

## Políticas migratórias na UE: entre a estratégia do poder soberano e a cooperação compartilhada

### *Migration policies in the EU: between the sovereign power strategy and shared cooperation*

ANA PAULA MOREIRA RODRIGUEZ LEITE<sup>1</sup>, THAUAN SANTOS<sup>2</sup> & CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES<sup>3</sup>

**Resumo:** As políticas migratórias da UE são caracterizadas como estratégicas, nas quais os interesses securitários da Comunidade são priorizados. A lógica de tais políticas consiste na regulação a partir das fronteiras sob dois mecanismos dispostos em normativas comunitárias: o Acordo de Schengen e o Tratado de Amsterdã. No decorrer da Primavera Árabe, em especial, o fluxo de refugiados somou-se ao de imigrantes irregulares, denunciando as lacunas existentes na gestão das fronteiras europeias em termos estratégicos e também humanitários. O aporte metodológico utilizado da análise comparada nos permite identificar as distorções entre documento e prática no que se refere ao Tratado de Amsterdã e o Acordo de Schengen na gestão de fronteiras. Nossa hipótese é de que o aumento do fluxo de refugiados geraria uma crise institucional na qual o poder soberano se sobreporia ao poder supranacional.

**Palavras-chave:** União Europeia, fluxo de refugiados, gestão de fronteiras.

**Abstract:** EU migration policies are characterized as strategic, in which the securitization interests of the Community are prioritized. The logic of such policies is to regulate from the borders under two mechanisms set out in Community legislation: the Schengen Agreement and the Treaty of Amsterdam. During the Arab Spring, in particular, the influx of refugees added to irregular migrants, stressing the shortcomings in the management of European borders in strategic and humanitarian terms. The methodological approach used in the comparative analysis allows us to identify the distortions between document and practice regarding the Treaty of Amsterdam and the Schengen Agreement on border management. Our hypothesis is that increasing the flow of refugees would create an institutional crisis in which sovereign power would replace supranational power.

**Keywords:** European Union, Refugee flows, border management.

Recebido em:  
30 de Janeiro de 2018

Received on:  
January 30, 2018

Accepted on:  
5 de Maio de 2018

Accepted on:  
May 5, 2018

DOI: 10.12957/rmi.2017.32577

<sup>1</sup> Doutora em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN). **Endereço para correspondência:** Av. Pasteur, 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. **E-mail:** [a.paulamlr@gmail.com](mailto:a.paulamlr@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Planejamento Energético pela UFRJ. Professor da Escola de Guerra Naval (EGN). **E-mail:** [santos.thauan@gmail.com](mailto:santos.thauan@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em História Comparada pela UFRJ. Professora Adjunta da Escola Superior de Guerra (ESG). **E-mail:** [cintisandes@gmail.com](mailto:cintisandes@gmail.com)

## 1. Introdução

Na União Europeia a imigração passou a fazer parte da agenda *high policy*, que resultou na elaboração de políticas comuns que servem de diretrizes para as políticas domésticas dos Estados Membros. Tais políticas, além do caráter estratégico, também estão respaldadas sobre as medidas protetivas do refúgio do Direito Internacional. Mais especificamente, na Convenção de Refugiados de 1951 e, em âmbito Comunitário, na Convenção de Dublin, de 1990, a qual determina pontos a serem seguidos pelos Estados Membros que convergem nos objetivos da Segurança Humana.

Baseados na distinção entre cidadãos europeus e estrangeiros, as políticas migratórias são concebidas seguindo a lógica de segurança, baseada no estabelecimento de dificuldades de entrada – o que constitui a chamada “fortaleza europeia”, apoiada em dois mecanismos que são pilares da política migratória comunitária: o Acordo de Schengen e o Tratado de Amsterdã. Dentro da fortaleza, regida por Schengen, garante-se a livre circulação de pessoas pela supressão de fronteiras internas. Todavia, às margens dessa fortaleza, estabelecem-se controles

rígidos de fronteiras, regulamentados pelo Tratado de Amsterdã.

Muito embora haja interesse em se conjugar questões estratégicas e humanitárias, percebemos que a revisão do Acordo de Schengen é o *locus* onde reside o interesse tanto de Estados quanto da Comunidade para uma nova política migratória de matriz securitária<sup>4</sup>. Pretende-se, por meio desse artigo, expor as distorções entre a aplicabilidade dos termos de Schengen e Amsterdã, que geram práticas arbitrárias de controle fronteiriço, gerando dissensões no interior da Comunidade.

