva 2011/95/UE** ; **Diretiva 2013/32/UE** relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação da Diretiva 2005/85/CE)); e **Diretiva 2013/33/UE** (estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação da Diretiva 2003/9/CE)).
- 91 **Diretiva 2004/81/CE** (relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes) e **Diretiva 2011/36/UE** relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho.

1.2 Os direitos humanos conferidos aos migrantes na Europa: das previsões normativas à aferição de sua efetividade

Conforme verificou-se anteriormente, a harmonização da política migratória da UE tem sido lenta e difícil, sobretudo devido às disparidades entre os distintos interesses nacionais e as legislações e práticas adotadas pelos Estados-membros, por vezes controvertidas e contestadas, embora justificadas, ao menos retoricamente, por razões de segurança interna. Nada obstante tais críticas, também há razões para o otimismo, na medida em que, embora criticável, ao menos a necessidade de uma política migratória comum foi compreendida pelos Estados-membros⁹².

Com efeito, a migração na Europa atualmente é regulada por um complexo conjunto de normas nacionais, legislação comunitária, normas internacionais e outras obrigações contraídas pelos Estados europeus. Não por outra razão, há várias instâncias judiciais e administrativas aptas a avaliar o teor de eventuais queixas contra atos ou omissões de autoridades públicas por violação a dispositivos jurídicos protetivos aos indivíduos migrantes.

Baldada a complexa estruturação normativa das competências em matéria migratória, é possível distinguir as categorias de classificação de nacionais de países terceiros albergadas pelo direito comunitário europeu, conforme demonstra a síntese seguinte:

Categorias de nacionais de países terceiros ao abrigo da legislação da UE	
<i>Pessoas cujos direitos emanam das disposições da UE sobre livre circulação</i>	Membros da família de cidadãos dos Estados-membros da UE
<i>Pessoas cujos direitos emanam de acordos internacionais</i>	Membros das família de cidadãos do Espaço Económico Europeu (EEE) e Suíça
	Cidadãos turcos e membros de sua família
	Cidadãos de países que celebraram acordos bilaterais ou multilaterais com a UE (mais de 100 países)
<i>Imigrantes de curta e longa duração</i>	Membros da família de reagrupantes que são nacionais de um país terceiro

⁹² DUMONT, Hugues. La politique européenne d'immigration. In: CARLIER, Jean-Yves. **L'étranger face au droit – XXes Journées d'études juridiques Jean Dabin**. Paris (França): Bruylant, 2010. p. 368.

	Residentes de longa duração na UE
	Titulares de um “Cartão Azul” e membros de sua família
	Trabalhadores deslocados
	Pesquisadores
	Estudantes
	Trabalhadores temporários
	Trabalhadores transferidos dentro de uma mesma empresa
Pessoas que necessitam de proteção	Solicitantes de asilo
	Beneficiários do estatuto de proteção subsidiária
	Beneficiários de proteção temporária
	Refugiados
	Vítimas de tráfico de seres humanos
Migrantes em situação irregular	Residentes irregulares nacionais de países terceiros
	Residentes irregulares de países terceiros cuja expulsão foi adiada

Tabela 1 – Categorias de nacionais de países terceiros no âmbito do direito comunitário europeu⁹³ (FRA, 2013, p. 16).

Importante reiterar que os direitos humanos, bem como as garantias processuais à sua proteção, não eram contemplados diretamente nas disposições constantes nos Tratados constitutivos das Comunidades Europeias⁹⁴. Foi preciso aguardar a ratificação do TUE, em 1992 para que a proteção conferida aos referidos direitos, até então adstrita às previsões constantes na Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CESDH), de 1950, subscrita pela totalidade dos Estados-membros da UE), fosse incorporada às atribuições comunitárias.

Em cumprimento ao artigo 19 da CESDH, foi instituído em 20 de abril de 1959 a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), com o fim de assegurar o cumprimento das disposições impostas aos Estados que a ratificaram⁹⁵. Uma vez

93 FRA; TEDH; CONSELHO DA EUROPA. **Manual de Derecho europeo...** op. cit., p. 16. Considerando os limites intrínsecos à presente análise, e nada obstante o interesse do autor no desenvolvimento futuro de pesquisas relacionadas ao trato jurídico conferido a cada uma das categorias referidas na Tabela, serão alvo principal das reflexões aqui levadas a efeito os “titulares de um Cartão Azul” e os migrantes em situação irregular.

94 Neste sentido, quanto à integração regional na América Latina, Deisy Ventura e Marcos Rolim ponderam que “o recurso sincero ao paradigma europeu não recomendaria, hoje, o paciente gradualismo”, inclusive porque “inexiste condicionamento histórico que obrigue um bloco econômico a cometer os mesmos erros ou a padecer das mesmas limitações de um processo de integração precedente; menos, ainda, no mesmo ritmo”. VENTURA, Deisy de Freitas Lima; ROLIM, Marcos. **Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado**. 2002. Disponível em <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercoul.pdf> Acesso em: 26 dez. 2014.

95 Recorda Valério de Oliveira Mazzuoli (2014, p. 989) que “a nova Corte Europeia de Direitos Humanos, instituída com caráter permanente a partir de 1º de novembro de 1998, pelo Protocolo

que a CESDH contemplou disposições relativas aos estrangeiros, embora limitando alguns direitos aos nacionais ou aos residentes legais, um acervo considerável de decisões relativas ao tratamento conferido aos migrantes pode ser encontrado na vasta jurisprudência da CEDH (que compreende mais de 12 mil decisões desde a primeira sentença, proferida em novembro de 1960), especialmente no que tange aos artigos 3º (proibição da tortura), 5º (direito à liberdade e à segurança), 8º (direito ao respeito pela vida privada e familiar), 13 (direito a um recurso efetivo) e 16 (restrições à atividade política dos estrangeiros) da CESDH⁹⁶.

Com relação à proibição da tortura, em dois casos julgados em 1996 (*Ahmed v. Áustria* e *Chahal v. Reino Unido*), a CEDH assentou que, qualquer que seja o fundamento da decisão de deportação de um indivíduo do território de um Estado-membro (inclusive ser o indivíduo considerado um risco à segurança nacional, como no primeiro caso, ou ter contra si decretada uma condenação penal definitiva, como no segundo), é vedada a violação ao artigo 3º da CESDH. Ainda, no caso *D. v. Reino Unido* (n.º 30240/96, 2 de maio de 1997), foi conferida aplicação ampla ao referido artigo, para nele albergar a omissão de um Estado em prestar apoio e recursos médicos a um indivíduo em estágio terminal de AIDS, de modo que em tal situação sua deportação restaria por configurar a prática de tortura, vedada pelo citado dispositivo.⁹⁷

A propósito, importante sublinhar, na esteira do pensamento de Delmas-Marty (2008), que a vedação à tortura parece integrar a lista de direitos inderrogáveis e com proteção absoluta (ao lado da interdição à escravidão e às expulsões coletivas, ao direito de não ser submetido a uma experiência médica ou

nº 11 à Convenção Europeia, encampa em um só órgão as funções de *admissibilidade* (até então afeta à Comissão, tal como ainda em vigor no sistema interamericano) e de *mérito* dos casos a ela submetidos pelos Estados, particulares, ONGs ou grupos de pessoas. Operou-se uma verdadeira “fusão”, nessa nova Corte, das funções da antiga Comissão e Corte Europeias de Direitos Humanos, bem assim do Comitê de Ministros na sua antiga função contenciosa (decidir se houve ou não violação da Convenção nos casos cujos relatórios haviam a ela sido submetidos pela Comissão, mas que não haviam sido submetidos à Corte”. Importa destacar, ainda, que as sentenças da CEDH são obrigatórias e vinculantes quanto aos Estados partes, cabendo-lhes garantir a efetividade do conteúdo das decisões, que têm autoridade de *coisa julgada* (conforme artigo 46 do Protocolo nº 11). MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 989.

96 A jurisprudência da CEDH está disponível, em língua inglesa e francesa, a partir da base de dados HUDOC em <[http:// HUDOC.ECHR.coe.int](http://HUDOC.ECHR.coe.int)>.

97 Nada obstante, em um caso posterior, *N. v. Reino Unido*, “[a Corte] considerou que a expulsão de uma mulher a Uganda não vulnerava o artigo 3º da CEDH, pois as provas disponíveis demonstravam que no país da solicitante existia algum tipo de tratamento médico e que no momento da expulsão a mulher não era uma enferma terminal”. FRA; TEDH; CONSELHO DA EUROPA. **Manual de Derecho europeo...** op. cit. p. 77.

científica sem consentimento e o direito de todo indivíduo ter reconhecida sua personalidade jurídica), os quais constituem a “quintessência dos valores pelos quais afirmamos que somos mesmo uma comunidade humana”⁹⁸. Desse modo, nenhuma exceção poderia, em tese, ser admitida à proteção a ser garantida pelos Estados no tocante à não submissão de qualquer indivíduo à tortura.

No tocante ao direito à liberdade e segurança, o artigo 5º da CESDH reconhece a possibilidade de “prisão ou detenção legal de uma pessoa para lhe impedir a entrada ilegal no território ou contra a qual está em curso um processo de expulsão ou de extradição”. Nada obstante, embora tenha afirmado que as autoridades estatais não podem adotar medidas arbitrárias quanto às detenções no contexto da imigração ilegal (*Bozano v. France*), no tocante às exceções toleradas aos Estados no tocante à aplicação das garantias fundamentais, a CEDH teve a oportunidade de “considerar medidas antiterroristas, incluindo detenções preventivas, como potencialmente justificáveis numa sociedade democrática” (*Murray v. Reino Unido e Brogan v. Reino Unido*)⁹⁹. Desse modo, inegavelmente conferiu às autoridades nacionais (e mesmo comunitárias), uma larga “margem de apreciação” no tocante à matéria¹⁰⁰.

Outro direito cujo alcance pode ser alvo de restrições nacionais, com especial interesse quando se pensa na proteção que a situação migratória demanda, é aquele relativo ao respeito à vida privada. Isso porque, embora a CEDH tenha firmado o entendimento de que as práticas de monitoramento (inclusive eletrônico, conforme se verá a seguir) de indivíduos devem ser proporcionais aos objetivos visados (*Khan v. Reino Unido*), entendeu que elas são aceitáveis, justificadas e não

98 Para a jurista francesa, somando-se aos direitos inderrogáveis, integram a referida “quintessência de valores humanos” os crimes imprescritíveis (crimes de guerra, crimes contra a humanidade e o genocídio), de modo a consagrar o “irredutível humano”, ou seja, balizas à atuação estatal que garantem um certo pluralismo de valores, sob a condição de que o direito desempenhe seu papel de responsabilização dos atores responsáveis pela violação de tais valores. DELMAS-MARTY, Mireille. **Le rôle du droit dans l’emergence d’une communauté mondiale de valeurs**. Comunicação proferida na *Académie des Sciences Morales et Politiques* de Paris (França): 07 de julho de 2008. Disponível em <<http://www.asmp.fr/travaux/communications/2008/delmas.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

99 HOFFMAN, Fernando. Convenção para a Proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (1951) *In*: PIOVESAN, Flávia (coord. geral). **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos anotado**. São Paulo (Brasil): DPJ, 2008. p. 1427.

100 Sobre a “margem nacional de apreciação”, veja-se a original abordagem de Mireille Delmas-Marty e Marie-Laure Izorche, para quem referido instituto potencialmente confere legitimidade formal a um direito comum pluralista em formação. DELMAS-MARTY, Mireille; IZORCHE, Marie-Laure. Marge nationale d’appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d’un droit commun pluraliste. *In*: **Revue internationale de droit comparé**. Vol. 52, nº 4. Paris (França): 2000, p. 753-780.

representam violação ao disposto no artigo 8º da CESDH (*Klass e Outros v. Alemanha*).

Por outro lado, no tocante ao respeito à vida familiar, assim entendida a proteção à manutenção dos vínculos existentes entre indivíduos unidos entre si por laços de parentesco ou afinidade, a CEDH, em significativo avanço no tocante às políticas imigratórias, sinalizou em diversos casos (dentre eles, *Moustaquim v. Bélgica* e *Nasri v. França*), o entendimento de que a deportação forçada de membros de uma família em circunstâncias que dificultem ou inviabilizem sua junção posterior constitui grave violação ao artigo 8º da CESDH.

Quanto ao direito a um recurso efetivo, o artigo 13º da CESDH dispõe que diante de eventual violação a qualquer dos direitos e liberdades previstos na Convenção, o indivíduo que a sofreu “tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício das suas funções oficiais”. Trata-se de redação menos abrangente que aquela constante no artigo 47 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), na medida em que esta garante que o recurso individual se dê perante um tribunal (autoridade judicial, portanto).

Nada obstante, no emblemático caso *Abdolkhani e Karymnia v. Turquia*, a CEDH entendeu que os Estados também são obrigados a analisar detidamente o mérito e dar respostas eficazes às reclamações apresentadas pelos indivíduos que os apresentam, não bastando a garantia formal de acesso ao recurso¹⁰¹. Por fim, é importante recordar que a CESDH prevê, em seu artigo 16º, a possibilidade de restrição à atividade política dos estrangeiros, sem prejuízo dos direitos assegurados nos artigos 10º (liberdade de expressão), 11 (liberdade de associação e de reunião)

101No referido caso, “tanto as autoridades administrativas quanto judiciais se mostraram passivas ante as graves denúncias formuladas pelos solicitantes sobre o risco de maus tratos que corriam se voltasse ao Irã ou ao Iraque. Ademais, as autoridades nacionais não levaram em conta suas petições de asilo temporário, não lhes notificaram suas razões a esse respeito e não os autorizaram a ter assistência jurídica, embora a sua petição explícita de entrar em contato com um advogado enquanto se encontravam detidos pela polícia. Estas omissões das autoridades nacionais impediram que os solicitantes apresentassem suas alegações sob a proteção do artigo 3º da CEDH no marco legal pertinente. Por outro lado, os solicitantes não puderam pedir às autoridades que anulassem a decisão de expulsá-los por não lhes haver sido entregues as ordens de expulsão correspondentes nem lhes haver sido comunicadas as razões de suas expulsões. O exame judicial dos assuntos de expulsão na Turquia não poderia ser considerado como um recurso efetivo, pois uma solicitação de anulação de uma ordem de expulsão não teria efeito suspensivo a menos que o tribunal administrativo ordenasse explicitamente a suspensão. Assim, não foi facultado aos solicitantes um recurso efetivo e acessível em relação às suas queixas, baseadas no artigo 3º da CESDH.”. FRA; TEDH; CONSELHO DA EUROPA. **Manual de Derecho europeo...** op. cit., p. 107.

e 14 (proibição de discriminação).

Cabe destacar que, em 1999, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão da UE proclamaram a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), inscrevendo-a no âmbito “do seu patrimônio espiritual e moral”, reconhecendo que a instituição da “cidadania da União (...) coloca o ser humano no cerne de sua ação”, conforme dispõe o Preâmbulo da referida norma. O artigo 51, 1, da CDFUE esclarece que suas disposições se destinam às “instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União”. Por sua vez, o artigo 52, 3, reconhece a simetria entre o “sentido e o âmbito” dos direitos consagrados na Carta e aqueles garantidos pela CESDH.

Desse modo, entende-se que a interpretação do Direito comunitário europeu deve ser harmonizada ao acervo de decisões da CEDH relativo a direitos e garantias fundamentais previstos simultaneamente na CESDH e na CDFUE¹⁰². Nesse sentido, o Regulamento (CE) nº 168/2007 do Conselho da UE, de 15 de fevereiro de 2007, previu a criação de um órgão específico voltado à sistematização de “um conhecimento mais profundo e uma maior sensibilização quanto às questões relativas aos direitos fundamentais”, conforme seus considerandos.

À Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA – *Fundamental Rights Agency*), com sede em Viena (Áustria), foram conferidas importantes funções, dentre as quais a análise e divulgação de informações objetivas, fiáveis e comparáveis sobre a situação dos direitos fundamentais, a promoção de estudos e trabalhos de investigação no domínio dos direitos fundamentais, e a elaboração e publicação de conclusões e pareceres sobre temas específicos, quer por iniciativa própria quer a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão (artigo 4º, 1, do Regulamento (CE) nº 168/2007). Também foi prevista a colaboração da FRA, no exercício de suas atividades, com o Conselho

¹⁰²O direito da UE e a CESDH estão estreitamente relacionados. O TJUE se inspira na CESDH para determinar o âmbito da proteção dos direitos humanos no marco do direito da UE. A Carta de Direitos Fundamentais da UE recorre toda a gama de direitos previstos pela CESDH, e inclusive vai mais além. Desse modo, o desenvolvimento do direito da UE se ajustou em grande medida a CESDH, embora a UE ainda não seja signatária da Convenção. Não obstante, com base na legislação em sua forma atual, os indivíduos que desejem apresentar uma queixa contra a UE e denunciar que esta não garante os direitos humanos não pode apresentar perante a CEDH uma demanda contra a União Europeia como tal. Em determinadas circunstâncias, poderiam denunciar indiretamente a UE empreendendo uma ação perante a CEDH contra um o mais Estados-membros da UE." Ibid, p. 24.

da Europa (artigo 9º)¹⁰³, embora também lhe tenha sido garantida total independência no desempenho de suas funções (artigo 16, 1).

É importante destacar, para os fins da presente análise, que a criação da FRA se baseou no Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (OERX), instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1035/97 do Conselho, de 2 de Junho de 1997, e cujas atividades se estenderam até o ano de 2007¹⁰⁴. Com efeito, importantes relatórios atinentes à mobilidade humana têm sido produzidos pela FRA, divulgando os resultados da constante aferição do respeito aos direitos fundamentais pelas autoridades responsáveis pelo controle das fronteiras.

Recentemente, a FRA verificou *in loco* o tratamento conferido aos nacionais de países terceiros em pontos de migração regular pela via aérea¹⁰⁵, marítima¹⁰⁶, e terrestre¹⁰⁷, por intermédio de entrevistas qualitativas, aplicação de questionários e observações não participantes realizadas com agentes responsáveis pela guarda de fronteiras e nacionais de países terceiros submetidos a controle migratório. Face à

¹⁰³Efetivada juridicamente a partir da celebração de Acordo firmado entre a Comunidade Europeia e o Conselho da Europa, em 18 de junho de 2008.

¹⁰⁴Tal circunstância é esclarecida pelos “considerandos” do Regulamento (CE) n.º 168/2007: “(5) Os representantes dos Estados-Membros, reunidos no Conselho Europeu, em 13 de Dezembro de 2003, chegaram a acordo no sentido de desenvolver o actual Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1035/97, e de alargar o seu mandato para que este passe a constituir uma Agência dos Direitos Humanos. Decidiram ainda nessa ocasião que a sede da agência deverá permanecer em Viena. A Comissão exprimiu a sua concordância e indicou que tencionava apresentar uma proposta destinada a alterar neste sentido o Regulamento (CE) n.º 1035/97. Subsequentemente, a Comissão publicou, em 25 de Outubro de 2004, a sua comunicação sobre a Agência dos Direitos Fundamentais, com base na qual lançou uma vasta consulta pública. Convém, por conseguinte, criar uma Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a partir do actual Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, para proporcionar às instituições e às autoridades competentes da Comunidade e dos seus Estados-Membros, na implementação da legislação comunitária, informações, assistência e competências no domínio dos direitos fundamentais, a fim de as ajudar a respeitar integralmente estes direitos, quando tomarem medidas ou decidirem acções nos domínios abrangidos pelas respectivas esferas de competência.”

¹⁰⁵Aeroporto Charles de Gaulle (Paris, França), Aeroporto Fiumicino (Roma, Itália), Aeroporto de Frankfurt (Alemanha), Aeroporto de Manchester (Reino Unido) e Aeroporto Schiphol (Amsterdã, Holanda). FRA: **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union**. Luxemburgo: Serviço de Publicações da UE, 2014. p. 14 Disponível em <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-third-country-nationals-airport-border-checks_en.pdf> Acesso em 08 jan. 2015.

¹⁰⁶Situados na Espanha, na Itália, na Grécia e em Malta. FRA: **Fundamental rights at Europe's southern sea borders**. Luxemburgo: Serviço de Publicações da UE, 2013. p. 24. Disponível em <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf> Acesso em 08 jan. 2015.

¹⁰⁷Posto Tarajal, na fronteira hispano-marroquina, Posto Kapitan Andreevo/Kapikule na fronteira búlgaro-turca, Posto Kipi/Ipsala na fronteira greco-turca, Posto Medyka/Shegyni na fronteira polaco-ucraniana, Posto Röszke/Horgos na fronteira húngaro-sérvia e Posto Vyšné Německé/Uzhorod na fronteira eslovaco-ucraniana. FRA: **Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points**. Luxemburgo: Serviço de Publicações da UE, 2014. p. 12. Disponível em <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-third-country-nationals-land-border-checks_en.pdf> Acesso em 08 jan. 2015.

atualidade e à pertinência em relação aos objetivos da presente análise, merecem ser mencionados, ainda que sinteticamente, os resultados obtidos pela FRA.

No tocante às eventuais violações a direitos fundamentais no contexto dos controles migratórios efetivados nos aeroportos, cuja sistematização ainda é precária e objeto de estudos pouco recorrentes, a FRA identificou impactos significativos quanto a alguns dos dispositivos da CDFUE, especialmente aqueles relativos à dignidade, à não discriminação, à proteção de dados, ao direito de asilo, à proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição e à assistência jurídica. Efetivamente, embora os aeroportos internacionais constituam a maior e mais segura porta de entrada de nacionais de terceiros países ao território da UE, os procedimentos de controle neles levados a efeito presumem a verificação de dados pessoais, inclusive biométricos, além da realização de entrevistas e revistas pessoais, dentre outras rotinas. Tais práticas, por si mesmas, ensejam potenciais violações às previsões normativas protetivas dos indivíduos que a elas são submetidos.

Nesse sentido, a partir das observações não participantes, em alguns aeroportos foram observados incidentes de agressão verbal e prestação insuficiente de informação. Ainda, percebeu-se a ausência, em alguns casos, de clara separação entre os espaços destinados à acolhida de homens e mulheres, e foram constatadas limitações no tocante às instalações destinadas à menores. Foram observadas também situações discutíveis que revelaram desnecessária persistência, nas entrevistas, quanto às informações pessoais dos migrantes¹⁰⁸.

Por intermédio das entrevistas qualitativas, constatou-se um certo consenso dos agentes responsáveis pelo controle migratório no sentido de que a análise comportamental auxilia na detecção de possíveis migrantes irregulares. Chama a atenção o fato de uma porcentagem significativa de agentes ter mencionado a "intuição" como mecanismo importante na triagem realizada nos aeroportos. Tal dado afina-se à "percepção de discriminação" por parte de alguns migrantes, especialmente quando a acolhida não se dá de modo satisfatório, ou são prestadas informações incompletas pelas autoridades alfandegárias¹⁰⁹.

No tocante ao acesso à proteção internacional, a Agência aponta a necessidade de melhorias em todos os aeroportos analisados. Efetivamente,

108FRA. **Fundamental rights at airports...** op. cit. p. 25-42.

109Ibid., p. 43/47.

constatou-se um baixo grau de priorização quanto às tarefas de identificação, avaliação das circunstâncias individuais e a carência (ou mesmo inexistência) de procedimentos de identificação flexíveis. De cada cinco entrevistados, um afirmou que “não seria capaz de reconhecer claramente um pedido de proteção internacional”¹¹⁰, o que corrobora a constatação de que os procedimentos voltados à identificação de possíveis criminosos, inclusive entrevistas realizadas com imigrantes, não se detêm suficientemente sobre a circunstância de que, muitas vezes, as pessoas com documentos falsos, ou mesmo indocumentadas, são na verdade potenciais requerentes de asilo ou vítimas de tráfico humano¹¹¹.

Por sua vez, a assistência prestada a crianças¹¹² submetidas ao controle migratório não é sistemática, havendo aeroportos em que falta aos agentes alfandegários treinamento específico quanto à interação com menores. Tal constatação revela-se particularmente preocupante, na medida em que a maioria dos entrevistados reconheceu que o comportamento e as declarações prestadas pelas crianças são elementos importantes na identificação de possíveis demandas de proteção internacional¹¹³.

Quanto à proteção de dados pessoais, assim dispõe o artigo 8º da CDFUE:

1. Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito.
2. Esses dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de acessar os dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva retificação.
3. O cumprimento destas regras fica sujeito a fiscalização por parte de uma autoridade independente.

Ocorre que, conforme observado pela Agência, em caso de dificuldades na comunicação com o imigrante, outros passageiros são usados como intérpretes. No entanto, embora se trate de um solução prática, nem sempre os agentes estão

110Ibid., p. 97.

111Em 05 de abril de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE adotaram a Diretiva 2011/36/UE, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, que substituiu a anterior Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho. Seu primeiro “considerando” reconhece que “o tráfico de seres humanos constitui um crime grave, cometido frequentemente no quadro da criminalidade organizada, e uma violação grosseira dos direitos humanos fundamentais expressamente proibida pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE. A prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos constituem prioridades da UE e dos Estados-Membros.”

