

**UNIVERSIDADE ABERTA**



**UNIÃO EUROPEIA, IMIGRAÇÃO E ÉTICA**

**Paula Alexandra Carvalho de Figueiredo**

**Mestrado em Estudos sobre a Europa**

**2016**

**UNIVERSIDADE ABERTA**



**UNIÃO EUROPEIA, IMIGRAÇÃO E ÉTICA**

Paula Alexandra Carvalho de Figueiredo

**Mestrado em Estudos sobre a Europa**

**Dissertação orientada pelo Professor Doutor José Fontes**

**2016**

## RESUMO

As questões éticas sobre os fluxos migratórios internacionais são, relativamente, recentes. A visão convencional permite aos Estados decidir e determinar quais os critérios de admissão e tratamento de imigrantes dentro das suas fronteiras. Esta discussão, assume maior relevância, quando nos questionamos sobre *Acquis Communautaire* das políticas migratórias da UE. Como sociedade transnacional, a UE, concebeu a liberdade de circulação de pessoas no seu espaço, como um dos pilares de sustentação ético-jurídica da comunidade política. Porém, nas últimas décadas, o quadro normativo tornou-se, cada vez, mais restritivo em relação à imigração e de orientação *Estado-cêntrica*. Resultado disso, são as imagens, quase diárias, da catástrofe que se vive no Mediterrâneo, ora com a chegada de barcos repletos de seres humanos, ora de milhares de corpos que nele perecem. A política comum de asilo e migração transformou a UE num paradoxo liberal. Assim, o objetivo do nosso trabalho foi refletir sobre as restrições impostas à imigração pela UE e de saber se a política migratória é compatível com os princípios básicos do liberalismo igualitário, onde se inclui a liberdade e a igualdade moral dos indivíduos. A metodologia de investigação consistiu num estudo qualitativo de bibliografia científica e das normativas comunitárias, efetuando um exercício reflexivo entre a realidade – aquilo que “é”, e uma perspectiva ideal – aquilo que “deveria ser”, fundamentado na teoria do liberalismo igualitário. Sob esta perspectiva concluímos que a liberdade de circulação internacional é um direito básico de todos os indivíduos, na observância do princípio das liberdades e do princípio de igualdade moral, como tal, a restrição desta condiciona a igualdade de oportunidades e agrava as assimetrias entre povos. Logo, as restrições impostas à imigração pela UE não são compatíveis com os princípios básicos do liberalismo igualitário.

**Palavras-chave:** Imigração, Ética, União Europeia, Políticas Migratórias, Liberdade de Circulação

## ABSTRACT

International migration flows accordingly to Ethical issues are a relatively recent study. The conventional view allows States decide and determine what are the criteria for admission and treatment of immigrants within its borders. This debate assumes substantial relevance when we inquire about Acquis Communautaire migratory EU policies. As a transnational society, the EU has conceived the freedom of movement of people in their space, as one of the pillars of ethical, legal support of the political community. Nonetheless, the legal contemporary framework has become more restrictive towards immigration with a State-centric orientation. Subsequently, we have images of the Mediterranean catastrophe on a daily basis. The common asylum and migration policy has turned the EU into a liberal paradox. The purpose of our study is to display EU confinements on immigration and know whether the migration policy is consistent with the basic principles of egalitarian liberalism, which comprises liberty and moral equality of individuals. The research methodology consisted in a qualitative study of scientific literature and Community directives, together with a scrutiny between reality - what "it is", and an ideal perspective - what "it ought be", based on the theory of egalitarian liberalism. From this perspective we conclude that freedom of international movement is a basic right of all individuals, in what concerns the principle of liberty and the principle of moral equality and, thus, the restriction of this latter remises equal opportunities and intensifies asymmetries between people. Therefore, the constraints on immigration by the EU are inconsistent with the basic principles of egalitarian liberalism.

**Key words:** Immigration, Ethics, European Union, Migration Policies, Freedom of Movement.

## RESUMEN

El estudio de cuestiones éticas sobre los flujos migratorios internacionales es reciente. La visión convencional permite a los Estados decidir y determinar cuáles son los criterios para admisión y tratamiento de los inmigrantes en su territorio. Esta discusión gana mayor importancia cuando se cuestiona acerca del *Acquis Communautaire* de las políticas migratorias de la UE. Como sociedad transnacional, la UE, determino la libre de circulación de personas en su territorio, como pilar ético-jurídico de la comunidad política. Sin embargo, en las últimas décadas, el marco normativo se ha convertido cada vez más restricto hacia la inmigración y de orientación *Estado-céntrica*. Como resultado, tenemos las imágenes, casi a diario, de la catástrofe que sucede en el Mediterráneo, ora con la llegada de los barcos llenos de personas, ora por los miles de cuerpos que en él perecen. La política común de asilo y migración ha convertido la UE en una paradoja liberal. Así, el objetivo de este estudio fue reflexionar sobre las restricciones de la UE hacia la inmigración, y de saber si la política migratoria es compatible con los principios básicos del liberalismo igualitario, que incluye la libertad y la igualdad moral de los individuos. La metodología de investigación aplicada en la investigación, fue cualitativa, y se realizo a partir de literatura científica y normativas comunitarias, haciendo un ejercicio de reflexión entre la realidad - lo que "es", y una perspectiva ideal - lo que "debería ser", basada en la teoría del liberalismo igualitario. Desde esta perspectiva podemos concluir que la libertad de circulación internacional es un derecho básico de todas las personas, respetando el principio de la libertad y el principio de igualdad moral, como tal, la restricción de ésta, condiciona la igualdad de oportunidades y agrava las asimetrías entre los pueblos. Así, las restricciones a la inmigración de la UE son incompatibles con los principios básicos del liberalismo igualitario.

**Palabras clave:** Inmigración, Ética, Unión Europea, Políticas de Migración, Libre circulación

## **Dedicatória**

A todos aqueles que têm um sonho, que se propõem a um objectivo, trabalham com paixão, afino e de forma honesta para o alcançar.

## **Agradecimentos**

O meu mais profundo agradecimento ao Professor Doutor José Fontes, pelo apoio académico e constante disponibilidade que dedicou a este trabalho, assim como pela motivação e confiança.

Agradeço à Universidade Aberta pela oportunidade de aprendizagem enriquecedora e de excelência, na pessoa da Professora Doutora Maria do Céu Marques, Coordenadora do Mestrado em Estudos sobre a Europa, e aos demais Professores do Mestrado, cujos ensinamentos foram uma mais valia.

Agradeço à *minha família*, ao Charles pela motivação, à Teresa pelo seu apoio incondicional e carinho nos momentos mais difíceis e ao meu filho Miguel, pelas palavras de incentivo.

Aos *meus Amigos* que, de uma forma ou outra, acompanharam e apoiaram este percurso, a minha mais profunda gratidão.

## ÍNDICE

Introdução .....	17
PARTE I - Enquadramento Teórico e Concetual .....	25
1. Liberalismo Igualitário .....	29
1.1 Princípios Teóricos do Liberalismo Igualitário .....	29
1.2 Os Fluxos Migratórios e o Liberalismo Igualitário .....	31
2. A Visão Convencional e os Mecanismos de Controlo da Imigração .....	32
2.1 Soberania, Cidadania e Fronteiras .....	34
PARTE II - A Política Migratória da UE .....	39
1. Os Fluxos Migratórios na Europa .....	40
1.1 A Comunitarização das Políticas Migratórias .....	44
1.2 A União Europeia e a Política Migratória Comum .....	47
1.3 Conselho de Tampere .....	50
i) Parceria com os países de origem e trânsito .....	50
ii) Sistema comum europeu de asilo .....	51
iii) Tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros .....	51
iv) Gestão dos fluxos migratórios .....	52
1.4 O Tratado de Lisboa .....	53
1.5 Programa de Haia .....	55
1.6 Programa de Estocolmo .....	57
1.7 Abordagem Global para a Migração e Mobilidade .....	59
2. Política Comum de Asilo e Migração .....	60
2.1 Direito à Livre Circulação e Residência dos Cidadãos Europeu .....	60
2.2 Estatuto Jurídico dos Nacionais de Países Terceiros .....	63
2.3 Reunificação Familiar .....	64
2.4 Migrantes altamente qualificados .....	65
2.5 Refugiados e asilo .....	66
2.6 Imigração Irregular .....	72
3. As Fraturas da Política de Asilo e Migração da UE .....	78

PARTE III - União Europeia, Imigração e Ética .....	85
1. A Sociedade Global .....	86
2. A Contingência dos Conceitos.....	87
2.1 A Soberania .....	88
2.2 A Cidadania .....	91
2.3 O Território e Fronteiras .....	95
2.4 As Injustiças da Política de Asilo e Migração da UE.....	97
3. A Liberdade de Circulação Internacional e Igualdade Moral.....	99
4. Igualdade de Oportunidades .....	105
5. O Dever Moral e a Liberdade de Circulação Internacional .....	108
Conclusão .....	113
Referências Bibliográficas.....	119

## Siglas e Acrónimos

- ACNUR — Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- AGMM — Abordagem Global para a Migração e Mobilidade
- ALI — Agentes de Ligação da Imigração
- AUE — Acto Único Europeu
- CEE — Comunidade Económica Europeia
- CEDH — Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CPR — Conselho Português para os Refugiados
- DIP — Direito Internacional Público
- EUROPOL — *European Police Office*
- EUROSUR — Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
- FMI — Fundo Monetário Internacional
- FRONTEX — Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da UE
- GATT — *General Agreement on Tariffs and Trade*
- GEAA — Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo
- IOM — *International Organization for Migration*
- JAI — Justiça e Assuntos Internos
- OECD — *Organisation for Economic Cooperation And Development*
- OMC — Organização Mundial do Comércio
- ONU — Organização das Nações Unidas
- PESC — Política Externa e de Segurança Comum
- SECA — Sistema Europeu Comum de Asilo
- SIS — Sistema de Informação Schengen
- TCCDF — Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais
- TCE — Tratado que Institui a Comunidade Europeia
- TFUE — Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- TJUE — Tribunal de Justiça da União Europeia
- TUE — Tratado Único da Europa
- UE — União Europeia
- UNDP — *United Nations Development Programme*

UNHCR — *United Nations Refugee Agency*

VIS — *Visa Information System*

## **Introdução**

### ***i. Importância do Tema***

Os movimentos populacionais são resultado do crescimento demográfico, das guerras e perseguições, das alterações climáticas e das necessidades económicas (Castels, 2000). Mas estes podem, também, ser o resultado das políticas de migração, que influenciam os fluxos migratórios (Brettel & Hollifield, 2000). Neste caso, referimo-nos às políticas da União Europeia (UE), enquanto instituição supranacional, cujo plano normativo condiciona, tanto a promoção como a restrição das oportunidades socioeconómicas para migrantes. Assim, a função desempenhada pelos Governos, fundamental na gestão dos fluxos migratórios, como agentes de promoção, regulação e de controlo das migrações (Peixoto, 1998), assume outra importância, quando regulado, em parte, pela União Europeia, dada a sua dimensão e influência (28 países).

Nos últimos anos, as políticas migratórias da União alcançaram, ainda, maior relevância. Por um lado, a concretização de um *Acquis Communautaire*, no âmbito de políticas de asilo e migração, que implica a obrigatoriedade, por parte dos Estados-membros, na transposição dos instrumentos legislativos comunitários. Por outro lado, o paradoxo liberal em que se transformou a UE, ao conceber a liberdade de circulação de pessoas no seu espaço como um dos pilares de sustentação ético-jurídica da comunidade política – conjuntamente com a liberdade de circulação de serviços, bens e capitais – tornou-se cada vez mais restritiva (Geddes, 2003, 2013).

### ***ii. Complexidade do Tema***

O interesse pela investigação dos fluxos migratórios internacionais tem variado ao longo do tempo e de acordo com as diferentes vagas migratórias (Brettel & Hollifield, 2000). De facto, a complexidade do fenómeno migratório tem suscitado o interesse das diversas ciências, tendo o estudo do tema evoluído a partir de diferentes perspectivas. Dada a interdisciplinaridade do fenómeno, o estudo sobre os fluxos migratórios implica o recurso a uma bibliografia que partilha diversas referências, de diferentes áreas das ciências sociais e humanas (Peixoto, 2004), assim como da reflexão filosófica. Inclusive, a inexistência de uma teoria geral da migração parece dever-se ao carácter dinâmico e

transversal dos fatores que influenciam os fluxos migratórios - demográfico, económico, político, sociológico, psicológico e filosófico (Jansen, 1969).

### *iii. Pertinência do Estudo*

Recentemente, o estudo do fenómeno tem suscitado maior atenção e renovado interesse, seja pelo volume de migrantes,<sup>1</sup> seja pela alteração das rotas migratórias.<sup>2</sup> Além disso, importa ainda destacar, tanto a relevância política, como o significativo impacto social, que as migrações têm provocado no discurso do espaço europeu (Castles, 2000), veja-se as campanhas dos partidos nacionalista, nas últimas eleições para o Parlamento Europeu de 2014.

A multiplicação dos fluxos populacionais, a intensificação da imigração irregular e de refugiados, a diversidade de origens culturais e religiosas e, em particular, as decisões sobre a admissão e acolhimento de migrantes,<sup>3</sup> constituem temas pertinentes para a interrogação ética, no âmbito do pensamento filosófico (Velasco, 2008). As questões éticas relevantes, sobre os fluxos migratórios internacionais, têm origem a partir da década de 70, coincidindo com o início de uma nova era da globalização, cujo propósito tem sido a discussão da visão convencional, que dá ampla liberdade aos Estados em geral, e no caso do nosso trabalho em particular, à UE, para decidir e determinar quais os critérios e condições de tratamento que subjazem à admissão de migrantes dentro das suas fronteiras.