As instituições comunitárias se encontram entre a atuação conforme as bases jurídicas dos tratados constitutivos e a pressão dos Estados que sentem a segurança ameaçada, sobretudo após 2011, com o aumento do fluxo de refugiados. Neste contexto, além da revisão de Schengen, percebemos que, apesar da comunitarização<sup>5</sup> que o

---

<sup>4</sup> - Uma política migratória de matriz securitária tem como fator preponderante a lógica estratégica de segurança dos Estados, não levando em consideração a questão da segurança humana prioritariamente.

<sup>5</sup> A necessidade de criação de um espaço de Livre Circulação dentro da UE surge como prioridade para a integração regional e a criação da Cidadania Europeia Comum. A partir de então, com o exemplo de Schengen, a União Europeia sentiu a necessidade de agregá-lo ao seu espaço jurisdicional, tendo em vista o crescimento da imigração irregular. Sendo assim, em 1999, a UE integrou ao seu arcabouço jurídico a cooperação do Acordo de Schengen, instrumentalizado por meio de um protocolo anexo ao Tratado de Amsterdã. Ambos

Acordo propõe, a crise reside no limiar existente entre a intergovernabilidade e a supranacionalidade.

## 2. *Concepções acerca dos fluxos migratórios*

Os fluxos migratórios, enquanto reflexos das diferenças econômicas e estruturais entre os países, geram, na maior parte das vezes, um direcionamento sul-norte. O continente europeu, ao longo dos séculos XX e XXI, presenciou a inversão dos fluxos. Nos períodos em que a região esteve envolvida em conflitos, passou pela etapa da emigração, bem como por uma fuga de indivíduos solicitantes de refúgio em diversas partes do mundo. No pós-Segunda Guerra, a recuperação econômica, a construção de Estados de Bem-Estar Social e o favorável desenvolvimento econômico e social promovido pelos países, bem como a formação da União Europeia (UE), foram fatores que tornaram a região mais atrativa para um grande contingente de pessoas, as quais foram responsáveis por reverter o fluxo e tornar a região um polo de imigração e refúgio.

Com a reversão deste fluxo, foi necessário pensar em novas políticas migratórias que atendessem aos interesses da UE e dos Estados. Nesse

caso, prevaleceu o argumento da segurança, baseado no temor do colapso do Estado de Bem-Estar. No entanto, os Estados são soberanos para criar políticas migratórias conforme suas concepções, de forma mais restritiva ou seletiva, atendendo os objetivos de segurança nacional. Lembrando que, após a adoção de políticas comunitárias comuns, a questão migratória é gerida seguindo os preceitos de um partilhamento das competências.

Huysmans (2000) discorre sobre a securitização da imigração que atende ao projeto da integração regional, e como a executam por meio de dois discursos que induzem a percepção da imigração como ameaça real. Um discurso, o *welfarechauvinism*, consiste em disseminar, por meio de discursos alarmistas, o temor econômico, ou seja, um meio de “introduzir critérios de identidade cultural numa arena em que o pertencimento é determinado com base em critérios de políticas sociais, tais como a saúde, idade, deficiência e emprego” (Huysmans 2000, p.768). O outro discurso gira em torno do que a Escola de Copenhague classifica como *identidade societal*, segundo a qual o projeto supranacional de integração forma uma comunidade capaz de forjar uma identidade que se opõe às demais.

Jürgen Habermas (2008), que argumenta sobre a busca de proteção das conquistas econômicas apoiada sobre o empobrecimento de outras regiões, classificando o ato como chauvinismo do bem-estar. Apesar do discurso em prol do gerenciamento global das migrações internacionais estar contido, na prática consiste em políticas excludentes sem ações contundentes que visem a diminuir as fragilidades na origem, e que se tornam fatores de repulsão.

