RIC
Relações Internacionais

REGULAR AS FRONTEIRAS: PROBLEMÁTICAS, DESAFIOS E CONTRADIÇÕES DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA

CONTROL THE BORDERS: ISSUES, CHALLENGES AND CONTRADICTIONS OF THE EUROPEAN UNION MIGRATION POLICIES

ALINE BURNI PEREIRA GOMES[1]
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
E-mail: alineburni@gmail.com

Resumo

O processo de globalização e a busca por coordenação de ações no nível internacional culminaram na formação de instituições internacionais tais como a União Europeia, um modelo de integração considerado como inédito e dos mais avançados na atualidade. Esse tipo de articulação entre atores estatais, reforçada por instrumentos institucionais supranacionais, favoreceria, em tese, a coordenação de políticas comuns em áreas de interesse para os Estados-membros tais como a imigração, que aumentou consideravelmente nas últimas décadas e tem se constituído um desafio para os países do Velho Continente. No entanto, verifica-se uma dificuldade da comunidade europeia em lidar com este problema, sobretudo em função das problemáticas relacionadas à articulação entre os países membros e à maneira como concebem tradicionalmente a noção de nacionalidade e cidadania. Como compreender essa aparente contradição entre a necessidade e condições favoráveis para a coordenação de políticas migratórias e a inexistência de uma política comunitária efetiva nesta área? Este trabalho pretende realizar uma discussão sobre regimes migratórios na União Europeia, procurando identificar as principais características da atual política de imigração adotada pela instituição internacional e as dificuldades enfrentadas no estabelecimento de uma governança regional em matéria de imigração.

Palavras-chave: Migração, União Europeia, Regimes Internacionais, Políticas migratórias.

Abstract

The globalization process and the search for coordination of actions at the international level have both led to the constitution of international institutions as the European Union, a model of integration considered to be unique and of the most advanced nowadays. This kind of articulation among state actors which is reinforced by supranational institutional instruments would in thesis favour the coordination of common policies concerning areas of worry of the member-states, just like immigration, which has increased significantly the last decades and has meant a challenge to the Old Continent countries. However there is a difficulty of the European community to deal with this issue, particularly because of the questions related to the bringing together of countries and the way they traditionally understand the concepts of nationality and citizenship. How can one comprehend this apparent contradiction between the need and favourable conditions to establish the coordination of immigration policies and the inexistence of an effective European policy regarding this issue? This work aims at doing a discussion about migration regimes in the European Union, trying to identify the main characteristics of the current immigration policy adopted by the EU as well as the complications faced when establishing regional governance on the immigration issue.

Keywords: *Migration, European Union, International Regime, Immigration policies.*

---

[1] Aline Burni Pereira Gomes é mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Ciências Sociais pela mesma instituição. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa "Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral"e do Grupo de Estudos em Política Externa Comparada (GEPEC).

Introdução

O mundo está cada vez mais interconectado. Acontecimentos em um canto da terra podem facilmente ter origens ou efeitos do outro lado do globo. Temas como a proteção dos direitos humanos, a proliferação nuclear, as modificações climáticas e o terrorismo adquirem uma relevância e dimensão globais e requerem algum tipo de articulação dos Estados para determinarem princípios e eventuais ações coordenadas diante dos desafios e problemas que podem ser proporcionados por fenômenos internacionais ou transnacionais de diferentes naturezas.

A ordem internacional é, no entanto, regida pela ausência de um poder supranacional central que seja responsável e legítimo na orientação dos interesses e atuações dos atores. Ao mesmo tempo, os Estados possuem soberania sobre seu território e não devem sofrer ingerência. Uma questão relevante que surge desse embate é: como fazer e quais mecanismos utilizar para que atores internacionais, governamentais ou não-governamentais, tomem decisões em conjunto em direção a uma solução coletiva viável?

Nesse contexto, os regimes internacionais surgem como artifícios de estabelecer princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão coletiva, entre atores estatais e não estatais, diante de determinadas áreas temáticas de interesse para o sistema internacional moderno (KRASNER, 2012). A existência de instituições internacionais, como a União Europeia (UE), por exemplo, pode se constituir em uma arena privilegiada para a convergência de expectativas de atores e para a previsibilidade de suas decisões, o que, em tese, facilitaria a adoção de regimes em relação a problemáticas comuns.

Dentro dessa discussão, as migrações na União Europeia apresentam-se como uma temática de particular relevância, no sentido de requererem a ação conjunta dos Estados-membros da instituição. As migrações não apenas envolvem e interconectam esses atores entre si, como também produzem consequências coletivas, que não necessariamente podem ser reguladas a partir da lógica da soberania nacional e da proteção das fronteiras físicas dos Estados, sobretudo diante da proposta de integração europeia. Imigrações dizem respeito não apenas ao país receptor, mas também aos países de origem das populações estrangeiras. Além disso, problemáticas provenientes das imigrações estão vinculadas a

questões como a segurança e o combate ao crime organizado dentro do sistema migratório europeu.

A importância dessa temática para a União Europeia ocorre, em primeiro lugar, porque o Projeto Europeu possui como um de seus pilares principais a livre circulação dos cidadãos da União através das fronteiras dos Estados membros. Esse direito estende-se aos residentes permanentes provenientes de países terceiros (países que não são membros da UE) ou portadores de vistos de longa duração que autorizam o trabalho.