---

<sup>1</sup> No ano de 2013, a Divisão de População do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, das Nações Unidas, registou 232 milhões de migrantes internacionais, mais 77.3 milhões de indivíduos do que em 1990. Na Europa registou-se 72.4 milhões de migrantes internacionais em 2013, mais 23.4 milhões de indivíduos

<sup>2</sup> Das habituais rotas sul-norte, de países de renda baixa e média a sul, para países de renda alta a norte, chamados países desenvolvidos, destaca-se o aumento exponencial do movimento migratório sul-sul. O registo de indivíduos migrantes no continente asiático foi de 70.8 milhões em 2013. Este valor é muito próximo do número de indivíduos migrantes na Europa em 2013. Foi possível verificar que no decénio de 2000 a 2010, o continente asiático apresentou uma taxa de crescimento médio de migrantes (3.0%) superior à da Europa (2.1%). Sendo que nos últimos três anos (2010-2013) a taxa de crescimento é idêntica nos dois continentes (1.5%) (United Nations, 2013: 1).

<sup>3</sup> A conceptualização do termo migrante, refere todo o indivíduo que deixa um país ou região para se estabelecer em outro país ou região. No contexto, da Política de Asilo e Migração da UE, modelo de referência para o nosso trabalho, optamos por utilizar as definições de conceitos estabelecidos pela Comissão Europeia e pela divisão da Rede Europeia das Migrações, no *Glossário Asylum and Migration Glossary 3.0 – A tool for better comparabilit*. Neste caso, o termo imigrante é utilizado para se referir a nacionais de países terceiros. Considera-se imigrante todo aquele indivíduo que estabelece residência no território de um Estado-membro, por um período de 12 meses, tendo anteriormente residido em outro Estado-membro ou num país terceiro (Comissão Europeia, 2014a: 157); o nacional de um país terceiro é todo aquele indivíduo que não seja cidadão da UE de acordo com a aceção do n° 1 do Artigo 20° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e que não beneficia do direito à liberdade de circulação de acordo com o definido no n° 5 do Artigo 2° do Código de Fronteiras Schengen (European Commission, 2014a: 204).

De facto, o direito de migrar encontra-se reconhecido em diversos instrumentos do Direito Internacional.<sup>4</sup> No entanto, a admissão de um imigrante por um Estado depende das normativas internas, sendo omissas nas enunciações daquele Direito. Isto significa que qualquer indivíduo pode deixar o seu próprio país e a ele retornar,<sup>5</sup> porém, o direito a emigrar não corresponde ao direito de imigrar.

Importa, ainda, distinguir as causas comuns que estão na origem da imigração, permitem agrupar os migrantes segundo as suas características:<sup>6</sup> os trabalhadores temporários;<sup>7</sup> os com elevadas qualificações e potenciais investidores,<sup>8</sup> habitualmente em circulação temporária; os irregulares (sem documentos),<sup>9</sup> os refugiados exilados,<sup>10</sup> que são forçados a migrar; e, os migrantes permanentes<sup>11</sup> ou de reunificação familiar<sup>12</sup> (Castels, 2000; Peixoto, 1998).

---

<sup>4</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), artigo 13º; Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950); Protocolo n.º 4 Europeu, artigo 2º (1963); Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966), artigo 12º; Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (1977), artigo 4º; Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990), artigo 8º.

<sup>5</sup> O direito de emigrar não é universal, veja-se o caso da Coreia do Norte, por exemplo; assim como, o direito de regressar (alguns países impedem o regresso dos seus cidadãos caso estes tenham cometido um tipo de crime específico).

<sup>6</sup> Uma das principais características das migrações é potenciada por motivos económico. Os migrantes económicos, são aqueles que abandonam o seu país com o objetivo de procurar uma vida melhor e meios de subsistência (Comissão Europeia, 2014a: 93).

<sup>7</sup> Migrante com motivação específica, cuja intenção de permanência é de curta duração, prevendo o regresso ao seu país de origem (Comissão Europeia, 2014a: 281).

<sup>8</sup> Todo aquele indivíduo que tem competência adequada e específica, comprovada por qualificações profissionais elevadas e que exerce uma profissão num dos Estados-membros. Como trabalhador encontra-se protegido pela legislação laboral nacional, independentemente da relação jurídica, dado que exerce um trabalho real e efetivo, seja por conta de outrem ou sob a sua própria gestão (Comissão Europeia, 2014a: 148).

<sup>9</sup> Um imigrante irregular é todo o nacional de um país terceiro que se encontra em território de um Estado-membro e que não preenche, ou deixou de preencher, as condições legais conforme o estabelecido no artigo 5º do Código de Fronteiras Schengen, assim como outras condições necessárias à permanência ou residência legal nesse Estado-membro, encontrando-se, assim, em situação de permanência ilegal. Num âmbito mais geral é todo aquele indivíduo que devido à entrada ilegal, sem documentos válidos ou portador de documentos falsos e inclusive por expiração da situação jurídica para permanência ou residência, não reúne as condições necessárias para a permanência legal num dado Estado-membro. O termo ilegal refere-se ao estatuto ou processo e não à pessoa (Comissão Europeia, 2014a: 172).

<sup>10</sup> Todo o nacional de um país terceiro que devido a receio fundamentado de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a determinado grupo social que se encontra fora do país de nacionalidade e não se possa valer da sua proteção (Comissão Europeia, 2014a: 230).

<sup>11</sup> Todo aquele indivíduo que estabelece residência legal por um período de 5 anos ininterruptamente, apresentando uma fonte de rendimento estável e seguro de saúde, de acordo com o exigido pelo Estado-membro e que não se apresente como uma ameaça para a segurança e ordem pública (Comissão Europeia, 2014a: 181-182).

<sup>12</sup> Todo aquele indivíduo que se reúna a um familiar que reside legalmente num Estado-membro (Comissão Europeia, 2014a: 126-127).

O objeto de análise do nosso trabalho são as políticas migratórias da UE e as suas implicações éticas, dadas as restrições à liberdade de circulação do fluxo de imigrantes – motivados pela procura de uma vida melhor<sup>13</sup> – que não reúnem os critérios, necessários ou suficientes, para admissão e permanência em território europeu.

Isto porque a perspectiva estabelecida nos países europeus e continuada pela UE, assenta na ideia que os Estados liberais<sup>14</sup> são moralmente livres para restringir a imigração com base em argumentos económicos, políticos e culturais (Walzer, 1983; Blake, 2003; Huntington, 2004; Macedo, 2007; Miller, 2005; Wellman, 2008; Wellman & Cole, 2011).

No entanto, outras duas orientações de pensamento desafiam esta visão convencional. A primeira defende que as sociedades democráticas liberais, que coincidem com os países mais ricos, têm obrigação moral de admitir imigrantes como resposta às injustiças globais – a pobreza e a violação dos direitos humanos<sup>15</sup> (Whelan 1988; Benhabib, 2004). A segunda argumenta que as restrições à imigração são incompatíveis com os valores liberais igualitários básicos, onde se incluem a liberdade e a igualdade moral dos indivíduos (Carens, 1987, 1992, 1996, 2006, 2013; Cole, 2000; Blake, 2003; Abizadeh, 2008).

Neste trabalho, assumimos o pressuposto de que a atual orientação da política migratória da UE coloca em causa os seus principais objetivos – a construção de uma espaço de liberdade, segurança e justiça que coloca o Homem no cerne da sua ação, fundamentada sob os princípios indivisíveis e universais da dignidade do ser humano (liberdade, igualdade e solidariedade) – que tem por base os princípios democráticos<sup>16</sup> e do

---

<sup>13</sup> Defendemos, que além dos refugiados – na verdadeira acepção da definição da Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de Nova York de 1967, muitos dos imigrantes são refugiados económicos e ambientais. Isto porque, muitos destes indivíduos não possuem condições de vida condigna, procuram outros países que lhes proporciona oportunidades de vida, que não encontram no seu país.

<sup>14</sup> Considera-se um Estado Liberal todo aquele que orientam a sua estrutura básica de acordo com os princípios de justiça, de forma a alcançar uma sociedade mais justa. No sentido liberal, uma estrutura básica de sociedade é vista como um sistema de cooperação de indivíduos, que nela cooperam como cidadãos (Rawls, 1993a).

<sup>15</sup> Nesta investigação, partimos do pressuposto que o respeito pelos valores humanos básicos deve ser passível de interesse, como critério de admissão no espaço europeu, veja-se o caso do Kosovo.

<sup>16</sup> Referimo-nos aos princípios democráticos, num âmbito geral, para mencionar os compromissos morais que fundamentam e justificam as atuais instituições políticas em toda a Europa (ou no chamado mundo Ocidental) “ [...] *things like the ideas that all human beings are of equal moral worth, that disagreements should normally be resolved through the principle of majority rule, that we have a duty to respect the rights and freedoms of individuals, that legitimate government depends upon the consent of the governed, that all citizens should be equal under the law, that coercion should only be exercised in accordance with the rule of law, that people should not be subject to discrimination on the basis of characteristics like race, religion, or gender, that we should respect norms like fairness and reciprocity in our policies, and so on.*” (Carens, 2013: 2).

Estado de Direito, inscritos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (União Europeia, 2010: 389-403).

#### ***iv. Definição do Problema e Hipóteses de Trabalho***

Partindo deste pressuposto, o nosso objetivo foi refletir sobre as restrições impostas à imigração pela UE e de saber se a política migratória é compatível com os princípios básicos do liberalismo igualitário, onde se inclui a liberdade e a igualdade moral dos indivíduos.

Assim, utilizamos como hipóteses de trabalho:

- a) verificar se a forma como a UE restringe a livre circulação internacional, com base em critérios como a soberania, cidadania e território é moralmente legítima.
- b) indagar se a liberdade de circulação internacional é um direito básico, que todos os indivíduos possuem, considerando os princípios que fundamentam o projeto europeu e os valores democráticos, que a UE representa, a liberdade e a igualdade moral de todos os indivíduos.
- c) averiguar se a restrição à livre circulação internacional é uma ameaça para a igualdade de oportunidades e, como tal, fator que contribui para o agravamento das desigualdades entre povos.

#### ***v. Metodologia***

A metodologia de investigação consistiu no estudo qualitativo da bibliografia científica, especializada em filosofia moral e política, incidido em particular nas obras de John Rawls, Joseph Carens, Frederick Whelan e Michael Walzer. Contudo, recorreremos a outros contributos substanciais de diversas áreas de investigação, dada a transversalidade do fenómeno. No âmbito das políticas de gestão dos fluxos migratórios da UE utilizámos suporte documental, de textos oficiais e publicações das diversas instituições da UE, assim como de outros organismos internacionais. Procurou-se, no entanto, privilegiar a diversidade das fontes tendo em conta a qualidade científica. Quanto às normas de referência bibliográfica utilizou-se a *American Psychological Association* 6ª edição.

## ***vi. Limitações***

As teorias que gozam de maior aceitação, no âmbito da filosofia política e moral, são as teorias liberais igualitárias e as teorias comunitárias. No entanto, estas não têm dado grande relevo à problemática do fenómeno migratório, sendo escassa a oferta de bons trabalhos académicos. Acresce, ainda, o recurso a uma imensa bibliografia, dado que o tema das migrações internacionais abarca diferentes disciplinas, o que implica o estudo de diferentes áreas das ciências sociais e humanas. Outra dificuldade resultou da utilização de dados estatísticos sobre as migrações no espaço europeu. Isto deve-se à utilização de diferentes metodologias e classificações que caracterizam este fenómeno, porque os institutos nacionais de estatística dos países europeus, utilizam diferentes metodologias. Assim, privilegiámos o uso de dados disponibilizados pelas Nações Unidas e pelo Eurostat, cientes das limitações de análise destes dados.<sup>17</sup>

## ***vii. Descrição da Estrutura do Trabalho***

O presente trabalho está dividido em três partes. Na primeira parte, definimos os conceitos de ética e de moral, dando particular atenção à universalização das proposições éticas. Estabelecemos como limite deste exercício, o contraste entre a visão convencional – aquilo que “é” – e uma perspectiva idealista – aquilo que “deveria ser”. Refletimos sobre a influência dos princípios do liberalismo igualitário que orientam as políticas dos Estados democráticos e, neste caso da UE, e como estes condicionam a imigração. Analisamos, ainda, quais os critérios que permitem aos Estados restringir a imigração, a chamada visão convencional. De seguida, na segunda parte, examinamos as políticas migratórias da União Europeia, desde a sua constituição até aos dias de hoje, considerando as transformações suportadas pela própria instituição. Na terceira parte, expomos os argumentos dos defensores da liberdade de circulação internacional, com base na teoria do liberalismo igualitário, onde se inclui a refutação dos critérios que restringem a imigração por parte dos Estados. Refletimos, ainda, sobre a contingência dos conceitos – soberania, cidadania e território – e como estes limitam a livre circulação internacional, condicionando a igualdade de oportunidades, agravando as desigualdades entre povos. Por último, para concluir, efetuamos uma reflexão crítica destes argumentos.