Mas a questão migratória sofre com o dilema entre a necessidade de mão de obra e a segurança que se pretende atingir (*trade off*). Com a mudança na pirâmide etária da Europa, percebemos que há um número expressivo de idosos dependentes dos sistemas de seguridade social. Este, por sua vez, é subvencionado pela carga tributária adquirida nos setores produtivos, em que o adulto é a mão de obra, a qual está numericamente inferior aos idosos. Quando se projeta o futuro, a situação é mais alarmante, pois a estimativa é que os números de crianças e de recém-nascidos tendam a despencar. Logo, há um déficit demográfico produtivo capaz de gerar renda que viabilize a economia de forma satisfatória. Segundo alguns demógrafos, uma saída para a Europa seria “abrir as portas” para a imigração. Porém, não há unanimidade quanto à solução da questão.

Baseiam-se em três argumentos, conforme Vidal (2013). O primeiro é que a entrada maciça de imigrantes traria problemas de coesão e, conseqüentemente, xenofobia. Em segundo, o Estado necessitaria de meios materiais para o empreendimento de políticas de integração eficazes. E, por fim, os imigrantes também envelhecem e tendem a acompanhar, ao longo das gerações, as taxas de natalidade da população autóctone. Na verdade, embora caibam divergências, ainda prevalece no âmbito institucional a premissa da imigração regular como forma de solução da demografia, contanto que de forma seletiva e gerenciada de forma equilibrada pelos países.

Neste contexto, chegamos a um ponto fulcral e vulnerável da política migratória e que algumas vezes gera questionamentos. O recrudescimento da vigilância de fronteiras permite uma maior seleção de pessoas que podem preencher os requisitos de entrada exigidos por cada país. Na verdade, ele passa por controles questionáveis, sobretudo após o 11 de setembro de 2001, mas que ao longo do tempo foram se pulverizando, tendo mais aceitação. O recrudescimento, na verdade, visa a coibir a imigração irregular, mas, como veremos adiante, mesmo frente a mudanças na política migratória, a UE

ainda não conseguiu atingir o objetivo de construção de uma Europa fortaleza que seja eficaz no controle dos fluxos irregulares.

A política migratória comum trata tanto das migrações voluntárias – dentre eles, os migrantes econômicos –, como das migrações forçadas – como é o caso dos refugiados, nosso estudo de caso. Aqui, faremos uma apresentação dessa política e sua evolução ao longo do tempo para termos o suporte jurídico que apoiará nossa discussão teórica posterior. Cabe lembrar que as políticas migratórias comuns passam a ser discutidas na União Europeia após a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, após a implementação da união política, sendo necessária uma análise pelos Tratados a fim de evidenciar a evolução das políticas.

### ***3. Referências normativas para os fluxos migratórios***

Com assinatura do Tratado de Maastricht (1992), estabeleceram-se os três pilares da Comunidade: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal. Seu principal objetivo foi regulamentar o mercado único, porém, seria necessário aprofundar os mecanismos de suporte para a sua execução. Os segundo e terceiro pilares

são importantes para a nossa compreensão, pois neles a questão migratória foi discutida. Anos mais tarde, com o Tratado de Amsterdã (1997), houve a incorporação do Acordo de Schengen pela União Europeia, que era a base do 3º pilar, com objetivo de futura criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Com isso, a estrutura de pilares foi desmantelada.

O primeiro pilar é constituído pela Comunidade Europeia, pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e pela Euratom e diz respeito aos domínios em que os Estados-Membros exercem, conjuntamente, a sua soberania através das instituições comunitárias. No âmbito deste pilar, é aplicável o processo designado por “método comunitário”, que envolve três etapas: proposta da Comissão Europeia, adopção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e controlo da observância do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça.

O segundo pilar instaura a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), prevista no Título V do Tratado da União Europeia, que substitui as disposições constantes do Acto Único Europeu e prevê que os Estados-Membros possam empreender acções comuns em matéria de política externa. Este pilar implica um processo de decisão intergovernamental que recorre,

em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade. O papel da Comissão e do Parlamento é limitado e a jurisdição do Tribunal de Justiça não se aplica a este domínio.

O terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), prevista no título VI do Tratado da União Europeia. A União deve levar a cabo uma acção conjunta para proporcionar aos cidadãos um nível elevado de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça. O processo de decisão é igualmente intergovernamental. (EUR-Lex, 2010, s.p.)