112Dispõe o artigo 24 artigo, 2, da CDFUE que “todos os atos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.”

113FRA. **Fundamental rights at airports...** op. cit. p. 60/67.

devidamente instruídos quanto à necessidade de proteger os dados pessoais do imigrante, e a confidencialidade que deve ser observada em relação a estes. Por outro lado, uma vez que informações pessoais relativas aos imigrantes são lançados em bancos de dados, cuja alimentação está suscetível a equívocos não intencionais, seria necessário garantir que os passageiros estivessem bem informados quando a tal circunstância, inclusive facultando-lhes acesso a procedimentos voltados à correção dos referidos erros, acaso existentes¹¹⁴.

Especialmente preocupantes, ainda, as limitações de acesso dos passageiros aos quais é negado o ingresso em território europeu a informações relativas aos procedimentos para a obtenção de assistência jurídica, a despeito do que prevê o artigo 47 da CDFUE. Metade dos entrevistados reconheceu não ter o costume de prestar esse tipo de informação, situação agravada pela circunstância de que, geralmente, os formulários disponibilizados aos migrantes por vezes são redigidos em uma língua que não compreendem¹¹⁵.

No tocante aos ingressos pela via marítima, é sabido que estes constituem apenas uma pequena percentagem do número total de pessoas que entram na UE ou no espaço Schengen, sobretudo quando se trata de migrantes irregulares. Trata-se de uma experiência extremamente perigosa, sujeita a riscos de muitas ordens, que vão desde a possível falta de combustível para alimentar os motores de embarcações clandestinas até o risco de naufrágio e afogamento. Efetivamente, estimativas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) indicam que, somente em 2011, mais de 1.500 refugiados ou migrantes em situação irregular se afogaram ou desapareceram na tentativa de cruzar o Mediterrâneo rumo à Europa¹¹⁶. Com efeito, a FRA recomendou à UE que intensifique, em colaboração com órgãos como o ACNUR e a ONU, os seus esforços quanto à proteção de indivíduos migrantes nos países de trânsito, nos quais muitos dos migrantes que se deslocam por via marítima, especialmente crianças e mulheres, acabam sofrendo abusos e exploração.

Por fim, nos pontos de passagem de fronteiras terrestres, a FRA também constatou algumas deficiências no tocante ao efetivo respeito às previsões da

114Ibid., p. 89/95.

115Ibid., p. 73/76.

116ACNUR (blog). **More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011. 31 de janeiro de 2012.** Disponível em <<http://www.unhcr.org/4f2803949.html>> Acesso em: 03 jan. 2015.

CDFUE, especialmente aquelas relativas ao tráfico de seres humanos (artigo 5º (3)), ao direito à liberdade e à segurança (artigo 6º), ao direito de asilo (artigo 18), à proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição (artigo 19 (2)), aos direitos das crianças (artigo 24), à administração das demandas particulares de modo imparcial, equitativo e em prazo razoável (artigo 41) e ao direito de ação e ao julgamento por um tribunal imparcial (artigo 47).

Visando conferir plena aplicação à inviolabilidade da dignidade humana, prevista no artigo 1º da CDFUE, a FRA sugeriu que fossem implementados, pelos Estados-membros dotados de fronteiras externas terrestres, programas de ensino e aprimoramento linguístico, voltados aos agentes alfandegários¹¹⁷. Também foram constatadas falhas quanto à acessibilidade de migrantes com necessidades especiais de deslocamento¹¹⁸, quanto ao acesso a informações detalhadas sobre os procedimentos a serem adotados pelos migrantes aos quais for negado o acesso ao território da UE¹¹⁹, e quanto à identificação, pelas autoridades nacionais, de possíveis vítimas de tráfico de pessoas (especialmente crianças)¹²⁰.

Observou-se, portanto, um significativo avanço nos últimos anos no tocante à consolidação de importantes direitos aplicáveis aos migrantes. Às previsões normativas somaram-se progressivos avanços na jurisprudência da CEDH em variados casos. Porém os relatórios da FRA demonstram que, na operacionalização dos controles migratórios há um volume considerável de providências a serem adotadas pelas autoridades nacionais a fim de garantir-se efetiva proteção aos direitos fartamente enunciados e, em tese, garantidos a todos os indivíduos que se encontrem em território europeu.

Firmado tal entendimento, urge rememorar que os fluxos migratórios marcam a história do continente europeu e constituem um elemento importante da própria identidade europeia. O panorama do futuro da UE revela que sua subsistência demográfica e viabilidade econômica dependem, em larga medida, de estratégias voltadas ao incremento dos fluxos humanos, de modo que manter-se atrativa aos migrantes é um dos novos desafios que a globalização lançou, no início do século XXI, à velha Europa.

117FRA: **Fundamental rights at land borders...** op. cit., p. 27.

118Ibid., p. 27.

119Ibid., p. 33.

120Ibid., p. 40.

1.3 A mobilidade no cerne da identidade europeia: do cenário atual dos fluxos migratórios às estratégias de cooptação de imigrantes altamente qualificados

Em um artigo publicado em coautoria em 31 de março de 2003 no jornal alemão “Frankfurter Allgemeine” e no francês “Libération”¹²¹, os filósofos Jürgen Habermas e Jacques Derrida conclamaram o resgate e o fortalecimento de uma “política externa europeia”, compreendida não só no âmbito das relações exteriores, da segurança e da defesa, mas também favorecida pelo fortalecimento de uma “identidade comum”. Segundo os pensadores, as experiências históricas levaram os europeus a aprender a comunicar as diferenças, institucionalizar as oposições, estabilizar as tensões e a reconhecer reciprocamente o outro em sua alteridade. Tais habilidades poderiam, portanto, constituir os traços distintivos da referida identidade.

No mesmo ano, Tzvetan Todorov defendia que, se a Europa precisava de um novo fôlego, em grande parte tal circunstância decorria da necessária defesa de sua identidade. Segundo o filósofo búlgaro, a “identidade europeia” é fundada sobre uma herança cultural comum, associada à proximidade geográfica entre seus países e um certo número de valores comuns, quais sejam, a racionalidade, a justiça, a democracia, a liberdade individual, a laicidade e a tolerância.¹²²

Complementando o esforço dos citados pensadores quanto à definição dos elementos capazes de delinear a identidade que “torna seu portador visivelmente diferente de todos os outros, mas que ao mesmo tempo o faz visivelmente semelhante a si mesmo, a despeito da passagem do tempo”, Zygmunt Bauman observa que a busca pela própria identidade é, em si mesma, uma característica europeia distintiva. Esta seria marcada por uma especial e singular forma de vida, dotada do potencial de convivência, “de se relacionar com os outros e de ganhar com a presença deles, em relação ao qual os europeus tendem a avaliar a adequação/decência do mundo pelo qual são feitos ao mesmo tempo que o fazem”¹²³.

Inegavelmente, toda identidade se constitui como um processo de

121No Brasil, o texto foi traduzido por Luiz Repa e publicado no jornal Folha de São Paulo em 08 de junho de 2003, na seção “Mundo”, p. A24 e A25.

122TODOROV, Tzvetan. **Le nouveau desordre mondiale. Réflexions d'un Européen**. Paris (França): Robert Laffont, 2003, p. 87-104.

123BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. op. cit., p. 125.

reafirmação permanente, suscetível a variações no decorrer do tempo. Nesse sentido, quando se pensa na Europa (e, particularmente para os fins da presente análise, na UE) como comunidade humana - analogamente à ideia de nação fixada sobre um território soberano - as dificuldades de aceitação de “uma” identidade decorrem da difícil transposição política das funções exercidas por cada um dos países que a integram, e da convivência, em seu âmbito, de culturas bastante assimétricas e dotadas de significativas peculiaridades¹²⁴.

De qualquer forma, na percepção dos próprios europeus, aferida entre março e abril de 2010, a propalada identidade europeia é composta por um conjunto de elementos heterogêneos, que transcendem os parâmetros culturais e sociológicos. Merece particular atenção o fato de que mais de 1 em cada 3 entrevistados (36% das respostas computadas) percebe a moeda única (o Euro) como o principal elemento da identidade europeia¹²⁵, seguida dos “valores democráticos” (32%), da “geografia” (22%), da “cultura (22%)” e da “história comum” (17%). Um percentual menor de entrevistados mencionou, ainda, “um alto nível de proteção social” (13%), os “símbolos” (bandeira, hino e o mote “unidade na diversidade”) da UE (11%) e a herança religiosa comum (5%)¹²⁶.

Desse conjunto de premissas, resta claro que a identidade europeia é marcada pela diversidade, pela pluralidade cultural, étnica e religiosa, e isso em grande parte decorre dos fluxos humanos que teceram a história do continente.

124Suzana Velasco observa que “apesar de toda identidade ser um processo em permanente reafirmação, a UE é mais frágil em termos de uma comunidade imaginada do que a nação. Não apenas em função de seu tempo de existência – até porque a ideia de Europa não surgiu com a UE –, mas porque o Estado se mantém como o principal lócus da política, cuja soberania ainda é o divisor da inclusão e da exclusão do pertencimento”. VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia...** op. cit., p. 77.

125“A análise país a país mostra que o Euro é, de fato, o elemento mais importante em 17 Estados-membros: Eslovênia (61%), França (59%), Eslováquia (57%), Bélgica, Finlândia (55% cada), Grécia (53%), Irlanda (52%), Países Baixos (49%), Luxemburgo (48%), Espanha (48%), Malta (45%), Itália (39%), Portugal (39%), Alemanha (38%), Estônia (34%), Letônia (31%) e na Romênia (29%). Note-se que os últimos três países nomeados não estão na zona euro no momento [a Estônia aderiu em 1 de Janeiro de 2011]. O Euro é menos importante no Reino Unido (12%), Suécia (17%), Hungria e na Dinamarca (18% cada), todos países da zona do Euro. Outro elemento importante da identidade europeia são os valores democráticos. É o elemento mais importante em seis Estados-Membros: Suécia (71%, Dinamarca (65%), Chipre (51%), Áustria (40%), Lituânia (34%) e República Checa (31%). Dois outros elementos importantes são a geografia, o elemento mais importante na Bulgária (35%) e cultura comum, o elemento mais importante no Reino Unido (26%) e Polônia (25%). Finalmente, a história comum é o elemento mais importante na Hungria (33%).” EUROBAROMETER. **New Europeans Report. Special Eurobarometer 346** (Wave 73.3. Fieldwork: March 2010 – April 2010). Bélgica: TNS Opinion & Social, 2011. p. 96.

126Ibid., p. 95.

Com efeito, a “descoberta”¹²⁷ das Américas, a partir do século XV, contribuiu significativamente para que a Europa se tornasse uma zona geopolítica emissora de fluxos migratórios para o resto do mundo. Tal circunstância torna compreensível a sátira constante na figura 1, charge originalmente publicada em 10 de janeiro de 1903 no periódico argentino *Caras y Caretas* (e reproduzida no *blog* da University of Minesota) na qual um homem (representando a Argentina), dirige-se a uma mulher (Europa), em busca de imigrantes selecionados, repelindo “agitadores, revolucionários, grevistas, Comunistas, socialistas, anarquistas”. Esta lhe interrompe, garantindo saber o que verdadeiramente busca o interlocutor: “banqueiros e arcebispos”.



Figura 1 – *The residence law (La ley de residencia)*.¹²⁸

¹²⁷Para uma crítica da percepção da América como continente “descoberto” pelos europeus, veja-se a obra e o pensamento de Enrique Dussel, particularmente DUSSEL, Enrique. **The invention of the Americas**. New York: Continuum, 1995. O filósofo argentino radicado no México traça os contornos de uma teoria política pós-colonial e não eurocêntrica em DUSSEL, Enrique. **Política de la Liberación**. Historia mundial y crítica. Madrid: Trotta. 2007.

¹²⁸“A Lei de Residência

Argentina (homem): Eu estou aqui para conseguir imigrantes, mas de agora em diante, você terá que me dar somente os selecionados, porque eu não quero agitadores, revolucionários, grevistas, Comunistas, socialistas...

Europa (mulher): Já basta; eu sei o que você quer – uma imigração puramente composta por banqueiros e arcebispos.” UNIVERSITY OF MINNESOTA (blog). *The residence law (La ley de residencia)*. Autor desconhecido. Argentina, 1903. Disponível em <<http://blog.lib.umn.edu/globerem/main/Argentina%20cartoon.jpg>>. Acesso em: 15 set. 2014.

A atualidade da charge (referente à “Ley de residencia” sancionada em 1902 pelo Congresso argentino, que permitia ao Poder Executivo adotar decisões de expulsão de estrangeiros independentemente do crivo judicial) reside no fato de que o humor intrínseco ao diálogo dos personagens pode hoje ser experimentado às avessas. De fato, a caracterização da Europa como zona de emigração foi sendo alterada ao longo do século XX. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o fluxo inverteu-se, de modo que o continente tornou-se receptor de imigração e de indivíduos requerentes de asilo¹²⁹. Após a crise experimentada pelo continente na metade da década de 1970, e sobretudo em razão da conquista progressiva da liberdade de circulação entre os países da então denominada Comunidade Europeia e da queda dos regimes totalitários, no período compreendido entre os anos 1989 e 1993 houve um significativo aumento da população imigrante no continente, especialmente originária dos ex-países soviéticos e do Norte da África.

Cabe recordar, de qualquer modo, que a Europa apresenta-se na atualidade como uma região integrada por Estados que ostentam antecedentes históricos e políticos bastante heterogêneas e, de igual modo, compostos por indivíduos cujas trajetórias familiares não raro excedem as fronteiras continentais. Desse modo, o trato jurídico conferido pelos Estados europeus às questões afetas às migrações é alvo de frequentes debates, face ao protagonismo e relevância cultural, econômica, política e social assumidos pelo continente em relação ao resto do mundo.

Efetivamente, a migração é um dos elementos-chave para compreender as mudanças demográficas no continente europeu. Trata-se de um fenômeno de significativo impacto no tocante ao perfil populacional da maioria dos Estados-membros da UE, conforme demonstra a análise das estatísticas divulgadas pelas instituições responsáveis pela mensuração de dados relativos à cidadania e à

129Conforme sistematiza Jeremy Rifkin, “a escassez de mão-de-obra ocasionada pela perda de tantos jovens na guerra levou a Alemanha, França, Bélgica e Suíça a recrutar mão-de-obra barata no sul da Europa no fim dos anos 50 e nos 60, e na Turquia e na África setentrional nos anos 50, 60 e 70. Em maioria os operários estrangeiros eram tidos como trabalhadores convidados, sendo vistos como residentes temporários e não permanentes. O Reino Unido, a França e a Holanda buscaram mão-de-obra imigrante em suas colônias no estrangeiro. A Itália e a Espanha logo seguiram o exemplo acolhendo operários convidados para executar tarefas rasteiras no setor agrário. A escassez de mão-de-obra por toda Europa foi na época tão aguda que os imigrantes eram recebidos de braços abertos. Eram vistos como essenciais para os esforços de reconstruir as economias do continente, assoladas pela guerra. Nos anos 70 o dramático crescimento econômico do pós-guerra começou a arrefecer. O embargo do petróleo pela OPEP em 1973 provocou uma recessão global e crescentes filas de desemprego em toda a Europa. O receio da perda de empregos suscitou ressentimentos políticos dos nativos e fez brotar movimentos anti imigrantes em praticamente todos os países europeus.” RIFKIN, Jeremy. **O sonho europeu**. Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: M. Books, 2005. p. 230-231.

migração no âmbito do bloco.

Dentre elas, o *Eurostat*, órgão estatístico fundado em 1953 e que se tornou, em 1958, um Diretório-Geral da Comissão Europeia, se destaca, dentre outros temas, pela compilação e mensuração específica de informações estatísticas atinentes à migração, ao asilo e à aquisição da nacionalidade europeia por indivíduos oriundos de países terceiros, inclusive quanto aos fatores de atração (relativos aos países de destino) e repulsão (identificados nos países de origem dos migrantes). A metodologia quanto à obtenção e tratamento conferido a tais dados obedece às diretrizes constantes no Regulamento (CE) n.º 862/2007.

Depreende-se, dos “considerandos” do referido Regulamento, a “necessidade crescente de informações estatísticas sobre a profissão, os níveis de educação, as qualificações e o tipo de atividade dos migrantes” (considerando 4), vez que, até então, o intercâmbio de informações estatísticas se dava “com base numa série de acordos informais” (considerando 7). Desse modo, a partir de 2008 conferiu-se à Comissão Europeia (por intermédio do *Eurostat*) a atribuição de recolher e tratar as estatísticas comunitárias encaminhadas pelos Estados-membros relativos a “períodos de referência de um ano civil” (artigo 4.º, 4, *in fine*).

Tais estatísticas, segundo o Regulamento, abrangem (artigo 1º):

- a) A emigração¹³⁰ e a imigração¹³¹ de e para os territórios dos Estados-Membros, incluindo os fluxos do território de um Estado-Membro para o território de outro Estado-Membro e os fluxos entre um Estado-Membro e o território de um país terceiro;
- b) A nacionalidade e o país de nascimento dos indivíduos com residência habitual no território dos Estados-Membros;
- c) Os procedimentos administrativos e os processos judiciais nos Estados-Membros em matéria de imigração, de concessão de autorizações de residência, de nacionalidade, de asilo e de outras formas de proteção internacional e de prevenção da imigração ilegal.

Desse modo, conferiu-se às autoridades nacionais, através do Regulamento comunitário (diretamente aplicável aos Estados-membros), a atribuição de encaminhar à Comissão estatísticas anuais concernentes à migração internacional, população habitualmente residente e aquisição de nacionalidade (artigo 3º), aos pedidos de proteção internacional, especialmente requerimentos de asilo (artigo 4º),

¹³⁰Assim compreendida “a ação pela qual um indivíduo que residia habitualmente no território de um Estado-membro deixa de aí residir por um período cuja duração real ou prevista é, no mínimo de doze meses” (artigo 2º, 1, “c”).

¹³¹A saber, “a ação pela qual um indivíduo que residia habitualmente num Estado-Membro ou num país terceiro estabelece a sua residência habitual no território de outro Estado-Membro por um período cuja duração real ou prevista é, no mínimo, de doze meses” (artigo 2º, 1, “b”).

às autorizações de residência e permanência de nacionais de países terceiros (artigo 6º) e aos afastamentos decorrentes de decisões judiciais e administrativas, “ou de atos que constatem ou declarem a ilegalidade da estada e lhes imponham a obrigação de abandonar o território do Estado-Membro” (artigo 7.º, 1, “a”).

Nada obstante a apresentação de Relatório específico ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE, em cumprimento ao artigo 12.º da referida norma, em agosto de 2012, a Comissão Europeia elabora também comunicações anuais quanto à imigração e aos requerimentos e concessões de asilo, também dirigidos aos referidos órgãos. Do quinto e mais recente relatório anual¹³², somado aos dados disponíveis no sítio eletrónico do *Eurostat*, extraem-se dados que ajudam a compreender a dimensão atual do fenómeno migratório na Europa.

Com uma população estimada, no início de 2013, em 503 milhões de pessoas, a UE abrigava, naquele período, cerca de 20,4 milhões de indivíduos residentes nacionais de países terceiros, o que correspondia a aproximadamente 4% do total. A maior percentagem de nacionais de países terceiros residia na Alemanha (22,92% do total), Itália (15,21%), Espanha (14,77%), França (13,16%) e Reino Unido (12,3%). Por sua vez, os dez principais países de origem eram Turquia (com cerca de 2 milhões), Marrocos (1,4 milhões), China (724.428), Índia (650.710), Ucrânia (634.851), Rússia (589.634), Albânia (464.149), Sérvia (408.491), Paquistão (407.133) e EUA (406.266).

No tocante às autorizações de residência emitidas em 2012, de um total de 2,1 milhões, 32% foram lastreadas por vínculos familiares do(a) requerente, 23% para o exercício de atividade remunerada, 22% para estudos e 23% tiveram motivações diversas (proteção internacional, por exemplo). Nacionais dos EUA foram destinatários de 9,5% do total de autorizações, enquanto cidadãos da Ucrânia, da China e da Índia somaram 7,5%. Já a nacionais de Marrocos, Rússia, Filipinas, Turquia e Brasil foram emitidas entre 2,5% a 5% do total de autorizações.

O número de pessoas que adquiriam a nacionalidade de um Estado-membro da UE em 2012 aumentou 4,3% em relação ao ano anterior, somando 817.000 indivíduos e correspondendo ao maior número registrado desde o início das aferições quanto a tal dado, iniciadas em 1998. A maioria dos novos cidadãos foi

132UE. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Quinto relatório anual sobre a imigração e o asilo (2013)**. COM (2014)288. Bruxelas (Bélgica), 22 mai. 2014. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0288_/com_com\(2014\)0288_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0288_/com_com(2014)0288_pt.pdf)> . Acesso em: 19 dez. 2014.

constituída de indivíduos provenientes do Marrocos e da Turquia (respectivamente, 7,3% e 6,6% do total). Por sua vez, o número total de indivíduos que ingressou no território da UE no ano de 2012 foi de 1.170.665, sendo que cerca de 85% destes correspondia a indivíduos com idade entre 15 e 64 anos¹³³.

Com efeito, o *Eurostat* estima que, sem as migrações, as mudanças naturais da população europeia levariam à queda do número de habitantes para 430 milhões em 2060, ano em que se calcula que o número de indivíduos europeus com idade superior a 65 anos corresponderá à metade do valor relativo à população em idade ativa. Desse modo, a objetividade estatística não deve obnubilar a singela constatação de que a subsistência econômica da UE presume, a médio e longo prazo, a continuidade dos fluxos humanos, sobretudo de imigrantes, “pré-condições estruturais e organizacionais” das políticas futuras do bloco¹³⁴.

Com efeito, tal constatação consta expressamente no texto da Comunicação (2014) 130 quanto ao estado atual da “estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”:

Entre 1990 e 2050 na UE, a população com mais de 65 anos deverá duplicar. O envelhecimento tem um grande impacto na sociedade e na economia europeias. A migração líquida é e será necessária, devido à evolução demográfica. A migração líquida ultrapassou o crescimento populacional natural (a diferença entre nascimentos e óbitos) desde 1992, correspondendo atualmente a dois terços do crescimento da população europeia. A dependência econômica, ou seja, a relação entre o número de população ativa e não ativa, deverá aumentar de 1,32 em 2010 para 1,47 em 2030, com a dependência dos idosos a colocar desafios sem precedentes a nível da resposta social e sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social. A população em idade ativa está a diminuir, havendo cada vez mais trabalhadores idosos. Tudo isto limitará o potencial de crescimento da Europa, a menos que a UE seja capaz de colocar mais pessoas no mercado do trabalho e assegurar que serão mais produtivas e durante um período mais longo, de acordo com o aumento da esperança de vida e o número de anos com boa saúde.

Ocorre que os Estados-membros, atuando individualmente, demonstram uma capacidade insuficiente de atração de trabalhadores altamente qualificados provenientes de países terceiros, e por vezes demonstram-se, inclusive, incapazes de reter os próprios nacionais, que emigram em busca de salários mais atraentes e sistemas de emprego mais meritocráticos. Com efeito, tal circunstância acentua a preocupação acerca do futuro dos sistemas de seguridade social europeus, e da competitividade econômica dos Estados-membros da UE em relação a países

¹³³Ibid., p. 4.

¹³⁴GEDDES, Andrew. Still beyond fortress Europe? Patterns and pathways in EU migration policy. In: **Queen's papers on Europeanisation**. Belfast (Reino Unido): Queen's University, 2003. p. 2.

dotados de políticas migratórias mais vantajosas para os trabalhadores altamente qualificados, como os EUA, o Canadá e a Austrália, por exemplo¹³⁵

Efetivamente, baldada a liberdade de locomoção no interior do espaço Schengen, as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho da UE por nacionais de países terceiros atrelam-se à coexistência de distintos sistemas migratórios, decorrente, conforme referido anteriormente, da manutenção da competência dos Estados-membros para regular o ingresso e a permanência em seu território. Nesse sentido, um dos compromissos assumidos pela UE no Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo de 2008 consistia justamente em reforçar a atratividade da UE para os trabalhadores altamente qualificados e tomar novas medidas para facilitar ainda mais o acolhimento dos estudantes e dos investigadores e a sua circulação na União.

Tais esforços foram expressos, ainda, no texto da Diretiva 2009/50/CE, voltada “às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado”. Aos trabalhadores beneficiados com uma decisão positiva de um dos Estados-membros, é concedido um “Cartão Azul UE”, cuja validade pode variar entre um e quatro anos, e cujas benesses incluem a entrada, reentrada e permanência no território do Estado-membro emissor do referido documento e o gozo dos direitos reconhecidos pela Diretiva¹³⁶.