Em segundo lugar, a Europa é uma das áreas de destaque para o recebimento de estrangeiros de terceiros países, atrás dos Estados Unidos e Canadá, o que inclui não só o interesse de imigrantes legais, como também ilegais. Nas últimas décadas, a imigração para o continente europeu cresceu significativamente, além de multiplicar-se em termos da diversidade das nacionalidades dos estrangeiros que lá se instalam. Isso pode desencadear efeitos e consequências relacionadas à coesão social nas sociedades nacionais, representado empecilhos para a construção da identidade europeia e da ambição de construir a unidade política do bloco. Além disso, os países europeus aderem, em sua maioria, aos principais tratados internacionais referentes à proteção dos direitos humanos, à concessão de asilo, proteção dos refugiados, entre outros, o que sinaliza que respeitam princípios comuns de importância para a comunidade internacional no que se refere ao trânsito de pessoas.

Contudo, existe uma dificuldade dentro da comunidade europeia na articulação de uma abordagem comum desta área de alta política (*high politics*), a migração. O arcabouço institucional da UE a respeito da migração é fragmentado e as diretrizes são setoriais. Além disso, há "geometrias variáveis" no sistema de governança migratória, pois Dinamarca, Irlanda e Reino Unido optaram por não fazer parte das políticas comuns a partir de 1999 (GEDDES, 2013). Como compreender essa aparente contradição entre a necessidade e condições favoráveis para a coordenação de políticas migratórias e a inexistência de uma política comunitária efetiva nesta área?

Este trabalho pretende realizar uma discussão sobre regimes migratórios na União Europeia, procurando identificar as principais características da atual política de imigração

adotada por esta instituição internacional e as dificuldades enfrentadas no estabelecimento de uma governança regional em matéria de imigração. É possível falar na existência de um regime migratório europeu?

Serão identificadas problemáticas provenientes da maneira como a Europa tem procurado lidar com a questão da regulação dos fluxos, prioritariamente, em detrimento da integração dos estrangeiros instalados em território europeu (CORELLA, 2004). A pretensão deste artigo não é fornecer uma resposta à questão de porque uma política migratória centralizada ainda não foi consolidada na União Europeia. O objetivo é identificar e introduzir fatores possivelmente relevantes para compreender o atual estágio da articulação dos Estados-membros em relação a essa temática, que demonstra ser de crescente interesse da comunidade europeia.

Alguns aspectos políticos, históricos e econômicos aparecem como fatores importantes para a compreensão da incongruência entre necessidade e inexistência de uma política comum europeia em matéria de imigração. Dentro dessa discussão, a soberania nacional coloca-se como um elemento dificultador da institucionalização de uma política migratória comum, porque se vincula intrinsecamente à identidade nacional de cada Estado e à forma com que tradicionalmente cada país concebeu a imigração e a integração dos imigrantes em seu próprio território, notadamente a concessão de cidadania e os critérios adotados para a atribuição de nacionalidade por cada um deles.

Será primeiramente desenvolvida uma breve discussão sobre o conceito de regime internacional e sua relação com a governança global. Em seguida, serão apresentadas as informações relevantes sobre a União Europeia dentro de uma discussão sobre a viabilidade da construção de acordo e elaboração de regimes regionais. Na sequência, serão analisados os principais pontos que orientam as políticas migratórias da União Europeia. Por fim, serão apresentadas as reflexões finais, que visam problematizar o processo de controle das fronteiras por parte do bloco europeu.

Regimes internacionais como ações de governança global

O final do século XX foi palco de uma profunda transformação e renovação da ordem mundial através do fim da Guerra Fria e da intensificação da globalização. Esse processo correspondeu à internacionalização dos fenômenos econômicos, sociais, culturais e políticos, de forma que as relações e transações transfronteiriças entre os Estados se multiplicaram exponencialmente.

Os fluxos de informação, trocas, comércio e interação adquiriram uma dimensão global, com uma velocidade e alcance inéditos. Atualmente, o mundo experimenta uma integração, conexão e interdependência profunda entre atores, comunidades e organizações em um mesmo espaço e tempo, proporcionando a interconexão de todos os cantos da terra. Dificilmente eventos econômicos, sociais, culturais ou políticos permanecem restringidos à fronteira de um único Estado, tanto no que se refere às suas origens, quanto às suas implicações e consequências. Sobretudo as questões que envolvem fluxos de pessoas, transações comerciais, informação, segurança, meio ambiente, tecnologias, entre outros, colocam-se como de seriedade para a sociedade internacional, de maneira a constituir problemáticas comuns entre os Estados e outros atores internacionais.

Evidentemente, o fenômeno da globalização não atinge todas as comunidades e países de forma homogênea. Pode-se dizer que há atores mais e outros menos integrados e beneficiados nesse processo. Por sua vez, a globalização também não promove uma harmonização ou estandardização das culturas e das sociedades, ainda que a atual ordem mundial dite regras ou comportamentos politicamente mais adequados e aceitos pela comunidade internacional, a exemplo da "boa governança" imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como condição para autorização de empréstimos financeiros durante a década de 1980.