---

<sup>17</sup> Parece-nos tarefa difícil averiguar de forma fidedigna o número de imigrantes irregulares que entrou no espaço da UE ou os que pereceram nas últimas décadas na travessia do Mediterrâneo.

### ***viii. Conclusão***

A nossa investigação permitiu-nos concluir que a política comum de asilo e migração da UE deixa aos Estados-membros liberdade para o uso de mecanismos, assentes em critérios convencionais, que lhes permite regular nos respectivos direitos internos, políticas cada vez mais restritivas e moralmente ilegítimas, em relação à imigração.

Segundo a perspectiva do liberalismo igualitário foi possível inferir que é moralmente ilegítimo restringir a livre circulação com base em critérios contingentes – soberania, cidadania e território. Na observância do princípio de igualdade moral de todos os indivíduos e do princípio das liberdades, temos de aceitar tudo aquilo que decorre destes, como é o caso da liberdade de circulação e mais especificamente da liberdade de circulação internacional.

Em suma, consideramos que a liberdade de circulação internacional é um direito básico que todos os indivíduos possuem, sendo a restrição desta injusta. Dado que, os limites à liberdade de circulação internacional condicionam a igualdade de oportunidades entre indivíduos e, como tal promovem desigualdades entre os povos. Deste modo, a visão convencional que permite, à UE e respectivos Estados-membros, a restrição à liberdade de circulação internacional não é compatível com os princípios básicos do liberalismo igualitário, onde se inclui a liberdade e a igualdade moral dos indivíduos.

## **PARTE I - Enquadramento Teórico e Concetual**

“Toute la moralité de la vie humaine est dans l’intention de l’homme. [...] Il est donc au fond de toutes les âmes un principe inné de justice et de vérité morale antérieur à tous les préjugés nationaux, à toutes les maximes de l’éducation.”<sup>18</sup>

O atual cenário de conflitos geopolíticos e ambientais, tornaram a Europa um local atrativo para a realização de oportunidades de uma vida melhor para muitos indivíduos – para milhares deles talvez seja a única hipótese de sobreviver à guerra, à fome ou à doença. Porém, nesta Europa mergulhada numa já longa crise financeira, os argumentos a favor da imigração em termos económicos escasseiam e o impacto social das migrações anuncia-se cada vez mais negativa, pelo menos nos meios mediáticos.<sup>19</sup>

Admitimos que não é fácil alcançar um consenso sobre a moralidade das migrações, tanto mais quanto à diversidade e pertinência das questões éticas que este fenómeno suscita: o status moral do migrante irregular ou do refugiado; saber quais os critérios de admissão de imigrantes e se estes são admissíveis; indagar sobre as obrigações dos Estados perante os imigrantes; se deverão existir limites morais dos Estados em relação aos imigrantes altamente qualificados dos países menos desenvolvidos; ou de saber se os Estados têm o direito moral de excluir potenciais imigrantes.

Nos dias de hoje o conceito de ética surge nos mais diversos contextos, tendo-se inclusive banalizado o termo. O objetivo do nosso trabalho não é percorrer as diferentes teorias filosóficas acerca da ética, a fim de procurar nos fundamentos tradicionais<sup>20</sup> os argumentos válidos para uma ética das migrações. A nossa tarefa foi de refletir sobre o ponto de vista ético – saber como deveria a UE agir, de forma imparcial e justificável, em relação à liberdade de circulação internacional e igualdade de oportunidades dos indivíduos – de acordo com os seus princípios fundamentais.

Todavia, estamos cientes que a ordem internacional está profundamente arraigada à visão convencional, no controlo das migrações. Porém, a alteração deste paradigma requer

---

<sup>18</sup> Rousseau, J-J. (1990, pp. 1106 e 1108).

<sup>19</sup> O debate sobre imigração, geralmente ocorre em um dos dois registos, o económico e o social: os argumentos a favor da imigração são geralmente expressos em termos económicos; sendo o impacto social da imigração, muitas vezes, percebido como negativo (Carens, 2013).

<sup>20</sup> São três os grandes paradigmas éticos da filosofia ocidental: o teleológico, representado pela filosofia aristotélica; o deontológico, representado pela moral kantiana; e, o utilitarista, representado pela ética utilitarista de Mill.

uma abordagem ao tema, tanto sob o ponto de vista realista, como também idealista. Por outras palavras, orientar o nosso pensamento entre o que “é” e o que “deveria ser”, interrogando, assim, o *status quo*. Ambas abordagens oferecem estratégias de investigação e não são incompatíveis. Inclusive, foi este exercício que possibilitou o fim da escravidão (Carens, 1996).

Convém, no entanto, clarificar dois conceitos – moral e ética – palavras muitas vezes usadas como sinónimos. A ética na sua acepção mais abrangente, refere-se ao estudo dos princípios que permitem uma vida boa a todos os indivíduos,<sup>21</sup> no sentido mais restrito, a ética deve estudar a questão de saber como devemos agir.<sup>22</sup> No caso do nosso trabalho, de saber como a UE tem o dever de agir em relação aos imigrantes. A palavra moral é utilizada para referir os costumes,<sup>23</sup> isto é, questionar a moralidade da UE em relação à restrição de imigrantes é questionar o costume convencional, onde a concepção de moralidade mínima deve ser a orientação da conduta da instituição pela razão, dado que todas as decisões políticas da mesma afetam os interesses dos indivíduos.<sup>24</sup>

Também, reconhecemos que a questão de saber se a UE é uma entidade moral é legítima.<sup>25</sup> Contudo, o nosso trabalho assume que o Tratado de Constituição da União e a aceitação dos princípios e fundamentos democráticos por todos os Estados-membros, faz

---

<sup>21</sup> Este foi o entendimento dos filósofos gregos, como Epicuro (2014) ou Aristóteles (2012), a felicidade do homem como fim último da moralidade.

<sup>22</sup> Para Sócrates a discussão ética não era algo sem importância, mas sim a de saber como devemos viver (Platão, 2001); ou como a entendia Kant (2011), a tarefa da ética é a procura e fixação do princípio supremo da moralidade, sendo as regras morais imperativos categóricos, como tal leis normativas; ou, ainda, como referiu Mill (2005), o agir de acordo com princípio de utilidade tendo em consideração os interesses de todos os envolvidos. Apesar, da Ética apresentar diversas áreas de estudo, o nosso trabalho foca-se na ética aplicada, no sentido em que estudamos um problema prático da ética.

<sup>23</sup> A palavra moral tem como origem *moralis* do latim, mencionada por Cícero a partir do termo *more*, tradução do termo grego *ethos*. [...] *Como adjetivo tem, em primeiro lugar, dois significados correspondente aos do substantivo moral: 1º atinente à doutrina ética, 2º atinente à conduta e, portanto, suscetível de avaliação M., especialmente avaliação M. positiva. Assim, não só se fala de atitude M. para indicar uma atitude moralmente valorável, mas também coisas positivamente valoráveis, ou seja, boas.* [...] (Abbagnano, 2007: 682).

<sup>24</sup> No nosso trabalho assumimos a perspectiva que todos os seres humanos têm um valor intrínseco, ou seja, dignidade, que lhes confere um valor além de qualquer preço. Dado que são agentes racionais, ou seja, indivíduos com capacidade para tomar as suas próprias decisões, estabelecer objetivos e guiar a sua conduta pela razão. Neste sentido, Kant (2011: 60-61), considera que o “Dever perfeito” inclui o direito da humanidade na nossa própria pessoa e o direito dos homens - “*Age de tal forma que trates a humanidade, na tua pessoa ou na pessoa de outrem, sempre como um fim e nunca apenas como um meio*”.

<sup>25</sup> Segundo o pressuposto da tese *hobbesiana* do contrato social, a moralidade seria apenas vinculativa a um soberano, assim sendo, os Estados não estaria limitados pela moralidade nas suas relações com outros Estados ou pessoas físicas, esta ideia é hoje rejeitada, pelo Direito Internacional Público.

desta instituição um agente moral.<sup>26</sup> Como tal, a UE deve preocupar-se imparcialmente com os interesses de quantos são afectados pelas suas decisões, e no que concerne à política de migração e asilo essa preocupação deve ser abrangente para todos os imigrantes que no seu território queiram circular.

Ao refletir sobre uma questão ética pretende-se que toda a discussão mantenha, por um lado, a demanda do requisito de universalização,<sup>27</sup> procurando para isso princípios éticos que sustentem as nossas avaliações morais<sup>28</sup> e, por outro lado, ao aceitarmos esses princípios éticos devemos aceitar tudo aquilo que deles decorre.<sup>29</sup>

Outro ponto a esclarecer, é que apesar de tratarmos o fenómeno das migrações como tema multidisciplinar, onde os factos empíricos são considerados para reflexão ética, o contributo das ciências,<sup>30</sup> por si só, não nos permite efetuar uma avaliação ética das políticas da UE. Uma vez que a questão ética que colocamos é valorativa,<sup>31</sup> diz respeito apenas àquilo que a UE deve fazer, e não àquilo que efectivamente faz ou às causas pelas quais o faz.

Defendemos, assim, que a ética é objectiva.<sup>32</sup> Apesar da dificuldade de estabelecer um padrão universal para diversos comportamentos, alguns autores pensam a ética adequada à cultura de cada povo, remetendo os factos éticos para o relativismo cultural. Não obstante, o relativismo cultural não implica a subjetividade da ética, pois a

---

<sup>26</sup> O nosso trabalho assume que as instituições políticas, como é o caso da UE, são elegíveis de direitos morais (apesar de ser questão muito controversa, não cabe aqui discutir). Se assumimos que os indivíduos são sujeitos morais, decorre desta ideia que as instituições edificadas por esses sujeitos são elegíveis de direitos morais (Carens, 2013).

<sup>27</sup> Existem regras morais que são comuns em todas as sociedades, a saber: o homicídio, e estas são necessárias para o bom funcionamento da sociedade. Para Kant (2011), a moralidade é um princípio fundamental, a partir do qual se derivam todos os nossos deveres e obrigações, a que chamou de “Imperativo Categórico”. Sendo o princípio supremo da doutrina moral “*age segundo uma máxima que possa simultaneamente valer como lei universal. Qualquer máxima que para tal não seja qualificada é contrária à moral*” (Kant, 2011: 36)

<sup>28</sup> Se partimos do pressuposto que todos os Homens são livres, este princípio é aceitável em sociedade mediante certas circunstâncias. Isto é, todos os homens são livres desde que não comprometam a segurança de outros indivíduos, e se for o caso a sociedade deve ter as devidas instituições que apliquem as medidas coercivas.

<sup>29</sup> Ou seja, se aceitamos que todo o homem é livre temos de aceitar todas as consequências ou implicações lógicas que decorrem deste princípio.

<sup>30</sup> Segundo alguns autores, temas como a imigração ou nacionalidade são questões da ciência política (Hailbronner, 1989) e não de natureza filosófica.

<sup>31</sup> Que não sendo avaliada pela ciência, não deixa de ser examinada de forma racional e objetiva. Partimos deste pressuposto, pois como é do domínio geral, alguns filósofos defendem a subjetividade da ética, ainda como Trasímaco, para quem o código ético de uma sociedade refletia os interesses da classe dominante (Platão, 2001).

<sup>32</sup> A avaliação ética é, a partir de Hume (2002), analisada como objeto de sentimento e por isso algo subjetivo. No entanto, é nosso entender que os três argumentos - do desacordo, da ausência de provas e o metafísico - justificam a nossa pretensão de uma ética objetiva (Rachels, 2010).

investigação de uma questão ética é submetida a métodos de raciocínio fiáveis, de forma a poder determinar a sua verdade, cujos fundamentos devem terminar em considerações sobre aquilo que faz os indivíduos viverem melhor ou pior.

Assim, uma das motivações da ética é a procura daquilo que é mais justo e equitativo para todos os indivíduos em sociedade. Com esse intuito a UE foi construída, no respeito dos direitos fundamentais, dos diferentes sistemas e das tradições jurídicas de cada Estado-membro, como um espaço de liberdade, segurança e justiça. Sendo a sua política comum em matéria de asilo, migração e controlo de fronteiras externas, baseada na solidariedade entre os Estados-membros e equitativa em relação aos cidadãos nacionais de países terceiros (União Europeia, 2010: 73).

## **1. Liberalismo Igualitário**

A influência da teoria liberal do contrato social de John Locke<sup>33</sup> – a necessidade de criação de um Estado civil fruto do consentimento popular, de forma a assegurar a paz e de preservar o primado dos direitos naturais,<sup>34</sup> como a liberdade, igualdade e o direito de resistência à opressão – veio aportar mudanças significativas nas sociedades dos Estados europeus, quanto aos direitos do Homem e ao seu papel na sociedade.

### **1.1 Princípios Teóricos do Liberalismo Igualitário**

A defesa do liberalismo igualitário encontra o seu maior defensor no pensamento de Rawls,<sup>35</sup> na sua obra *Uma teoria de justiça*,<sup>36</sup> onde a justiça é entendida como equidade (que abrange tanto a liberdade como a justiça social).<sup>37</sup> A teoria de justiça rawlsiana parte

---

<sup>33</sup> Sustentada na lei natural para o governo do homem e, na razão que constitui essa lei, ensina a todos os homens, que sendo todos iguais e independentes, ninguém deveria ofender a outro indivíduo na sua vida, propriedade, liberdade e saúde (Locke, 1999: 36).

<sup>34</sup> Influência de Hugo Grotius (1625).

<sup>35</sup> O pensamento de Rawls incide na racionalidade humana e na capacidade da razão para produzir enunciados e proposições universais.