Com a medida, a UE visa cooptar quadros altamente qualificados, em setores que lhe são estratégicos, para prover postos de trabalho vagos nos respectivos Estados-membros e considerados centrais para o desenvolvimento

135COSTELLOE, Sinéad. Creating a more attractive European Union – is the EU Blue Card just cosmetic? In **Canada-Europe transatlantic dialogue**. Policy Memo, 2009. Disponível em <http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/2009-05-21-EU_Blue_CardCostelloe-Schmidtke.pdf> Acesso em: 11 dez. 2014.

136Nos termos do considerando 18 da Diretiva, “os titulares de um cartão azul UE deverão beneficiar de igualdade de tratamento em matéria de segurança social. Os ramos da segurança social são definidos no Regulamento (CEE) n° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade. O Regulamento (CE) n° 859/2003 do Conselho, de 14 de Maio de 2003, que torna extensivas as disposições do Regulamento (CEE) n° 1408/71 e (CEE) n° 574/72 aos nacionais de Estados terceiros que ainda não estão abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade, alarga as disposições do Regulamento (CEE) n° 1408/71 aos nacionais de países terceiros que estão a residir legalmente na Comunidade e que se encontram numa situação que diz respeito a vários Estados-Membros. As disposições sobre a igualdade de tratamento em matéria de segurança social constantes da presente diretiva aplicam-se também diretamente às pessoas que entram no território de um Estado-Membro vindas diretamente de um país terceiro, se a pessoa em causa residir legalmente como titular de um cartão azul UE válido, inclusive durante o período de desemprego temporário, e preencher as condições definidas ao abrigo do direito nacional para beneficiar da segurança social correspondente.”

econômico de determinadas prioridades. O paradoxo, portanto, é que a grande pressão migratória em direção à Europa tem cariz econômico, e é exercida por indivíduos que não possuem tal qualificação¹³⁷.

A Diretiva não se aplica aos trabalhadores sazonais e mesmo àqueles indivíduos “cuja expulsão tenha sido suspensa por razões de fato ou de direito”, nos termos do que dispõe seu artigo 3.º. Dentre os “critérios de admissão”, encontram-se a comprovação de que o trabalhador requereu um seguro de doença “que cubra todos os riscos contra os quais são normalmente cobertos os nacionais do Estado-Membro em causa” (artigo 5º, 1. e) e que não seja “considerado uma ameaça para a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública” (artigo 5º, 1. f)¹³⁸.

A temática não é nova, conforme recorda Bruycker: há tempos a UE se prepara para abrir suas portas aos trabalhadores altamente qualificados, pouco ocupando-se da ordenação da migração de trabalhadores não (ou pouco) qualificados: desse modo, “um modelo de migração “circular” resta por construir”¹³⁹. Em qualquer caso, a preocupação é a de que a migração seletiva (útil à Economia) se consolide como paradigma de governo comunitário, gerando “competição entre populações já fragilizadas, o que representaria uma ameaça suplementar à coesão social”¹⁴⁰.

137“É a visão de mercado que faz aparecer, inclusive no Brasil, essa ideia de que precisamos atrair profissionais qualificados. (...) Há uma preocupação em atrair uma mão-de-obra especializada e repelir a outra. Uma jornalista espanhola, Olga Rodrigues, escreveu há poucos dias que nós vemos, no tema da mobilidade humana, uma espécie de globalização da luta de classes. E é de fato esse tipo de posição, que vê mobilidade humana como mercado que nos mostra que ela tem razão. Nada para os pobres, tudo para aqueles que têm formação, os chamados qualificados e que contribuiriam, então, para alguns setores da economia que tem peso interno e que gostariam de atrair determinadas figuras.”. VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Mobilidade humana**. (Painel). In: TEDx Rua Monte Alegre. São Paulo (Brasil): 13 de outubro de 2013. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=7jMpxRfUWW0>> Acesso em 04 jan. 2015. O texto referido pela jurista (“**Una fortaleza para que mueran lejos de nuestra conciencia**”, de Olga Rodrigues), foi publicado no periódico El Diario, e está disponível em <http://www.eldiario.es/zonacritica/Marco-Polos-siglo-XXI_6_183791643.html>. Acesso em: 04 jan. 2015.

138Conforme apontado por Sara Sánchez, a Diretiva ainda estabelece que suas disposições se aplicam sem prejuízo “[a]o direito dos Estados-Membros de emitir títulos de residência diferentes do Cartão Azul UE para qualquer finalidade de emprego” (artigo 3.º, 3), o que implica que “os Estados-membros permanecem livres para introduzir outros sistemas de atração de imigração altamente qualificada, cujo conteúdo pode ser mais ou menos benéfico ou flexível que o desenhado pela Diretiva”. SÁNCHEZ, Sara Iglesias. **Sistemas de puntos y directiva blue card: competición y complementariedad em la regulación de la inmigración altamente calificada em la Unión europea**. In: INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES. Migraciones. n. 32. Madri (Espanha): Comillas, dez. 2012. p. 188.

139BRUYCKER, Philippe de. L’émergence d’une politique européenne d’immigration. In: CARLYER, Jean-Yves (dir). **L’étranger face au droit – XXes Journées d’études juridiques Jean Dabin**. Paris (França): Bruylant, 2010. p. 354.

140DELRUELLE, Édouard. Démocratie, Cosmopolitisme et hospitalité. In: CARLIER, Jean-Yves. **L’étranger face au droit – XXes Journées d’études juridiques Jean Dabin**. Bruylant: Paris (França): Bruylant, 2010. p. 115.

Por sua vez, nos países de origem, a emigração afeta setores importantes e muito distintos, como a política, a cultura, as ciências e, sobretudo, a economia. Com efeito, embora a transferência de trabalhadores não especializados de um país a outro em geral esteja atrelada a imperativos corporativos (reduzir custos e aumentar os lucros), um grande contingente migratório é composto por indivíduos com formação de ponta que partem de seus países sob a oferta de oportunidades laborais ou de qualificação intelectual mais atrativas.

Ao questionamento quanto à legitimidade política da Diretiva 2009/50/CE, somam-se os dados oficiais relativos à sua aplicação, que ajudam a compreender que, ao menos até o momento, a estratégia de cooptação comunitária de migrantes altamente qualificados demonstrou-se menos eficaz do que os mecanismos nacionais concomitantemente aplicados. O artigo 23 da Diretiva impôs a obrigatória transposição de seus comandos às ordens jurídicas dos Estados-membros até 19 de junho de 2011 e o artigo 21 dispôs sobre a necessidade de avaliação trianual da aplicação da Diretiva nos Estados-membros, em relatórios elaborados pela Comissão.

O primeiro relatório, de 22 de maio de 2014, revelou que 20 Estados-membros excederam o prazo de transposição da Diretiva 2009/50/CE, tendo sido concluídos procedimentos de infração em seu desfavor. Nada obstante, todos os Estados-membros da UE, à exceção da Dinamarca, Reino Unido e Irlanda (nos termos dos Protocolos anexos ao TUE e ao TCE), estão já plenamente vinculados aos termos da Diretiva, dispondo de condições de emissão de Cartões Azuis UE. No período avaliado, a maioria dos Estados-membros restou por adotar disposições mais favoráveis à cooptação de migrantes qualificados que aquelas previstas na Diretiva¹⁴¹.

No ano de 2012, foram proferidas 3.664 decisões de concessão de Cartões Azuis UE. Já em 2013, o volume de decisões favoráveis foi quase cinco vezes maior, chegando a 15.621 concessões. Em 2012, a maioria das emissões foi efetivada pela Alemanha (2.584; 70,52%), pela Espanha (461; 12,58%) e Luxemburgo (183; 4,99%), enquanto Finlândia, Polônia e Portugal concederam, individualmente, 2 Cartões Azuis UE, Holanda e Hungria emitiram apenas 1 e Bélgica, Chipre, Grécia e Malta não emitiram nenhum.

¹⁴¹Nada obstante, a Bulgária, o Chipre, a Estônia, a Grécia e a Romênia impuseram volumes de admissão limitando em seus territórios o ingresso de migrantes altamente qualificados.

A origem dos imigrantes beneficiados revela que, dos 3.664 Cartões UE emitidos em 2012, mais da metade (1.886) o foram para migrantes altamente qualificados oriundos da Ásia, enquanto 463 para indivíduos do leste europeu, 380 para trabalhadores da América do Norte, 278 para sul-americanos, 227 para migrantes da Europa do Sul, 174 em favor de imigrantes sul-africanos e 118 para trabalhadores qualificados provenientes da América Central. Foram beneficiados, ainda, 78 imigrantes provenientes dos demais países africanos e 38 oriundos da Oceania. Quanto à nacionalidade, “os países de origem no topo da lista em 2012 foram a Índia (699), China (324), Rússia (271), Estados Unidos da América (313) e Ucrânia”¹⁴².

Entretanto, segundo o próprio relatório, depreende-se uma “falta geral de comunicação pelos EM [Estados-membros] dos dados e medidas tomadas para aplicar a diretiva, nomeadamente sobre volumes de admissão, verificações da situação do mercado de trabalho, recrutamento ético e limiar salarial”. Por tal razão, “é ainda demasiado cedo para tirar conclusões acerca do impacto do Cartão Azul UE para atrair migrantes altamente qualificados para a UE”¹⁴³.

Concomitantemente às estratégias de atração e cooptação de migrantes altamente qualificados, estão em curso, ainda, estratégias voltadas à repulsão de migrantes irregulares, que compreendem a detenção administrativa em centros coletivos de detenção, a potencial supressão de importantes garantias procedimentais e o reforço da vigilância das fronteiras à escala comunitária. Desse modo, à “Europa sem fronteiras” se contrapõem os contornos de uma “fortaleza Europa”, objeto de análise do próximo capítulo.

142UE. **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado («Cartão Azul UE»)**. COM (2014) 287. Bruxelas, 22 de maio de 2014. p. 3. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0287_/com_com\(2014\)0287_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0287_/com_com(2014)0287_pt.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

143Ibid., p. 11.

2. ... À EMERGÊNCIA DA FORTALEZA EUROPA

É elogiável o progressivo despertar dos Estados-membros da União Europeia para a necessidade de uma política migratória capaz de mobilizar os meios financeiros comunitários sobre os fundamentos embrionários de um princípio de solidariedade voltado à proteção da mobilidade humana. Contudo, grande parte dos atos comunitários adotados até o momento tem sido sustentados por uma visão essencialmente negativa da imigração, “manifesta no domínio da luta contra a imigração irregular, que é apoiado sobre a mobilização de um sentimento de medos face a um 'perigo migratório' parcialmente “construído”¹⁴⁴.

Por outro lado, conforme referido anteriormente, “quem recorta a cidadania ainda é o Estado mediante os mecanismos de nacionalidade”¹⁴⁵. Desse modo, a cidadania europeia presume o vínculo de cidadania nacional a um dos Estados-membros da UE, razão pela qual não se pode falar propriamente de uma “cidadania pós-nacional” em âmbito europeu¹⁴⁶, predominando ainda uma marcada “desordem na adoção dos textos, frutos de uma “abordagem experimental”¹⁴⁷. Sob diapasão diverso, voltado à apreciação das motivações que fundamentam a adoção das atuais estratégias de gestão migratória da UE, entende-se que “tais políticas preocupam-se menos em parar os fluxos em questão, vez que há um acordo sobre o seu caráter inelutável, do que reestabelecer a ilusão do controle”¹⁴⁸.

Marcada tanto pela controvérsia quanto pela recorrência, a utilização do termo “fortaleza Europa” no presente trabalho aparta-se de seu uso histórico (como referência aos territórios submetidos à ocupação germânica) e se aproxima da utilização recente e crítica por entidades da sociedade civil e organizações não

144DUMONT, Hugues. La politique européenne d'immigration. In: CARLIER, Jean-Yves. **L'étranger face au droit – XXes Journées d'études juridiques Jean Dabin**. Paris (França): Bruylant, 2010. p. 375.

145CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “**Brançosos**” e **Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra (Portugal): Almedina, 2006. p. 241

146“Por ser condicionada pela nacionalidade dos Estados da UE, a cidadania europeia significou exatamente o reforço dos direitos dos nacionais desses membros, sem propiciar novas formas de pertencimento político. Formalizou-se, portanto, uma diferença maior entre os direitos dos nacionais e dos não nacionais dos Estados-membros”. VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia...** op. cit., p. 59.

147DUMONT, Hugues. La politique européenne d'immigration... op. cit., p. 372.

148DUEZ, Denis. **L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieur à la construction de la communauté politique**. Bruxelas (Bélgica): Université de Bruxelles, 2008, p. 238-239.

governamentais que o utilizam de modo a desnudar as contradições das políticas migratórias adotadas em âmbito europeu¹⁴⁹. Não se desconhece que a adoção da terminologia submete-se a possíveis críticas e reservas, mas tampouco é possível compreender (e posicionar-se quanto) a mobilidade humana a partir de perspectivas pretensamente neutras ou dotadas de unanimidade teórica.

Conforme destacou-se anteriormente, a ampliação dos controles migratórios remete à problemática mais ampla da gestão do mercado de trabalho e à propalada crise econômica, agravada, em muitos Estados, a partir da primeira década do século XXI¹⁵⁰. Com efeito, um cenário de crises internas constitui campo fértil para exacerbar certa obsessão da luta contra a imigração irregular, de modo que “o imigrante, acusado de todos os males da sociedade, se torna o alvo fácil dos populistas de toda ordem” (2.1)¹⁵¹.

Nesse sentido, observa-se que, invocando recorrentemente os princípios da prevenção, da proteção e da solidariedade, os atos da UE apontam com frequência para a necessidade de combate eficaz ao tráfico de pessoas (por intermédio do reforço da vigilância nas fronteiras) e para o incentivo às alianças de cooperação com países terceiros (visando externalizar os controles migratórios a países não pertencentes ao bloco), o que culminou na implementação recente do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR) (2.2).

Porém, cabe desnudar os paradoxos emergentes da construção jurídica da fortaleza Europa, na medida em que os esforços voltados à repulsão da imigração irregular e o reforço dos controles fronteiriços inserem-se na lógica de securitização que tem sido observada nos últimos anos, consistindo evidente entrave à emergência de um cosmopolitismo migratório capaz de garantir o efetivo respeito aos direitos humanos conclamados pelos atos jurídicos que compõem o acervo comunitário europeu (2.3).

149Veja-se, sob tal perspectiva, GEDDES, Andrew. **Immigration and European Integration: towards fortress Europe?**. Manchester: Manchester University Press, 2000.

150BRUYCKER, Philippe de. L'émergence d'une politique... op. cit., p. 354.

151CHRISTAKIS, Théodore. Souveraineté en matière migratoire: propos introductifs. In: MOUTON, Jean-Denis. **L'Etat dans la mondialisation**. Paris (França): Pedone, 2013, p. 343.

2.1 As estratégias de repulsão de imigrantes irregulares: da Diretiva de Retorno às sanções aplicáveis aos empregadores de imigrantes em situação irregular

Diversamente do que se observa em relação à mensuração dos ingressos regulares ao território europeu, os dados relacionados à migração irregular são incompletos e pouco fiáveis, face às dificuldades inerentes a sua aferição. Com efeito, cada Estado-membro adota mecanismos próprios quanto ao tratamento conferido a tais levantamentos, o que dificulta e compromete a realização de análises fiáveis sobre tais dados¹⁵².

De qualquer modo, conforme se extrai do já mencionado relatório anual sobre a imigração e o asilo, apresentado em 2013 pela Comissão e o Parlamento Europeu¹⁵³, em 2013 as detenções motivadas pela permanência ilegal do migrante somaram 386.230 (número menor que aquele verificado em 2012, quando se efetivaram 433.665 detenções). Por outro lado, contabilizou-se que 317.840 pessoas tiveram acesso negado ao território da UE (sendo que a maioria – cerca de 61% dos indivíduos barrados - o foi quanto tentava ingressar na Espanha), o que corresponde a um aumento de 0,6% quanto às negativas verificadas em 2012.

O número total de requerimentos de asilo por indivíduos oriundos de Estados terceiros aumentou de cerca de 100.000, em 2012, para 434.160 em 2013. Destes, 50.470 foram formulados por nacionais da Síria (12% do total, cifra motivada, em grande parte, pelo agravamento dos conflitos armados iniciados em 2011 naquele país¹⁵⁴), embora também tenha sido significativo o número de requerimentos formulados por cidadãos da Rússia, Afeganistão, Sérvia, Paquistão e Kosovo. Importante destacar que menos da metade dos requerentes se beneficiou de decisões favoráveis em primeira instância (do total de pedidos, somente restaram deferidos 112.730 - sendo 49.510 concessões de refúgio, 17.685 proteções

152PASCOUAU, Yves. La politique migratoire de l'Union européenne: de Schengen à Lisbonne. Tese. Paris (França): LGDJ, 2010. p. 28/32.

153UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. **Quinto relatório anual sobre a imigração e o asilo (2013)**. Bruxelas (Bélgica), 22 mai. 2014. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0288_/com_com\(2014\)0288_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0288_/com_com(2014)0288_pt.pdf)> . Acesso em: 19 dez. 2014.

154O relatório destaca, ainda, que a “grande maioria das mais de 2,3 milhões de pessoas que fugiram da Síria desde o início do conflito em 2011 encontrou refúgio no Líbano, na Turquia, na Jordânia, no Iraque e no Egito¹⁵, tendo apresentado 82.730 pedidos de asilo na UE”. Ibid., p. 4.

humanitárias e 45.540 proteções subsidiárias)¹⁵⁵.

Efetivamente, os migrantes em situação irregular são submetidos a incontáveis riscos e obstáculos de inúmeras ordens (geográficos, burocráticos, econômicos), não havendo dúvida de que a maioria dos indivíduos nesta situação pertence a populações vulneráveis, tanto em seu país de origem quanto naquele que os acolhe. Isso porque o acesso às proteções laborais, sindicais, e por vezes patrimoniais, habitualmente conferidas aos nacionais, quando são estendidas aos estrangeiros costumam sê-lo àqueles que se encontram em situação migratória regular.

Por outro lado, conforme já referido anteriormente, a gestão comunitária da imigração irregular a partir do Tratado de Amsterdã tem sido marcada não só pela cooperação entre os Estados-membros da UE, mas também pela adoção de normas comuns referentes à matéria. Pouco tempo depois da entrada em vigor do referido Tratado, adotou-se uma Diretiva relativa ao reconhecimento mútuo das decisões em matéria de expulsão de países terceiros (Diretiva nº 2001/40/CE). Lastreada pelas conclusões da cúpula de Tampere, referida norma passou a estabelecer o obrigatório respeito, no território da UE, à decisão de afastamento tomada por um Estado-membro contra o cidadão nacional de um país terceiro.

O respeito a tais decisões, segundo a Diretiva, decorreria dos fundamentos que lastrearam o afastamento, consistentes em uma grave ameaça à ordem pública ou à segurança nacional (consubstanciada em “condenação do nacional do país terceiro pelo Estado-Membro autor por uma infração passível de pena de prisão não inferior a um ano” ou da “existência de razões sérias para crer que um nacional de um país terceiro cometeu atos puníveis graves ou de existência de indícios reais de que tenciona cometer atos dessa natureza no território de um Estado-membro” - art. 3.º, 1. a)) ou, ainda, no descumprimento de normas nacionais relativas à “entrada ou à permanência de estrangeiros”. Desse modo, conferiu-se, na prática, um caráter de inquestionabilidade comunitária quanto às decisões nacionais fundadas em razões securitárias.

Mais tarde, em 29 de abril de 2004, lastreado pelo “Plano global de luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na UE”, implementado em 28

¹⁵⁵Destaca-se que os pedidos de proteção internacional formulados em favor de menores não acompanhados somou 12.425 requerimentos, originários, dentre outros países, do Afeganistão (3310), da Somália (1580), da Síria (1010) e da Eritreia (715). A maior parte das crianças foram acolhidas na Suécia, na Alemanha, no Reino Unido, na Áustria e na Itália. *Ibid.*, p. 4.

de fevereiro de 2002, o Conselho da UE adotou a Decisão 2004/573/CE relativa à organização de voos conjuntos para expelir, a partir do território de dois ou mais Estados-membros, os nacionais de países terceiros sobre os quais houvesse recaído resoluções de expulsão¹⁵⁶. Tal Decisão conferiu aos Estados-membros o dever de atribuir a autoridades nacionais tarefas voltadas à execução dos referidos voos conjuntos¹⁵⁷.

Sob a influência do Programa de Haia, e visando um combate mais efetivo à escala regional quanto às imigrações irregulares, em 2008 deu-se a aprovação, pelo Parlamento Europeu, da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva de Retorno de Imigrantes ilegais). Tal norma visa promover o “regresso voluntário” de imigrantes ilegais aos seus países de origem e estabelecer dispositivos mínimos a serem adotados pelos Estados-membros da UE quanto ao período de detenção de tais indivíduos. Em substituição à anterior Diretiva 2001/40/CE relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros, a Diretiva de Retorno foi rapidamente apelidada de “Diretiva da Vergonha” pela comunidade internacional, e inclusive foi objeto, à época de sua adoção, de vigorosas críticas formuladas publicamente por chefes de Estado e autoridades sul-americanas¹⁵⁸.

156UE. **Decisão 2004/573/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento.** Jornal Oficial da Unidade Europeia. 06 de agosto de 2004. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&from=PT>> Acesso em: 14 fev. 2015.

157Nos termos do artigo 4º da referida Decisão, compete à autoridade nacional do Estado-membro organizador: i) selecionar a transportadora aérea com a qual determina os custos relevantes do voo comum; ii) solicitar e receber dos países terceiros de trânsito e de destino as autorizações exigidas para efetuar o voo comum; iii) recorrer aos seus contatos e tomar as disposições necessárias com os Estados-membros participantes; iv) definir os procedimentos de natureza operacional e determinar, de comum acordo com os Estados-membros participantes, o número de escoltas adequadas ao número de nacionais de países terceiros a afastar; e v) celebrar os acordos financeiros adequados de comum acordo com os Estados-membros participantes.

158“O governo brasileiro divulgou nota afirmando que a nova regra 'contribui para criar percepção negativa da migração e vai no sentido contrário ao de uma desejada redução de entraves à livre circulação de pessoas e de um mais amplo e pleno convívio entre os povos'. O presidente do Equador, Rafael Correa, definiu a chamada Lei de Retorno como 'diretriz da vergonha'. O venezuelano Hugo Chávez ameaçou com a possibilidade de represálias a empresas europeias instaladas na Venezuela. O presidente da Comissão de representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), Chacho Alvarez, avaliou as normas de imigração como violatórias dos direitos humanos básicos e as definiu como repressivas e discriminatórias. Em nota, frisou ser um paradoxo a globalização ser 'tão condescendente com o livre fluxo de capitais e a especulação financeira e tão perversa com as pessoas que buscam melhores horizontes de vida'. Peru, Colômbia e Equador chegaram a enviar uma carta à União Europeia pedindo uma "reflexão conjunta" sobre a questão dos imigrantes. E a Argentina - como presidente pro-tempore do Mercosul - divulgou nota conjunta em que lamenta a aprovação da nova lei de imigração europeia.” FIORI, Mylena. Países do Mercosul articulam declaração de repúdio à nova lei de imigração europeia. 30 jun. 2008. In: Agência Brasil. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-06-30/paises-do-mercosul-articulam-declaracao-de-repudio-nova-lei-de-imigracao-europeia>>. Acesso

Também o imaginário dos artistas ao redor do mundo foi incitado à ação pela adoção da Diretiva e suas consequências, conforme se pode ver nas figuras 2 e 3. Na primeira, a União Europeia é retratada como uma senhora hostil, que protege a Europa contra a entrada de migrantes depauperados pelo desemprego (conforme sugerem suas vestimentas e feições). Na segunda, as portas que se abrem à acolhida de um barco de imigrantes (irregulares, como se depreende da embarcação sobrecarregada) estão ironicamente preparadas para cerrar-se logo após a entrada: a “acolhida calorosa” dá então lugar à detenção.



FIGURA 2 – A União Europeia e os imigrantes.¹⁵⁹



FIGURA 3 – A warm welcome (Uma acolhida calorosa).¹⁶⁰

em 16 fev. 2015.

159LATUFF, Carlos. **A União Europeia e os imigrantes**. (Charge) In: CMI BRASIL (Centro de Mídia Independente Brasil), blog. Disponível em <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2008/08/426521.shtml>>. Acesso em 23 jan. 2015.

160BERTELLI, Mateo. **A warm welcome (Uma acolhida calorosa)**. In: CARTOON MOVEMENT, blog. Disponível em <<http://www.cartoonmovement.com/cartoon/116>>. Acesso em 23 jan. 2015.

Com efeito, entende-se que as previsões contidas no referido ato normativo consubstanciam desafios de monta ao direito internacional dos direitos humanos, na medida em que, em tese, promovem a adoção de medidas flagrantemente atentatórias aos indivíduos a que se refere, especialmente em decorrência das previsões relativas aos centros de detenção de estrangeiros. Contrariando a máxima kantiana segundo a qual os homens devem suportar-se uns aos outros, “pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra”¹⁶¹, a inospitaleira Diretiva consubstancia-se infelizmente como um dos alicerces das estratégias migratórias europeias na atualidade.