Embora exista uma discussão plausível sobre a convergência cada vez maior das culturas que constituem a aldeia global em direção a costumes e ideologias comuns, é interessante observar que o encontro de coletividades com outras múltiplas possibilidades de projetos políticos pode provocar confrontos e exaltações de particularismos, a exemplo do

nacionalismo e da xenofobia crescentes no continente europeu conforme observado nas últimas décadas e, principalmente, com a crise econômica que eclodiu em 2008.

Existem diversos atores no atual mundo globalizado - nacionais, internacionais, governamentais, não-governamentais, transnacionais -, uns mais, outros menos poderosos a depender do domínio de atuação e da questão de interesse. Em determinados momentos seus interesses podem convergir, possibilitando uma cooperação internacional diante de uma problemática que requer uma ação coletiva. Muitas vezes, contudo, os interesses dos Estados podem ser conflitantes e incongruentes entre si. Ainda assim, a ordem mundial não se encontra em estado de caos e desconexão absoluta, pois há mecanismos regulatórios na esfera de atividade dos Estados que funcionam efetivamente, mesmo que não tenham o endosso de uma autoridade formal (ROSENAU, 2000). O que explica a existência de ordem na política mundial? Como administrar problemas comuns em escala mundial na ausência de um governo supranacional?

De acordo com Rosenau (2000) ordem mundial e governança global são conceitos essencialmente interligados e interativos, sendo um elemento condição para o outro. A ordem refere-se à disposição das coisas, se mais conectadas ou desconectadas entre si. Em outras palavras, a ordem mundial refere-se ao nível de cooperação e coesão ou de conflito e desarranjo entre os atores, sendo estes graus compreendidos em um *continuum*. A governança abrange a ideia de atividades apoiadas em objetivos comuns que podem ou não derivar de responsabilidades formais e legais. Portanto, pressupõe um nível de articulação e de gestão de problemáticas comuns entre os países. Este conceito é diferente de governo, pois não é orientado por uma autoridade formal e não depende do poder de polícia para fazer cumprir acordos. Governança se relaciona ao conceito de ordem mundial e é mais abrangente que o conceito de governo. Na análise de Gonçalves (2011) “a governança global tem um caráter mais amplo e diz respeito a ações em escala mundial e se desenvolveu a partir do fenômeno da globalização” (GONÇALVES, 2011, p.41). Pode-se pensar que a governança global significa o compartilhamento e exercício de um determinado padrão comum de princípios e comportamentos na arena internacional, ainda que não necessariamente institucionalizados.

Os regimes internacionais, por sua vez, são concebidos na clássica concepção de Krasner (2012) como "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos e implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais" (KRASNER, 2012, p.2). Verifica-se uma correlação entre regimes e governança, devido ao fato de ambos se referirem à existência de princípios, normas, regras e procedimentos comumente aceitos pelos atores sociais em torno da administração de problemas comuns. Contudo, a particularidade dos regimes internacionais encontra-se na orientação para um tema específico de interesse para a comunidade internacional. Nesse sentido, os regimes podem ser compreendidos como uma forma de facilitar o entendimento e promover a cooperação (GONÇALVES, 2011), visto que tratam especificamente de um tema e do estabelecimento de acordo e ação coordenada entre os atores diante do assunto. Como dizem respeito à tomada de decisões dos atores estatais e não estatais diante de uma problemática específica comum, podem ser considerados fatores que auxiliam na gestão da política internacional, sendo uma das maneiras de promover a governança global.

A integração europeia

A União Europeia (UE) possui origens de sua concepção ainda nos anos 1950, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Os principais objetivos dos seis países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) – França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – eram a prevenção de novas guerras, visto que a Segunda Guerra Mundial havia devastado o território europeu; e a recuperação da situação econômica vivida pelo continente antes do conflito terminado em 1945. Com esses propósitos, os seis países assinaram o Tratado de Paris em 18 de abril de 1951.

No ano de 1958 foi instituída a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM) através do Tratado de Roma. A CEE estabeleceu um mercado comum europeu entre os seis países que haviam constituído a CECA. Posteriormente, aderiram à CEE o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, em 1973; e a Grécia em 1981. Portugal e Espanha tornaram-se membros da comunidade em

1986, após a queda dos regimes autoritários, seguidos de Áustria, Finlândia e Suécia no ano de 1995 (CINI, 2006).

Com o fim da Guerra Fria, os países da Europa do Leste tornaram-se candidatos a fazer parte do bloco. Foram necessárias adequações econômicas e políticas por parte destes países até que grande parte deles conseguiu tornar-se membro da então denominada União Europeia, como República Tcheca, Estônia, Hungria, Polônia, Letônia, Lituânia, Eslováquia e Eslovênia, em 2004, além de Chipre e Malta. Atualmente, a União Europeia é composta por 28 países-membros, abrangendo uma população de mais de 500 milhões de pessoas.

O Tratado de Maastricht é aquele que instituiu a atual denominação dessa família de Estados liberal-democráticos tal como a conhecemos hoje. O documento é também chamado de Tratado da União Europeia, foi assinado em fevereiro de 1992 e entrou em vigor no ano seguinte, em 1993. Em 2004 foi assinado o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, mas o mesmo não foi ratificado. As populações da França e da Holanda não aprovaram a proposta de constitucionalização da Europa em referendo realizado em 2005. A última alteração constitucional da União Europeia ocorreu através do Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009.