Após Maastricht, temos uma nova diretriz para o tratamento das migrações. Implícita na construção da Política Externa Comum, a PESC foi implantada a ser gerida de forma intergovernamental sobre temas de interesse comum. A acção comunitária é um estágio superior, caso não haja soluções concretizadas no âmbito dos Estados. O princípio da subsidiariedade atua por meio do Conselho Europeu na chegada da unanimidade para uma aplicação comunitária de leis. Contudo, levando-se em consideração que as decisões do Conselho espelham as dos Estados, podemos perceber que ainda são estes que decidem no âmbito da PESC. Com base na estrutura de pilares, as políticas

de imigração e asilo ficaram resguardadas no terceiro pilar, de competência dos Estados, e podendo passar pela subsidiariedade do poder supranacional.

Com as mudanças conjunturais e o advento das novas ameaças que incluíram a imigração irregular nesta categoria, bem como sua criminalização, o Tratado de Amsterdã (1997) é assinado de modo a ratificar alguns termos do Tratado sobre a União Europeia (TUE) como forma de trazer uma maior comunitarização de políticas, ente elas a migratória. As políticas de imigração e asilo saíram da alçada do terceiro pilar, onde as decisões eram tomadas por unanimidade, e passaram para o primeiro pilar, onde o processo decisório era por maioria qualificada. O objetivo era a busca de maiores ganhos na formulação de políticas migratórias mais abrangentes, reguladas pelo componente supranacional – fatores que determinaram a admissibilidade do Acervo de Schengen à UE e a posterior criação do Espaço de Segurança, Justiça e Liberdade (ESJL) por meio da Convenção de Schengen.

Para a execução das mudanças previstas no Tratado de Amsterdã, convocou-se a reunião do Conselho de Tampere (1999), para a criação das bases da política comum de asilo e imigração. Nesta

reunião, estabeleceram-se pontos a serem executados, a saber: a parceria com os países de origem, a instituição de uma base comum para o Sistema Comum Europeu de Asilo, e a gestão dos fluxos. Em Tampere, admitiu-se a problemática migratória, no sentido em que referendam que o ESJL criado não seria exclusivo dos cidadãos comunitários. A partir de então, tornar-se-ia polo de atração, e a Comunidade teria o dever de assegurar a liberdade também às pessoas em situação de refúgio em consonância a Convenção de Genebra (1951), e o Protocolo de Nova Iorque (1967). A política comum de asilo viria acompanhada do controle efetivo das fronteiras externas para frear a imigração irregular e crimes transnacionais associados. Expressa, portanto, uma abordagem estratégica em proteção à soberania das fronteiras, aliada a uma abordagem humanitária na garantia da promoção dos Direitos Humanos dos refugiados e imigrantes.

A parceria com os países de origem como forma de ação global para questões que envolvam o desenvolvimento econômico e humano consiste em estratégia de contenção dos fluxos. Considera-se aqui, portanto, que a chave para a solução seria a contenção dos fatores de repulsão, pois “o contexto do desequilíbrio é aquele onde nascem os movimentos migratórios e onde se

encontram suas causas mais profundas” (Vidal, 2013, p.45).

O Sistema Comum Europeu de Asilo (2008) foi criado em consonância ao disposto no Direito Internacional por meio da Convenção de Genebra (1951), em sua totalidade e em destaque o princípio de *non refoulement*, ou seja, o compromisso adotado pelos Estados da não devolução de refugiados aos seus países de origem. Fica claro que, ao se tornar signatário, assume-se o compromisso da não seletividade e da admissibilidade por questões humanitárias. Esse princípio resguarda o direito do refugiado de deslocamento, sem que seja devolvido à situação de caos que gerou sua fuga. Verifica-se que a Convenção busca frear medidas unilaterais dos Estados em relação ao fluxo de refugiados na preservação da vida humana e do seu direito de mobilidade.

A Convenção de 1951 está sob a alçada do Direito Internacional. Para uma política de asilo da UE, era necessária uma convenção própria, definida sob o Direito Comunitário, nos mesmos moldes humanitários que atendessem às particularidades da Comunidade. Nesse contexto, foi assinada a Convenção de Dublin (1996), que responsabiliza o Estado pela análise do pedido de asilo apresentado em um Estado-Membro.