Seu artigo 6º estabelece que, detectada a situação irregular do imigrante, “os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso”, a qual deve prever um prazo “entre sete e trinta dias” para a “partida voluntária”. Concede, ainda, temerária discricionariedade aos Estados-membros para “ponderar a hipótese de não emitir decisões de regresso” caso esteja em curso “o processo de renovação do título de residência ou de outra autorização que confira um direito de permanência a favor de nacionais de terceiros países em situação irregular” (artigo 6º, 5).

A fim de “evitar o risco de fuga” a Diretiva autoriza os Estados-membros a impor ao imigrante condições como apresentar-se periodicamente às autoridades, depositar “caução adequada” (quando se sabe que a maior parte da imigração irregular tem cariz econômico), apresentar documentos ou, ainda, obrigar-lhe a “permanecer em determinado local durante o prazo de partida voluntária” (artigo 7º, 3). Tais medidas evidentemente impingem ao migrante verdadeira estigmatização, imputando-lhe privação da liberdade de locomoção e restrição de importantes direitos sem que tais medidas decorram, necessariamente, de condenações definitivas pela prática de condutas tipificadas como crimes nos respectivos países.

Nesse sentido, é importante assinalar que todos os Estados-membros punem, em suas ordens internas, o ingresso e a permanência irregular de migrantes¹⁶². Portanto, o caráter “inovador” da Diretiva 2008/115/CE não reside na

¹⁶¹KANT, Immanuel. **À Paz perpétua. Um projecto filosófico**. Covilhã (Portugal): Universidade da Beira Interior, 2008. p. 20.

¹⁶²Veja-se, a respeito, a útil compilação elaborada pela FRA, contendo as previsões normativas nacionais de cada Estado-membro no tocante à entrada e permanência de migrantes irregulares, além da criminalização da facilitação da entrada e cooperação à permanência de imigrantes em situação irregular. FRA. **EU Member States' legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay (Annex)**. Disponível em <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en.pdf> Acesso em: 22 fev. 2015.

previsão quanto à adoção de sanções aos indivíduos migrantes em situação irregular, mas no modo como tais sanções podem ser aplicadas pelos Estados-membros, vislumbrando-se uma transferência de competências (da esfera judicial à administrativa)

A esse respeito, importante destacar que a Diretiva também autoriza os Estados-membros a efetivar “detenções para efeitos de afastamento”. Tal medida, que pode ser utilizada, segundo o artigo 15.º, “para preparar o regresso e/ou efetuar o processo de afastamento”, está condicionada à verificação de situações também sujeitas ao crivo discricionário das autoridades nacionais, como a constatação de “risco de fuga” e o entrave, pelo imigrante, à “preparação do regresso” ou ao “procedimento de afastamento”.

Constatada a sobrecarga imprevista da capacidade dos centros de detenção, os Estados-membros podem “tomar medidas urgentes em relação às condições de detenção” (artigo 18.º), dentre as quais derrogar as proibições constantes no artigo 16.º, 1 e no artigo 17.º, 2, de modo a mesclar os estrangeiros aos presos comuns e restringir a privacidade das famílias detidas. Por sua vez, o prazo máximo de detenção (de seis meses, segundo o artigo 15.º, 5) pode ser prorrogado por mais 12 meses, caso não haja “cooperação do nacional de país terceiro em causa” ou se constate “atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros” (artigo 15.º, 6).

Uma das maiores críticas à Diretiva é que ela permite aos Estados, ainda que “em último recurso e por um prazo adequado”, a detenção de menores não acompanhados (artigo 17.º), em violação aos direitos reconhecidos às crianças e adolescentes em inúmeros documentos internacionais (como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças¹⁶³), comunitários (especialmente a CDFUE, que consagra em seu art. 24 o imperativo de respeito ao “interesse superior da criança”) e mesmo pelas Constituições nacionais da maioria dos Estados

¹⁶³Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e vigente a partir de 02 de setembro de 1990, referida norma conta atualmente com a adesão de quase todos os Estados submetidos ao sistema onusiano, à exceção dos Estados Unidos da América e da Somália. No Brasil, foi promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Em seu art. 9, “1”, referida norma dispõe ser dever dos Estados Partes “zelar para que a criança não seja separada dos pais contra a vontade dos mesmos, exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem, em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis, que tal separação é necessária ao interesse maior da criança. Tal determinação pode ser necessária em casos específicos, por exemplo, nos casos em que a criança sofre maus tratos ou descuido por parte de seus pais ou quando estes vivem separados e uma decisão deve ser tomada a respeito do local da residência da criança”.

européus. Importante destacar, porém, que no julgamento do caso *Rahimi v. Grécia*, em 2011, o TEDH reconheceu a responsabilidade dos Estados quanto à garantia de integral assistência de menores não acompanhados, e o dever de não abandoná-los ao término de uma detenção¹⁶⁴.

Por outro lado, podem ser relativizadas garantias processuais, como o direito à tradução dos documentos relacionados à decisão de regresso e a notificação quanto aos recursos cabíveis, desde que o migrante não tenha obtido uma autorização ou o direito de permanência. A língua a ser utilizada para tais comunicações, por sua vez, será aquela que o estrangeiro “compreenda ou possa razoavelmente *presumir-se que compreende*” (art. 12.º, 2).

É preciso destacar o lamentável tratamento conferido aos imigrantes, encarcerados sem que tenham cometido qualquer delito. Por outro lado, a Diretiva não se ocupa da identificação de pessoas em situação de vulnerabilidade, entendidas como aquelas cujo “regresso” a seus países de origem possa supor um risco à sua integridade ou que necessitem de proteção internacional. Pelo contrário: incontáveis relatórios apontam a ocorrência, nos centros de detenção, de maus tratos físicos e psicológicos, falta de atenção médica e condições higiênicas deploráveis.

No tocante à implementação e delimitação do alcance da referida diretiva, cabe mencionar que, por intermédio da apreciação de reenvios prejudiciais manejados por distintos Estados-membros, o TJUE já teve oportunidade de solver relevantes questões atinentes à incidência da Diretiva de Retorno. Mencione-se, por oportuno, a controvérsia relativa à (in)aplicabilidade da Diretiva aos nacionais de países terceiros que tenham apresentado um pedido de proteção internacional. Tal questão foi apreciada no julgamento de um pedido de decisão prejudicial formulado nos termos do art. 267º TFUE pela República Checa, face à detenção de um nacional turco (Processo C-534/11). A questão cingia-se a definir se a Diretiva 2008/112, à luz da Diretiva 2005/85 (relativa às normas mínimas aplicáveis ao

¹⁶⁴Referido julgado referia-se à detenção de um adolescente afegão de 15 anos, analfabeto e desacompanhado de seus pais, que deixara seu país em 2007, em decorrência de conflitos armados, e ingressara irregularmente na Grécia, em 19 de julho daquele ano, pela ilha de Lesbos. Constatado o ingresso clandestino, a autoridade policial grega ordenou, na mesma data, sua prisão preventiva enquanto se aguardava a decisão de expulsão. Detido com adultos, em uma cela sem móveis e desprovido de contato com o mundo exterior, o menor foi liberado em 21 de julho de 2007, sem contudo terem sido prestadas, pelas autoridades gregas, informações suficientes quanto à eventual assistência jurídica e a ordem de expulsão proferida contra si. Na decisão, o TEDH chega a questionar “a boa-fé das autoridades” gregas “na aplicação das normas aplicáveis à detenção de menores”.

procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado pelos Estados-Membros) “deve ser interpretada no sentido de que há que pôr termo à detenção de um estrangeiro, para efeitos de regresso, quando este apresente um pedido de proteção internacional”¹⁶⁵.

Em seu julgamento, o TJUE entendeu que

o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, em conjugação com o considerando 9 da mesma, deve ser interpretado no sentido de que esta diretiva não é aplicável a um nacional de país terceiro que tenha apresentado um pedido de proteção internacional, na aceção da Diretiva 2005/85, durante o período que decorre desde a apresentação do referido pedido até à adoção da decisão de primeira instância que dele decide ou, sendo caso disso, até ao desfecho do recurso eventualmente interposto da referida decisão. [nº 49]¹⁶⁶

A interpretação conferida pelo TJUE à Diretiva foi de suma importância e relevância prática. Com efeito, a conclusão extraída do julgado reforça a obrigação dos Estados-membros quanto ao fornecimento, a todos os estrangeiros que ingressam em seu território, de informação adequada quanto aos procedimentos voltados à eventual solicitação de proteção internacional da qual sejam potenciais destinatários. Efetivamente, “só assim será possível evitar que potenciais refugiados ou mercedores de proteção subsidiária sejam tratados a partir de uma ótica jurídica orientada à expulsão e à repatriação de pessoas em situação irregular”¹⁶⁷. Merecem

165O Relatório do Acórdão sob análise esclarece que a detenção do migrante M. Arslan deu-se em 1 de fevereiro de 2011, tendo sido adotada contra ele, no dia seguinte, uma decisão de afastamento. Posteriormente, em 8 de fevereiro de 2011, decretou-se a detenção de M. Arslan por 60 dias, face à possível frustração da execução da decisão de afastamento. A decisão de afastamento “referia que o interessado tinha entrado clandestinamente no espaço Schengen, para eludir os controlos nas fronteiras, e tinha permanecido sucessivamente na Áustria e na República Checa, sem documento de viagem e sem visto”, além de ter sido anteriormente interpelado em território grego em 2009, portando um passaporte falso, tendo sido repatriado para o seu país de origem e registado no SIS como pessoa proibida de entrar no território dos Estados do espaço Schengen no período compreendido entre 26 de janeiro de 2010 e 26 de janeiro de 2013. No dia da adoção desta última decisão, M. Arslan apresentou às autoridades checas uma declaração para efeitos de proteção internacional. **Processo C-534/11, Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), julgado em 30 de maio de 2013.** Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=137831&occ=first&dir=&cid=104768> Acesso em: 14 jan. 2015.

166Ibid. Importa mencionar, contudo, que no mesmo julgamento o TJUE entendeu que, “embora a Diretiva 2008/115 seja inaplicável durante o processo de apreciação do pedido de asilo, tal não significa de maneira nenhuma que, por essa razão, seja definitivamente posto termo ao processo de regresso, visto que este pode prosseguir no caso de o pedido de asilo ser indeferido. Ora, conforme observaram os Governos checo, alemão, francês e eslovaco, se não fosse possível aos Estados-Membros evitar, em condições como as expostas no n.º 57 do presente acórdão, que o interessado pudesse, através da apresentação de um pedido de asilo, obter automaticamente a sua libertação, o objetivo desta diretiva, isto é, o regresso eficaz dos nacionais de países terceiros em situação irregular, poderia ser frustrado (v., por analogia, acórdão de 6 de dezembro de 2011, Achughbabian, C-329/11, Colet., p. I-12695, n.º 30)”.

167MUÑOZ, Manuel Lancha. La directiva de retorno a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. In: NAVARRO, Pascual Aguelo (coord). **Revista de Derecho**

destaque, ainda, dois outros importantes precedentes julgados pelo TJUE:

No seu acórdão proferido no processo C-357/09 (Kadzoev), o Tribunal de Justiça confirmou expressamente os elementos de proteção dos artigos da Diretiva (...) relativos à detenção, sublinhando que a detenção deixa de se justificar e a pessoa em causa deve ser libertada imediatamente se não houver uma perspetiva real de afastamento para um país terceiro no período máximo de detenção autorizado. Além disso, o TJUE clarificou que as razões de ordem pública e de segurança pública não podem ser utilizadas como justificação para a detenção ao abrigo da Diretiva (...). O acórdão proferido no processo C-534/11 (Arslan) dizia respeito à relação entre a detenção ligada ao regresso e a detenção ligada ao asilo (ao abrigo da Diretiva 2003/9), tendo clarificado que a existência de dois regimes diferentes não implica que os Estados-Membros tenham a obrigação de libertar automaticamente as pessoas objeto de uma decisão de regresso detidas assim que estas apresentam um pedido de asilo, desde que tomem rapidamente a decisão, ao abrigo do direito nacional, de manter a detenção em conformidade com o acervo em matéria de asilo.¹⁶⁸

Importante recordar que, em complemento à Diretiva do Retorno, foi aprovada, em 18 de junho de 2009, a Diretiva nº 2009/52/CE, que “estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular”, prevendo sanções financeiras, restrições de direitos e proibição de firmar contratos públicos e, inclusive, “encerramento temporário ou permanente dos estabelecimentos que tenham sido utilizados para cometer a infração”, qual seja, a acolhida laboral a trabalhadores em situação irregular.

Reconhecendo que a possibilidade de obtenção de trabalho sem o estatuto jurídico conferido aos trabalhadores cidadãos da UE é um importante fator de atração de imigrantes em situação irregular, referida diretiva sinaliza a necessidade de incluir, na luta contra a imigração clandestina e a permanência irregular, medidas contra esse específico fator de atração. O terceiro “considerando” da norma esclarece que o foco principal de tais medidas deve centrar-se em uma “proibição geral de emprego de nacionais de países terceiros não autorizados a residir na UE, acompanhada de sanções contra os empregadores que não respeitem essa proibição”.

Veza que, como é próprio às diretivas, referida norma estabeleceu normas mínimas quanto às sanções aplicáveis aos empregadores de imigrantes em situação

Migratorio y extranjería, año XII, 1er cuatrimestre de 2014, n. 35. Valladolid (Espanha): Lex Nova, 2014. p. 223.

168UE. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a política da UE em matéria de regresso**. Bruxelas, 28 mar. 2014. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0286&qid=1426521839624&from=PT>>. Acesso em: 16 fev. 2015. p. 16-17.

irregular, os “Estados-Membros continuam a ter a possibilidade de aprovar ou manter sanções, medidas ou obrigações mais severas relativamente aos empregadores”. De fato, a facilitação de ingresso e permanência de imigrantes em situação irregular já era, anteriormente à adoção da Diretiva 2009/52/CE, reprimida pela maioria das legislações nacionais, através da aplicação de distintas sanções, que compreendiam tanto repressões pecuniárias quanto penas privativas de liberdade¹⁶⁹.

A novidade reside na privatização do controle migratório pela via comunitária, na medida em que se confere aos empregadores atuantes no território da UE o dever de exigir que o nacional de um país terceiro comprove a autorização válida de residência ou outra autorização de permanência que comprove a permanência legal no território do respectivo Estado-membro. Mais do que isso: deve o empregador de nacionais de países terceiros notificar às autoridades quanto à contratação (conforme o artigo 4º da referida diretiva).

Em caso de descumprimento à proibição de emprego ilegal, prevista no artigo 3º, são previstas sanções financeiras, “agravadas de acordo com o número de nacionais de países terceiros empregados ilegalmente”; e o “pagamento das despesas de regresso dos nacionais de países terceiros empregados ilegalmente, se for esse o caso” podendo os Estados-membros fixar, alternativamente, o custo médio do regresso, agregando-o à sanção financeira aplicada (art. 5º). Podem, ainda, ser aplicadas outras medidas julgadas cabíveis, previstas no artigo 7º da Diretiva¹⁷⁰.

Para dar conta de situações particularmente graves de emprego ilegal (infrações repetidas de forma persistente; envolvendo um número significativo de nacionais de países terceiros; verificação de condições de trabalho particularmente abusivas; conhecimento pelo empregador de que o trabalhador é vítima de tráfico de

169 Veja-se **FRA. EU Member States’ legislation on irregular entry and stay...** op. cit.

170 Quais sejam: “a) Exclusão do direito a alguns ou a todos os benefícios, auxílios ou subsídios públicos, incluindo financiamentos da UE geridos pelos Estados-Membros, por um período até cinco anos; b) Exclusão da participação em contratos públicos na acepção da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços por um período até cinco anos; c) Obrigação de reembolso de alguns ou todos os benefícios, auxílios ou subsídios públicos, incluindo financiamentos da UE geridos pelos Estados-Membros, concedidos ao empregador até doze meses antes da detecção do emprego ilegal; d) Encerramento temporário ou permanente dos estabelecimentos que tenham sido utilizados para cometer a infracção ou suspensão ou revogação das licenças de exercício das atividades económicas em questão, se a gravidade da infracção o justificar.”

seres humanos; e emprego ilegal de menores) a Diretiva também prevê, em seus artigos 9º e 10º, a aplicação de sanções penais.

A aferição quanto à efetividade das estratégias de repulsão de imigrantes irregulares foi efetivada pelas instituições europeias através de duas comunicações da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A primeira, relativa à aplicação da Diretiva de Retorno, foi lançada em 28 de março de 2014¹⁷¹, enquanto a segunda, atinente à aplicação da Diretiva 2009/52/CE, em 22 de maio de 2014¹⁷².

Efetivamente, os dados coletados atestam a efetiva queda no número de detenções administrativas de migrantes em situação irregular (de cerca de 610 000 em 2008 para aproximadamente 440.000 em 2013), sem contudo, que seja possível atribuir tal resultado exclusivamente à aplicação das estratégias de repulsão da migração irregular. Conforme sublinhado pela própria Comissão, “a imigração irregular é objeto de flutuações imprevisíveis do ponto de vista quantitativo (número de migrantes), geográfico (países terceiros em causa e Estados-Membros implicados) e qualitativo (motivos para a migração)”¹⁷³.

Por outro lado, denota-se um hiato estatístico entre o número de pessoas as quais foi dirigida uma decisão nacional de regresso (aproximadamente 484.000 pessoas em 2012, 491.000 em 2011 e 540.000 em 2010) e aquele relativo aos indivíduos que efetivamente deixaram o território da UE no mesmo período (aproximadamente 178.000 em 2012, 167.000 em 2011 e 199.000 em 2010). A Comissão atribui tais disparidades a deficiências no tocante à cooperação por parte do país terceiro de origem ou de trânsito (“problemas com a obtenção dos documentos necessários junto das autoridades consulares dos países terceiros”), ou mesmo do migrante ao qual a decisão foi dirigida (“que, por exemplo, esconde a sua identidade ou foge”)¹⁷⁴.

Com vistas a diminuir o “déficit” de imperatividade das decisões de regresso,

171UE. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a política da UE em matéria de regresso.** Bruxelas, 28 mar. 2014. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0286&qid=1426521839624&from=PT>>. Acesso em 16 fev. 2015.

172UE. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. Bruxelas, 22 mai. 2014. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0286&qid=1426521839624&from=PT>>. Acesso em 16 fev. 2015.

173UE. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a política da UE em matéria de regresso.** op. cit., p. 3.

174Ibid., p. 3.

a Comissão sugere justamente “o reforço do diálogo e da cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito sobre questões relativas à migração, com o objetivo de criar parcerias baseadas em interesses comuns”¹⁷⁵, consubstanciando o que a doutrina especializada tem denominado de externalização dos controles migratórios, conforme será analisado adiante.

A existência de grandes variações quanto à aplicação prática da Diretiva de Retorno pelos Estados-membros também foi sublinhada pela Comissão, especialmente no tocante à interpretação de conceitos elásticos, como os “intervalos razoáveis” que devem ser observados no que se refere à reapreciação da detenção. Tais assimetrias fazem com que, em alguns países tais reapreciações sejam efetivadas semanalmente, enquanto em outros apenas são observadas ao final do período de detenção (que, como já referido, pode durar até seis meses). Também constatou-se a concorrência de alternativas à detenção administrativa do migrante irregular alvo de decisões de regresso, destacando-se especialmente a imposição de restrições de residência, de apresentação regular às autoridades nacionais, a obrigação de restituir documentos, o depósito de garantias financeiras e, inclusive, a vigilância eletrônica, prevista nas legislações da França, de Portugal e do Reino Unido, embora ainda não efetivada.

Há, por outro lado, relativa uniformidade quanto aos motivos para a imposição da detenção, lastreados no risco de fuga e/ou no entrave quanto ao regresso, por parte do migrante. Os critérios para avaliação quanto ao risco de fuga são diversos, predominando os seguintes:

Crítérios frequentemente utilizados para determinar o “risco de fuga”	Número de Estados-Membros que aplicam os critérios
Falta de documentos	13
Falta de colaboração para determinar a própria identidade	11
Inexistência de residência	7
Utilização de documentos falsos ou destruição de documentos existentes	7
Não apresentação repetida às autoridades competentes	7
Declaração expressa da intenção de não cumprimento	6
Existência de condenações pela prática de crimes	6

¹⁷⁵Ibid., p. 8.

Não respeito de uma anterior proibição de entrada	5
Violação de uma decisão de regresso	5
Comportamento anterior (por exemplo, fuga)	4
Falta de recursos financeiros	4
Ser objeto de uma decisão de regresso em outro Estado-Membro	4
Não respeito da obrigação de partida voluntária	3

Tabela 2 – Critérios frequentemente utilizados para determinar o “risco de fuga”¹⁷⁶

Dos referidos dados, extrai-se ao menos uma constatação que deve servir à reflexão: quase metade dos Estados-membros interpreta a circunstância de “estar sem documentos” como indicativo de fuga. Tal interpretação pode dificultar a regularização dos migrantes e impedir-lhes justamente o acesso às proteções almejadas: via de regra, o indocumentado não quer fugir de onde está, mas regularizar-se e permanecer no território aonde conseguiu chegar, vez que o retorno às condições anteriores pode representar justamente o retrocesso indesejado.

No tocante à duração máxima do período de detenção prevista em cada Estado-membro no período prévio à transposição, constatou-se que a Diretiva de Retorno promoveu o aumento do período de detenção previsto na legislação de oito Estados-membros¹⁷⁷. Por outro lado, em ao menos nove países não eram previstos períodos máximos de detenção, de modo que em doze países houve uma diminuição da duração máxima de detenção.

Especialmente preocupante é a constatação de que, a despeito do que prevê o art. 16, nº 1, da Diretiva, a legislação de nove Estados-membros não é inteiramente conforme com o dever de separação, por ocasião da detenção, dos nacionais de países terceiros daqueles indivíduos que estão presos em decorrência de decisões judiciais atreladas à prática de crimes que cominem penas privativas de liberdade (presos comuns). Verificou-se, ainda, que “apenas metade dos Estados-membros disponibiliza sempre centros de detenção especializados”, enquanto o restante dos países “ainda detém, ocasionalmente ou com frequência, os migrantes em situação irregular em estabelecimentos prisionais”¹⁷⁸.

Por fim, importante destacar que a Comissão observou deficiências graves quanto à transposição e efetiva adoção de garantias processuais imprescindíveis, como o acesso a um recurso efetivo. Nesse sentido, “as informações sobre as vias

¹⁷⁶Ibid., p. 17-18

¹⁷⁷Ibid., p. 19.

¹⁷⁸Ibid., p. 21.

de recurso disponíveis nem sempre são suficientemente comunicadas, na prática, aos nacionais de países terceiros em todos os Estados-Membros e numa língua que compreendam (problema de tradução e explicação/assistência jurídica)". Em consequência, "em vários Estados-Membros, as decisões de regresso não foram frequentemente objeto de recurso na prática, ou em menor escala do que o previsto"¹⁷⁹.

Já no que se refere à aplicação da Diretiva nº 2009/52/CE, relativa aos empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, a Comunicação da Comissão dá conta de que a sua transposição implicou a introdução de sanções penais contra as formas específicas de contratação irregular previstas na norma comunitária em catorze Estados-membros, enquanto quatro países prolongaram a duração das penas de prisão e o valor das sanções pecuniárias aplicadas¹⁸⁰.

Em sentido contrário, somente quatro Estados-membros transpuseram para a ordem interna o direito dos migrantes ilegalmente empregados "de apresentar queixa contra o empregador devido a trabalho não remunerado", e outros quatro "estabeleceram mecanismos específicos para assegurar que os migrantes em situação irregular recebem os pagamentos em atraso devidos"¹⁸¹. De modo similar ao que ocorre em relação à transposição da Diretiva de Retorno, poucos Estados-membros prevêem em suas legislações mecanismos de informação sistemática e regular, aos migrantes em situação irregular, quanto aos direitos que lhes são garantidos¹⁸².

179 Ibid., p. 26. A Comissão ainda destaca, à p. 19, que "na maioria dos Estados-Membros, faltam estruturas públicas de apoio aos migrantes em situação irregular que são libertados dos centros de detenção por não existir uma perspetiva razoável de afastamento. Na ausência de uma obrigação jurídica concreta no sentido de os Estados-Membros fornecerem meios de subsistência material a este grupo de pessoas, estas ficam numa situação de "vazio jurídico", em que dependem da ajuda do setor privado ou das associações de voluntariado, ou são eventualmente obrigadas a recorrer ao trabalho clandestino para poderem subsistir."

180UE. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/52/CE, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.** op. cit., p. 5.