<sup>36</sup> Reação contra à concepção do utilitarismo que dominava a política e a economia, como perspectiva consequencialista, *welfarista* e agregativa (o utilitarismo como teoria ética concentra a avaliação moral nas ações e nas consequências que estas produzem). Enquanto, o liberalismo igualitário é de carácter deontológico, não *welfarista* e não-agregativo, afirmando a primazia do respeito pelos direitos individuais e da virtude social da justiça (Rosas, 2008).

<sup>37</sup> Onde todos os humanos devem ter direitos iguais no sistema total de liberdades básicas iguais, que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos.

da *posição original*<sup>38</sup> e formula uma concepção razoável de justiça para uma estrutura básica de sociedade<sup>39</sup> (como um sistema fechado e isolado) e não em função das relações entre sociedades.<sup>40</sup>

De acordo com Rawls (1993a) a justiça ocupa-se dos princípios fundamentais necessários à cooperação social, considerados *bens sociais primários*:<sup>41</sup> liberdades, oportunidades e riqueza; e, por último as bases sociais do respeito próprio.<sup>42</sup> Neste sentido, os Estados devem orientar a sua estrutura básica para uma sociedade justa, de acordo com princípios de justiça,<sup>43</sup> o princípio das liberdades<sup>44</sup> e o princípio da diferença.<sup>45</sup> No entanto, para Rawls (1993a) as liberdades devem ser vistas como um sistema, dado que elas têm de ser compatibilizadas, o que acaba por suscitar alguns problemas.

A ideia de igualdade entre indivíduos,<sup>46</sup> em Rawls (1993a), consiste na igual consideração dos interesses individuais. Deste modo, todos os indivíduos afetados pelas regras de vida em sociedade são considerados como iguais, dado que os seus interesses merecem consideração igual, sem qualquer tipo de discriminação.

---

<sup>38</sup> Rawls (1993a) criou a situação hipotética da *posição original* para argumentar intuitivamente a igualdade e a justiça entre indivíduos. Ao desconhecer qual a posição que se ocupa na sociedade será razoável aceitar princípios sobre os quais ninguém se sente beneficiado ou prejudicado.

<sup>39</sup> A sociedade é vista como um sistema de cooperação e os indivíduos que nela cooperam são cidadãos.

<sup>40</sup> Como perspectiva ética contratualista, Rawls (1993a) defende que a necessidade de uma distribuição justa dos bens, requer saber quais os critérios para essa distribuição equitativa, no sentido de minimizar a desigualdade e promover uma sociedade mais racional, tal como seria escolhida por seres racionais. Esta posição ética assenta a concepção geral da justiça em princípios de imparcialidade ou no que o autor designa de *posição original*.

<sup>41</sup> Segundo Rawls (1993a), estes são bens instrumentais, na medida que todos os indivíduos devem possuir, no sentido de poderem realizar os seus interesses. Estes bens são bens produzidos e distribuídos pelas instituições sociais e não por causas naturais.

<sup>42</sup> De forma mais ampla: liberdades e imunidades, oportunidades e poderes, riqueza e rendimento, e, as bases sociais do respeito próprio, são diretamente distribuídos pelas instituições sociais.

<sup>43</sup> Ou seja, uma concepção geral de justiça implica que “*Todos os valores sociais, liberdade e oportunidade, rendimento e riqueza, e as bases sociais do respeito próprio, devem ser distribuídos igualmente, salvo se uma distribuição desigual de alguns desses valores, ou de todos eles, redunde em benefício de todos. Assim, a injustiça é simplesmente a desigualdade que não resulta em benefício de todos.*” (Rawls, 1993a: 69).

<sup>44</sup> “*Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais extenso sistema de liberdades básicas que seja compatível com um sistema de liberdades idêntico para as outras.*” (Rawls, 1993a: 68).

<sup>45</sup> Este princípio é o mais complexo, no sentido que assume que em sociedade existem desigualdades económicas e sociais, que são moralmente permitidas “*As desigualdades económicas e sociais devem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente: a) se possa razoavelmente esperar que elas sejam em benefício de todos; b) decorram de posições e funções às quais todos têm acesso.*” (Rawls, 1993a: 68). Deste princípio decorre o fundamento da oportunidade justa.

<sup>46</sup> Esta definição advém da comparação do utilitarismo, dado que este considera que a igualdade assenta no facto de que todos os indivíduos são sujeitos de utilidade, tem desejos e interesses. Para Rawls (1993a) a igualdade é uma propriedade natural que qualifica os cidadãos enquanto sujeitos morais, e que não depende da arbitrariedade dos acasos sociais ou naturais. Como tal, a igualdade tem valor intrínseco e não apenas instrumental (como pretende o Utilitarismo), dado que a igualdade é boa apenas porque produz a maior felicidade total.

Como base nestes princípios, os Estados devem orientar a sua estrutura básica para uma sociedade justa. O liberalismo igualitário sustenta, assim, o primado da virtude social da justiça e do respeito pelos direitos individuais, procurando conjugar a prioridade das liberdades básicas, civis e políticas, atribuindo particular relevância à igualdade de oportunidades e à função distributiva do Estado. Ou seja, esta posição procura o equilíbrio entre a justiça civil e política e a justiça social e económica. Como a justiça no seu todo é prioritária em relação ao aumento de bem-estar, também a justiça civil e política é prioritária em relação à justiça social e económica. Assim, a distribuição da liberdade tem prioridade em relação aos outros bens sociais básicos, fucando a liberdade salvaguardada, independentemente, de outras políticas que visem outras prioridades. Neste sentido, o igualitarismo nunca poderá ser promovido à custa da liberdade. Esta teoria coloca-nos perante um paradigma, por um lado é liberal e, por outro lado, tendencialmente igualitária em termos socioeconómicos (Rosas, 2008).

Uma sociedade justa<sup>47</sup> é convictamente uma sociedade pluralista, dada a prioridade e proteção das liberdades. Inclusive, é a consagração constitucional das liberdades que permite a estas sociedades ultrapassar os conflitos e, simultaneamente, contribui para o pluralismo, possibilitando o aprofundar das diversas doutrinas – do mundo e da vida (morais, filosóficas e religiosas). Isto é possível porque uma sociedade bem ordenada é uma democracia constitucional que protege o livre uso da razão.<sup>48</sup> Deste modo, o pluralismo é uma característica incedível do ideal de uma sociedade justa e, como tal, de uma sociedade democrática (Rawls, 1993b).

## **1.2 Os Fluxos Migratórios e o Liberalismo Igualitário**

Sob a perspectiva do liberalismo igualitário, o fenómeno migratório explora a tensão remota que existe entre as duas premissas base dos princípios de justiça *rawlsianos*. Por um lado, os fluxos migratórios acontecem num mundo organizado, de acordo com o modelo Estado-nação, onde os pressupostos de base do modelo liberal igualitário são

---

<sup>47</sup> Ou uma estrutura básica ordenada de acordo como os princípios selecionados da *posição original*.

<sup>48</sup> São preferíveis as condições em que se defende uma diversidade razoável de doutrinas, mesmo que conflituosas entre si, do que o totalitarismo.

amplamente aceites. Porém, o fenómeno é considerado uma anomalia,<sup>49</sup> apesar de se reconhecer e aceitar a discutida tese de assimetria entre os povos. Por outro lado, como bases normativas do liberalismo igualitário temos o individualismo, universalismo e igualitarismo – o indivíduo, como última instancia do valor moral; universal, dado que todos os indivíduos contam; e, igualitário, no sentido em que todos os indivíduos contam de igual modo. Considerando estes pressupostos, o liberalismo parece assumir um carácter cosmopolita (Walzer, 1983).

Na teoria liberal igualitária são articuladas teorias *Estado-cêntrica*, onde a justiça tem a sua ação válida dentro das sociedades organizadas de forma institucional. Deste modo, a relação entre a sociedade e indivíduos que não sejam considerados cidadãos é apreciado como um problema derivado. Mesmo a conceção contratual da justiça liberal no contexto das relações internacionais, Rawls (1993b), assume uma clara posição restritiva em relação às migrações.

Inclusive, em *The Law of Peoples*, Rawls (1999) refere que o fenómeno migratório não requer a aplicação dos princípios de justiça, isto porque no plano ideal a necessidade de migrar não existiria. Assim, numa sociedade internacional formada por sociedades com estruturas devidamente organizadas e liberais, os fatores que promovem as migrações não existiriam.

## **2. A Visão Convencional e os Mecanismos de Controlo da Imigração**

Os argumentos a favor do direito do Estado em limitar a imigração surgem do realismo político das relações internacionais, no sentido, em que estas são guiadas pela Lei Internacional<sup>50</sup> e não pelos princípios que regem a moral.

---

<sup>49</sup> Sob a perspectiva da teoria de Rawls (1993a), numa sociedade com uma estrutura devidamente organizada, os indivíduos não deveriam ter necessidade de se deslocar, dado que esta seria justa. Assim, a reflexão sobre este fenómeno torna-se irrelevante.

<sup>50</sup> O Direito Internacional é o conjunto de normas jurídicas criadas pelos processos de produção jurídica próprios da comunidade internacional, e que transcendem o âmbito estadual (Pereira & Quadros, 2013). Porém, esta definição reduz o Direito Internacional a uma dimensão formal, não considerando a dimensão material e subjetiva, o que levanta dificuldades em considerar o costume como fonte de Direito Internacional. Uma definição mais abrangente, deve considerar o Direito Internacional como um conjunto de princípios e regras de natureza jurídica, que disciplinam os membros da sociedade internacional, ao agirem numa posição jurídica-pública, no âmbito das suas relações internacionais. Esta definição abarca os elementos constitutivos, tanto o formal, como o subjetivo, o funcional e o material. Abrangendo, inclusive, todo o tipo de relações subjetivas que os membros da comunidade internacional formam entre si: de coordenação; de reciprocidade; e de subordinação. Esta trilogia tem o seu equivalente: na corrente *hobbesiana*, na qual os sujeitos internacionais vivem num Estado de natureza, a guerra de todos contra todos; na corrente *grotiana*, o

Esta visão, que se encontra paradoxalmente estabelecida nos países europeus e na política da UE, defende que os Estados liberais são moralmente livres de restringir a imigração com base nos argumentos económicos,<sup>51</sup> políticos<sup>52</sup> e culturais,<sup>53</sup> assentes em conceitos contingentes,<sup>54</sup> como soberania, cidadania ou território. Na verdade, a visão convencional divide o mundo em Estados independentes, mas com grandes diferenças de liberdade, segurança e oportunidades entre os povos (Carens, 2013).

Os próprios Estados sofrem pressão por parte de certos grupos para restringir a imigração. Como se os fluxos migratório obedecessem a uma dinâmica unilateral procedente do exterior e não a uma complexa relação multilateral, não só de carácter económico, mas também sociocultural. O discurso nacionalista, manifesto nos últimos anos em alguns países europeus, contra a imigração não isenta uma certa obsessão identitária. Pois a imigração representa um campo privilegiado para questionar os limites normativos da ordem institucional e da qualidade da cultura política (Velasco, 2005).

Apesar da existência de uma política de asilo e migração comum entre os Estados-membros, a aplicação de certos critérios, ainda, são mantidos sob o domínio dos Governos nacionais, dadas as dificuldades nas diferentes áreas de intersecção, desde a soberania do

---

estabelecimento das relações internacionais na base da cooperação e reciprocidade, com ganhos comuns para todas as partes; e, na corrente kantiana, fundamentada na crença de um direito internacional universalista e solidário, com o propósito de uma paz perpétua entre os Estados (Gouveia, 2010). Assim, segundo a nossa avaliação, desta ideia decorre a necessária dignidade moral de todos os indivíduos.

<sup>51</sup> O argumento económico tem sido dos mais fortes. Alguns autores entendem que a inclusão de imigrantes não proporciona crescimento económico ou a sustentabilidade económica dos Estados, antes pelo contrário a imigração potencia a redução dos salários (Macedo, 2007). O atual discurso dos líderes europeus incide nos custos que os imigrantes representam para o Estado Social e, consequentemente para a distribuição dos benefícios entre os cidadãos.

<sup>52</sup> Os argumentos políticos são diversos, como aqueles que são objeto de análise do nosso trabalho, mas existem outros, por exemplo: sendo que em democracia existem regras e, estas conferem aos seus cidadãos direitos e obrigações; dado que os imigrantes são estrangeiros, estes não participam no exercício desses direitos; logo, em democracia é legítimo o controlo das fronteiras (Whelan, 1998; Wellman & Cole, 2011). Apesar da especificidade do carácter político nacional, estes argumentos acabaram por ser absorvidos pela estrutura legal da União. A existente separação de poderes na UE, entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, sugere que os deputados europeus são relativamente independentes da Comissão e dos governos nacionais. Porém, a orientação de voto acaba por ser similar à dos seus partidos nacionais. Inclusive, dentro do Parlamento Europeu os grupos políticos transnacionais, reúnem os partidos nacionais com preferências políticas semelhantes (Kreppel, 2002; Raunio, 1997). Neste contexto, as políticas de migração da UE decididas ao nível europeu, coincidem com as nacionais, evidenciando o predomínio dos fatores políticos nacionais no momento do voto (Hix & Noury, 2007).