Os Estados-membros são nações independentes que agem coletivamente através de um sistema de tomada de decisões institucionalizado (CINI, 2006). Os analistas da União Europeia obtiveram um consenso a respeito da natureza híbrida dessa instituição, localizando-a em uma situação intermediária entre uma organização internacional tradicional e um Estado. Não há consenso, no entanto, sobre a maior proximidade da UE em relação a um dos dois tipos de instituição. Atualmente, a UE é palco de decisões a respeito de uma ampla variedade de áreas temáticas, que vão desde a agricultura às relações exteriores da região. As instituições comuns são a Comissão, o Parlamento, o Conselho e as Cortes. Existem, contudo, numerosas outras agencias e organizações associadas à UE. O Artigo B do Tratado da União Europeia (1993) estabelece os seguintes objetivos à comunidade de países:

> - a promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica e social e o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;
>
> - a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
>
> - o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
>
> - o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;
>
> - a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar, nos termos do procedimento previsto no nº 2 do artigo N, em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade. Os objetivos da União serão alcançados de acordo com as disposições do presente Tratado e nas condições e segundo o calendário nele previstos, respeitando o princípio da subsidiariedade, tal como definido no artigo 3o-B do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

A UE é uma instituição internacional que chegou a um estágio de integração mais avançado comparativamente a outras formas de coordenação e cooperação intergovernamentais. As instituições constituem um conjunto de regras do jogo, sejam elas formais ou informais. Determinam, assim, convenções que definem práticas sociais, atribuem papeis aos atores participantes e guiam as interações entre os ocupantes desses papeis (KOREMENOS, LIPSON E SNIDAL, 2004 a*pud* GOLÇALVES, 2011).

A União Europeia, como um amplo acordo entre um número significativo de governos do continente, os quais partilham princípios e valores comumente aceitos, poderia promover grande cooperação intergovernamental e dentro da comunidade de Estados de forma a estabelecer regimes regionais que aprofundassem a governança regional, na medida em que as instituições facilitam o entendimento e a convergência de expectativas entre os atores. Historicamente é possível identificar que grande parte dos objetivos econômicos que estiveram presentes no fundamento da integração europeia foi exitosamente

conquistada e as fronteiras estatais tornaram-se perenes em relação à economia (CORELLA, 2004).

Outro argumento que reforça a tendência da União Europeia a favorecer a construção de acordos entre os Estados-membros é recuperado a partir da discussão de Krasner (2012) sobre a anterioridade de princípios e normas em relação às regras e procedimentos que orientam o comportamento e as decisões dos atores sociais na constituição de um regime. Nesse sentido, normas e princípios podem ser considerados variáveis causais básicas dos regimes. Valores compartilhados podem condicionar comportamentos em determinadas áreas temáticas, a exemplo dos princípios amplamente defendidos no seio da integração europeia: a democracia, os direitos humanos e a justiça social (CINI, 2007).

Os regimes também têm mais probabilidade de surgir em condições onde há interdependência complexa e usos e costumes. Os usos e costumes não devem ser vistos como variáveis exógenas dos regimes, mas "eles sustentam e reforçam as pressões associadas ao auto interesse egoísta, ao poder político e aos valores disseminados" (KRASNER, 2012, p.106). A existência de tradições e de padrões regulares de comportamento leva à convergência de expectativas, à confiança entre os atores e, portanto, favorece acordos entre eles. A interdependência favorece a busca de resoluções comuns entre os atores.

Políticas migratórias da União Europeia

Quando se pensa em migração na União Europeia, várias dimensões desse fenômeno podem ser identificadas. A migração no território correspondente a essa comunidade de Estados abrange a livre circulação dos cidadãos europeus através das fronteiras internas da União; o trânsito e residência legal de nacionais de países terceiros; a imigração ilegal e clandestina; o asilo e refúgio; o reagrupamento familiar; a integração de estrangeiros residentes em países-membros, entre outras questões. Todas essas dimensões não poderão ser tratadas em detalhe neste artigo, assim, elas serão analisadas de forma panorâmica dentro da exposição sobre a evolução e da identificação das linhas orientadoras da política de imigração da UE.

A imigração é abordada, atualmente, dentro do Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI) da União Europeia. Este domínio é praticamente todo sujeito à co-decisão (com necessidade de maioria qualificada para as decisões). O JAI inclui não apenas as áreas de imigração e asilo em seu domínio de atuação, mas também as questões de cooperação policial e judicial. Ao longo da história da integração europeia, desde os primeiros acordos entre os países da CEE, foram elaboradas políticas de coordenação a respeito da liberação das fronteiras internas e do controle coordenado das fronteiras externas. Existe, no entanto, uma persistente dificuldade na articulação de uma abordagem comum da imigração e das questões relacionadas à justiça no espaço comunitário. O arcabouço institucional da UE a respeito da imigração é fragmentado e as diretrizes são setoriais (GEDDES, 2013).

Há vários desafios não resolutos devido à sensibilidade que os assuntos tratados apresentam para a ordem interna dos países-membros (Uçarer, 2007; Levanex e Wallace, 2005). A dificuldade em estabelecer uma harmonização também ocorre devido a tensões entre a soberania nacional, que coloca em evidência as diferenças dos sistemas jurídicos e institucionais internos dos países-membros, suas tradições e sociedades; e a necessidade de unificação e centralização das abordagens ligadas à imigração no nível supranacional. Os esforços da UE resultaram em um corpo de políticas aplicáveis nas fronteiras internas e externas do território da União, onde convivem procedimentos institucionais do tipo "comunitário" (exercidos pelas instituições da União) e intergovernamentais.