181Ibid., p. 8. Há de ser destacada a constatação conexa de que "apenas um número limitado de Estados-membros transpôs expressamente o artigo 6º, n.º 5, e o artigo 13º, n.º 4, que os obriga a conceder autorizações de residência de duração limitada, em função da duração dos procedimentos nacionais pertinentes, aos nacionais de países terceiros envolvidos num processo penal relativo às infrações referidas no artigo 9º, n.º 1, alíneas c) e e), e a definir as condições em que a duração dessa autorização pode ser prorrogada até que o migrante em situação irregular tenha recebido os eventuais pagamentos em atraso." Ibid., p. 8.

182Ibid., p. 8.

Desse modo, os principais entraves à comunitarização das estratégias migratórias em âmbito europeu parecem estar atrelados à larga margem de discricionariedade dos Estados-membros quanto à transposição efetiva dos direitos e garantias previstos nos atos normativos que as veiculam. Se, por um lado, as Diretivas nº 2008/115/CE e nº 2009/52/CE apresentam um grau significativo de efetividade (considerando-se as reais finalidades a que atendem), por outro lastreiam críticas no tocante ao reforço da perspectiva negativa da mobilidade humana, alargada ao âmbito regional.

O reforço das fronteiras externas também se insere em tal lógica, que alberga ainda o aprimoramento tecnológico e a a externalização dos controles migratórios. É o que será abordado a seguir.

2.2 Da emergência do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR) à externalização dos controles migratórios

A utilização de novos métodos pelos Estados na tentativa de combater a imigração irregular ultrapassa a adoção de estratégias seletivas, abordadas anteriormente, e engloba, nos últimos anos, a implementação de tecnologias avançadas que levantam delicadas questões relativas ao potencial grau de violação de direitos e garantias fundamentais individuais. Para além da tentativa de conter a porosidade das fronteiras através da criação de muros¹⁸³, barreiras físicas e centros de detenção, fala-se agora de vigilância preventiva por intermédio de *drones*,

¹⁸³O desejo e as práticas segregacionistas derivados da vontade jurídico-político-social de um conjunto de países embora não sejam algo novo, como é sabido, adquiriram ares transnacionais. A representação e materialização desse desejo e dessas práticas podem ser comprovados observando-se os “muros” materiais – como, apenas para citar um de tantos exemplos, o que separa os Estados Unidos e México – e imateriais – também à guisa de exemplo, como os dossiês dos passageiros aéreos, o conhecido *Passenger Name Record ou accord PNR* — fortalecidos e criados sobretudo após a queda das torres gêmeas em Nova York no ano de 2001. SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Constitucionalismo cosmopolita entre muros visíveis e invisíveis**. In: Justificando (Blog). 24 nov. 2014. Disponível em <<http://justificando.com/2014/11/24/constitucionalismo-cosmopolita-entre-muros-visiveis-e-invisiveis/>>. Acesso em 15. fev. 2015. No decurso de dez anos (de 2000 a 2010), o número de muros no mundo triplicou. Para uma tipologia das motivações e locais onde estão situados, veja-se MIGREUROP. **Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires européenne**. Paris (França): Armand Colin, 2012. Disponível em <http://www.armand-colin.com/upload/map_4_5_murs_typologie_v3_Internet.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015.

satélites de georreferenciamento e radares móveis, controles biométricos aos quais os migrantes são submetidos com cada vez mais frequência e armazenamento e processamento cada vez mais sofisticado dos dados pessoais dos indivíduos que cruzam as fronteiras.

Conforme já referido, a eliminação das fronteiras internas entre os Estados-membros supôs a transferência do controle de fluxos humanos às fronteiras externas da UE. Para tanto, foram previstas normativamente e desenvolvidas diversas medidas voltadas ao aprimoramento de tal controle, destacando-se, por exemplo, o desenvolvimento de uma política comum de vistos, manifesta, essencialmente, na enumeração dos países a cujos nacionais são exigidos vistos de entrada na UE.

A partir da comunitarização das políticas migratória, tal estratégia foi expressa por intermédio do Regulamento (CE) n.º 239/2001, de 15 de março de 2001, que enumera duas categorias, listando, para cada uma delas, um conjunto de países terceiros. Na primeira lista, encontram-se Estados cujos cidadãos, antes de cruzar as fronteiras externas da UE, devem apresentar visto de ingresso. Na segunda, aqueles países cujos nacionais estão dispensados da obrigação de apresentar o visto, desde que sua permanência não exceda três meses de duração. Inegavelmente, na ponderação dos Estados incluídos em cada lista, as considerações de política externa da UE e de seus Estados-membros adquirem especial relevância¹⁸⁴. Desde então, a composição de ambas as listas não permaneceu estática, e a relação dos países nelas incluídos foi modificada em diversas ocasiões.

Por sua vez, o Regulamento (CE) n.º 767/2008 relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) consiste em um importante instrumento significativo no tocante à identificação e a documentação das pessoas objeto de uma decisão de retorno. Um dos seus objetivos, em conformidade com o artigo 2.º, “e”, é *“contribuir para a identificação de qualquer pessoa que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições para a entrada, a permanência ou a residência no território dos Estados-Membros”*. Já o artigo 19.º, n.º 1, e o artigo 20.º, n.º 1, permitem que certos dados do VIS sejam acessados pelas autoridades competentes em matéria

¹⁸⁴“A remissão aos interesses dos Estados-membros pode dar lugar a que estes possam ficar tentados a exercer um direito de veto fundado na suposta necessidade que deriva da política externa”. PÉREZ DE NANCLARES, J. MARTÍN. **La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia**. Madrid (Espanha): Colex, 2002, p. 152.

de imigração, para efeitos de verificação e identificação. O artigo 31, nº 2, permite a transferência destes dados ou a sua disponibilização a países terceiros a fim de comprovar a identidade de nacionais de países terceiros para efeitos de retorno¹⁸⁵.

Já no tocante ao controle fronteiriço, é preciso destacar que a UE foi pioneira na criação de um órgão regional destinado à coordenação dos mecanismos comunitários e nacionais de vigilância das fronteiras externas¹⁸⁶. Com efeito, o surgimento da Agência Europeia de Gestão Operacional das Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex) através do Regulamento (CE) nº 2007/2004 (alterado em 2007¹⁸⁷, 2011¹⁸⁸ e 2013¹⁸⁹), e posterior implementação no ano seguinte, em 03 de outubro de 2005, representa, até o presente, o “único fenômeno de incipiente territorialização funcional de uma organização internacional e com projeção sobre o mar”¹⁹⁰⁻¹⁹¹.

Conforme delineado anteriormente, na origem jurídica do esforço comunitário quanto à proteção das fronteiras externas encontra-se a disposição contida no art. 3º, § 2 do TUE que visa assegurar a livre circulação de pessoas em “um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas”. Para tanto, previu-se a “conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenômeno”. Tal redação, progressivamente confirmada pelos desdobramentos posteriores, demarca a indissociabilidade entre as fronteiras nacionais externas e a segurança regional interna.

Entretanto, “no jogo de forças entre mobilidade e controle, as políticas de

185 Sobre o tema, veja-se BALZAC, Thierry. **Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des contrôles aux frontières : accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme**. Disponível em <<http://www.libertysecurity.org/article2017.html>>. Acesso em 28 fev. 2015.

186 Deve-se recordar que a expressão “fronteiras externas” é dotada de conotação própria quando se trata de uma organização internacional como a União Europeia. Jorge António Quindimil López recorda que, neste caso, o termo “passa a adquirir uma acepção mais conceitual ou funcional por oposição às fronteiras internas dos Estados-membros da organização de integração”. LÓPEZ, Jorge Antonio Quindimil. La Unión Europea, Frontex y la seguridad em las fronteras marítimas. ¿Hacia um modelo europeo de seguridad humanizada em el mar? In: **Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE**, nº 41. Madri (Espanha): Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, janeiro-abril de 2012, p. 58.

187 Através do Regulamento (CE) nº 863/2007.

188 Através do Regulamento (UE) nº 1168/2011.

189 Através do Regulamento (UE) Nº 1052/2013.

190 *ibid*, p. 58.

191 “Trata-se de um histórico acontecimento que os Estados estejam de acordo que determinados aspectos das funções das fronteiras sejam regulados conjuntamente”. DEL VALLE GÁLVEZ, Antonio. Las fronteras de la Unión – El modelo europeo de fronteras. In: **Revista de Derecho Comunitario Europeo – RDCE, nº 12**. Madri (Espanha): Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, maio-agosto de 2002, p. 324.

imigração têm pendido para o lado da repressão”¹⁹². Em 2011, por exemplo, uma crise diplomática envolvendo a migração de tunisianos que se encontravam na Itália rumo ao território da França fez que com este país suspendesse, ao abrigo do art. 25 do Código Schengen¹⁹³, o tráfego ferroviário com a cidade italiana de Ventimiglia¹⁹⁴. O caso demonstra que o paradoxo entre liberdade e segurança atrela-se, na UE, à tensão entre mobilidade e rigidez das fronteiras externas, vez que a decisão sobre a flexibilidade ou o endurecimento dos controles migratórios (em grande parte dependente de fatores econômicos ou políticos) depende de delicados jogos de força entre as competências de cada Estado-membro e a suposta supremacia do interesse comunitário.

Se, de um lado a UE incentiva a adoção de estratégias militares e dispositivos policiais para aumentar os controles fronteiriços em torno do espaço Schengen, de outro, os países de origem dos migrantes são incitados a realizar controles prévios, em cooperação com o bloco. A principal função da Frontex, nesse cenário, consiste em coordenar operações regionais voltadas ao regresso de migrantes irregulares aos seus países, ou ao menos garantir o seu deslocamento até um país situado fora de sua abrangência. Para tanto, conta com a colaboração de vários países, especialmente da África e do Leste europeu.

Sediada em Varsóvia (Polônia), as operações da Frontex englobam a vigilância marítima, aérea e terrestre. No mar, realiza o patrulhamento das águas territoriais dos Estados-membros da UE, das águas internacionais e, inclusive, de Estados não pertencentes ao bloco. Nos aeroportos, auxilia as autoridades

192VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia**....op. cit., p. 51.

193“Art. 25 Procedimento aplicável aos casos que exijam ação urgente 1. Sempre que, por razões de ordem pública ou segurança interna de um Estado-Membro, for necessária ação urgente, o Estado-Membro em causa pode reintroduzir, a título excepcional e de forma imediata, o controle nas fronteiras internas. 2. O Estado-Membro que reintroduz o controle nas fronteiras internas informa sem demora desse fato os demais Estados--Membros e a Comissão, comunicando-lhes as informações previstas no nº 1 do artigo 24 e as razões que justificam o recurso a essa possibilidade.”

194“Com o aumento da emigração da Tunísia, devido aos conflitos políticos no país, o governo italiano deu vistos temporários de seis meses a milhares de tunisianos, já que assim eles poderiam sair da Itália e entrar legalmente na França, país de destino da maioria. A reação francesa se apoiou no artigo 25º do Código Schengen, que prevê a possibilidade de retorno dos controles entre os Estados-membros no caso de ameaça à segurança nacional e à ordem pública. Com base na legislação, a justificativa francesa foi aceita pela Comissão Europeia, órgão independente dos governos nacionais, que tem por função representar os interesses da UE, tanto na execução das políticas europeias quanto na proposição de leis. Com a concessão de vistos e a quebra da regra de livre circulação, Itália e França tentavam se livrar de um problema, sem refletir sobre o que significava jogar cidadãos tunisianos de um lado para o outro. As reações de urgência se reforçaram num contexto de conflitos políticos multiplicados no Norte da África, que impulsionou a emigração para outros países europeus do Mediterrâneo, como a Grécia.” VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia**... op. cit., p. 48/49.

nacionais a efetuar o controle dos migrantes segundo a proveniência e o país de origem. Também presta auxílio operacional à realização de voos conjuntos, conforme previsto na Decisão 2004/573/CE. Ainda, opera nas fronteiras terrestres, destacando-se, por exemplo, o reforço recente de sua atuação na fronteira greco-turca¹⁹⁵.

Um significativo impulso à criação da Frontex deu-se com o “alargamento ao leste” da UE, por intermédio de atos preparatórios à adoção de mecanismos de cooperação bilateral com os, à época, futuros Estados-membros (como a Polônia, a República Checa e a Eslováquia). Apesar de não ser qualificada como instituição comunitária, a Frontex submete-se ao direito comunitário europeu, e desenvolve tarefas específicas de caráter técnico e de gestão. Suas funções foram atribuídas pelo Regulamento que a criou (artigo 2º), destacando-se, sobretudo, a melhora da coordenação da cooperação operativa em matéria de fronteiras externas; a prestação de assistência e formação dos guardas de fronteiras; a realização de análises de risco, ameaças e pressões na fronteiras externas; assistência técnica e operativa aos Estados-membros; e coordenação das operações conjuntas de retorno.

A Frontex é, dentre as agências operacionais da UE, a beneficiária do maior orçamento, que já em 2008 totalizava 70 milhões de euros (e, em 2012, correspondeu a mais de 80 milhões de euros). Desse modo, embora detenha detém autonomia orçamentária quanto à aquisição das ferramentas tecnológicas necessárias ao cumprimento de suas funções, a Agência também conta com o auxílio material de empresas de segurança e atores privados, o que amplia substancialmente o alcance das atividades de coordenação e gestão integrada das fronteiras da UE¹⁹⁶.

De qualquer modo, a tangibilidade dos resultados e a efetividade da Frontex depende do comprometimento dos Estados-membros quanto ao fornecimento dos recursos humanos para a realização de operações conjuntas. Tendo em conta tal circunstância, previu-se a criação de equipes de intervenção rápida nas fronteiras (RABIT), com a finalidade de proporcionar auxílio operativo e técnico a Estados-

195MIGREUROP. Boletín nº 5. **FRONTEX, el brazo armado de las políticas migratorias europeas.** Paris (França): Migreurop, 2013. p. 2.

196LÓPEZ, Jorge Antonio Quindimil. La Unión Europea, Frontex y la seguridad em las fronteras marítimas. ¿Hacia um modelo europeo de seguridade humanizada em el mar? In: **Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE**, nº 41. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, janeiro-abril de 2012, p. 57-118.

membros nos quais aporte inesperadamente um grande número de nacionais de países terceiros na tentativa de ingresso irregular. À Frontex, conferiu-se a gestão de tais equipes.

Em complemento às atividades da Frontex, e como desdobramento dos debates levados a efeito entre as instituições comunitária quanto às diretrizes previstas nos Programas de Haia e Estocolmo, em dezembro de 2013, entrou em funcionamento o Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras designado “EUROSUR” (neologismo criado a partir dos prefixos de “*European*” (europeia) e “*surveillance*” (vigilância)). Previsto pelo Regulamento (UE) nº 1052/2013, o Sistema se destina a “melhorar o conhecimento da situação e a aumentar a capacidade de reação nas fronteiras externas dos Estados-membros da União”, com o objetivo de “detectar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça”, além de “contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes” - artigo 1.º.

O Regulamento dispõe sobre a aplicação comum de instrumentos de vigilância, dentre os quais “sistemas de notificação de navios”, “imagens de satélite” e “sensores instalados em veículos, navios e outras embarcações” (artigo 12.º, 3). Os dados coletados alimentam o sistema e os Estados-membros podem decidir quais deles poderão ser disponibilizados aos demais. Na prática, tais esforços representam um fortalecimento das fronteiras que, sob o pretexto de proteger os imigrantes, se anuncia como potencial mecanismo de restrição aos fluxos humanos.

Na redação do Regulamento, é nítido o propósito de redução da chegada de imigrantes irregulares não detectados, de aumentar a segurança na luta contra os crimes transfronteiriços e de reduzir da morte de imigrantes em rotas marítimas de acesso à Europa. A novidade situa-se menos nas motivações valorativas à implementação do Sistema do que nas ferramentas (inclusive tecnológicas) mobilizadas para o seu funcionamento. Dentre elas, destaca-se “o recurso às técnicas biométricas (que acompanham as novas exigências em matéria de visto)”, “a intervenção em alto mar”, “os controles de pré-embarque nas portas dos países de emigração ou de trânsito”, a “detenção extraterritorial de imigrantes” e “o recurso às técnicas sofisticadas de vigilância e de tratamento da informação”¹⁹⁷.

De fato, “vigilância” parece constituir um conceito-chave nesse cenário de

197CHRISTAKIS, Théodore. Souveraineté en matière migratoire: propos introductifs. In: MOUTON, Jean-Denis. **L'Etat dans la mondialisation**. Paris (França): Pedone, 2013, p. 343.

emergência de novos paradigmas migratórios sedimentados nas políticas e nos atos normativos adotados pela UE. A própria implementação da EUROSUR, gestada ao menos desde 2006, e apresentada em um documento oficial de 2008 elaborado pela Comissão das Comunidades Europeias, compreende três fases, em uma sequência gradual que parece corroborar tal constatação¹⁹⁸:

FASE 1: Modernização e alargamento dos sistemas nacionais de vigilância das fronteiras e interligação das infra-estruturas nacionais para constituir uma rede de comunicações.

FASE 2: Orientação da investigação e desenvolvimento para o aperfeiçoamento dos instrumentos e sensores de vigilância (como satélites e veículos aéreos não tripulados/UAV, etc.) e desenvolvimento de uma aplicação comum de instrumentos de vigilância. Poderá chegar-se a uma visão comum da informação antes das fronteiras que associe os dados dos serviços de informações aos obtidos com os instrumentos de vigilância.

FASE 3: Recolha, análise e divulgação de forma estruturada de todos os dados relevantes provenientes da vigilância nacional, dos novos instrumentos de vigilância, dos sistemas europeus e internacionais de localização e dos serviços de informações, para criar um contexto comum de partilha da informação entre as autoridades nacionais competentes.

Referido documento recomendava aos Estados-membros “situados nas fronteiras externas meridionais e orientais” que instituíssem “um sistema nacional de vigilância das fronteiras único”, com potencial de integração das “atividades de vigilância” em sua totalidade ou, ao menos, “de partes específicas da fronteira externa”. Tal sistema, segundo a Comissão, deve possibilitar “a circulação da informação 24 horas por dia e 7 dias por semana entre todas as autoridades envolvidas no controle das fronteiras externas¹⁹⁹.”

Sedimentando-se na pretensão de articular as atividades de vigilância desenvolvidas por todos os nós de uma ampla rede europeia – a saber, a agência Frontex e a coordenação dos países que fazem parte do espaço Schengen – foram criados Centros de Coordenação Nacional, encarregados de recolher informações no âmbito das fronteiras nacionais e de compartilhá-las com o restante dos membros. Com um investimento estimado em € 8.000.000,00 (oito milhões de euros), destinado à criação de *softwares* e à aquisição e dos equipamentos eletrônicos destinados ao seu funcionamento, o EUROSUR foi implementado inicialmente pelos Estados-membros dotados de fronteiras externas (Bulgária,

198UNIÃO EUROPEIA (UE). **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões. Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)**. Bruxelas (Bélgica), 13.02.2008. Texto em língua portuguesa disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0068&from=ES>> Acesso em: 12 out. 2014.

199*ibid.*, p. 7.

Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, França, Finlândia, Grécia, Hungria, Itália, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Portugal, Romênia, Espanha e Noruega), com a adesão dos dozes países restantes em 01 de dezembro de 2014²⁰⁰.

Efetivamente, trata-se de um projeto ambicioso e dispendioso, cujas potenciais implicações para os direitos fundamentais e para as transformações das políticas migratórias da UE ainda estão sendo aferidas. Chama a atenção, aos pesquisadores de sua implementação, que o debate prévio com a população civil, que costuma preceder o funcionamento de sistemas comparáveis, foi substituído por um processo tecnocrático, que “deixou pouco espaço para a discussão sobre a necessidade e proporcionalidade do sistema proposto”²⁰¹.

Com efeito, Ben Hayes e Mathias Vermeulen, que conduziram um dos primeiros estudos acadêmicos voltado à análise das novas técnicas de vigiância de fronteiras da UE, encomendado pela fundação alemã Heinrich Böll, constataram que a regulamentação normativa que precedeu à implementação do Sistema, embora lastreada em justificativas humanitárias, pouco esclarece quanto à forma como serão processados eventuais pedidos de asilo e proteção internacional pelos imigrantes “resgatados”. Observaram, quanto a tal ponto, que seria necessária a alteração do Regulamento (UE) nº 1052/2013 a fim de conciliar as operações de busca e salvamento ao imperativo de proteção aos refugiados e aos direitos humanos²⁰².

Já por ocasião dos debates realizados no Parlamento Europeu no dia anterior à aprovação do Regulamento, a eurodeputada espanhola Carmen Romero López, do Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, chamou atenção para o fato de que o propósito de “detectar, prevenir e combater a imigração ilegal”, constante no artigo 1.º do Regulamento, deveria ser substituído pelo objetivo de “combater os traficantes de pessoas”. Segundo a parlamentar, trata-se de uma

200VALERO, Jorge. Eurosur, un paso europeo para el gran desafío migratorio. In: CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO. **Escritura pública**. n. 87, mayo-julio de 2014. Madri (Espanha): PGD, 2014, p. 45.

201HAYES, Ben; VERMEULEN, Mathias. **Borderline. The EU’s new border surveillance initiatives: assessing the costs and fundamental rights implications of EUROSUR and the “smart borders” proposals**. Berlim (Alemanha): Heinrich-Böll-Stiftung, 2012. p. 74.

202“Também deve ficar claro a FRONTEX e aos Estados-membros que não podem equiparar as medidas de intercepção no alto mar para evitar que os migrantes alcancem as fronteiras da Europa às missões de busca e salvamento. Estas últimas devem ser priorizadas e incluem as obrigações positivas decorrentes da Convenção das Nações Unidas sobre a Segurança de Vidas no Mar e as normas de refúgio enunciadas pela rede de Patrulhas Costeiras Europeias, redes de cooperação regional como a SEAHORSE, e quaisquer Estados terceiros convidados a participar do EUROSUR”. Ibid, p. 75.

“confusão perigosa”, face à pretensa intenção do EUROSUR de ajudar o salvamento, coordenar e fazer um mapa da situação migratória na UE²⁰³.

Efetivamente, conforme recordam Deisy Ventura e Camila Baraldi, invariavelmente “o indivíduo poderá buscar o serviço de *coyotes* para conseguir cruzar fronteiras cada vez mais fechadas e vigiadas, ou terá mais chances de ser envolvido nas redes de tráfico de pessoas”, por sua vez “as maiores beneficiárias da vulnerabilidade decorrente da dificuldade para obtenção da regularização migratória nos países de destino”²⁰⁴. De fato, “o imigrante indocumentado é mão de obra barata que serve a setores ávidos de redução de custos”²⁰⁵.

Aos sistemas de vigilância contínua se somam estratégias preventivas que visam também impedir o migrante a deixar seu país de origem. Para atingir tal objetivo, a UE e os Estados-membros dotados de fronteiras externas tendem a recorrer a acordos de readmissão com os países de origem dos migrantes que são acompanhadas de pressões no sentido de incentivar tais países a adotar legislações repressivas contra seu emigrantes. É, de fato, uma estratégia pensada para terceirizar a gestão da migração através da terceirização do controle migratório para os países da África ou do leste europeu. Tais mecanismos selam um autêntico pacto de dependência entre a UE e sua vizinhança próxima, por intermédio do qual, em troca da colaboração consistente no controle das partidas, promete-se o financiamento de ações de cooperação ou contrapartidas de natureza política ou diplomática²⁰⁶.

Em um relatório de 2011 dedicado à “externalização dos controles migratórios”, a rede Migreurop observou que a revolução na Líbia, que culminou na deposição do regime ditatorial de Muammar Kahdafi, foi responsável pela tentativa de ingresso em território europeu de milhares de indivíduos que, embora aplaudidos como heróis democráticos, foram impedidos de migrar legalmente devido ao “egoísmo ocidental frente aos movimentos de refugiados”²⁰⁷.

203 PARLAMENTO EUROPEU. **European Border Surveillance System (EUROSUR)** (debate). Estrasburgo (França), 2013. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20131009+ITEM-018+DOC+XML+V0//EN&language=EN>> Acesso em: 20 set. 2014.

204 VENTURA, Deisy de Freitas Lima; BARALDI, Camila. **Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas: Quando a Árvore Esconde a Floresta**. In: Fernanda Alves dos Anjos et al.. (Org.). *Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. 1 ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 1, p. 375.

205 Ibid, p. 381.

206 RODIER, Claire. **Xénophobie Business: à quoi servent les contrôles migratoires?** Paris (França): La Découverte, 2012. p. 55-57.

207 COCHARD, Olivier (coord). *Aux bords de l'Europe : l'externalisation des contrôles migratoires*.

A externalização dos controles migratórios, ainda segundo o relatório da Migreurop, é um dos pilares da política migratória europeia, ao lado do confinamento de migrantes irregulares. Trata-se de uma estratégia que se apresenta de distintos modos, especialmente através da deslocalização das fronteiras, por intermédio de radares, *drones* e equipamentos de vigilância marítima, dos distanciamento de migrantes, através de “zonas-tampão”, como a Turquia (país que colabora ativamente com a UE ao bloquear suas fronteiras com o Irã), e da privatização dos controles, através da delegação das tarefas de controle migratório a empresas e agentes privados, o que favorece ainda mais a ocorrência de violações a direitos individuais dos indivíduos que migram²⁰⁸.