<sup>53</sup> O argumento cultural para de exclusão de imigrantes assenta na ideia da preservação da cultura, ou seja, a proteção cultural é uma justificação suficiente para restringir a imigração (Huntington, 2004; Miller, 2005). Porém, este critério não pode ser utilizado para exclusão de estrangeiros, pode sim limitar o fluxo de imigrantes culturalmente distintos. Enquadradas na defesa da cultura de um povo, algumas políticas de migração, do final do século XX, fundamentaram-se em critérios de seleção raciais (Blake, 2003).

<sup>54</sup> Partimos da premissa que estes conceitos são contingentes. Pois, dadas as novas relações internacionais que se desenvolveram com a constituição da UE ou com o próprio processo de globalização, os conceitos instituídos devem ser questionados.

Estado, ao direito à cidadania, até à delimitação das fronteiras, assim como das diferenças dos mercados de trabalho, dos sistemas fiscais e das seguranças sociais.

## 2.1 Soberania, Cidadania e Fronteiras

O início das relações de Direito Internacional no período Moderno, formalizadas pela assinatura do Tratado de Westfália,<sup>55</sup> levou à convivência internacional dos Estados europeus, através do exercício da sua soberania, rejeitando outros condicionamentos nas relações internacionais (Gouveia, 2010).

A soberania dos Estados-nação apresenta três elementos característicos: um povo; um território, que representa o âmbito espacial de projeção da sua ordem jurídica; e, funcionalmente, o poder máximo na esfera interna e internacional, na independência e igualdade frente a outros poderes (Gouveia, 2010). A defesa da soberania dos Estados-membros encontra-se salvaguardada no Tratado da UE, em que a atuação desta sobre os mesmos, assenta no princípio de subsidiariedade, consagrado no artigo 5º do TCE. Assim, quando a ação dos Estados-membros é insuficiente, a UE pode intervir sob o princípio de proporcionalidade. Todavia, a atuação da UE encontra-se delimitada, não podendo esta exceder as competências atribuídas por Tratado (União Europeia, 2006).

A soberania é definida conceptualmente como a característica do sujeito de Direito Internacional Público (DIP) que não encontra similar na ordem interna, nem superior na ordem internacional, mantendo como atributos cumulativos, entre outros, o *ius belli*, o *ius legationis* e o *ius tractum* (Fontes, 2007).

Assim, em termos políticos os Estados legalmente soberanos excluem-se uns aos outros. Todavia, a forma como atuam, configura os preceitos normativos e políticos que condicionam, por sua vez, o modo como decorrem os fluxos entre fronteiras e influenciam os processos migratórios (Velasco, 2008).

A visão convencional sobre a decisão de aceitar imigrantes encontra-se profundamente enraizada na soberania dos Estados, sendo esta uma decisão interna. Ou seja, o que define as migrações internacionais como processo social específico é o reconhecimento do exercício do direito de soberania dos Estados, ao controlar quem pode

---

<sup>55</sup> Em 24 de Outubro de 1648, concretizado em dois Tratados o de Osnabrück e o de Münster, reconhecimento formal da igualdade dos Estados, da soberania e do Estado-nação, simultaneamente, com a extinção da influência do papado e do império romano-germânico.

entrar, quem permanece e quem pertence à Nação. Esta especificidade decorre do carácter político, proque o processo abrange uma realocização física, uma mudança de jurisdição e de pertença (Zolberg, 1989). Assim, as migrações internacionais estão condicionadas ao sancionamento político dos Estados o que altera a ação das condicionantes económicas e sociais, “*conferindo especificidade aos processos migratórios interestatais*” (Baganha, 2002: 134).

A visão tradicional advém do entendimento que a livre entrada de indivíduos permite fluxos ilimitados, podendo ser a causa da quebra dos níveis de emprego e de consumo, isto é, apresenta-se como um risco para o bem estar económico dos cidadãos dos Estados-membros da UE (Zolberg, 1989). Além disso, a imigração é vista como uma ameaça à segurança supranacional, já que constitui um fator potenciador de conflitos sociais.<sup>56</sup> Isto porque, grande parte dos imigrantes provêm de culturas diferentes, sendo vistos como elementos destabilizadores para a composição identitária europeia, o que provoca uma reação defensiva por parte das sociedades nacionais (Sarmiento, 2006).

Com base no conceito de soberania, uma das defesas para o controlo discricionário dos Estados sobre os fluxos migratórios, assenta no direito à autodeterminação<sup>57</sup> política dos Estados (Walzer, 1983). Neste caso específico, um Estado tem o direito à liberdade de associação, o que lhe confere o direito de escolher quem pode, ou não, entrar no seu território (Wellman, 2008). Este argumento, assenta em três premissas: os Estados democráticos têm o direito legítimo à autodeterminação política; a liberdade de associação é um elemento essencial da autodeterminação; logo, a liberdade de associação confere ao Estado o direito de recusar a associação com outros. Segundo esta visão, a distinção de culturas e comunidades depende do encerramento das fronteiras, pois sem este controlo não pode haver comunidades estáveis. No entanto, o direito de regular a migração inclui o direito de impedir a imigração, mas não implica o direito correspondente de limitar a emigração (Walzer, 1983).

---

<sup>56</sup> Os atentados do 11 de setembro de 2001, de Madrid em 2004, assim como os de Londres em 2005, momentos de ameaça transnacional, geraram a percepção da criminalidade associada à imigração. A chamada *crimigração*, a visão que os imigrantes irregulares são potenciais criminosos (direito penal do inimigo). No entanto, vários estudos indicam que o aumento do número de imigrantes não está relacionado como o número de registos de crimes violentos (Guia, 2012).

<sup>57</sup> Segundo o comunitarismo (que surgiu como oposição ao individualismo abstrato do liberalismo), este princípio é fundamental na formação da comunidade, que dá ao indivíduo uma pertença e identidade. Assim, o Estado como comunidade decide a quem conceder o direito de pertença, fundamentando desta forma o direito de exclusão, mesmo que este não seja absoluto (Walzer, 1983).

Deste modo, o controlo das migrações, ainda, é visto como uma característica fundamental da soberania e da autodeterminação dos Estados, e como tal, não pode estar sujeito a nenhuma limitação normativa externa à vontade da comunidade política. Perante tais premissas, os Estados têm o direito legal e moral de exercer o seu poder sobre o controlo das migrações, de forma absoluta e discricionária, com base nos interesses nacionais, (Carens, 1987).

O antigo ideal das democracias assenta, assim, na autonomia e na autodeterminação dos Estados-nações e na soberania dos povos. Neste caso, podemos inferir que é forte convicção moral, que o princípio de justiça política das migrações se baseia nos processos de autodeterminação através de um Estado democrático, que configura a vida dos cidadãos, como acontece na política migratória da UE (Walzer, 1983).

O conceito Moderno de cidadania vincula o indivíduo a uma comunidade política e social. Esta ligação justifica direitos e obrigações que os cidadãos têm perante a sua comunidade. A cidadania tornou-se, assim, a condição que possibilita o indivíduo, como membro de um Estado, gozar de direitos que lhe permite a participação na vida social e política. Porém, quando falamos de direitos de cidadania, devemos abordar aquilo que permite aos indivíduos entrar e sair da sua comunidade de forma livre (Walzer, 1996).

Tanto mais que, a Convenção de Haia de 12 de Abril de 1930, Artigo nº 1, veio conferir aos Estados o domínio na fixação dos critérios para atribuição de cidadania, sem prejuízo das Convenções Internacionais e do Costume Internacional do DIP (Hague Convention, 1930). A regulamentação para aquisição da cidadania pode variar de país para país, esta é um poder exclusivo dos Estados soberanos que obedece a dois princípios básicos: o *jus in soli* e o *jus sanguinis*<sup>58</sup> (Carens, 2013).

A visão convencional associa os direitos de cidadania a direitos políticos, assim como os direitos de entrada, saída e circulação num dado território nacional. Deste modo, a cidadania é por vezes entendida como nacionalidade e, na verdade, nem todos os nacionais

---

<sup>58</sup> O princípio de *jus in soli* possibilita a cidadania a pessoas nascidas dentro do território de um Estado, o *jus sanguinis* possibilita a cidadania aos filhos de já cidadãos.

gozam dos mesmos direitos de cidadania.<sup>59</sup> No nosso entender, não é muito diferente da conceção estabelecida no direito antigo Grégo e Romano<sup>60</sup> (Benhabib, 2002).

Na perspectiva do liberalismo igualitário a cidadania atribui-se ao conjunto de indivíduos em sociedade e que nela participam, de acordo com a racionalidade e razoabilidade. A pertença de um cidadão a uma comunidade gera as condições de criação de uma identidade. Consequentemente, a fruição de direitos qualifica a atividade política do indivíduo, reforçando o seu sentido de pertença, possibilitando uma participação mais ativa na vida política (Rawls, 1993a).

Apesar de serem os Estados que definem quais os critérios de inclusão ou exclusão<sup>61</sup> dos seus cidadãos, existem outros elementos definidores de cidadania para a inclusão dos indivíduos imigrantes – estatuto jurídico; conjunto de direitos; participação política; e, identidade (Bosniak, 2006).

Quanto à cidadania enquanto fator de coesão social de imigrantes, parece-nos à partida que esta será uma condição necessária para uma sociedade mais integrada, um instrumento de inclusão final e pleno para o imigrante<sup>62</sup> (Velasco, 2008). Assim, a imigração pode ser entendida como uma etapa de transição para a cidadania, já que a naturalização enquanto membros da comunidade constitui o objetivo final (Motomura, 2006).

Com efeito, a concessão de cidadania permite ao imigrante aceder a direitos, liberdades e garantias, como: a liberdade de expressão, de pensamento, a liberdade religiosa, e a direitos sociais como o direito à saúde, à educação ou ao sistema de proteção social. Atribuindo, assim, direitos iguais ao que são concedidos aos nacionais, como base num sistema de justiça mais equitativo (Rawls, 1993a).

Importa, ainda, referir a relação do fenómeno migratório com a soberania, que se confunde com as fronteiras externas dos Estados, e no caso da UE, com as fronteiras internas. O papel desempenhado pelas fronteiras territoriais foi até ao século passado de

---

<sup>59</sup> É o caso das crianças, por exemplo. Além disso, ainda, existem países que se autodenominam democráticos, onde grande parte da população continua excluída do exercício de cidadania (mulheres, minorias étnicas mais pobres ou religiosas).

<sup>60</sup> A cidadania como instrumento soberano, na Grécia ou em Roma, correspondia ao estatuto formal de pertença de uma comunidade juridicamente organizada, onde se excluía todos os estrangeiros, crianças, mulheres e escravos, assim que o povo não era cidadão.

<sup>61</sup> Os critérios de exclusão não podem ter por base qualquer tipo de discriminação. Assim, o mais utilizado é o critério da segurança e ordem pública, que em nada deixa de ser subjetivo.

<sup>62</sup> Por exemplo, Portugal é um dos países da União que separa os organismos que lidam com os diversos aspectos da imigração. Por um lado os serviços policiais (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) e por outro lado, os serviços de integração (Alto Comissariado para as Migrações).

extrema relevância político-jurídica para os Estados, estas delimitavam e assinalavam o direito a que uma população estava submetida. O limite geográfico impõem, assim, a questão de justiça entre os que são cidadãos e os que são estrangeiros. No caso da UE, temos por um lado, a fronteira externa como limite territorial que define quem pode atravessá-la. Por outro lado, a fronteira interior (esta determina quem goza ou não de direitos, acentuando a discriminação) e temporal (limitando os direitos de residência dos próprios cidadãos europeus) (Wihtol de Wenden, 2013).

Neste sentido, a noção de fronteira interior coexiste com a anterior noção de fronteira, sempre que esteja em causa o trânsito de originários de países terceiros, dado que a liberdade de circulação de pessoas, no espaço europeu, encontra-se condicionada pela concepção do Estado-nação. A fronteira é, por isso, um objeto polimórfico, espacial, jurídico, sociológico e político<sup>63</sup> (Wihtol de Wenden, 2013).

Em suma, conceitos como soberania, cidadania e fronteira desempenham, no seu conjunto, obrigações constitutivas da relação do Estado e da comunidade política (Velasco, 2008). Esta visão convencional estabelecida na UE, defende uma imigração regulada de acordo com as prioridades nacionais e dos cidadãos, admitindo, para isso, limites à admissão de imigrantes. Assim, o controlo da imigração pelos Estados-membros é uma característica fundamental da soberania e da autodeterminação e, com tal, não pode estar sujeito a nenhuma limitação normativa externa à vontade da comunidade (Walzer, 1983).

Se as fronteiras delimitam o território sobre o qual um Estado pode legitimamente exercer a sua jurisdição, já a soberania e a cidadania são instrumentos legais com que os Governos distinguem os membros da sua associação política, daqueles que dela estão excluídos (Velasco, 2008).

---

<sup>63</sup> Estas qualidades verificam-se, quando existe a distinção entre fronteira jurídica (que responde aos Tratados internacionais do DIP) e a fronteira judicial (critério aplicado por Espanha, por exemplo). A definição de uma fronteira funcional, demarcada por um perímetro de segurança, tanto físico (muros ou valas), como humanos, através das forças policiais. Nesta última aceção, a entrada de um imigrante em território espanhol só está consumada após este passar o perímetro de segurança.