De acordo com Uçarer (2007), a União Europeia está a caminho de desenvolver um regime complexo de imigração e asilo, onde a preocupação em criar uma "Fortaleza Europeia" é evidente, visto que o acesso a cidadãos de países terceiros torna-se cada vez mais restrito. Conclui-se, então, que não é possível no atual estágio da coordenação dos países-membros falar na existência de um regime migratório europeu, mesmo porque os temas abordados em conjunto, por vezes dentro de um mesmo acordo, são múltiplos. Talvez se possa falar em vários regimes migratórios.

A Europa, historicamente, correspondeu a um território de fluxos migratórios importantes (FAVELL, 2010). A imigração como preocupação política começou a ganhar espaço no pós-guerra, com o deslocamento dos afetados pelos conflitos armados e dos trabalhadores

do leste em direção à parte ocidental do continente, que foram forças imprescindíveis na reconstrução da região (Cesarani e Fulbrook, 1996). Em meados dos anos 1970 e início dos anos 1980 a imigração, asilo, policiamento das fronteiras e cooperação judicial adquiriram um espaço da agenda política coletiva dos países que constituíam a CEE (Lavanex e Wallace, 2005). Foi uma época em que o fluxo de imigrantes provenientes das ex-colônias europeias intensificou-se.

Os catalisadores da cooperação estiveram relacionados à imigração, devido ao aumento dos movimentos entre as fronteiras dos países da Europa ocidental, à intensificação dos fluxos de imigração econômica e do crescimento das demandas de asilo. Nesse sentido, o bloco europeu se preocupava com a manutenção da segurança no interior das fronteiras da CEE, devido ao fato de que a facilidade de trocas comerciais poderia potencializar o crime organizado.

Os estímulos para a cooperação em matéria de imigração também estiveram relacionados à própria integração europeia, devido à lentidão das atividades econômicas em função dos controles nas fronteiras e à aspiração de estabelecer um espaço de livre circulação de pessoas. O Tratado de Roma (1957) já previa a livre circulação da mão de obra. Outro fator fundamental foi o reconhecimento da necessidade de desenvolver medidas comuns para o controle das fronteiras externas ao extinguir o controle nas fronteiras internas, de forma a assegurar a ordem no interior do espaço comum. A partir de todas essas preocupações que apareceram como interligadas na visão da integração europeia, pode-se dizer que há quatro grupos de políticas que sofreram um processo de "europeização" desde então: a política de imigração, a política de asilo, a cooperação policial e a cooperação judicial.

A primeira proposta de cooperação entre os países da então CEE foi o Acordo de Shengen de 1985, que estabeleceu a retirada dos controles fronteiriços entre os países que formavam a comunidade econômica. Em 1990 foi realizada a convenção de Implementação de Shengen, onde foi criado um sistema comum de informações sobre crimes e pedidos de asilo, denominado Sistema de Informação Shengen (SIS). O objetivo do compromisso de Shengen foi desenvolver um policiamento das fronteiras externas de forma conjunta para promover a retirada dos controles internos. Reino Unido, Irlanda e Dinamarca

apresentaram ceticismo em relação ao acordo e não participam plenamente da execução de determinadas medidas. No caso do Reino Unido, alegou-se que essa prática corresponderia à perda da soberania sobre as fronteiras do território. Além desses países que não fazem parte das negociações, atualmente o espaço Shengen inclui membros que não fazem parte da UE: Suíça, Noruega e Islândia. Alguns países que não estão incluídos no acordo, mas que são membros da UE são Bulgária, Croácia, Chipre e Romênia.

O Conselho de Justiça e Assuntos Internos foi criado pelo Tratado de Maastricht (1993) no chamado "terceiro pilar" da União Europeia. Este tratado foi responsável por introduzir elementos para uma união política, notadamente a cidadania, a política comum em matéria de política externa e assuntos internos. O Tratado de Maastricht introduziu uma nova estrutura institucional que foi mantida até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009). Esta estrutura institucional era composta por três "pilares":

1. O pilar comunitário, que correspondia às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar).

2. O pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum, que estava abrangida pelo título V do Tratado da União Europeia (segundo pilar).

3. O pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal, que estava abrangida pelo Título VI do Tratado da União Europeia (terceiro pilar).[2]

O Tratado de Amsterdã (1999) transferiu as políticas de migração e outros assuntos relacionados do terceiro para o primeiro pilar, sendo que permaneceram no terceiro pilar a cooperação policial e judicial. Este tratado também incorporou o Sistema Shengen na estrutura da União Europeia. Dentro da estrutura Shengen, alguns consideráveis progressos foram feitos desde então. Instituiu-se um sistema de determinação do Estado responsável para revisar solicitações de asilo, em substituição à permissão de múltiplas demandas de

[2] Fonte: europa.eu

asilo dentro da União Europeia, além de normas mínimas comuns e procedimentos para os requerentes de asilo. Shengen também fundamentou uma política de visto comum, através da negociação de uma lista unificada dos países dos quais os estrangeiros devem solicitar visto para entrar na UE. O procedimento de atribuição de vistos também foi uniformizado e foram estabelecidas regras comuns em relação às fronteiras externas, com destaque para a existência de controles eficazes em todos os pontos de entrada na EU. Uma das ferramentas no combate à imigração ilegal é a agência Frontex, criada em 2005. A Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas (Frontex) corresponde a um instrumento de gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-membros da União Europeia. Dentro do espaço Shengen os países procuram definir uma política europeia de imigração coerente que possa se beneficiar das consequências consideradas "desejáveis" da imigração legal e combater a imigração ilegal.