Mediante à ausência das fronteiras internas que implicaria na mobilidade do refugiado na área de Schengen, a particularidade da Convenção reside na obrigatoriedade de o refugiado permanecer dentro das fronteiras do Estado de entrada, caso contrário, ele é considerado irregular ao extrapolar os limites fronteiriços, sendo devolvido ao país de concessão do *status* de refugiado.<sup>6</sup>

Por esse sistema, ficou acordada uma prática única a ser cumprida pelos Estados Membros na concessão do *status* de asilo aos solicitantes. A Comissão sugere ao Conselho que busque os subsídios necessários nas convenções pertinentes, no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no Plano de Ação de Viena e em outras organizações, para a conciliação de interesses dos Estados e das questões humanitárias. As normas comuns se referem ao acolhimento e devem ser igualitárias para que se alcance o processo comum de asilo. Ainda neste termo de Tampere, vislumbrou-se a possibilidade de criação de um fundo que pudesse ser utilizado caso ocorresse uma situação humanitária emergencial, em que a UE sofresse com a entrada massiva de refugiados, bem

como da criação de um sistema próprio de identificação dos solicitantes, o Eurodac.

Por este, adota-se um sistema de comparação das impressões biométricas dos solicitantes de asilo, que atuará em consonância ao disposto no regulamento de Dublin II. Em outras palavras, o refugiado solicita asilo em determinado país e este deverá recolher as identificações e disponibilizar em um sistema o qual os demais países deverão ter acesso. Na verdade, facilita a identificação do país de acolhida para a comunidade. Essa questão da primeira acolhida, no entanto, é referendada nas convenções e em nosso estudo de caso voltaremos à discussão da mesma.

Sobre a gestão de fluxos migratórios, o Conselho determinou que se criasse a política de concessão de vistos para o efetivo controle em fronteiras externas, que também deveriam ser comuns. Essa gestão, no entanto, só seria eficaz caso fosse tratada levando-se em consideração a cooperação com países de origem e de trânsito e na divulgação das condições necessárias para a imigração regular. Ainda assim, essa cooperação visa também a fornecer subsídios a estes países para que desenvolvam fatores que pudessem promover o regresso de imigrantes, bem como a coibição do tráfico de pessoas.

---

<sup>6</sup>Essa medida parece ser uma forma de “conter” a mobilidade na UE, garantindo, basicamente, que eles fiquem nos países do Sul, que é por onde a maioria dos refugiados chega.

Para a coibição da imigração irregular, no entanto, caberia o combate do tráfico e contrabando de seres humanos sustentados por quadrilhas de coiotes, por meio de punições aos crimes cometidos na travessia em atuação conjunta entre Estados e o Serviço Europeu de Polícia (Europol).

Para que a gestão fronteiriça surtisse efeitos positivos, o Conselho recomendou a reciprocidade das medidas cooperativas entre os membros e a breve associação daqueles Estados que, porventura, viessem a fazer parte da Comunidade em um futuro alargamento, bem como a aceitação dos termos de Schengen. Mais especificamente, o Conselho destaca o compromisso de fortalecimento da cooperação entre Itália e Grécia no monitoramento dos mares Adriático e Jônio para o combate ao tráfico de pessoas. Em 2005, a UE colocaria em prática a cooperação entre os países envolvidos nas migrações internacionais, tornando as ações de caráter mais global. Com isso, criou três diferentes áreas de atuação: gestão da migração “legal”, prevenção e redução da imigração “ilegal”, e relação entre migração e desenvolvimento.

De acordo com Vidal (2013), há um novo ponto de inflexão para a política migratória comum, em 2008. Um documento formulado pela Comissão,

intitulado “Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos”, traria também três norteamentos para a execução dos planos de ação: “prosperidade e imigração”, “solidariedade e imigração” e “segurança e imigração”. Estes três grupos buscavam trazer uma maior coesão social quando da inserção de imigrantes no mercado de trabalho no destino, a solidariedade entre os países envolvidos na migração, bem como atrelar a questão dos controles fronteiriços e o combate ao tráfico de seres humanos aos problemas de segurança.