## **PARTE II - A Política Migratória da UE**

“Esse mercado comum assenta nas famosas "quatro liberdades" que são a livre circulação das pessoas, dos serviços, das mercadorias e dos capitais.”<sup>64</sup>

## 1. Os Fluxos Migratórios na Europa

Ao longo da história do Continente Europeu, sempre existiram movimentos colectivos de pessoas provocados pelos mais diversos fatores, como: os associados ao movimento nómada, que precedeu o sedentarismo da civilização Ocidental; os que resultaram do crescimento demográfico; das guerras e perseguições entre nações; das alterações climáticas; e, das necessidades económicas (Castels, 2000). Os povos da Europa foram os grandes impulsionadores do desenvolvimento dos fluxos migratórios, primeiro com os Descobrimientos e, mais tarde, com o processo de colonização desses mesmos território.<sup>65</sup> Durante os séculos XVIII e XIX, os países europeus contribuíram, exponencialmente, para a emigração massiva de indivíduos em direcção aos países do Novo Mundo.<sup>66</sup> No século XX, acontecimentos como a Grande Depressão, duas Guerras Mundiais (em menos de 50 anos) e as alterações de ordem económica internacional impuseram mudanças significativas nas políticas de migração dos principais países receptores de imigrantes.<sup>67</sup> Após a II Guerra Mundial as relações entre os Estados, potenciaram a regulação dos fluxos comerciais,<sup>68</sup> monetários e financeiros,<sup>69</sup> porém, as migrações mantiveram-se sob a esfera nacional (O'Rourke & Sinnott, 2003).

---

<sup>64</sup> Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE (European Economic Community, 1957).

<sup>65</sup> Desde o século XV até ao século XVIII a emigração foi caracterizada por motivos religiosos ou pioneiros, mais tarde ganhou um carácter contratual e coercivo. No século XIX, fatores como a fome, a revolução na Europa, bem como a evolução do transporte marítimo aumentaram o fluxo migratório para países como os Estados Unidos da América, Brasil, Canadá e Austrália, mas também para alguns países do continente Asiático e Africano (Rocha-Trindade, 1990).

<sup>66</sup> As migrações transoceânicas distinguiram-se pela natureza irreversível, ou seja, migrações económicas de povoamento, com carácter unidirecional (Rocha-Trindade, 1990).

<sup>67</sup> Aplicação de quotas e critérios de admissão como aconteceu nos Estados Unidos da América (Rocha-Trindade, 1990).

<sup>68</sup> Com a criação do *GATT – General Agreement on Tariffs and Trade*, que deu origem à OMC – Organização Mundial do Comércio, cuja atuação no âmbito do comércio internacional, promoveu a livre circulação de mercadorias e serviços (Marques, 2006).

<sup>69</sup> Com a criação do Banco Mundial e do FMI – Fundo Monetário Internacional como instituições promotoras da liberalização de capitais (Marques, 2006).

A partir dos anos 90, com a abertura mundial que se seguiu à queda do Muro de Berlim, a crise do sistema internacional de *Westfália* no contexto da globalização<sup>70</sup> e a ascensão do paradigma transnacional, novos focos de interesse orientaram o estudo das migrações internacionais, no âmbito das relações internacionais e da ciência política. O crescimento dos fluxos migratórios no espaço europeu acabou por promover o desenvolvimento de políticas de gestão, controlo e integração dos movimentos internacionais de pessoas migrantes. A necessidade de respostas a este fenómeno, convertido em política de Estado, conduziu a um novo tipo de diplomacia - acordos de readmissão, de cooperação e de desenvolvimento, configuraram as relações bilaterais, regionais ou globais entre os diversos intervenientes do panorama Europeu. Como consequência surgiu uma nova rede de entidades estatais nos países de origem e destino, assim como novas organizações,<sup>71</sup> para instituir uma governança mundial da migração. Em paralelo com as novas organizações internacionais governamentais surgiram novas organizações não governamentais,<sup>72</sup> assim como, novos prestadores de serviços privados, ao nível da segurança e da gestão de serviços de vistos<sup>73</sup> (Wihtol de Wenden, 2013).

A literatura da especialidade considera que um dos maiores incentivos às migrações surgiu das assimetrias internacionais que se verificam entre países, a procura de uma vida melhor pelo indivíduo. Deste modo, as diferenças de bem estar entre indivíduos que vivem em países com diferentes níveis de desenvolvimento, fundamentam todas as migrações económicas (Zolberg, 1989). Grande parte dos estudos sobre fluxos migratórios reafirmam a forte ligação com o desenvolvimento económico e social, que por vezes resultam em desequilíbrios e noutras em desenvolvimentos exponenciais. Após a Segunda Guerra Mundial, as migrações no espaço europeu contribuíram, maioritariamente, para o crescimento económico dos países de acolhimento, devido à carência de mão de obra para

---

<sup>70</sup> Certas perspectivas defendem que a globalização assenta, essencialmente, em pressupostos relacionados com o capitalismo, como principal dinâmica e impulsionador do mundo globalizado, sustentado na produção exponencial, na acumulação de capital e no aumento das relações comerciais. Uma das teorias da globalização, diz respeito à integração do capital, da tecnologia e da informação além das fronteiras nacionais, criando assim um mercado global único, a que se designou de *aldeia global* (Friedman, 2000). Existe, de facto, grande consenso na descrição da globalização como um processo de conversão das economias nacionais distintas, numa economia mundial integrada (Horst & Klodt, 2001).

<sup>71</sup> Como a ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ou a *IOM – International Organization for Migration*.

<sup>72</sup> Como é o caso do CPR – Conselho Português para os Refugiados, de carácter humanitário, associações de imigrantes ou pró-imigração.

<sup>73</sup> Como a FRONTEX - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE.

o processo produtivo, assim como para o desenvolvimento dos países de origem, com o envio de remessas de divisas (Nyberg-Sørensen, van Hear & Engberg-Pedersen, 2003).

Todavia, os fluxos migratórios resultam, também, da influência do processo de globalização. A perspectiva económica da globalização, ainda em curso, passa pela integração mais estrita de países e povos, da qual resulta a redução de custos de transporte e comunicação, através da eliminação das fronteiras e a circulação de mercadorias, serviços, capitais, conhecimento e pessoas (Stiglitz, 2002). A globalização entendida sob a perspectiva das relações dos processos políticos e enquadrada na perspectiva histórica, permite-nos uma compreensão mais ampla sobre a articulação do sistema Estado-nação que se globalizou, passando a constituir-se como um elemento central do atual panorama das relações internacionais (Melo, 2002).

Porém, a globalização tornou-se sinónimo de desequilíbrio de relações entre os Estados e entre os cidadãos (Castels, 2010), passando a ser vista como uma imposição ideológica, política e económica das grandes cooperações multinacionais (Chomsky, 2001). Os fatores económicos, como a intensificação da exploração dos recursos naturais e o aumento da produtividade, provocaram o aprofundamento das assimetrias entre as nações ricas e as nações pobres. O aumento dos rendimentos nos países mais ricos possibilitou a qualificação da mão de obra, bem como o progresso tecnológico dos processos de produção, em detrimento da mão de obra não qualificada e da economia doméstica dos países mais pobres<sup>74</sup> (Baldwin & Martins, 1999).

Além da motivação económica, as migrações internacionais são influenciadas por outros fatores, não menos importantes, tais como a intolerância política, social e cultural do seu país de origem, ou seja, a violação dos direitos humanos fundamentais. Estas transgressões resultam da incapacidade sistemática dos governos na atuação contra as formas de exclusão, seja ela económica, étnico-racial, religiosa ou linguística (Papademetriou, 2008).

---

<sup>74</sup> Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2013, no início do século XXI, mais de um terço da população mundial vivia em situação de pobreza extrema falta de - alimentos, água potável, assistência médica, acesso à educação, habitação e de qualquer fonte de rendimento. Apesar da contribuição dos programas de ajuda internacional promovidos pelas Nações Unidas e por outras organizações não governamentais, nas últimas três décadas, verificou-se uma ligeira diminuição da pobreza extrema. Todavia, acentuaram-se as desigualdades sociais, não só em relação aos países, mas também ao nível interno dos países mais ricos. A análise dos dados do relatório levam-nos a inferir que o crescimento económico, ao nível global, possibilitou uma ligeira diminuição da pobreza extrema, quanto ao rendimento, no entanto, confirma-se um aumento substancial das desigualdades (United Nations Development Programme, 2013).

Segundo as teorias explicativas da migrações,<sup>75</sup> a decisão de migrar é uma escolha individual e racional.<sup>76</sup> No entanto, esta não deixa de estar inserida num contexto de restrições ou de oportunidades socioeconómicas,<sup>77</sup> cujos fatores são influenciados pelas políticas estatais.<sup>78</sup> Neste sentido, o papel desempenhado pelos Governos tem sido fundamental na gestão dos fluxos migratórios, como agente de promoção, de regulação e de controlo das migrações (Peixoto, 1998).

Também, a União Europeia, como instituição supranacional, tem vindo a adotar políticas comuns entre os Estados-membros, no âmbito de migração e asilo, torna-se, assim, objeto do nosso interesse. Investigar a evolução das políticas migratórias da UE – resultantes de um determinado contexto histórico (económico, social, político e tecnológico) e da interligação entre fluxos migratórios ou outros tipos de intercâmbios, como os políticos, os comerciais ou de capitais – constitui um assunto de maior interesse e pertinência (Kritz & Zlotnik, 1992)

Esta situação suscita, ainda, mais interesse quando constatamos que a UE encera um paradoxo liberal, consequência do processo de integração e de globalização – a liberalização dos movimentos de mercadorias, serviços e capitais, a par com as restrições impostas pelas políticas migratórias, ou seja, a abertura dos mercados e o encerramento do países europeus à entrada de indivíduos (Geddes, 2003).

De maneira a concluirmos uma reflexão sobre o ponto de vista moral das políticas migratórias da União Europeia teremos de conhecer o desenvolvimento das mesmas, desde a sua constituição até aos dias de hoje, considerando as transformações sofridas pela própria instituição.

---

<sup>75</sup> Peixoto (1998) apresenta uma abordagem da sociologia económica das teorias de migração de acordo com uma perspectiva individualista ou holística. Por um lado, considera que o conceito económico assume o pressuposto da racionalidade instrumental, dos rendimentos do trabalho, do investimento em capital humano, do ciclo de vida, da carreira e da mobilidade social. Por outro lado, o conceito sociológico do estudo das migrações assenta na segmentação do mercado de trabalho, nos sistemas espaciais e “sistemas mundo”, assim como no papel das famílias, das instituições, das organizações, das redes migratórias e dos territórios étnicos. Massey *et al.* (1993) efetua a distinção entre a causa e a continuidade dos fluxos migratórios. Na primeira, considera as teorias neoclássicas (abordagem da teoria do ponto de vista micro e macro), a teoria do mercado de trabalho, a teoria dos “sistemas mundo” e a nova economia das migrações. Na segunda, inclui a teoria das redes sociais, a teoria dos sistemas migratórios, a teoria institucional e a teoria da causalidade cumulativa.

<sup>76</sup> Uma das primeiras teorias neoclássicas de Jackson (1991), assenta no pressuposto que a decisão de migrar depende do agente racional, de acordo com os modelos *push-pull*. Esta teoria teve por base o trabalho de Ravenstein (1885 e 1889), os primeiros trabalhos empíricos sobre os fenómenos migratórios.

<sup>77</sup> Com base no trabalho de Ravenstein (1889), Lee (1969) estende as causas da migração ao progresso tecnológico e ao domínio dos fatores económicos.

<sup>78</sup> Segundo Brettel & Hollifield (2000), além das forças de mercado deve-se observar as políticas de migração, enquanto fatores que influenciam os fluxos migratórios.

## 1.1 A Comunitarização das Políticas Migratórias

Como referimos, o tema das migrações encontra-se profundamente ligado à história da Europa e da integração europeia, fazendo parte do passado é, atualmente, um desafio futuro. A integração dos países europeus num Mercado Comum Europeu e a posterior construção da UE, trouxeram novos desafios às políticas de migração dos Estados-membros (Castels & Miller, 1993). De facto, foi possível avaliar que o processo de integração económico da UE transformou a Europa – de um continente de emigrantes para um espaço favorável ao crescimento da imigração (Geddes, 2003).

Numa Europa devastada pela guerra e dividida pelo muro ideológico de leste, a ideia de que uma possível unificação dos Estados europeus possibilitaria a reconstrução da Europa e promoveria a paz duradoura, estabilidade e prosperidade entre nações ganhou contornos no após a Segunda Guerra Mundial. A concretização do projeto de Paul-Henri Spaak,<sup>79</sup> a união dos países da Benelux, cujo propósito era garantir a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços<sup>80</sup> dentro das suas fronteiras, serviu de inspiração ao projeto de construção da UE (Comissão Europeia, 2013).

A fundação do mercado comum europeu,<sup>81</sup> concretizado com a assinatura dos Tratados de Roma em 1957, estabeleceu a liberdade de circulação de pessoas no espaço da União Europeia como um dos pilares de sustentação ético-jurídica da comunidade política, conjuntamente com a liberdade de circulação de serviços, bens e capitais (European Economic Community, 1957).

Os primeiros anos do Mercado Comum Europeu ficaram marcados pelo crescimento económico, o que favoreceu os fluxos de imigração devido à escassez de mão de obra no mercado de trabalho de alguns Estados-membros.<sup>82</sup> A partir dos anos 70, a

---

<sup>79</sup> Paul-Henri Spaak foi o principal mentor do projeto Benelux, na altura Ministro dos Negócios Estrangeiros. Este modelo, uma união aduaneira entre a Bélgica, Países Baixos e o Luxemburgo, serviu de base ao projeto da união dos Estados Europeus.