As negociações no contexto pós-Maastricht focaram na aplicação de regras comuns para a entrada de cidadãos de países terceiros na União Europeia. O Conselho Europeu recomendou, inclusive, regras compartilhadas de expulsão desses cidadãos. Foi criado um sistema de administração integrado das fronteiras e de política de vistos, um banco de dados biométrico dos solicitantes de vistos e uma política comum na administração dos fluxos de imigração em função de necessidades econômicas e demográficas dos países-membros. Em 2004, o Programa de Haia adotado pelo Conselho Europeu reiterou a importância e as vantagens da abolição das fronteiras internas e da rigidez no controle das fronteiras externas.

O alargamento da UE não apenas expandiu as fronteiras em direção a leste, mas também comprometeu os países que pretendiam se tornar membros a adotarem regras da Justiça e Assuntos Internos antes mesmo do acesso à comunidade europeia. Dessa forma, pode-se dizer que essas políticas tiveram impacto nos países que ainda não participavam do processo de alargamento do bloco.

Como é necessária unanimidade dos países-membros na coordenação e adoção de legislação ou medidas mais efetivas em relação à imigração e aos demais temas contemplados pela JAI, esse tema continua partilhando de um *status* de política

intergovernamental. A soberania dos países deve ser respeitada e há problemas de negociações e acordo devido à sensibilidade do tema em âmbito nacional. A imigração tem se tornado tema prioritário de vários partidos políticos em território nacional. Ao mesmo tempo, os problemas relacionados ao terrorismo e à segurança demandam coordenação e cooperação para além do Estado, pois incluem a discussão de permeabilidade das fronteiras dentro do território da União.

Reflexões finais: algumas problemáticas, desafios e contradições da integração europeia e sua política de migração

O Tratado de Maastricht (1993) estabeleceu uma cidadania da União, situação que tornava todos os cidadãos de um país-membro também cidadãos dos demais países-membros, com direito a voto e possibilidade de se candidatar para o Parlamento Europeu e o mesmo no que se refere às eleições municipais/locais. Além, disso, os direitos desses cidadãos foram expandidos em relação à proteção diplomática de qualquer Estado-membro nas mesmas condições que os nacionais daquele Estado, em caso de ausência de representação diplomática do país de origem no local em que o indivíduo se encontra. Também existe uma proteção jurídica unificada e acessível em todo o território da UE para os cidadãos da União. O Tratado de Lisboa (2009) reafirmou a prioridade da comunidade em estabelecer um espaço comum de liberdade, segurança e justiça.

Contudo, Maastricht prevê que cada Estado-membro determine, de acordo com a própria lei interna de nacionalidade, quem possui a cidadania nacional e de que forma ela pode ser obtida. Essas questões confrontam temáticas relacionadas à definição de identidade, pertencimento à coletividade, cidadania e nacionalidade. Na Alemanha, por exemplo, a cidadania está relacionada ao pertencimento à nação, definida em termos étnicos. Na Grã-Bretanha, por sua vez, há maior aplicação dos princípios *jus soli* na atribuição de cidadania. A concessão de cidadania por um Estado-membro permanece, assim, assunto exclusivo do direito doméstico e possui muitas variações em termos de definição de pertencimento à coletividade nacional de país para país. Apesar da proposta de extensão da noção de pertencimento atribuída aos cidadãos da União, da concepção de uma identidade europeia e de um espírito supranacional de cidadania, é no domínio dos Estados que se

decide a quem a União pertence e quem pertence à União (Cesarani e Fulbrook, 1996), sendo que existem variações importantes para o acesso à cidadania em cada Estado nacional.

As modificações nos conceitos de cidadania e nacionalidade dentro da Europa, através da integração europeia, possuem efeitos nos direitos e controle de imigrantes, assim como na conquista de proteção pelos indivíduos que procuram asilo. A garantia de segurança e mobilidade livre no interior das fronteiras da UE passa pelo reforço das fronteiras externas e pela criação da chamada "Fortaleza Europeia". A existência de direitos específicos aos cidadãos da União e do reforço em matéria do cumprimento dos direitos humanos em território europeu promove uma diferenciação entre os portadores de cidadania europeia e os nacionais provenientes de outros Estados? Pode-se falar de mais direitos para os europeus e mais restrições para os demais indivíduos?

Apesar de o discurso dos direitos universais, promovido pelo sistema internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial, ter garantido direitos antes não acessíveis aos imigrantes, grande parte dessas pessoas não foi incorporada ao esquema formal de cidadania europeia. Essa situação exclui os imigrantes extracomunitários de direitos políticos comparativamente aos outros imigrantes de origem europeia e os coloca em desvantagem em relação aos imigrantes de origem europeia no que se refere ao acesso a serviços públicos e ao mercado de trabalho. Na análise de Corella (2004), a falta de acesso aos direitos políticos é um dos principais fatores responsáveis pela dificuldade de integração dos imigrantes nos países europeus, pois esses indivíduos não podem participar dos processos de tomada de decisão que lhes dizem respeito, nem mesmo no âmbito local.