Desde Maastricht, a UE vem buscando melhorar ou, talvez, ajustar suas políticas migratórias, mediante as mudanças conjunturais capazes de promover efeitos no fenômeno. O fato de as migrações internacionais serem dinâmicas promove, a todo tempo, uma mudança nos mecanismos de gestão adotados pela Comunidade, tendo em vista sua segurança. O Pacto para a Imigração e Asilo (2008) reafirma todos os pontos até então adotados sobre a regulamentação e coibição da imigração regular, baseados nos processos de cooperação, trazendo como novidade a necessidade do enquadramento jurídico da questão de asilo, que contemplasse a realidade europeia como Comunidade.

A partir de então, a questão de asilo toma uma nova dimensão e faz-se necessária a adoção do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), por meio do qual normas comunitárias foram instituídas e que, aplicadas de forma cooperativa, objetivava tornar o processo de concessão de asilo mais justo e uniforme em toda a União Europeia. Adicionando um reforço de segurança no ESLJ por meio do EUROSUR, que consiste em um Sistema de Vigilância das Fronteiras, coadunado aos trabalhos do Frontex, que recebeu também novas atribuições.

Trata-se de um documento de caráter duplo: humanitário e estratégico, pois busca conciliar os interesses comunitários, bem como dos solicitantes de refúgio. No âmbito estratégico, destaca-se pela permanência dos objetivos cooperativos com países de trânsito e de origem, argumentando sobre a promoção de uma política global de migrações, por meio de acordos bilaterais com o sul do Mediterrâneo e parceiros orientais.

Com o aumento do refúgio a partir de 2011, a Europa vem tentando coordenar forças, atuando dentro do escopo da segurança dos Estados, que em grande parte são signatários da Convenção de 1951 do Direito Internacional, bem como do Regulamento de Dublin

adotado pela União Europeia na forma de atender a especificidade no que diz respeito aos Direitos Humanos desse grupo no âmbito do Direito Comunitário. No entanto, como vimos anteriormente, o enorme fluxo e a vulnerabilidade de alguns Estados em lidar com a situação colocou em evidência a predominância dos objetivos de segurança da Comunidade, sobrepondo-se aos interesses dos refugiados.

É necessário que a segurança dos Estados e, conseqüentemente, da UE, não esteja voltada para os interesses da região. Levar em conta a questão da Segurança Humana como fator preponderante, e não como fator secundário, da Segurança Estatal para a gestão da crise, voltaria as atenções aos problemas originários e que requerem ações globais contundentes. Mas, ao contrário, Estados buscam superar a crise criando mecanismos de controle que favorecem a própria segurança em detrimento da segurança humana. Por um lado, refugiados são submetidos a controles ou ações não previstas nos acordos e legislações; por outro, o cidadão nacional tem seu direito de livre circulação cerceado pela política de fechamento das fronteiras, em detrimento de políticas de cooperação em escala global que visem pôr um ponto final nos fatores de repulsão.

Milesi (2007) aponta que o processo de securitização da questão, em detrimento da efetivação dos conceitos da dignidade humana e da quebra de barreiras propostas em planos, pactos e acordos no plano doméstico e internacional cria, de fato, um dissenso entre os tratados e as práticas interestatais. Os documentos assinados, nos quais os migrantes são sujeitos com direito de livre circulação e proteção tratam também de diferenciar os nacionais e os estrangeiros, a despeito do comprometimento de tratar a especificidade do imigrante como pessoa humana.

Entretanto, as indagações que fazemos na atual conjuntura da União Europeia são quase impossíveis de serem respondidas imediatamente: como gerenciar o enorme fluxo de refugiados no interior das fronteiras dos Estados? Esse gerenciamento consegue conjugar o aspecto estratégico e humanitário? As medidas altamente restritivas impostas pela UE são politicamente incorretas no Sistema Internacional, no que concerne ao controle de fronteiras? Qual aspecto da política migratória da UE, seja estratégico ou humanitário, está levando ao insucesso das medidas?

Podemos responder algumas questões hipoteticamente, estabelecendo algumas ponderações. A Comunidade, ao não conseguir frear a entrada de refugiados

em seu território, evidenciou problemas no alcance dos objetivos de sua política de gestão de fronteiras, criada em um contexto no qual não se previa a eclosão de uma crise humanitária no seu interior. Esse sistema de gerenciamento passa por mudanças que atendem ao desafio da solução da crise em curto prazo e projeções em médio ou longo prazo. Conforme demonstramos, as instituições têm trabalhado de forma contundente nessa esfera.