<sup>80</sup> A união Benelux acabou por inspirar o Projecto do Tratado da União Europeia dirigido por Altiero Spinelli, que propunha a substituição dos Tratados de Roma. Apesar de não ter sido aprovado relançou o debate sobre o futuro da comunidade nos anos 80 (Comissão Europeia, 2013).

<sup>81</sup> A atual União Europeia (UE) foi inicialmente denominada Comunidade Económica Europeia (CEE).

<sup>82</sup> Em 1961, o Conselho da Comunidade Europeia adoptou o Regulamento nº 15 relativo às primeiras medidas para a realização da livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, assim como a respectiva diretiva correspondente aos procedimentos e práticas administrativas relativos à entrada, emprego e estadia de trabalhadores de um Estado-membro e suas famílias. Em 1964, foi adoptada a Directiva do Conselho 64/221/CEE, para coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estadia justificadas por razões de ordem pública, segurança e saúde no espaço da Comunidade (European Economic Community, 1964).

evolução desfavorável da economia<sup>83</sup> levou grande parte dos países da UE a promoverem políticas de imigração mais restritivas (Geddes, 2003).

Todavia, a percepção dos líderes europeus que a convergência em questões, como a livre circulação dos cidadãos dos Estados-membros e a regulação de asilo e refugiados, possibilitariam a concretização de políticas nacionais, impulsionou uma política comum de migração (Geddes, 2003).

No decorrer dos anos 80, consolidação da ideia que as particularidades nacionais seriam o elemento central da política de migração da Comunidade veio permitir aprofundar a liberdade de circulação dos cidadãos dos Estados-membros. Seguiu-se a ambiciosa iniciativa de garantir a livre circulação de pessoas e a gradual supressão de fronteiras, relacionada com a origem do projeto europeu, tornou-se um dos elementos centrais da constituição da Comunidade Europeia (Geddes, 2003).

Com a assinatura do Acordo Schengen em 1985,<sup>84</sup> é dado o primeiro passo para a materialização da livre circulação de nacionais dos países signatários e da abolição das fronteiras internas.<sup>85</sup> Este processo decorreu de forma gradual em relação à cooperação da política migratória entre os Estados-membros da UE. Em 1986, a assinatura do Acto Único Europeu (AUE) representou a primeira alteração aos tratados fundadores da Comunidade Europeia (European Communities, 1987). O impacto institucional do AUE impulsionou a cooperação da política de migração da UE, ao contemplar a criação do mercado único<sup>86</sup> com a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas (Geddes, 2003).

Apesar da cooperação entre os Estados-membros, a política de migração manteve-se ao nível intergovernamental, o que levantou problemas de coordenação entre as atividades dos grupos de trabalho e dificuldades no supervisionamento do Parlamento Europeu (European Communities, 1987). Esta complexidade surgiu, por um lado, das assimetrias entre os países com vocação para receber mão de obra do exterior e, por outro lado, dos vínculos privilegiados que alguns Estados-membros mantinham com países terceiros específicos – relação histórica com antigas possessões – o que acabou por

---

<sup>83</sup> A primeira grande crise petrolífera do pós II Guerra Mundial.

<sup>84</sup> *The Schengen Acquis: Agreement Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders* (European Communities, 2001:19-28)

<sup>85</sup> O Acordo Schengen foi inicialmente assinado pela Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Holanda.

<sup>86</sup> Article 8<sup>a</sup> “[...]The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of this Treaty.” (European Communities, 1987: 227).

promover acordos bilaterais com países de sua preferência, conduzindo ao desenvolvimento de políticas migratórias diferenciadas<sup>87</sup> (Rocha-Trindade, 1990).

Durante os anos 80, os fluxos migratórios predominantes ficaram marcados pelas iniciativas com processos de reunificação familiar, migração irregular, refugiados e concessão de asilo político, assim como a captação de migrantes altamente qualificados. A entrada de indivíduos altamente qualificados,<sup>88</sup> bem como os sucessivos alargamentos<sup>89</sup> tiveram grande influência no âmbito do controlo da imigração na Europa (Geddes, 2003). O tema da política de migração deixou de ser apenas uma questão dos países do centro e norte europeu,<sup>90</sup> alargando o seu espectro aos países do sul, países de emigração tornaram-se grandes receptores de imigrantes. Este fenómeno mudou a dinâmica da política de migração europeia e gerou um forte sentido das interdependências, não só relacionadas com a expansão da UE, mas também com os países terceiros (Geddes, 2013).

A assinatura da Convenção Schengen<sup>91</sup> em 1990, veio consolidar o Acordo Schengen ao definir as condições de aplicação e as garantias da livre circulação. Deu-se então, início ao processo de supressão dos controlos das fronteiras internas entre os países membros da Comunidade Europeia. Para isso, instauraram-se novas estruturas operacionais, cujo objetivo passou por assegurar a cooperação entre as entidades policiais e de segurança,<sup>92</sup> assim como das autoridades aduaneiras através da implementação do Sistema de Informação de Schengen<sup>93</sup> (SIS).

Em consonância com o objetivo de concretizar a livre circulação no espaço europeu para todos os cidadãos, foram aprovadas em 1990 diversas diretivas, tais como: relativa ao direitos de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua

---

<sup>87</sup> Veja-se o caso de Portugal e os PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

<sup>88</sup> As chamadas migrações *brain gain* adquirem, atualmente, outras características – migração *brain circulation*.

<sup>89</sup> Com a entrada da Grécia em 1981, de Portugal e Espanha em 1986, a CEE passou a ser constituída por 12 países. Estes países eram tradicionalmente emissores de mão de obra para os países europeus a norte.

<sup>90</sup> França, Alemanha, Holanda e Reino Unido.

<sup>91</sup> The Schengen *Acquis: Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, Between The Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders*, (European Communities, 2001: 29-96).

<sup>92</sup> Police and Security (Title III) (European Communities, 2001: 47-66).

<sup>93</sup> Este sistema criado no âmbito do Acordo e Convenção Schengen, consiste na partilha de informações comuns entre todos os Estados-membros, onde constam os cidadãos não admitidos no espaço Schengen, cidadãos para extradição, entre outras (The Schengen information system. Title IV) (European Communities, 2001: 67).

atividade profissional;<sup>94</sup> referente ao direito de residência de estudantes;<sup>95</sup> e, relacionada com o direito de residência, para nacionais dos Estados-membros que não beneficiavam deste direito por força de outras disposições do direito comunitário e membros das respectivas famílias.<sup>96</sup>

Com a supressão das fronteiras no espaço europeu gerou-se a noção de fronteiras internas da Comunidade Europeia, permeáveis à livre circulação de trabalhadores originários dos Estados-membros, que coexistiam com a noção de fronteira nacional, sempre que estivesse em causa o trânsito de originários de países terceiros. As fronteiras exteriores da Comunidade mantiveram os critérios nacionais de entradas de imigrantes de países terceiros (Rocha-Trindade, 1990).

Considerando a transferência de alguns poderes nacionais para as instituições comunitárias, a evolução do processo de integração da União evidenciou a fragilidade das ligações dos fluxos migratórios e das políticas de migração, enquanto solução para as questões nacionais (Geddes, 2003).

## **1.2 A União Europeia e a Política Migratória Comum**

Com a assinatura do Tratado de Maastricht<sup>97</sup> inicia-se uma nova etapa no processo de criação da UE. A integração política entre os Estados-membros deu os seus primeiros passos. Adoptou-se um quadro institucional e jurídico para a cooperação intergovernamental formal em matéria de migração, asilo e transposição das fronteiras externas.<sup>98</sup> A entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, veio possibilitar a livre circulação e residência de pessoas na UE, além de instituir a condição de cidadania

---

<sup>94</sup> Directiva 90/365/EEC (Conselho da União Europeia, 1990a).

<sup>95</sup> Directiva 90/366/EEC (Conselho da União Europeia, 1990b).

<sup>96</sup> Directiva 90/364/EEC (Conselho da União Europeia, 1990c).

<sup>97</sup> O Tratado de Maastricht foi assinado a 7 de fevereiro de 1992, por 12 Estados-membros (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Reino Unido) e entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993, também denominado Tratado da União Europeia (TUE). O TUE veio superar o objetivo económico da CEE e conferir à UE uma unidade política, baseada em três Pilares: o central, denominado Pilar Comunitário – abrange o mercado único, a união europeia, a união económica e monetária, a Política Agrícola Comum e os fundos de Coesão. O segundo Pilar refere-se à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro à Justiça e Assuntos Internos (JAI), (Comissão das Comunidades Europeias, 1992).

<sup>98</sup> Incluída no III Pilar, prevista no Título VI do Tratado da União Europeia (União Europeia, 2010). Todavia, qualquer política no âmbito do III Pilar implicava, que a implementação desta, requeria a aprovação unânime do Conselho Europeu.

europeia. A livre circulação<sup>99</sup> de pessoas tornou-se, assim, um direito estruturante da cidadania da União.

A entrada em vigor do Acordo Schengen em 1995, permitiu a abolição do controlo das fronteiras internas entre os Estados signatários e a criação de uma fronteira externa única, cujos controlos de acesso ao espaço Schengen ficaram condicionados a um mesmo procedimento. Os Estados aderentes adoptaram, assim, regras comuns em matéria de vistos,<sup>100</sup> de direito de asilo<sup>101</sup> e de controlo de fronteiras externas,<sup>102</sup> com o objetivo de possibilitar a livre circulação dos cidadãos. Apesar de alguma resistência, a abertura do espaço Schengen permitiu a mobilização de milhares de cidadãos europeus e residentes de países terceiros na procura de novas oportunidades de trabalho.<sup>103</sup>

A supressão das fronteiras internas gerou preocupação com a segurança, o que acabou por levar à criação de uma polícia europeia, a EUROPOL - *European Police Office*, no âmbito da cooperação policial.<sup>104</sup> Com o objetivo de auxiliar a cooperação entre os serviços policiais dos Estados-membros, a Europol centrou o seu foco de ação nos crimes internacionais, como o combate ao tráfico de estupefacientes, ao terrorismo, às redes de imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos (Europol, 2014)

A assinatura do Tratado de Amsterdão em 1997,<sup>105</sup> possibilitou a abertura das bases legais para a harmonização das políticas comunitárias de asilo e imigração. As políticas

---

<sup>99</sup> Base jurídica no Artigo 3º, nº 2, do Tratado da União Europeia, no artigo 21º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e nos títulos IV e V do TFUE (União Europeia, 2010).

<sup>100</sup> Vistos de curta duração (Title II, Chapter 3, section 1) e de permanência (Title II, Chapter 3, section 2), para cidadãos de países terceiros (European Communities, 2001: 36-38).

<sup>101</sup> Responsibility for processing applications for asylum (Title II, chapter 7), (European Communities, 2001: 42-46).

<sup>102</sup> Crossing external borders (Title II, Chapter 2) (European Communities, 2001: 33-35).

<sup>103</sup> A entrada em vigor do Acordo acabou por acontecer em 1995, com a Europa dos 15. No entanto, a participação do Reino Unido e da Irlanda foi, e ainda é, parcial, dado que mantêm o controlo parcial das suas fronteiras. Atualmente, o Acordo e a Convenção Schengen fazem parte do sistema normativo e institucional da UE e têm sido ampliados a Estados não membros, tais como: Islândia; Noruega; Suíça; e, Lichtenstein.

<sup>104</sup> A segurança interna sempre foi uma das preocupações constantes dos Estados-membros. Tanto que, em 1975, foi constituído o Grupo de Trevi, grupo de trabalho composto pelos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, que funcionou ao nível intergovernamental. Primeiro, com o propósito de combater o terrorismo e, posteriormente acabou por estabelecer a cooperação intergovernamental nos domínios da imigração, do direito de asilo e da cooperação policial e judiciária (Conselho da União Europeia, 2005a). Assim, o Grupo de Trevi deu início à cooperação policial entre os Estados-membros, porém a ideia de constituição de uma polícia europeia ficou delineada no Tratado de Maastricht. No entanto, a concretização de uma polícia europeia acabou por acontecer em 1995, com a assinatura da Convenção EUROPOL, mas só em 1999, iniciaram o exercício pleno das suas funções. Em 2010, a EUROPOL foi substituída pela Agência Europeia Europol (Europol, 2014).

<sup>105</sup> O Tratado de Amsterdão em 1997, instituiu a Comunidade Europeia. Iniciou-se a fase da comunitarização das políticas europeias, no entanto, salvaguardou a manutenção da decisão

relacionadas com o asilo e migração foram transferidas para o Pilar Comunitário unindo-se à livre circulação. A transferência para a Comissão Europeia da competência legislativa, no âmbito de transposição de fronteiras, vistos, asilo e imigração,<sup>106</sup> conferiu à UE um reforço no âmbito das instituições supranacionais. A política migratória comum passou a abranger outros domínios, a cidadania para cidadãos de países terceiros e a articulação da política de asilo de acordo com os padrões internacionais. Destacou-se, ainda, a exigência aos Estados-membros em abolir toda e qualquer discriminação<sup>107</sup> em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, assim como entre trabalhadores dos Estados-membros, no âmbito do emprego, remuneração e demais condições de trabalho.<sup>108</sup>

O Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE)<sup>109</sup> contemplou nas disposições no Título IV<sup>110</sup>, Artigo 62º, as condições de entrada e residência de cidadãos nacionais de países terceiros.<sup>111</sup> O Artigo 63º, nomeadamente o nº 1 e nº 2 definiu as medidas de asilo de acordo com a Convenção de Genebra<sup>112</sup> e do Protocolo de 1967.<sup>113</sup> Enquanto, o nº 3, do mesmo Artigo, estabeleceu as condições de entrada e residência, para efeito de vistos de longa duração e autorizações de residência permanente, em matéria de reagrupamento familiar (alínea a)); medidas destinadas a combater a imigração e residência ilegal, onde se incluiu o repatriamento (alínea b)); assim como, os direitos e condições dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-membro, podendo passar a residir em outro Estado-membro (alínea 4)) (União Europeia, 2006).