O auxílio da Turquia foi operacionalizado a partir de um projeto *twinning* (projeto de assistência técnica e cooperação entre Estados-membros da UE e países candidatos à adesão ao bloco²⁰⁹), firmado com o Reino Unido, a Dinamarca e a República Checa. A partir de tal cooperação, objetivou-se dotar a Turquia com dispositivos de controle e gestão de fluxos migratórios, em consonância com o “acervo comunitário”²¹⁰.

Na área de Kurubas, a 30 km da cidade de Van, na fronteira com o Irã, instalou-se em 2013 um “centro de acolhida para solicitantes de asilo”, com capacidade para 750 indivíduos, e com características similares a uma área de detenção administrativa. Efetivamente, na mesma localidade, iniciou-se em 2010 a construção de um centro de detenção com capacidade para 308 homens e 64 mulheres, simultaneamente à construção, à oeste, de um muro acentuando a fronteira com a Grécia²¹¹. Com efeito, conforme reconhece o Relatório de progresso de alargamento da UE em relação à Turquia, a localização estratégica do referido país “sublinha a importância de prosseguir a cooperação nas áreas de política de

Rapport 2010-2011 (Migreurop). Migreurop, Paris: 2011. p. 6 Disponível em <<http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Migreurop-rapportoct2011.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2015.

208Ibid., p. 7.

209“As negociações de adesão centram-se na aptidão dos candidatos para assumirem as obrigações decorrentes da adesão. As negociações de adesão incidem, nomeadamente, nas condições e no calendário da adesão e na transposição e aplicação da regulamentação da União Europeia em vigor (cerca de 100.000 páginas). Essa regulamentação (também conhecida por «acervo comunitário») não é negociável. As negociações incidem fundamentalmente sobre como e quando o candidato irá adotar e aplicar efetivamente as regras e os procedimentos da União Europeia”. UNIÃO EUROPEIA. Compreender as políticas da União Europeia: Alargamento. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014. p. 7. Disponível em <http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/enlargement_pt.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

210Importa observar que no ano de 2013 a Turquia foi a principal beneficiária das “assistências pré-adesão” da UE. Naquele ano, 902,9 milhões de euros foram destinados ao país. Ibid., p. 9.

211COCHARD, Olivier (coord). **Aux bords de l'Europe...** op. cit, p. 26/27.

migração e segurança energética”²¹²

É certo que os Estados que aceitam “colaborar” com as políticas de luta contra a imigração irregular o fazem em troca de diversas contrapartidas e, na maioria das vezes, em detrimento dos direitos fundamentais dos indivíduos migrantes, autênticas moedas de câmbio de tais transações. Uma das principais ferramentas jurídicas utilizadas pela UE, por intermédio de seus Estados-membros, na externalização dos controles migratórios é representada pelos chamados “acordos de readmissão”, através dos quais os governos signatários se comprometem a readmitir seus nacionais detidos em situação irregular em território europeu²¹³.

Na Cúpula de Sevilha, em 2002, o Conselho Europeu referendou tal política de “concessão recíproca” através da imposição de cláusulas de readmissão em todos os acordos de cooperação e ajuda para o desenvolvimento firmados por países do bloco. Desde então, foram firmados acordos de readmissão com os governantes de Macao (2002), Hong Kong (2003), Sri Lanka (2004), Albânia (2005), Rússia (2006), Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Sérvia, Macedônia, Moldávia e Ucrânia (2007), Paquistão (2009), Geórgia (2010), Turquia (2012) e Cabo Verde (2013).

Por sua vez, no tocante à privatização dos controles migratórios, a Migreurop observou que, em vários portos europeus, empresas de segurança (como a alemã Unicon) e de seguro (e a belga SIAS) são contratadas durante o processo de repatriação de eventuais passageiros clandestinos. Trata-se, em sua maioria, de migrantes econômicos, em busca de condições de vida mais favoráveis, que embarcam sem autorização junto às cargas transportadas pela via marítima. No momento do desembarque, constatada a presença de um passageiro clandestino, tais empresas são contratadas para resolver a situação do modo mais breve possível, de modo que a gestão da questão migratória nestes casos deixa de seguir critérios jurídicos e passa a guiar-se por parâmetros de lucro e perda econômica²¹⁴.

212UE. **Turkey Progress Report.** Bruxelas, 2014. Disponível em <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf> Acesso em: 17 fev. 2015.

213Veja-se BERRAMDANE, Abdelkhaleq. **L'émergence d'une politique européenne commune d'immigration et son externalisation progressive.** In: BERRAMDANE, Abdelkhaleq; ROSSETO, Jean. *La politique européenne d'immigration.* Paris (França): Khartala. 2009, p. 39-52.

214A privatização da gestão da migração dos “passageiros clandestinos” tem o efeito, ainda, de contribuir à produção de sua invisibilidade. A Organização Marítima Internacional contabilizou apenas 1.070 passageiros clandestinos no ano de 2009, mas certamente as estatísticas são incompletas e pouco fiáveis, vez que não há registros sistemáticos pelos Estados quanto ao

Desse modo, conforme se pôde observar até aqui, as políticas recentemente adotadas em âmbito europeu no tocante às migrações pela via comunitária levantam delicadas questões de direito internacional, sobretudo quando a natureza das operações exige cooperação interestatal. Restam, ainda, por compreender os limites à utilização das tecnologias de vigilância, da adoção de mecanismos de identificação biométrica e da externalização do controle migratório²¹⁵, cujos contornos jurídicos sedimentam o interesse central da análise levada a efeito a seguir.

2.3 Os paradoxos da securitização do controle migratório: a vigilância como novo paradigma comunitário a entravar a consolidação do cosmopolitismo migratório?

A análise levada a efeito até o momento demonstra um conjunto significativo de contradições e paradoxos nas políticas migratórias levadas a efeito na UE que se inserem em um contexto amplo. Ao contrário do que se poderia supor, a temática da seletividade migratória supera, em muito, os contornos do que a análise meramente estatística, jurídica ou econômica seriam capazes de delinear. Entende-se, sob a perspectiva filosófica, que a cooptação de trabalhadores dotados de alta qualificação profissional e a repulsão de migrantes em situação irregular atrela-se à reflexão ricamente desenvolvida por Hannah Arendt, no início da segunda metade do século XX, quanto à redução do humano à condição de *animal laborans*²¹⁶.

Para a cientista política²¹⁷, tal condição atrela-se à mais restrita dentre as número de ocorrências nos portos marítimos. COCHARD, Olivier (coord). **Aux bords de l'Europe...** op. cit, p. 29-57, passim.

215“Aos mecanismos de vigilância, de obtenção de visto e à agência FRONTEX, acrescentaram-se novos instrumentos para aumentar a eficácia do controle migratório: acordos bilaterais de readmissão firmados pela Espanha e Itália com países africanos; iniciativas euroafricanas sobre migração e desenvolvimento; a política europeia de vizinhança (PEV); o sistema de identificação digital EURODAC; o reforço de barreiras fronteiriças terrestres (Ceuta e Melilla); desde 2007, as ações da European Patrol Network (EPN) no Mediterrâneo e no Atlântico; a criação das Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras (RABIT); e etc.. Alguns desses programas foram moldando o processo de externalização do controle migratório.” CERNADAS, Pablo Ceriani. Controle migratório europeu em território africano: a omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos. In: **SUR. Revista Internacional de Direitos humanos**. v. 6, nº 10. São Paulo: Conectas, 2009.

216ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro (Brasil): Forense Universitária, 2007.

217Em entrevista concedida em 28 de outubro de 1964 a Günter Gauss e transmitida pela televisão da Aemanha Ocidental em 1964, Hannah Arendt afirmou: “Eu não pertencço ao círculo dos filósofos. Minha profissão, se é possível falar de algo assim, é a teoria política. Não me sinto de

dimensões da vida ativa (*vita activa*), que correspondem a atividades ou experiências inerentes a todos os seres humanos. Nesta ordem de ideias, o labor atrela-se aos processos biológicos do corpo, o trabalho expressa o modo através do qual a natureza é transformada num mundo de coisas e a ação corresponde à condição política humana exercida sem intermediação material,

Identificado às formas de subsistência do ser humano, o *labor* esgota-se em si próprio, não restando dele nenhum produto ao final. O metabolismo biológico é fugaz e fútil, representando algo consumível a médio prazo. Tal dimensão reconhece o caráter primitivo, quase animalesco do ser humano. Daí deriva a expressão animal laborans, utilizada para representar o ser humano encarado sob tal perspectiva.

Já através do *trabalho*, o ser humano busca o contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos que utiliza para interagir com a natureza, com o intuito de aumentar a produção de coisas. Assim, na medida em que é transformado e modificado incessantemente, o habitat humano é diferente de qualquer ambiente natural. Diversamente da consumibilidade do *labor*, o trabalho deixa vestígios materiais, mas desprovidos, em regra, de infinitude. O *homo faber* é o reflexo humano desta perspectiva.

Por intermédio da *ação*, finalmente, os seres humanos “revelam ativamente suas identidades pessoais e singulares, e assim apresentam-se ao mundo, enquanto suas identidades físicas são reveladas, sem qualquer atividade própria, na conformação singular do corpo e no som singular da sua voz”²¹⁸. Trata-se da única atividade exercida diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria. Deste modo, a ação só ocorre na esfera pública, daí a relevância de sua compreensão e, eventualmente, de seu resgate.

Traça-se, também a partir das dimensões da *vita activa*, a distinção entre a condição humana e a natureza humana. Da primeira, faz parte “tudo o que espontaneamente adentra o mundo humano, ou para ele é trazido pelo esforço humano”²¹⁹. Quanto à segunda, supondo-a existente, somos incapazes, nós humanos, de delimitar seu alcance e sua essência: “seria como pular sobre nossa

modo algum uma filósofa, nem tampouco creio ter sido admitida no círculo dos filósofos, como você tão amavelmente supõe. (...) Há uma espécie de aversão a toda a política na maioria dos filósofos, salvo raríssimas exceções. (...) Eu não quero ter parte nessa aversão, é exatamente isso! Quero olhar a política, por assim dizer, com olhos não encobertos pela filosofia.” ARENDT, Hannah. **Entrevista concedida a Günter Gaus em 28 de outubro de 1964**. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=WDovm3A1wI4>> Acesso em: 13 dez. 2014.

218ARENDT, Hannah. **A condição humana...** op. cit., p. 192.

219Ibid., p. 17.

própria sombra”²²⁰. Portanto, a compreensão das dimensões da condição humana não implica a pretensão de compreender a essencialidade do ser humano.

Contudo, o predomínio de uma dimensão sobre as demais e a transição de uma à outra ao longo do percurso moderno serve bem para demarcar o retrocesso do status do ser humano. De ser político (que age) a *homo faber* (que cria) até *animal laborans* (que limita-se a reproduzir), o trajeto parece ser de inevitável regresso ou retrocesso da ação de volta ao labor. Vale dizer: quando a ação (*bios politiko*) passa a ser concebida em termos de fazer e fabricar - trabalho (*homo faber*) e o fazer e fabricar é encarado como apenas outra forma de labor (*animal laborans*), está-se diante de uma sociedade “entorpecida e tranquilizada”²²¹, em que as capacidades políticas concentram-se nas mãos de poucos. Nestas condições, a *vita activa* fica impossibilitada de ser concretizada em sua plenitude.

Por outro lado, constatam-se investidas frequentes contra a autonomia da política²²², que passa a ser vista como mero objeto a serviço de interesses hegemônicos. Seguindo a proposta de Hannah Arendt, para reverter tal cenário, não é necessário redescobrir a essência ontológica do ser humano ou mesmo da política, intentos sabidamente inócuos. Em lugar disso, dever-se-ia lutar pela concretização da *vita activa* em sua plenitude, resgatando-se a autonomia da política por intermédio da ação humana e, especialmente, pelo resgate do irreversivelmente humano ato de pensar.

Efetivamente, tais reflexões atrelam-se intimamente ao fenômeno da seletividade migratória. A grande preocupação arendtiana em relação aos totalitarismos do século XX perpassou sua produção filosófica e sua contribuição suscita, ainda hoje, reflexões atinentes aos reflexos daqueles regimes sobre a forma de agir e pensar no mundo atual.

Nesse sentido, o entusiasmo provocado pelo avanço tecnológico dirigido ao intercâmbio de informações entre os Estados-membros não afasta a convicção de

220Ibid., p. 18.

221Ibid., p. 335.

222E, por consequência, do direito. Daí deriva seu “funcionalismo”. CASTANHEIRA NEVES, António. **O direito hoje e com que sentido? O problema actual da autonomia do direito**. Lisboa (Portugal): Piaget, 2002. Com efeito, sob tais circunstâncias, o direito “apenas é considerado sob o ponto de vista da sua funcionalidade em relação a uma concepção política global da sociedade. Não é considerado axiologicamente, no que tem de normativo e institucional, que o faz autônomo, ainda que exista em um contexto político”. SALDANHA, Jânia Maria Lopes; ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira; MACHADO, Sadi Flôres. Combater vícios e aprimorar virtudes: o processo brasileiro frente à intensificação do chamado à jurisdição. In: **Revista de Processo**, v. 34. São Paulo (Brasil): Revista dos Tribunais: 2009. p. 357.

que a grande tarefa comunitária pendente é o desenvolvimento de uma política migratória comum que respeite a gramática dos direitos humanos. Efetivamente, “qualquer linha que circunscreva a Europa será um desafio para o restante do planeta e um convite permanente à transgressão”²²³.

Segundo Édouard Delruelle, depois da democracia cidadã realizada no século XIX e da democracia social forjada no século XX, a superação dos paradoxos da globalização será imprescindível, com o fim de consolidar-se uma terceira forma de democracia: a cosmopolita ou transcultural, fundada na garantia da mobilidade humana lastreada pelo efetivo respeito aos direitos humanos. Para tanto, seria necessária a adoção de uma perspectiva migratória cuja abordagem fosse capaz de articular tanto o interesse dos países de destino (e incluir todos os atores sociais, não somente os empregadores), quanto o interesse dos países de origem e dos próprios migrantes²²⁴.

Por sua vez, Osvaldo Guariglia considera a necessidade de agregar, à tradicional perspectiva do cosmopolitismo de indivíduos (que padece de deficiências relativas à ausência de institucionalização), um “cosmopolitismo de Estados” que, embora reconheça as diferenças existentes entre os diversos países do mundo, deve lastrear a adoção de um critério de justiça distributiva internacional, no sentido de que o combate às desigualdades entre as nações não decorra da benevolência, mas de uma obrigação contratual à escala mundial²²⁵.

Porém tais perspectivas enfrentam significativas críticas. Danilo Zolo, por exemplo, pondera que a retórica da “cidadania cosmopolita” esbarra justamente no antagonismo entre a cidadania do Ocidente e as incontáveis massas que pertencem a zonas regionais e subcontinentais sem desenvolvimento e com uma alta taxa de crescimento demográfico. Segundo o jurista italiano,

223 “Ainda que sinceros, os esforços dos governos europeus para deter e controlar estritamente a onda de “imigração econômica” não têm, e provavelmente não podem ter, cem por cento de êxito. A miséria prolongada leva milhões ao desespero e, na era do crime globalizado, é difícil imaginar que faltem organizações criminosas ávidas por lucrar alguns bilhões a partir desse desespero. Daí os milhões de migrantes vagando pelas rotas um dia percorridas pelas “populações excedentes” descarregadas pelas estufas da modernidade europeia – só que na direção contrária e (pelo menos até agora) sem o auxílio dos exércitos de conquistadores, comerciantes e missionários. As dimensões plenas dessa consequência e as suas diversas repercussões ainda estão por ser destrinchadas, absorvidas, observadas e avaliadas.” BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006. p. 24.

224 DELRUELLE, Édouard. **Démocratie, Cosmopolitisme et hospitalité...** op. cit., p. 113-122, passim.

225 GUARIGLIA, Osvaldo. ¿Cosmopolitismo de indivíduos o cosmopolitismo de Estados? In.: CAPALDO, Griselda; SIECKMANN, Jan. CLÉRICO, Laura (dir.). **Internacionalización del Derecho Constitucional, constitucionalización del Derecho Internacional**. Buenos Aires (Argentina): Eudeba, 2012.

longe de expressar o amadurecimento de um sentimento de pertencimento cosmopolita, a resposta dos países ameaçados por essa pressão “universalista” – tanto no que concerne ao rechaço o a expulsão violenta dos imigrantes, como a efetiva negação de seu status como sujeitos civis – está se convertendo rapidamente em um dos capítulos mais dolorosos da história civil e política das comunidades ocidentais. E todos os indícios apontam para uma piora da situação durante as décadas vindouras. (...) Isso representa um desafio radical no qual a própria relação entre o “cidadão” e o “estrangeiro” se vê distorcida pela magnitude das migrações e sua incontrolabilidade e irreversibilidade.²²⁶

Cabe recordar que, para as populações migrantes, “as fronteiras estão em toda a parte”²²⁷, especialmente em um mundo marcado pela progressiva implementação de novas tecnologias voltadas ao aprimoramento dos controles migratórios. Nesse cenário, se delineia um distanciamento entre as fronteiras nacionais e as “bordas” territoriais, o que lança imensos desafios à futura regulamentação da mobilidade no mundo.

Conforme já demonstrado anteriormente, a transferência de competências regulatórias à órbita comunitária tem se mostrado bastante complexa no âmbito da UE, observando-se o predomínio e a persistência de um controle dos Estados-membros sobre a condução das políticas migratórias comunitárias. Tal circunstância revela-se particularmente delicada, na medida em que a maioria dos países (especialmente aqueles fronteiriços) têm conferido maior prioridade à gestão operacional das fronteiras externas e à luta contra a imigração ilegal, em detrimento da adoção de normas comuns protetivas em matéria de asilo e imigração.

Pode-se mesmo afirmar que a principal beneficiária do desmantelamento do Estado social é a indústria da segurança, cujas “expectativas de redundância permanecem confortavelmente remotas e que pode merecidamente afirmar que faz o que prega, ou seja, ser segura”²²⁸. Com efeito, deve-se atentar para o fato de que, mais do que uma tendência, “a securitização é uma tecnologia política transversal, usada como uma forma de governamentalidade por diversas instituições para lidar com o que incomoda”²²⁹.

Nesse sentido, Claire Rodier recorda que o discurso da securitização tende a apresentar os países desenvolvidos como territórios sob a constante ameaça de

226ZOLO, Danilo. **Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de um gobierno mundial**. Tradução (da língua inglesa para a língua espanhola) de Rafael Grasa e Francesc Serra. Barcelona (Espanha): Paidós, 2000. p. 188-189.

227BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida: diálogos com David Lyon**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 89-90.

228Ibid, p. 117.

229BIGO, Didier apud VENTURA, Deisy de Freitas Lima; BARALDI, Camila. **Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas...** op. cit., p. 380.

iminentes invasões em um espiral contínua que se legitima a si mesma. Assim, cada novo sistema de controle não faz mais do que revelar as falhas e deficiências do anterior, e serve apenas para justificar os seguintes, que por sua vez também revelarão sua ineficiência. Desse modo, os muros, cercas, radares (e agora os *drones*) que cobrem as fronteiras servem menos para impedir as pessoas de cruzar do que para gerar lucros de várias ordens: financeiros, políticos e ideológicos²³⁰.

A autora francesa considera necessário o fomento a pesquisas voltadas à aferição das implicações financeiras da detenção de estrangeiros, que representa uma parte significativa da "economia securitária". Além da infraestrutura e das condições de alojamento, nela deve ser incluídos os custos quanto à assistência jurídica (advogados e associações especializadas, intérpretes), médica e psicossocial, ou as escoltas que acompanham os migrantes deportados. Daí se extrairia a constatação de que o reforço dos controles migratórios representa um mercado muito lucrativo às empresas de segurança²³¹.

Por outro lado, importa assinalar que a comunitarização das políticas migratórias em âmbito europeu sofreu grandes influências da comoção social gerada pelos atentados terroristas de setembro de 2001, em Nova York (EUA), de março de 2004, em Madri (Espanha) e de julho de 2005, em Londres (Reino Unido). A partir de então, o amálgama imigração/criminalidade/terrorismo acentuou preconceitos culturais e étnicos, avolumando os discursos populistas voltados à legitimação retórica de alguns governos que, incapazes de fornecer soluções para os problemas que enfrentam os seus eleitores, tentaram reestabelecer sua autoridade apontando culpados para as sucessivas crises econômicas que assombraram o continente europeu nos últimos anos²³².

A proclamação de combate global ao terrorismo parece ter instaurado um "Estado de guerra" permanente, pretensamente legitimatório de formas extremas de

230RODIER, Claire. **Xénophobie Business...** op. cit., p. 5-16, passim.

231Ibid., p. 17-18.

232"Pode-se atrair grande atenção da parte do público para os esforços de separar, entre os refugiados e as pessoas em busca de asilo, os "autênticos" dos "espúrios" e de identificar potenciais mafiosos e "parasitas de previdência" entre os que, após um exame high-tech e um meticuloso procedimento seletivo, já tiveram permissão de entrar no país. Para coroar tudo isso, como observou Rory Carrol, "ao fechar virtualmente todas as formas legais de entrada, a Europa garantiu que os forasteiros não tenham escolha senão procurar o traficante. Este estabelece um preço com base na demanda, no custo e no risco. A estratégia da Europa é tornar esse custo e esse risco os mais altos possíveis." Novas e amplas áreas criminais são assim evocadas, proporcionando aos governos muito trabalho para proteger a ameaçada segurança de seus cidadãos. O *continuum* "migração-crime-segurança" (expressão de Goodey) permite aos Estados europeus encontrarem uma nova e poderosa legitimação na nova mistura de policiamento com políticas de imigração." BAUMAN, Zygmunt. **Europa...** op. cit., p. 119.

desumanização, face à defesa da liberdade²³³. O abjeto discurso de que a dignidade do suspeito depende da gravidade das acusações que lhe são imputadas, por sua vez, desfigura e contraria a lenta construção da universalidade dos direitos humanos como horizonte de atuação humanista. Os atentados parecem ter, simultaneamente, enrijecido a repressão e estendido a prevenção, aparentando a eliminação de um tabu, de modo a desobrigar os agentes do Estado, “simbólica e juridicamente, da obrigação de respeitar os limites próprios ao Estado de Direito”²³⁴. Ao contrário do respeito, o que se vê é o contorno de tais limites, legitimado por discursos relacionados à manutenção da segurança dos indivíduos.

Desse modo, a radicalização do controle social, assentada na “guerra contra o terror”, configura a pré-condição sobre a qual se funda o novo paradigma da periculosidade. Oscilando entre uma periculosidade sem culpabilidade e uma culpabilidade sem imputabilidade, a responsabilidade penal perde sua função institutiva, de modo que “todos nós podemos nos tornar suspeitos sob vigilância”²³⁵.

Portanto, a biopolítica, cujo nascimento fora anunciado por Michel Foucault²³⁶, parece exprimir agora seus traços mais destacados, nos quais a relação entre o Estados e os cidadãos, caracterizada pelo medo, é marcada pela suspeita, pelo fichamento e pelo controle constantes. Trata-se, portanto, de uma tendência que não se restringe à Europa, vez que seus reflexos se fazem sentir em diversas partes do mundo:

233Em entrevista concedida à Sérgio Kalili, Reed Brody, consultor especial para processos legais da Human Rights Watch, se pergunta: “o [ex-] presidente [dos Estados Unidos da América] Bush diz que os terroristas estão nos atacando porque se opõem à nossa liberdade. Se vamos sacrificar nossa liberdade para lutar contra o terrorismo, o que é que nos resta?”. BROODY, Reed. Bush na mira do caçador. In: CAROS AMIGOS. **Especial “O novo imperialismo”, nº 17**. São Paulo (Brasil): Casa Amarela, junho de 2003, p. 25.

234DELMAS-MARTY, Mireille. **Nous pourrions tous devenir des suspects sous surveillance**. In: Les InRocks.com. Paris, 2010. Disponível em <http://www.lesinrocks.com/2010/03/19/actualite/societe/nous-pourrions-tous-devenir-des-suspects-sous-surveillance-1132642/> Acesso em: 13 mar. 2015.

235Ibid.

236“Quis estudar a arte de governar, isto é, a maneira pensada de governar o melhor possível e também, ao mesmo tempo, a reflexão sobre a melhor maneira possível de governar. Ou seja, procurei apreender a instância da reflexão na prática de governo e sobre a prática de governo. Em certo sentido, se vocês quiserem, o que eu quis estudar foi a consciência de si do governo, e aliás esse termo “consciência de si” me incomoda, não vou empregá-lo porque preferiria dizer que o que eu procurei e gostaria também este ano de procurar captar é a maneira como, dentro e fora do governo, em todo caso o mais próximo possível da prática governamental, tentou-se conceitualizar essa prática que consiste em governar. Gostaria de tentar determinar a maneira como se estabeleceu o domínio da prática do governo, seus diferentes objetos, suas regras regais, seus objetivos de conjunto a fim de governar da melhor maneira possível. Em suma é, digamos, o estudo da racionalização da prática governamental no exercício da soberania política.” FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica (Curso dado no Collège de France 1978-1979)**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo (Brasil): Martins Fontes, 2008. p. 6/10.