De acordo com Favell (2010), o processo de integração europeu corresponde a um fechamento da região em relação ao Sul, a partir de uma lógica racialista clara, que promoveu a expansão da UE a leste de forma a suprir as necessidades econômicas com uma população considerada mais facilmente assimilável. Ademais, o sistema migratório europeu diferencia não apenas os imigrantes de países terceiros dos imigrantes europeus, mas também abriga uma distinção entre os próprios cidadãos europeus. Há um grupo de livres circulantes que encarna o entusiasmo de uma Europa cosmopolita e pós-nacional e

um grupo de originários dos países do leste e centro da Europa, que participa da construção do espaço europeu de circulação, mas ocupa os mesmos postos no mercado de trabalho tradicionalmente destinados aos imigrantes não-europeus no período pós-guerra.

O reforço das fronteiras e a rigidez cada vez maior no controle da entrada de imigrantes extracomunitários tem sido uma das prioridades da cooperação entre os países-membros, sem a complementação de projetos de maior integração dos estrangeiros residentes na UE. Esse posicionamento, aliado à crise econômica que atinge o continente, promove uma diferenciação crescente entre europeus e cidadãos extracomunitários, repercutindo no âmbito individual e nacional. Os imigrantes, sobretudo os que permanecem em situação ilegal, são frequentemente marginalizados da sociedade, sofrendo preconceito, xenofobia, racismo e atos de violência. A questão da imigração tem sido politizada em diferentes níveis de eleições e proporcionado clivagens eleitorais baseadas em valores, como o etnocentrismo, o conservadorismo social, a religião e a exaltação de particularismos culturais. O aumento do controle das fronteiras não tem acabado com os fluxos de imigrantes, só tem os tornados mais problemáticos e desafiadores para os que se arriscam a entrar em terras europeias de forma clandestina, inclusive colocando em risco suas vidas (FAVELL, 2010).

Grandes problemas humanitários são potencializados pela expulsão de estrangeiros ilegais. Há uma ambiguidade clara em relação ao posicionamento da União Europeia em relação aos direitos universais do homem e o tratamento dos imigrantes clandestinos. A instituição reforça cada vez mais os valores dos direitos humanos dentro de suas fronteiras, mas não emprega a mesma prudência e preocupação em relação aos imigrantes clandestinos. Exemplo disso são as expulsões em massa, a proliferação de “áreas de espera” e de “centros de retenção” ao longo do continente (Wacquant, 2012).

De acordo com Cini (2007) “while the EU attempts to liberalize the freedom of movement within its territory, it does so by applying potentially illiberal policies at its borders and by advocating such policies in its relations with third countries”(CINI, 2007, p.316).

Ao mesmo tempo em que existe o maior controle da entrada dos imigrantes ilegais, são eles que, em sua maioria, ocupam empregos precários do mercado secundário, não

tomados pelos europeus, estruturando boa parte da economia europeia, pois liberam os empresários e outros profissionais atarefados para realizarem suas atividades diárias. Além disso, são pagos com salários inferiores e não exigem melhores condições de trabalho, proporcionando maiores lucros às empresas (FAVELL, 2010).

O controle reforçado e a unificação dos procedimentos e regras de concessão de asilo podem colocar os refugiados em situações preocupantes. A limitação da demanda de proteção de asilo aplicada apenas a um país do bloco pode significar a redução das chances do indivíduo para obter asilo. Isso porque, em primeiro lugar, há uma diminuição global clara do número de países que poderiam conceder asilo àquele individuo. Em segundo lugar, porque geralmente o solicitante de asilo deposita seu pedido no primeiro país com que consegue estabelecer contato, não necessariamente naquele país que mais se adéqua a suas demandas e necessidades de proteção (El-Enany, 2013). A análise de El-Enany também chama a atenção para o impacto do controle das fronteiras na concessão de asilo. Existe uma desconexão entre o asilo e as autoridades das fronteiras, que não se preocupam em discernir os imigrantes clandestinos das pessoas que estão fugindo de ameaças aos direitos fundamentais em seus países de origem.

Ademais, desde os ataques terroristas de 11 de setembro, a União Europeia opera através de um sistema que obriga as companhias aéreas a transmitir informações de todos os passageiros às autoridades do destino desses voos. “This is worrying from the perspective of asylum because ‘profiling and behavioural techniques aimed at identifying potential security threats may inadvertently target asylum-seekers; the fear and desperation leading to flight are easily mistaken by security officers from risk factors leading to denial of boarding’”(El-Enany, 2013, p. 181).

Claramente a integração europeia e as políticas de migração implementadas de forma coordenada entre os Estados-membros enfrentam desafios e problemáticas relacionadas ao comprometimento da União Europeia com os direitos humanos e com os princípios democráticos face à criação da “Fortaleza Europeia”. O Projeto Europeu deve articular a segurança no interior de suas fronteiras com a proteção dos imigrantes extracomunitários

contra ações arbitrárias, garantido as liberdades civis desses indivíduos e impedindo atos de violência contra eles (CINI, 2007).