#### *4. Considerações Finais*

No contexto internacional percebemos muitas críticas de organizações internacionais e outros países, mas pouco empenho no auxílio por parte destes à crise humanitária na União Europeia e nos países de trânsito de refugiados. Percebemos ações das Organizações Internacionais (OIs) e dos movimentos civis, como os Médicos Sem Fronteiras (MSF), mas não há um mecanismo global de auxílio à União Europeia na condução da crise. Lembrando que não há insucesso no gerenciamento de aspectos estratégicos e humanitários, mas sim na lógica em que estão baseados. A lógica das migrações internacionais demanda medidas globais, que implicam a atuação na prevenção dos fatores de repulsão. Enquanto houver conflitos na Síria e em outros países, ou mesmo a presença de grupos

extremistas responsáveis por dizimar populações e proliferar o medo e a insegurança, o fluxo de refugiados não irá cessar.

Ao tratar a questão somente sob o prisma humanitário, a UE vê a dificuldade política da questão migratória se imiscuir nos âmbitos supranacionais e intergovernamentais. Os Estados alegam a incapacidade de manter níveis aceitáveis de manutenção de um grande fluxo de refugiados dentro de suas fronteiras e exercem cada vez mais pressões às instituições comunitárias. Esbarra-se então no princípio de soberania dos Estados em relação ao gerenciamento das fronteiras em caso de segurança.

Embora haja interesse em se conjugar questões estratégicas e humanitárias, percebemos que a revisão do Acordo de Schengen é o *locus* onde reside o interesse, tanto de Estados quanto da Comunidade, para uma nova política migratória de matriz securitária. Uma vez que percebemos que as ações empreendidas passam pela implementação de tecnologia no controle fronteiriço e nas medidas e sanções aplicadas aos Estados Membros que não cumprirem às determinações do Código de Fronteiras Schengen, percebemos a disposição clara da Comunidade na construção da tão sonhada Europa Fortaleza.

---

### **Referências Bibliográficas**

EUR-Lex.europa.eu. Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas — Frontex (2004). *EUR-Lex.europa.eu*, 02/05/2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:133216>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

EUR-Lex.europa.eu. Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias - Convenção de Dublin (Regulamento de Dublin). *EUR-Lex.europa.eu*, 19/08/1997. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A41997A0819(01))>. Acesso em: 01 mai. 2016.

EUR-Lex.europa.eu. (2010). EU internalsecuritystrategy. *EUR-Lex.europa.eu*, 21/09/2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:jl0050>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

EUR-Lex.europa.eu. (1985). O espaço e a cooperação Schengen. *EUR-Lex.europa.eu*, 03/08/2009. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l33020>>. Acesso em: 11 set. 2009.

EUR-Lex.europa.eu. (2014). Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo (2008). *EUR-Lex.europa.eu*, 11/09/2014. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

EUR-Lex.europa.eu. (2015). Política externa e de segurança ao nível da UE. *EUR-Lex.europa.eu*, 08/12/2015. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:ai0025>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

EUR-Lex.europa.eu. (2010). Tratado de Maastricht sobre a União Europeia. *EUR-Lex.europa.eu*, 15/10/2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

Frontex (2014). Frontex launches joint Operation Triton. *Frontex.europa.eu*, 31/10/2014. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Convenção IV, Convenção de Genebra relativa à proteção das pessoas civis em tempo de guerra, de 12 de agosto de 1949 (*Convenção de Genebra*). Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-IV-12-08-1949.html>>. Acesso em: 07 ago. 2011

Habermas, J. (2008) *Más allá del Estado Nacional*. Madrid: Trotta.

Huysmans, J. (2000) *The European Union and the securitization of migration*. *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 5, p. 751-777.

Milesi, R. (2007) *Por uma nova lei de migração: a perspectiva dos direitos humanos*. Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <[www.migrante.org](http://www.migrante.org)>. Acesso em: 27 mar. 2016.

Vidal, M. de O. (2013) *Instrumentalização da migração: política migratória e competências da União Europeia e Estado Nacional Espanhol*. 2013. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional). Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio

de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em:  
<[http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pepi/dissertacoes/  
Marcelo\\_de\\_Oliveira\\_Vidal.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pepi/dissertacoes/Marcelo_de_Oliveira_Vidal.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2016.