A expansão das trocas econômicas, a democratização dos transportes aéreos e os louvável progresso técnico dos meios de telecomunicação pulverizaram as distâncias e, em larga medida, fizeram desaparecer certos atributos das fronteiras, como as barreiras aduaneiras. Muitas regiões do mundo se organizaram para formalizar tal desaparecimento: é o caso da União Europeia, da ALENA, que associa o Canadá, os Estados Unidos e o México, ou mesmo do Mercosul na América do Sul. Ao mesmo tempo, os controles migratórios não cessaram de se desenvolver. A criação da agência europeia de fronteiras Frontex, a progressão do muro que separa os Estados Unidos e o México, o desenvolvimento de patrulhas marítimas no Mediterrâneo para interceptar os “*boat people*” provenientes da África do Sul, ou ainda a utilização das técnicas de escaneamento e de biometria para verificar os passaportes nos aeroportos, são de fato sinais da importância conferida pelos Estados à vigilância dos limites do seu território.²³⁷

Contudo, não se trata de um fechamento definitivo e irreversível das fronteiras aos fluxos humanos irregulares, vez que isso também restaria por comprometer a circulação de bens, capitais e mercadorias. Infelizmente, os fluxos de imigrantes irregulares servem também à economia e às dinâmicas peculiares de exploração e flexibilidade da mão-de-obra pouco qualificada, das quais a globalização não pode prescindir.

A metáfora do “*apartheid* global” pode ajudar a compreender, nesse cenário, o impacto social de uma globalização que, conduzida de acordo com o credo neoliberal, se expande e se apresenta de modo predatório. Trata-se de uma ordem político-econômica legitimadora das diferenças e exclusões, que limita os horizontes culturais, físicos e econômicos dos excluídos²³⁸. A contradição reside no fato de que a abertura dos mercados acaba por constituir uma “fábrica de migrações”: ao reforçar o desequilíbrio e desestruturar os mercados locais, a globalização acaba por fomentar o incremento dos fluxos de migrantes que buscam escapar às graves consequências econômicas sofridas por seus países.

É possível, também, segundo José Manuel Pureza, vislumbrar a expressão do referido *apartheid* de, ao menos, três modos: o “*Soweto* global”, assim considerada a perpetuação da pobreza que condena milhões de seres humanos à miséria e cujo motor principal é o “círculo vicioso da dívida dos países mais pobres”; o “*estreito* global”, através da proclamação do princípio da mobilidade que, entretanto, é duplamente negado sob o aspecto prático: de um lado, a mobilidade dos recursos econômicos é plena, enquanto a das pessoas não o é; de outro, a própria mobilidade humana é também marcada pela desigualdade de recursos – movem-se os ricos, quedam-se os pobres; e, por fim, o “*Saara* global”,

²³⁷RODIER, Claire. **Xénophobie Business...** op. cit., p. 8.

²³⁸FALK, Richard. **Predatory Globalization: A critique.** Cambridge: Polity Press, 1999., p. 53/59.

consubstanciado nos desastres ecológicos potencializados pela expansão da pobreza e pelo desenvolvimento levado a efeito através de tecnologias contaminadoras²³⁹.

Por sua vez, no que toca às implicações da referida obsessão securitária sobre a democracia, vale recordar as reflexões de Giorgio Agamben, que ajudam a recordar que a expressão “por razões de segurança” tem funcionado “como um argumento de autoridade que, cortando qualquer discussão pela raiz, permite impor perspectivas e medidas inaceitáveis sem ela”. Traçando uma genealogia histórica do termo “segurança”, expresso no provérbio romano “*Salus publica suprema lex*” [“A salvação do povo é a lei suprema”], implícito no princípio canônico “*necessitas legem non habet*” [“necessidade não tem lei”] e fundamento jurídico do regime nacional socialista, Agamben conclui, contudo, ser ela incapaz de explicitar os sentidos contemporâneos dos atuais dispositivos securitários²⁴⁰.

Antes atreladas a procedimentos de exceção, as “razões de segurança” constituem-se, doravante, em uma “técnica de governo normal e permanente”, lastreada em um controle quase absoluto dos riscos prováveis e em restrições sensivelmente nocivas às liberdades fundamentais. Desse modo, o “governo das consequências”, menos custoso que o efetivo controle das causas, resta por consolidar “uma convergência antes misteriosa entre um liberalismo absoluto na economia e um controle de segurança sem precedentes”²⁴¹.

As técnicas antropométricas (dispositivos de segurança antes voltados à perseguição de criminosos reincidentes) passam a compor cenários antes inimagináveis, sendo utilizadas inclusive em cantinas escolares, ancorando-se na vida cotidiana. No limite, o autor se questiona não mais, como os filósofos políticos contemporâneos, sobre o caráter democrático das nossas sociedades mas “também e acima de tudo se elas ainda podem ser consideradas sociedades políticas”.

Infelizmente, sua resposta não se revela otimista. Um processo de despolitização parece estar em curso, no qual a dimensão da cidadania se esvanece e o exercício da democracia, limitado ao direito do voto, assemelha-se a uma “pesquisa de opinião”. Determinismos biológicos, detectados pelas técnicas de identificação antes citadas, passam a ser o traço principal da identidade do

239PUREZA, José Manuel. **El patrimonio común de la humanidad. Hacia um Derecho Internacional de la Solidariedad?** Madri (Espanha): Ed. Trotta, 2002. p. 61-63.

240AGAMBEN, Giorgio. **Como a obsessão por segurança muda a democracia.** In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 78. São Paulo: Ed. Pólis. 2014, p. 13.

241Ibid. p. 13.

indivíduo, de modo a remover o caráter público, dialógico e essencialmente político da identidade social.

Alvos da videovigilância das ruas²⁴², os cidadãos desse mundo já não se encontram na ágora, mas em “zonas cinzentas entre o público e o privado, a prisão e o fórum”. “Estado de controle”, lembra o filósofo, é inclusive a designação que Gilles Deleuze confere a esse “novo” ente político, que não mais ordena e disciplina, mas gere e controla. Outros pensadores, por sua vez, utilizarão em seu lugar a expressão “Estado de segurança”, cujo significado Agamben desdobra em duas conclusões.

Em primeiro lugar, as “razões de Estado” (como margem de apreciação deixada ao agente público, especialmente ao agente da política, para que atue com soberania em defesa da ordem, inclusive com independência em relação ao Poder Judiciário) dão agora lugar às “razões de segurança”. Sob esse novo paradigma securitário, já há mais separação harmônica entre política e polícia, em decorrência da primazia da primeira em detrimento da segunda. Resta ao debate do poder somente a dimensão da política externa.

Em segundo lugar, todos os indivíduos sob o controle do Estado de polícia, considerados um risco provável à ordem e à segurança, se tornam terroristas em potencial. De fato, embora a suposição de provisoriedade, a exceção parece ter se tornado regra, de modo que os regimes excepcionais de restrição às liberdades avançam, demarcando, tanto quanto as mercadorias, a rastreabilidade dos indivíduos. Sob tal lógica, insere-se também o paradoxo de um “mundo saturado de dispositivos de vigilância”: se a atual é a geração mais protegida contra as inseguranças que se apresentam, “nenhuma geração anterior, pré-eletrônica, vivenciou os sentimentos de insegurança como experiências de todos os dias (e de todas as noites)”²⁴³.

O principal paradoxo do medo, conforme recorda Mireille Delmas-Marty, é

242Conforme observa Michaël Foessel, antes de serem invadidas por câmeras de vigiância, as cidades modernas eram espaços anônimos nos quais cada sujeito tinha direito a entregar-se a comportamentos aos quais, com a condição de não serem proibidos, lhe permitiam uma certa extravagância. Com a emergência da “sociedade intimista”, porém, mesmo atitudes não excêntricas (o filósofo utiliza o ato de fumar como exemplo) passaram a ser percebidas como socialmente inoportunas. Desse modo, em um mundo intimista, no qual se considera que o comportamento público do indivíduo traduz seu psiquismo, torna-se cada vez mais difícil para cada um dar curso à própria liberdade e resguardar-se do olhar dos demais. FOESSEL, Michäel. **La privación de lo íntimo. Las representaciones políticas de los sentimientos**. Barcelona (Espanha): Ed. Península, 2008, p. 51/52.

243BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida...** op. cit., p. 100.

que ele tanto pode apartar quanto unir. Entre o medo das catástrofes (um dos mais fortes fatores de coesão) e o medo do outro (que separa comunidades distintas, e as coloca em oposição umas às outras), parecem oscilar na atualidade os principais esforços políticos das mais diversas ordens jurídicas submetidas à globalização dos riscos²⁴⁴. A fim de que o direito comunitário não passe a servir, sob a lógica da securitização, como instrumento legitimador do tratamento do estrangeiro como inimigo, há um largo caminho a trilhar, o que possivelmente demandaria a reformulação das estratégias regionais, em proveito de perspectivas mais consentâneas com a efetiva concretização de uma Europa verdadeiramente cosmopolita.

244DELMAS-MARTY, Mireille. **Vers une communauté de valeurs?** Paris (França): Seuil, 2011. p. 387-388.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se lugar comum, nos estudos recentes sobre a mobilidade humana, apontar a atitude esquizofrênica dos Estados consistente em reconhecer a necessidade de tratar a mobilidade humana como uma questão global e, simultaneamente, recusar-se a fornecer os meios à altura de tal ambição. Conforme restou demonstrado ao longo deste trabalho, tal paradoxo também se expressa no âmbito comunitário europeu, no qual a regulamentação supranacional da mobilidade humana emerge como um objeto jurídico desafiador, que provoca os juristas do século XXI a repensar as tradicionais categorias de análise dos fenômenos migratórios, forjadas no contexto moderno dos Estados nacionais.

De fato, a construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas – comumente associado ao espaço *Schengen* – envolve duas dimensões, que não afetam somente os Estados-membros, mas também a própria UE, dotada de personalidade jurídica internacional. Por um lado, observa-se a progressiva implementação de mecanismos voltados a facilitar a mobilidade dos cidadãos da UE, consubstanciada em políticas comuns no tocante à concessão de vistos, passaportes, asilos, imigração, etc. De outro lado, visando aos nacionais de Estados terceiros, observa-se a adoção de atos normativos que contribuem para delinear, progressivamente, uma fronteira externa única, não imune a controvérsias e críticas de muitas ordens.

Com efeito, a liberdade para viajar, estudar e trabalhar em qualquer lugar na UE (em suma, a supressão das fronteiras internas) é a primeira vantagem que os europeus associam à integração regional. Porém, nos últimos anos denota-se que a mobilidade comunitária tem sido agregada a aparente e progressiva escalada da intolerância em relação aos estrangeiros (sobretudo aos não europeus), em decorrência de divergências culturais, religiosas e étnicas. Efetivamente, a xenofobia representa um fator social importante a considerar no tocante à adoção de atos normativos que estigmatizam o imigrante, ensejando o apoio popular à derrogação de importantes garantias que não lhe são ofertadas e efetivamente fortalecendo o viés repressivo da regulamentação migratória.

Embora recente, a comunitarização do domínio migratório na UE tem sido

analisada com significativa avidez por especialistas dos mais diversos domínios do saber, encontrando-se farta bibliografia sobre o tema. É inovadora a mobilização do direito no tocante à regulamentação regional da mobilidade humana e, como em tantas outras áreas, a experiência europeia tem servido como laboratório jurídico aos demais países do mundo.

Conforme se pôde observar, a passagem da cooperação intergovernamental à harmonização nacional, e daí à efetiva comunitarização das políticas migratórias, foi marcada por avanços levados a efeito por fontes diversas do direito comunitário europeu. Após a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, destacou-se o incremento na utilização de diretivas comunitárias, que estabelecem diretrizes e obrigações aos Estados quanto à transposição de seus comandos substanciais, sem limitá-los quanto à formalidade jurídica eleita para tanto. Tal prática, além de ser adequada à garantia da supremacia do direito comunitário sobre o direito nacional, afina-se à necessidade de adoção de critérios mínimos ao avanço da integração regional. Com efeito, as principais estratégias comunitárias no tocante às imigrações rumo ao território da UE foram veiculadas, substancialmente, por intermédio de duas diretivas recentes.

Voltada à atração de imigrantes trabalhadores altamente qualificados, a Diretiva nº 2009/50/CE previu a adoção, pelos Estados-membros do denominado “Cartão Azul UE”, que confere, na prática, um conjunto de direitos que visa garantir maior liberdade ao imigrante, visando incentivar seu ingresso e permanência, a fim de contribuir ao progresso econômico e à subsistência demográfica da UE. Entretanto, conforme se verificou, tal estratégia tem se mostrado menos eficaz do que as políticas nacionais já adotadas com finalidades semelhantes.

Já a estratégia de repulsão aos imigrantes irregulares tem se mostrado eficaz sob a perspectiva dos fins a que se destina (evitar o ingresso do imigrante no território da UE ou promover seu retorno ao país de origem), mas não sob o prisma das causas que incitam o deslocamento. A Diretiva nº 2008/115/CE previu a detenção administrativa para efeitos de retorno e, na esteira da “abordagem global para as migrações”, diversos acordos bilaterais têm reforçado a externalização dos controles migratórios que, se por um lado reduz as estatísticas relativas à imigração irregular, por outro agrava as desigualdades econômicas em âmbito mundial, privando que potenciais destinatários de proteção internacional tenham acesso ao

território da UE.

Por sua vez, o reforço do controle das fronteiras europeias contou com significativos avanços na última década, seja pelo incremento substancial dos recursos orçamentários destinados à Agência Europeia de Gestão Operacional das Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex), seja pela emergência do Sistema EUROSUR. Trata-se de garantir o compartilhamento ininterrupto, e em tempo real, entre os Estados-membros (por meio de Centros de Coordenação Nacional) e a Frontex, de informações atinentes ao deslocamento humano rumo a UE. Consolidada-se, assim, a pretensão comunitária de detectar e prevenir, de modo eficaz, o ingresso indesejado de imigrantes em situação irregular.

Porém, conforme restou demonstrado, há um volume crescente de indivíduos que se deslocam face à insuportabilidade da vida em seu lugar de origem (devido às condições climáticas, aos conflitos armados, à fome ou à miséria) ou mesmo temendo perseguições políticas. Etiketados como “clandestinos” quando não reúnem as condições de ingresso ou permanência no território a que chegam, vêm negado o direito a migrar, consagrado pelo art. XIII, 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Tal panorama revela profundas contradições desde a perspectiva do cosmopolitismo migratório. A ampliação das restrições de acesso ao continente europeu, embora torne mais complexos os percursos migratórios, resta por encorajar as iniciativas ilegais, com o agravante de que eventuais requerentes de asilo restam impossibilitados de formular pedidos de proteção internacional. Nesse cenário, o “direito à hospitalidade” invocado por Immanuel Kant permanece inscrito no coração das utopias iluministas. Firmadas tais premissas, podem ser esboçadas respostas provisórias aos questionamentos que incitaram este percurso.

Inicialmente, se reconhece a potencialidade da UE quanto à regulamentação do domínio migratório de modo evolutivo e consentâneo com o pluralismo político que demarca sua conformação. O bloco regional dispõe de importantes mecanismos normativos (como as diretivas comunitárias) e procedimentais (especialmente o reenvio prejudicial), além de instituições autônomas capazes de garantir a efetividade aos direitos consagrados na CESDH e na CDFUE. Por outro lado, a omissão dos Estados-membros quanto à ratificação da Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias, de 1990, bem ilustra as reticências nacionais quanto à efetiva abordagem da

mobilidade humana sob uma perspectiva genuinamente global.

Por outro lado, verifica-se que, embora exista uma vontade cooperativa dos Estados quanto ao domínio migratório, os cidadãos europeus não contam com a possibilidade de demandar contra a UE em casos de violação às previsões constantes na CESDH, de modo que há carência, em tese, de mecanismos de controle das instituições comunitárias quanto ao cumprimento de importantes direitos. Desse modo, não seria irrazoável cogitar que os Estados-membros, valendo-se da personalidade jurídica autônoma da UE, pudessem veicular, pela via comunitária, atos normativos flagrantemente contrários ao rico acervo de decisões da CEDH relativo às migrações.

O risco se acentua quando se constata que o trato jurídico conferido à gestão comunitária dos fluxos migratórios não tem diferido substancialmente das estratégias já adotadas à escala nacional. Efetivamente, restou demonstrado que a repressão à migração irregular e a cooptação de migrantes altamente qualificados é um eco reforçado das vozes dos Estados-membros da UE, vez que a maioria já havia implementado em suas legislações, anteriormente à comunitarização do domínio migratório, atos normativos que veiculavam estratégias semelhantes. Em alguns casos, inclusive, constatou-se que as estratégias nacionais foram mais eficazes que aquelas adotadas em âmbito regional.

Desse modo, o entusiasmo não deve levar o observador a crer que tudo o que tem sido feito regionalmente difere substancialmente do que já vinha sendo feito à escala nacional. Aqui mais se vislumbra continuidade do que ruptura. Há, sim, uma nova “roupagem” jurídica às consolidadas estratégias migratórias nacionais (agora veiculadas em atos normativos comunitários) movidas pelo interesse em selecionar os indivíduos que ingressam e permanecem sob o manto das proteções estatais.

Face a tais constatações, conclui-se que os principais desafios emergentes no tocante à comunitarização das estratégias migratórias em âmbito europeu estão relacionados ao fortalecimento da “Europa sem fronteiras”, a despeito da progressiva construção jurídica da “fortaleza Europa”. Conforme se viu, a securitização do domínio migratório sob a lógica da vigilância reforça o estigma do migrante como inimigo, o que dificulta a percepção da mobilidade como um direito humano e, ao contrário, reforça as desigualdades que as diretrizes do cosmopolitismo migratório visam combater.

REFERÊNCIAS

i) **Obras:**

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro (Brasil): Forense Universitária, 2007.

_____. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

BARRIONUEVO, M. B.. **La directiva comunitária**. Madri: Dykinson, 2003.

BAUMAN, Z. **Europa: uma aventura inacabada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

BECK, U. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____; GRANDE, E. **La Europa cosmopolita. Sociedad y política em la segunda modernidad**. Tradução de Vicente Gómez Ibañez. Barcelona (Espanha): Paidós, 2006.

_____; GRANDE, Edgar. **Pour un empire européen**. Paris: Flammarion, 2007, p. 174.

BOULOIS, J. **Droit Institutionnel des Communautés Européennes**. Paris (França): Montchrestein, 1984.

BROUWER, E. **Immigration and asylum law and policy in Europe: digital borders and real rights. Effective remedies for third-country nationals in the Schengen Information System**. Boston (EUA): Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

CANOTILHO, J. J. G. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos**

sobre a historicidade constitucional. Coimbra (Portugal): Almedina, 2006.

CASTANHEIRA NEVES, A.. **O direito hoje e com que sentido? O problema actual da autonomia do direito.** Lisboa (Portugal): Piaget, 2002.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).** Tradução de Roneide Venâncio Majer. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.,

_____. **Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet.** Madri (Espanha): Alianza Editorial, 2012.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. (Orgs.) **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro.** Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

CHATELET, F.; DUHAMEL, O.; PISIER-KOUCHNER, E. **As Concepções Políticas do século XX: história do pensamento político.** Traduzido por Carlos Nelson de Coutinho e Leandro Konder. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.

DELMAS-MARTY, M.. **Por um direito comum.** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Résister, responsabiliser, anticiper.** Paris: Seuil, 2013.

_____. **Três desafios para um direito mundial.** Tradução e posfácio de Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. **Vers une communauté de valeurs?** Paris (França): Seuil, 2011.

DUEZ, D. **L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieur à la construction de la communauté politique.** Bruxelas (Bélgica): Université de Bruxelles, 2008, p. 238/239.

DUSSEL, E. **Política de la Liberación. Historia mundial y crítica.** Madrid: Trotta. 2007.

_____. **The invention of the Americas**. New York: Continuum, 1995.

EUROBAROMETER. **New Europeans Report. Special Eurobarometer 346** (Wave 73.3. Fieldwork: March 2010 – April 2010). Bélgica: TNS Opinion & Social, 2011.

FALK, R. **Predatory Globalization: A critique**. Cambridge: Polity Press, 1999., p. 53/59.

FOESSEL, M. **La privación de lo íntimo. Las representaciones políticas de los sentimientos**. Tradução para a língua espanhola de Jordi Terré. Barcelona (Espanha): Ed. Península, 2010.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica (Curso dado no Collège de France 1978-1979)**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo (Brasil): Martins Fontes, 2008. p. 6/10.

HÉRNANDEZ, F. J. C.; BATISTA, N. N. **El espacio de libertad, seguridad y justicia em la Unión Europea. Textos Fundamentales**. Madri (Espanha): Tecnos, 1999.

HUNTINGTON, S. P. **O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial**. Tradução de Henrique Ribeiro. Lisboa (Portugal),: Gradiva, 2009.

KANT, I. **À Paz perpétua. Um projecto filosófico**. Covilhã (Portugal): Universidade da Beira Interior, 2008.

LIPOVETSKY, G. **Os tempos hipermodernos**. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Ed. Barcarolla, 2004

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOLINA DEL POZO, C. F. **Derecho de la Unión Europea**. Madri (Espanha): Universidad Complutense de Madrid, 2011.

NEVES, M. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

OST, F.; KERCHOVE, M. van der. **De la pyramide au réseau?** Bruxelles (Bélgica): Facultés Saint-Louis, 2002.

PASCOUAT, Y. **La politique migratoire de l'Union européenne: de Schengen à Lisbonne.** Tese. Paris (França): LGDJ, 2010.

PFETSCH, F. R. **A União Europeia: história, instituições, processos.** Tradução de Estevão C. De Rezende Martins. Brasília: UNB, 2001.

PIOVESAN, F. (coord. geral). **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos anotado.** São Paulo (Brasil): DPJ, 2008.

PUREZA, J. M. **El patrimonio común de la humanidad. Hacia um Derecho Internacional de la Solidariedad?** Madri (Espanha): Ed. Trotta, 2002.

QUADROS, F. de. **Droit de l'Union européenne: droit constitutionnel et administratif de l'Union européenne.** Paris (França): Bruylant, 2008.

RIFKIN, J. **O sonho europeu.** Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: M. Books, 2005.

RODIER, C. RODIER, Claire. **Xénophobie Business: à quoi servent les contrôles migratoires?** Paris (França): La Découverte, 2012. p. 55-57.

SALDANHA, J. M. L. **Cooperação jurisdicional: reenvio prejudicial: um mecanismo de Direito Processual a serviço do Direito Comunitário. Perspectiva para sua adoção no Mercosul.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 34.

SILVA, K. de S. **Direito da Comunidade europeia: fontes, princípios e procedimentos.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

SIMON, D. **Le système juridique communautaire.** Paris (França): PUF, 1997.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência**

universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUSA SANTOS, B. de (org). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SWEET, A. S. **The Judicial Construction of Europe**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2004.

TODOROV, T. **Le nouveau desordre mondiale. Réflexions d'un Européen**. Paris (França): Robert Laffont, 2003.

_____. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução de Joana Angélica d'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras: 2013.

VENTURA, D. de F. L. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri, SP: Manole, 2003.

i) Artigos, textos e notícias em obras coletivas e periódicos

BORJA, S. B.; COURTY, G. C. e RAMADIER, T. **Por quem tocam os sinos da mobilidade?** In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 90. São Paulo: Ed. Pólis. 2015.

BROODY, R. Bush na mira do caçador. In: CAROS AMIGOS. **Especial "O novo imperialismo"**, nº 17. São Paulo (Brasil): Casa Amarela, junho de 2003, p. 25.

BRUYCKER, P. de. L'émergence d'une politique européenne d'immigration. In: CARLYER, Jean-Yves (dir). **L'étranger face au droit – XXes Journées d'études juridiques Jean Dabin**. Paris (França): Bruylant, 2010.

CASSEN, B. **União Europeia: a fratura exposta da democracia**. In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 12. São Paulo: Ed. Pólis. 2008.

CHRISTAKIS, T. Souveraineté en matière migratoire: propos introductifs. In: MOUTON, Jean-Denis. **L'Etat dans la mondialisation**. Paris (França): Pedone, 2013.

DEL VALLE GÁLVEZ, A. Las fronteras de la Unión – El modelo europeo de fronteras. In: **Revista de Derecho Comunitario Europeo – RDCE, nº 12**. Madri (Espanha): Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, maio-agosto de 2002.

DELMAS-MARTY, M.; IZORCHE, M-L.. Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit. Réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste. In: **Revue internationale de droit comparé**. Vol. 52, nº 4. Paris (França): 2000.