De forma complementar, deve-se combater o racismo, a xenofobia e a marginalização das minorias étnicas nos territórios nacionais. São processos que, evidentemente, não são fáceis de serem alcançados e exigirão cada vez mais a ampliação da cooperação entre os países-membros e o estabelecimento de negociações e acordos com os países de origem dos imigrantes.

A União Europeia possui a aspiração de constituir uma comunidade pós-nacional, que ultrapasse as dimensões econômicas e sociais da integração e produzam uma unidade política e cultural de extensão continental. Nesse sentido, a dimensão simbólica e subjetiva da integração é de suma importância para a introdução de uma identidade europeia no seio das comunidades nacionais. De que forma poderia a criação de uma identidade europeia se relacionar com a condução das políticas migratórias da instituição? Em que medida a exclusão dos imigrantes extracomunitários estabelece uma nova definição de "nós" e dos "outros" na percepção dos europeus?

Normas, princípios, regras e procedimentos não estão em elaboração e atividade apenas no âmbito governamental, mas perpassam o nível simbólico e subjetivo. Pensando em estabelecer uma analogia com a teoria de Rosenau (2004) a respeito da ordem mundial, poder-se-ia identificar a existência de três níveis fundamentais de atividade na sustentação da atual ordem na UE: o nível ideacional ou intersubjetivo, o nível objetivo ou comportamental e o nível político ou agregado onde se situa a governança. Existe um processo de retroalimentação e interação de valores, projetos, visões de mundo e estabelecimento de regras que perpassa todos esses níveis, atingindo desde o nível individual até as instituições internacionais. No caso da Europa, parece que esse processo está conduzindo a região em direção a uma reelaboração de sua identidade. Em que direção esse processo estaria levando o velho mundo?

Bibliografia

BAGANHA, M. I. (2005), Política de imigração: a regulação dos fluxos. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.73, p. 29-44.

BATTJES, H. (2006), In:_____European Asylum Law and International Law. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 1-42.

BRITO, F. (2011), A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. In: CEDEPLAR, UFMG.

CESARANI, D; FULBROOK, M. (1996), Citizenship, Nationality and Migration in Europe. Londres: TJ Press, 225 pp.

CINI, M. (2007), In: _____. European Union Politics. Oxford: Oxford University Press, p. 1-10.

CORELLA, A. S. (2004), A integração dos imigrantes na União Europeia: o exemplo da Estanha. Prim@ Facie Revista de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, vol. 3, n. 5, p. 26-38.

EL-ENANY, N. (2013), The EU Asylum, Immigration and Border Control Regimes: Including and Excluding the "Deserving MigrantEuropean Journal of Social Security", vol. 15, n.2, p. 171-186.

FAVELL, A. (2013/2), Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe. Politique Européenne. n.31, p.33-64.

GEDDES, A. (2013), Migração internacional no presente e futuro da União Europeia. Cadernos Adenauer, XIV, n.1, p. 43-63.

GONÇALVES, A. (2011), Regimes internacionais como ações de governança global. Meridiano, vol. 12, n. 125, p. 40-45, mai-jun.

GRUPPELLI, J. L; SALDANHA, J. M. L. (2007), A União Europeia e os direitos humanos dos imigrantes extracomunitários. Revista eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 2, n. 3, nov.

HERNÁNDEZ, B; LEBRET, P. (2012), "La cooperación europea en materia de inmigración: el caso de España y la comunidad latinoamericana". Revista de Estudios Sociales, Bogotá, n.42, p.80-92, abr.

KOOPMANS, R; STATHAM, P. (1999), Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, multiculturalism and the collective claims-making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany. American Journal of Sociology, vol. 105, n. 3, p. 652-696.

KRASNER, S. .(2012), Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 20, n. 42, p. 93-110, jun.

LAVANEX, S; WALLACE, W. (2005), Justice and Home Affairs. In: WALLACE, H; WALLACE, W; POLLACK, M. A. Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, p. 455-480.

LEÃO, A. V. (2010), Migrações e governança regional: a lei de imigração da União Europeia e na Alemanha. In: VI Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE, Nov.

LEÃO, A. V. (2011), Governança regional das migrações: a lei de imigração na União Europeia, Alemanha, Áustria e Suíça. In: III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Jul.

LEJEUNE, J. (2005/2), L'Europe contrôle des familles immigrées. Plein droit, n. 65-66, p.37-41.

MOULIN, C. (2011), Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.26, n.76, São Paulo, Jun.

RIBEIRO, R. (2012), Cidadania e imigração da União Europeia: a força das fronteiras nacionais. In: VII Congresso Português de Sociologia, Universidade do Porto, jun.

REIS, R. R. (2004), Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.19, n. 55, p. 149-164, jun.

ROSENAU, J. (2000), Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J; CZEMPIEL, O. Governança sem Governo. Ed. UnB, p. 11-46.

UÇARER, E. M. (2007), Justice and Home Affairs. In: CINI, M. European Union Politics. Oxford: Oxford University Press, p. 304-320.

WACQUANT, L. (2012), "Extirpate and expel: on the penal management of postcolonial migrants in the European Union". Journal of Political Studies, n.5, p.33-40, Dez.

WEIDENFELD, W; WESSELS, W. (1997), Europe from A to Z: Guide to European Integration. Office for Official Publications of the European Communities, 266 pp.