DELRUELLE, E.. Démocratie, Cosmopolitisme et hospitalité. In: CARLIER, Jean-Yves. **L'étranger face au droit – XXes Journées d'études juridiques Jean Dabin**. Bruylant: Paris (França): Bruylant, 2010.

DUBUY, M.. À propos de l'émergence d'un nouvel ordre migratoire mondial. Aspects récents. In: **SFDI. Colloque de Nancy – L'Etat dans la mondialisation**. Paris (França): Ed. A. Pedone, 2012.

DUMONT, H. La politique européenne d'immigration. In: CARLIER, Jean-Yves. **L'étranger face au droit – XXes Journées d'études juridiques Jean Dabin**. Paris (França): Bruylant, 2010.

DENORD, F.; SCHWARTZ, A. **Uma muralha contra o socialismo**. In: In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 24. São Paulo: Ed. Pólis. 2009.

FERNÁNDEZ R., J. C. Génesis y Constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea. In: **Anuario Español de Derecho Internacional Privado, Tomo V**. Madri (Espanha): 2005.

GEDDES, A. Still beyond fortress Europe? Patterns and pathways in EU migration policy. In: **Queen's papers on Europeanisation**. Belfast (Reino Unido): Queen's University, 2003.

HOFFMAN, F. Convenção para a Proteção dos direitos do homem e das liberdades

fundamentais (1951) In: PIOVESAN, Flávia (coord. geral). **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos anotado**. São Paulo (Brasil): DPJ, 2008.

LECOURT, R. Qu'eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?. In: MÉLANGES JEAN BOULOUIS. **L'Europe et le droit**. Paris, Dalloz, 1991.

LÓPEZ, J. A. Q. La Unión Europea, Frontex y la seguridad em las fronteras marítimas. ¿Hacia um modelo europeo de seguridad humanizada em el mar? In: **Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE, nº 41**. Madri (Espanha): Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

SALDANHA, J. M. L.; ESPINDOLA, A. A. da S.; MACHADO, S. F. Combater vícios e aprimorar virtudes: o processo brasileiro frente à intensificação do chamado à jurisdição. In: **Revista de Processo**, v. 34. São Paulo (Brasil): Revista dos Tribunais: 2009.

SÁNCHEZ, Sara Iglesias. Sistemas de puntos y directiva blue card: competición y complementariedad em la regulación de la inmigración altamente calificada em la Unión europea. In: INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES. **Migraciones**. n. 32. Madri (Espanha): Comillas, dez. 2012.

SOUSA SANTOS, B. de. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 48, p. 11/32, jul. 1997.

TRUJILLO HERRERA, R. La política de asilo de la Unión Europea a la luz del actual paradigma de seguridad. In: **Revista de Estudios Políticos, nº 127**. Madri (Espanha), janeiro-março de 2005.

UARIGLIA, O. ¿Cosmopolitismo de individuos o cosmopolitismo de Estados? In.: CAPALDO, Griselda; SIECKMANN, Jan. CLÉRICO, Laura (dir.). **Internacionalización del Derecho Constitucional, constitucionalización del Derecho Internacional**. Buenos Aires (Argentina): Eudeba, 2012.

VALERO, J. Eurosur, un paso europeo para el gran desafío migratorio. In: CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO. **Escritura pública**. n. 87, mayo-julio de 2014. Madri (Espanha): PGD, 2014.

VAUCHEZ, A. Judge-made law. Aux origines du « modèle » politique communautaire (retour sur Van Gend & Loos et Costa c. ENEL). In: COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. **Une Europe des Elites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne**. Bruxelles (Bélgica): Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

VENTURA, D. de F. L. Hiatos da transnacionalização na nova gramática do direito em rede: um esboço de conjugação entre estatalismo e cosmopolitismo. In: STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis; BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo (et al.) **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 225.

_____ ; BARALDI, C. Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas: Quando a Árvore Esconde a Floresta. In: ALVES DOS ANJOS, Fernanda; et al.. (Org.). **Tráfico de Pessoas: uma abordagem para os direitos humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, v. 1.

ZOLO, D. **Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial**. Tradução (da língua inglesa para a língua espanhola) de Rafael Grasa e Francesc Serra. Barcelona (Espanha): Paidós, 2000. p. 188-189.

ii) Monografias, Dissertações e Teses

BARALDI, C. B. F. **Cidadania europeia e exclusão: o paradigma da nacionalidade na integração regional**. 122 fl. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

_____. **Migrações Internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana**. 151 fl. Tese. (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MENEZES, L. C. de. **De Tampere ao Programa de Haia: decisões políticas sobre a imigração na União Europeia (1999-2004). Uma cidadela revigorada?** 139 fl. Monografia. Dissertação. (Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2008.

RODRIGUES, J. N. **Política única de asilo na União Europeia**. 614 fl. Tese. (Doutorado em Direito). Universidad de Santiago de Compostela, Espanha, 2012.

SICILIANO, A. L. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 59 fl. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

VELASCO, S. de S. L. **A imigração na União Europeia Uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional**. 141 fl. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

VIDAL, M. de O. **Instrumentalização da Migração: política migratória e competências da União Europeia e Estado Nacional Espanhol**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

iii) Textos, artigos, relatórios, notícias e vídeos em meio eletrônico:

ACNUR (blog). **More than 1,500 drown or go missing trying to cross the Mediterranean in 2011**. 31 de janeiro de 2012. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4f2803949.html>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

AGAMBEN, G. **Como a obsessão por segurança muda a democracia**. In: In: LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Número 78. São Paulo: Ed. Pólis. 2014, p. 13/14.

ALBUJA, S.; ARNAUD, E.; CATERINA, M., et. al. Global Overview 2014. **People internally displaced by conflict and violence**. Genebra (Suíça): Internal Displacement Monitoring Center, 2014. Disponível em <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>> Acesso em 19 dez. 2014.

ARENDRT, H. **Entrevista concedida a Günter Gauss em 28 de outubro de 1964**. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=WDovm3A1wl4>> Acesso em: 13 dez. 2015.

BENTON, M.; PETROVIC, M. **How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union**. Bruxelas (Bélgica): Migration Policy Institute Europe, 2013. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIEurope-FreeMovement-Drivers.pdf>> Acesso em 19 dez. 2014.

BERTELLI, M. **A warm welcome (Uma acolhida calorosa)**. In: CARTOON MOVEMENT, blog. Disponível em <<http://www.cartoonmovement.com/cartoon/116>>. Acesso em 23 jan. 2015.

BORCHARD, K.-D. **O ABC DA UNIÃO EUROPEIA**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011, p. 86/92. Disponível em <<http://old.eur-lex.europa.eu/pt/editorial/abc.pdf>> Acesso em: 27 nov. 2014.

COSTELLOE, S. **Creating a more attractive European Union – is the EU Blue Card just cosmetic?** In Canada-Europe transatlantic dialogue. Policy Memo, 2009. Disponível em <http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/2009-05-21-EU_Blue_CardCostelloe-Schmidtke.pdf>

DELMAS-MARTY, M. **Le rôle du droit dans l’emergence d’une communauté mondiale de valeurs**. Comunicação proferida na *Academie des Sciences Morales et Politiques* de Paris (França): 07 de julho de 2008. Disponível em <<http://www.asmp.fr/travaux/communications/2008/delmas.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

FRA. **EU Member States’ legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay (Annex)**. Disponível em <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en.pdf> Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union**. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2014. p. 14 Disponível em <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-third-country-nationals-airport-border-checks_en.pdf> Acesso em 08 jan. 2015.

_____. **Fundamental rights at Europe’s southern sea borders**. Luxemburgo:

Serviço de Publicações da União Europeia, 2013. p. 24. Disponível em <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf> Acesso em 08 jan. 2015.

_____. **Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points.** Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2014. p. 12. Disponível em <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-third-country-nationals-land-border-checks_en.pdf> Acesso em 08 jan. 2015.

_____; CEDH; CONSELHO DA EUROPA. **Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración.** Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2014. p. 16.

OIM. **Where We're From interactive app.** Disponível em <<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/world-migration.html>>.

ONU. **Coleção de tratados. Base de dados.** Disponível em <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>. Acesso em 07 mar. 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. Política de imigração. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.3.html>. Acesso em: 14 nov. 2014.

WELFORD, R. **Climate Change Refugees.** *In:* CSR Asia Weekly. 22 out. 2013. Disponível em <<http://csr-asia.com/csr-asia-weekly-news-detail.php?id=12312>> Acesso em 20 de março de 2014

iv) Acórdãos, decisões e sentenças judiciais:

i.i) CEDH

Abdolkhani e Karymnia v. Turquia (Petição nº 30471/08). Julgado em 22 de setembro de 2009. Disponível (em língua francesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-94244>>.

Bozano v. França (Petição nº 9990/82). Julgado em 18 de dezembro de 1986. Disponível (em língua francesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57448>> Último acesso em 28 dez. 2014.

Brogan e Outros v. Reino Unido (Petições nºs 11209/84; 11234/84; 11266/84; e 11386/85). Julgado em 29 de novembro de 1988. Disponível (em língua francesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-57450>> Último acesso em 28 dez. 2014.

Chahal v. Reino Unido (Petição nº 22414/93). Julgado em 15 de novembro de 1996. Disponível (em língua francesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58004>>.

D. v. Reino Unido (Petição n.º 30240/96). Julgado em 2 de maio de 1997. Disponível (em língua francesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62595>>.

Khan v. Reino Unido (Petição n.º 35394/97). Julgado em 12 de maio de 2000. Disponível (em língua inglesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-63078>>.

Rahimi v. Grécia (Petição n.º 8687/08). Julgado em 05 de abril de 2011. Disponível (em língua francesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104366>>.

Murray v. Reino Unido (Petição nº 14310/88). Julgado em 28 de outubro de 1994. Disponível (em língua inglesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62466>>.

Moustaquim v. Bélgica (Petição nº 12313/86). Julgado em 18 de fevereiro de 1991. Disponível (em língua inglesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62208>>.

Nasri v. França (Petição nº 19465/92). Julgado em 13 de julho de 1995. Disponível (em língua inglesa) em <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62489>>.

i.ii) TJUE

Reenvio Prejudicial 26/62 (NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Administração Fiscal neerlandesa). Acórdão do Tribunal de Justiça. Julgado em 05 de fevereiro de 1963. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87120&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465508>.

Reenvio Prejudicial C-6/74 (Flaminio Costa v. ENEL). Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção). Julgado em 15 de julho de 1964. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=466438>.

Reenvio Prejudicial C-357/09 (Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)). Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção). Julgado em 30 de novembro de 2009. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72526&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465392>

Reenvio Prejudicial C-430/11 (Md Sagor). Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Julgado em 06 de dezembro de 2012. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131495&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465508>.

Reenvio Prejudicial C-474-13 (Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik). Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção). Julgado em 17 de julho de 2014. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155107&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465516>.

Reenvio Prejudicial C-522/11 (Abdoul Khadre Mbaye). Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção). Julgado em 21 de março de 2013. Disponível (em língua francesa) em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135744&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465>

524>.

Reenvio Prejudicial C-534/11 (*Mehmet Arslan contra Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*). Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção). Julgado em 30 de maio de 2013. Disponível em <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137831&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465531>>.

Reenvio Prejudicial C-61/11 (*Hassen El Dridi, aliás, Soufi Karim*). Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Julgado em 28 de abril de 2011. Disponível em <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82038&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465536>>.

v) **Filmes, vídeos e imagens em suporte digital ou meio eletrónico**

BEM-VINDO (Welcome). Direção de Philippe Lioret. França: Nord-Ouest, 2009, Filme. 116 min., son., color.

CHARBONNIER, S. (*Charb*). **Ils arrivent!** Caricatura. Paris (França): Charlie Hebdo, 16 de fevereiro de 2011. Disponível em <<http://www.voxeurop.eu/files/images/picture/Charb-Peril-Arabe.jpg>> Acesso em: 10 fev. 2015.

A CULPA DE VOLTAIRE (La faute à Voltaire). Direção de Abdellatif Kechiche. França: Flash Film, 2001, 130 min., son., color.

DANÇANDO NO ESCURO (Dancer in the dark) Direção de Lars von Trier. Dinamarca: Zentropa Entertainments, 2000. 140 min., son., color.

DISTRITO 9 (District 9). Direção de Neil Blomkamp. Austrália: Sony Pictures, 2009, 132 min., son., color.

ENTRE OS MUROS DA ESCOLA (Entre les murs). Direção de François Bégaudeau. França: Imovision, 2008, 128 min, son., color.

LATUFF, C. **A União Europeia e os imigrantes**. (Charge) *In*: CMI BRASIL (Centro de Mídia Independente Brasil), blog. Disponível em <<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2008/08/426521.shtml>>. Acesso em 23 jan. 2015.

NESTE MUNDO (In this world). Direção de Dario Marianelli. Filme. Inglaterra: BBC, 2002. 88 min., son., color.

UNIVERSITY OF MINESOTA (blog). **The residence law (La ley de residencia)**. Autor desconhecido. Argentina, 1903. Disponível em <<http://blog.lib.umn.edu/globerem/main/Argentina%20cartoon.jpg>>. Acesso em: 15 set. 2014.

VENTURA, D. de F. L. **Mobilidade humana**. (Painel). *In*: TEDx Rua Monte Alegre. São Paulo (Brasil): 13 de outubro de 2013. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=7jMpxRfUWW0>> Acesso em 04 jan. 2015.

_____. ROLIM, M. **Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado**. 2002. Disponível em <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercotel.pdf> Acesso em: 26 dez. 2014.

vi) Normas e atos oficiais:

a) Brasil

Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, 21 de agosto de 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>.

b) União Europeia (atos disponíveis no Portal EUR-Lex - <http://eur-lex.europa.eu>)

Acordo entre a Comunidade Europeia e o Conselho da Europa de cooperação entre a

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o Conselho da Europa. Jornal Oficial da União Europeia, 15 jul. 2008.

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações. Bruxelas, 02 de junho de 2004.

Comunicação (2005) 184 da Comissão do Conselho e ao Parlamento Europeu. Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça. Bruxelas, 10 mai. 2005.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). Jornal Oficial da União Europeia, 13 fev. 2008.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Quinto relatório anual sobre a imigração e o asilo (2013). Jornal Oficial da União Europeia, 22 mai. 2014.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado («Cartão Azul UE»). COM (2014) 287. Bruxelas, 22 de maio de 2014.

Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de outubro de 1999. Conclusões da Presidência.

Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 1996 relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 21 jan. 1997.

Diretiva 2000/43/CE do Conselho de 29 de Junho de 2000 que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica. Jornal Oficial da União Europeia, 19 jul. 2000.

Diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de Junho de 2001 que completa as disposições do artigo 26.o da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985. Jornal Oficial da União Europeia, 10 jul. 2001.

Diretiva 2002/90/CE do Conselho de 28 de Novembro de 2002 relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. Jornal Oficial da União Europeia, 5 dez. 2002.

Diretiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de Janeiro de 2003 que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados—Membros. Jornal Oficial da União Europeia, 6 fev. 2003.

Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar. Jornal Oficial da União Europeia, 3 out. 2003.

Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de Novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Jornal Oficial da União Europeia, 23 jan. 2004.

Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Jornal Oficial da União Europeia, 30 abr. 2004.

Diretiva 2004/81/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes. Jornal Oficial da União Europeia, 6 ago. 2004.

Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao

respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida. Jornal Oficial da União Europeia, 30 set. 2004.

Diretiva 2004/114/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida. Jornal Oficial da União Europeia, 30 set. 2004.

Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Setembro de 2005 relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais. Jornal Oficial da União Europeia, 30 ago. 2005.

Diretiva 2005/71/CE do Conselho de 12 de Outubro de 2005 relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. Jornal Oficial da União Europeia, 3 nov. 2005.

Diretiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de Dezembro de 2005 relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. Jornal Oficial da União Europeia, 13 dez. 2005.

Diretiva 2008/115/CE do Conselho de 16 de Dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Jornal Oficial da União Europeia, 24 dez. 2008.

Diretiva 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado. Jornal Oficial da União Europeia, 18 jun. 2009.

Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009 que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. Jornal Oficial da União Europeia, 30 jun. 2009.

Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Abril de 2011

relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, 15 abr. 2011.

Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2011 que altera a Directiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional. Jornal Oficial da União Europeia, 19 mai. 2011.

Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida. Jornal Oficial da União Europeia, 30 set. 2004.

Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro. Jornal Oficial da União Europeia, 23 dez. 2011.

Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação). Jornal Oficial da União Europeia, 29 jun. 2013.

Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de protecção internacional (reformulação). Jornal Oficial da União Europeia, 29 jun. 2013.

Regulamento (CE) nº 1035/97 do Conselho que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia. 02 jun. 1997. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. 10 jun. 1997.

Regulamento (CE) nº 168/2007 do Conselho que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 14 fev. 2007. Jornal Oficial da União Europeia: 22 fev.

2007.

Regulamento (UE) N.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur). 22 out. 2013. Jornal Oficial da União Europeia. 06 nov. 2013.

Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia (Tratado de Roma), 25 mar. 1957.

Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), 29 jul. 1992.

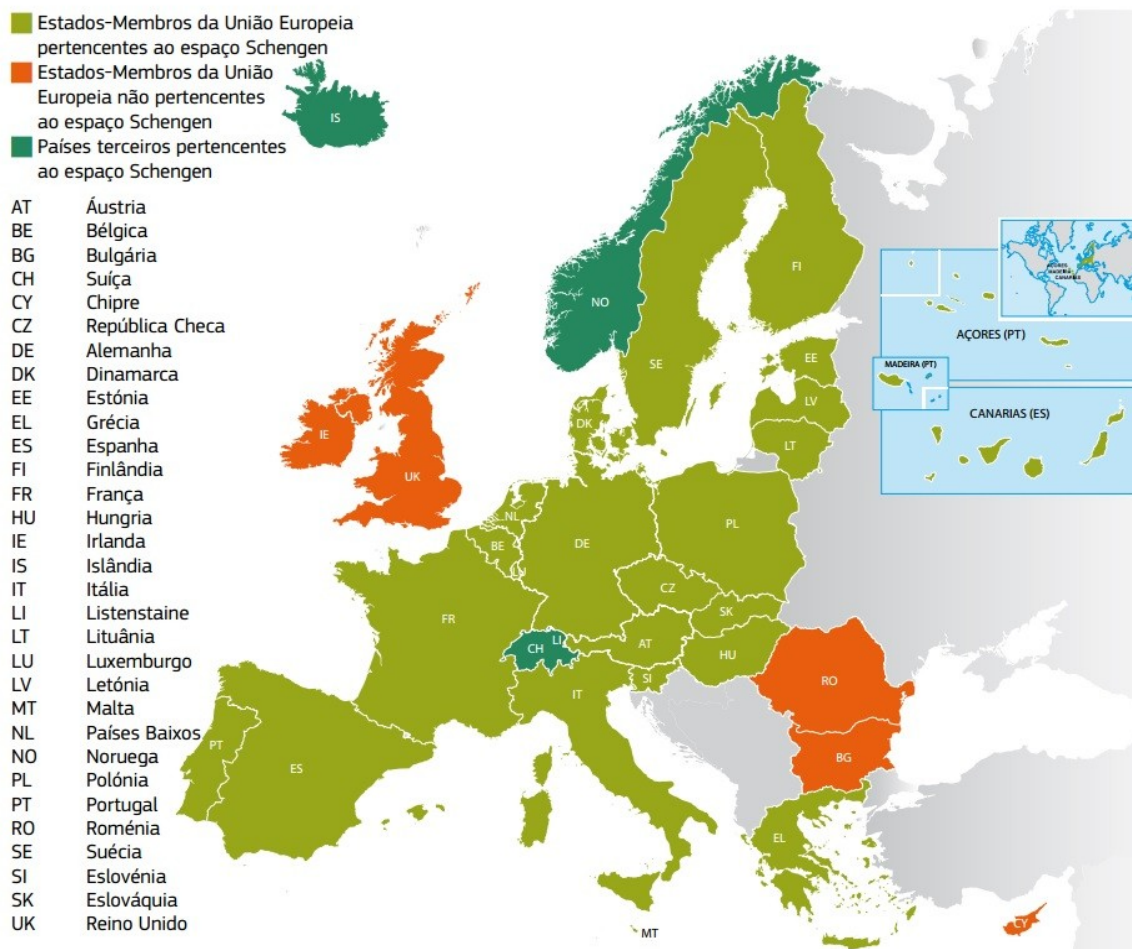
Tratado de Amsterdã, 10 nov. 1997.

Tratado de Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa), 13 dez. 2007.

Tratado de Nice, 10 mar. 2001.

ANEXOS

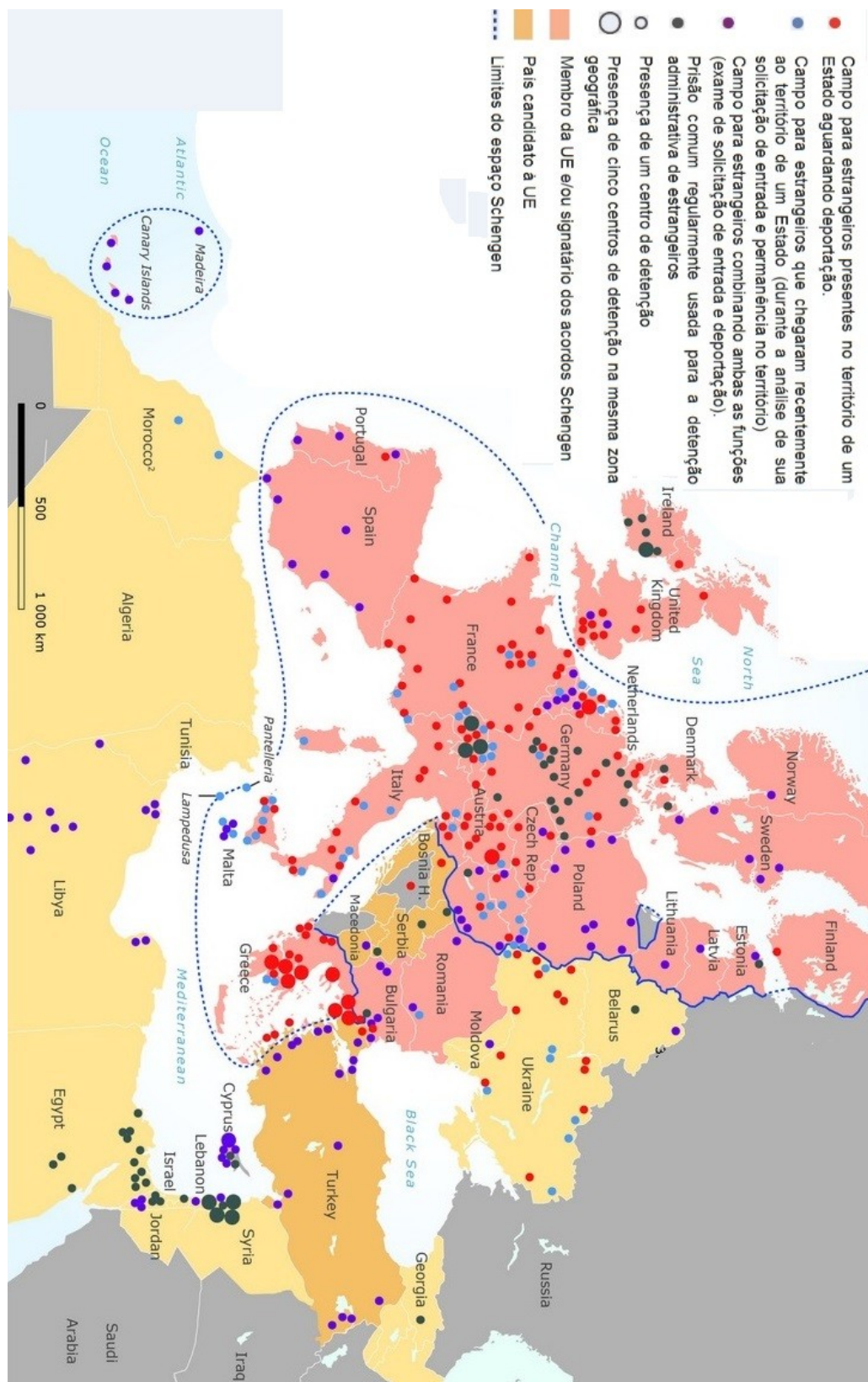
Anexo A – A UE e o Espaço Schengen²⁴⁵



Obs.: A Croácia, cuja adesão a UE se deu em 2013, não pertence, até o momento, ao espaço Schengen.

245UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Direção-Geral dos Assuntos Internos. **A Europa da Livre Circulação: o espaço Schengen**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012. p. 2. Disponível em <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf>.

Anexo B – Os campos de detenção na Europa²⁴⁶



Obs.: A Croácia já não é mais país candidato, mas Estado-membro da UE desde 2013, embora não pertença, até o momento, ao espaço Schengen.

246 Adaptado de MIGREUROP. **The encampment map.** Disponível em http://www.migreurop.org/IMG/jpg/map_18-1_L_Europe_des_camps_2011_v11_EN.jpg.