---

intergovernamental por um período de 5 anos, unanimidade dos Estados-membros no Conselho e mera consulta ao Parlamento Europeu (União Europeia, 1997),

<sup>106</sup> Reino Unido, Irlanda e Dinamarca mantêm-se à margem da comunitarização da política de imigração e asilo.

<sup>107</sup> Em 1997, foi criado o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, pelo Regulamento (CE) nº 1035/97, com o objetivo de estudar e analisar os fenómenos relacionados com a xenofobia, racismo e antissemitismo, recolhendo informação através de uma “Rede Europeia sobre o Racismo e a Xenofobia”, cooperando com as organizações dos Estados-membros, internacionais, governamentais ou não governamentais (Conselho da União Europeia, 1997).

<sup>108</sup> O Artigo 12º, 13º e 39º do TCE (União Europeia, 2006)

<sup>109</sup> As medidas estabelecidas pelo TCE preveem a adopção das mesmas durante um prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.

<sup>110</sup> Título IV – Vistos, Asilo, Imigração e outras Políticas relativas à Livre Circulação de Pessoas (União Europeia, 2006: 65-70).

<sup>111</sup> O nº 2 menciona as normas e processos para o controlo de pessoas nas fronteiras (alínea a)) e as regras em relação aos vistos para estadias previstas por um período máximos de três meses (alínea b)).

<sup>112</sup> Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).

<sup>113</sup> Protocolo de Nova Iorque, Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1967).

A década dos anos 90, ficou marcada pelo interesse dos Estados-membros numa política de migração comum,<sup>114</sup> muito para além do interesse nacional. Mas só após a assinatura do Tratado de Amesterdão<sup>115</sup> se pode falar de uma política comum de migração, considerando que até lá as medidas aprovadas careciam de carácter vinculativo. Porém, se por um lado a introdução das questões da migração no Pilar Comunitário possibilitou alcançar as fundações para uma futura política comum de migração, por outro lado, a necessidade de unanimidade nas decisões travou o desenvolvimento da política de migração (Geddes, 2003).

### **1.3 Conselho de Tampere**

No Conselho Europeu de Tampere, os Estados-membros consolidaram o objetivo político ambicionado pelo Tratado de Amesterdão, a manutenção e desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade<sup>116</sup>, segurança<sup>117</sup> e justiça<sup>118</sup>. A preocupação com o desenvolvimento de uma política comum da UE, em matéria de asilo e migração, assumiu quatro pressupostos (Parlamento Europeu, 1999).

#### **i) Parceria com os países de origem e trânsito**

A inevitabilidade de uma política de abordagem global considerando os interesses da UE e dos países de origem. A manifesta preocupação com as questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento dos países de origem e trânsito. Neste sentido, a União convidou os Estados-membros a contribuírem para uma maior coerência das

---

<sup>114</sup> O interesse dos Estados-membros centrou-se em políticas de: refugiados e asilo; imigração relativa a nacionais de países terceiros; condições de entrada e circulação, assim como, condições de residência, onde se inclui a reunificação familiar de cidadãos de países terceiros; combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos; e, fronteiras externas.

<sup>115</sup> O Tratado de Amesterdão veio a alargar as competências da União, com a criação de uma política comunitária de emprego, a comunitarização de questões no domínio da justiça e dos assuntos internos, medidas designadas à aproximação da União com os seus cidadãos, reforçando as formas de cooperação mais estreitas entre alguns Estados-membros.

<sup>116</sup> Como espaço de liberdade o objetivo é a livre circulação de pessoas e a promoção da cidadania europeia, a proteção dos direitos fundamentais e facilitar a integração de nacionais de países terceiros (Parlamento Europeu, 1999).

<sup>117</sup> Como espaço de segurança o objetivo é o combate contra todas as formas de crime organizado, como a imigração ilegal, tráfico de seres humanos, tráfico de droga e terrorismo internacional (Parlamento Europeu, 1999).

<sup>118</sup> Como espaço de justiça o objetivo é garantir aos cidadãos europeus igual acesso à justiça e facilitar a cooperação das autoridades judiciais entre Estados-membros (Parlamento Europeu, 1999).

políticas internas e externas da UE, tendo em conta o combate à pobreza, a melhoria das condições de vida e das oportunidades de emprego, prevenir os conflitos e consolidar os Estados democráticos, bem como garantir o respeito pelos direitos humanos, com especial enfoque das minorias, mulheres e crianças. A União considerou que tal objetivo constitui o elemento chave para o êxito da política de asilo e migração, tendo em vista a promoção do codesenvolvimento (Parlamento Europeu, 1999).

### **ii) Sistema comum europeu de asilo**

No seguimento do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Alto Nível “Asilo e Migração”, o Conselho acordou a importância de um sistema comum de asilo, baseado na aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, incidindo especificamente no princípio da não recusa de entrada dos requerentes de asilo. A necessidade de implementar um sistema e a definição de normas comuns pelos Estados-membros, possibilitou um processo de asilo equitativo e eficaz, cujo efeito a longo prazo preconizou estabelecer um processo de asilo comum. Para isso, deveria contribuir a conclusão do sistema de identificação dos requerentes de asilo, o EURODAC.<sup>119</sup> O Conselho salientou, ainda, a importância da partilha de experiências e conhecimento de organizações internacionais, assim como a cooperação institucional com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), como mais valia para o desenvolvimento do processo. Por último, o Conselho apelou à solidariedade dos Estados-membros sobre as questões dos refugiados, para a criação de um eventual fundo de ajuda aos refugiados<sup>120</sup> (Parlamento Europeu, 1999).

### **iii) Tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros**

O tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no espaço europeu foi outra das prioridades relevantes do Conselho de Tampere. Perante a necessidade de aproximar as legislações nacionais sobre as condições de admissão e

---

<sup>119</sup> No seguimento da Convenção de Dublin foi criado um sistema de comparação de impressões digitais dos requerentes de asilo e de determinadas categorias de imigrantes clandestinos, Regulamento n° 2725/2000 (Conselho da União Europeia, 2000a).

<sup>120</sup> *Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (2000/596/EC)* (Conselho da União Europeia, 2000b).

residência de nacionais de países terceiros, com base nas necessidades económicas e demográficas da União, assim como nos países de origem, o Conselho acorda que estes imigrantes<sup>121</sup> deverão usufruir do direito a residência, bem como o direito de acesso ao ensino, de trabalhar por conta própria ou de outrem. O Conselho considerou, ainda, subscrever uma proposta de oferta a este género de migrantes a possibilidade de obterem a cidadania do Estado-membro em que residem (Parlamento Europeu, 1999).

Tendo em conta o direito à não discriminação, relativamente aos nacionais e restantes cidadãos europeus, surgiu a necessidade de implementar um plano de ação contra o racismo e xenofobia. Ou seja, contra a discriminação, comprometendo, assim, os Estados-membros a desenvolver uma política de integração mais coesa, assegurando direitos e obrigações equivalentes às dos seus cidadãos. Neste âmbito, a UE reforçou o papel do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia,<sup>122</sup> dotando-o com personalidade jurídica (Parlamento Europeu, 1999).

#### **iv) Gestão dos fluxos migratórios**

O Conselho focou a necessidade de uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, com a necessária cooperação em matéria de luta contra a imigração ilegal, em estreita colaboração com os países de origem e de trânsito, no âmbito das obrigações de readmissão. Neste sentido, o Conselho apelou à necessidade de aprovar legislação com sanções mais severas contra os envolvidos no tráfico de seres humanos e na exploração económica dos mesmos, assim como a necessária cooperação com a Europol para detectar e dismantelar estas redes criminosas. Considerando que o desenvolvimento de um controlo mais eficaz das fronteiras externas passa pela elaboração de programas de cooperação entre Estados-membros com os países de origem e de trânsito, com o reforço de meios tecnológicos e de pessoas devidamente habilitadas<sup>123</sup> (Parlamento Europeu, 1999).

Evidenciou-se, pela primeira vez, a importância de cooperação com os países de origem dos imigrantes. Em 2000, a Comissão Europeia elaborou uma comunicação que

---

<sup>121</sup> Com residência legal e que possuam autorização de residência prolongada.

<sup>122</sup> Em 2007, foi criada a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia com o objetivo de reforçar o papel do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (Conselho da União Europeia, 2007).

<sup>123</sup> Em 2001, o Regulamento (CE) n.º 539/2001 veio fixar a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (Conselho da União Europeia, 2001c).

refere a necessidade de elaborar planos de ação com países específicos. Destacou-se, assim, a pretensão de estabelecer programas coerentes de cooperação e de desenvolvimento, através do diálogo com países específicos, tendo em consideração as realidades dessas comunidades (a dimensão económica, demográfica, social, política e de direitos humanos que são as causas dos fluxos migratórios). Este processo salientou a importância do papel do imigrante, fundamental para a promoção e cooperação no desenvolvimento dos seus países. Todavia, a União procurou refletir neste programa com países terceiros os valores europeus, considerando que a política de migração deve desenvolver-se em harmonia com os objetivos de integração, tendo em conta o impacto nos países de acolhimento e nos próprios imigrantes (Comissão das Comunidades Europeias, 2000).

#### **1.4 O Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa<sup>124</sup> assinado em 2004, introduziu alterações significativas no processo de codecisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu,<sup>125</sup> bem como na plena competência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).<sup>126</sup> Apesar do Conselho Europeu ser o órgão que define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional – no espaço de liberdade, segurança e justiça que é a UE<sup>127</sup> – o chamado processo legislativo ordinário tornou-se o principal processo do sistema deliberativo, quanto às diversas decisões políticas, nomeadamente, no que refere à política de migração. Em matéria de imigração, a UE, passou a reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, abrangendo a vertente financeira.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> O Tratado de Lisboa terminou a, então, Comunidade Europeia, estabelecendo uma Constituição para a Europa e entrou em vigor em 2009. Com esta assinatura foram implementadas grandes reformas, a nível da repartição das competências entre a UE e os Estados-membros. Inclusive as alterações deram-se, ao nível do processo de decisão, da forma de funcionamento das instituições europeias e na política interna e externa da UE, onde se incluiu a possibilidade de que as instituições legislem e tomem medidas em novos domínios políticos.

<sup>125</sup> O processo de co-decisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht e ampliado pelo Tratado de Amesterdão.

<sup>126</sup> O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que inclui o Tribunal Geral e tribunais especializados (União Europeia, 2005: 30).

<sup>127</sup> Conforme capítulo IV - Espaço de liberdade, segurança e justiça, secção 1, disposições gerais, Artigo III-258º (União Europeia, 2005: 119).

<sup>128</sup> Artigo 80º do TFUE

No âmbito dos direitos fundamentais, o Tratado de Lisboa introduz a Carta dos Direitos Fundamentais da União,<sup>129</sup> conferindo a este documento um carácter jurídico vinculativo.<sup>130</sup> O reconhecimento dos direitos e das liberdades,<sup>131</sup> assim como dos princípios nela enunciados garantem e reforçam a liberdade política, económica e social dos cidadãos europeus. Mas, também, fundamentam o projeto da União, na partilha de valores comuns, indivisíveis e universais, da dignidade do ser humano,<sup>132</sup> da liberdade, da igualdade e da solidariedade, sob os princípios da democracia e do Estado de direito. Em relação à ação externa, a UE comprometeu-se a desenvolver uma política de cooperação com países terceiros<sup>133</sup> sob a égide da solidariedade, no sentido de realizar ações para erradicar a pobreza e a prestar ajuda humanitária<sup>134</sup> às populações de países terceiros, vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana.

O Tratado de Lisboa, no entanto, manteve – no âmbito da política de controlo de fronteiras, asilo e imigração – a salvaguarda da competência dos Estados-membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, conforme o DIP.<sup>135</sup> Do mesmo modo, que deixou de reserva aos Estados-membros a definição do volume de admissão de nacionais de países terceiros.<sup>136</sup> Porém, em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destacou-se a intervenção do Conselho Europeu em situações de emergência, caso um ou mais Estados-membros se vejam confrontados com um súbito afluxo de nacionais de países terceiros.<sup>137</sup> No âmbito do combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, o Tratado introduz a necessidade de uma especial atenção aos grupos de risco, mulheres e crianças.<sup>138</sup>

---

<sup>129</sup> A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia tem por base os direitos universais consagrados nas tradições constitucionais e jurídicas dos países membros da UE, na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e em outros acordos internacionais, no âmbito de direitos humanos.

<sup>130</sup> Em 1950, foi assinada em Roma a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), pelo então Conselho Europeu. Porém, o parecer 2/94 do Tribunal De Justiça (1996), acabou por especificar que a Comunidade Europeia não detinha a competência necessária para a promulgação de regras ou celebração de acordos internacionais em matéria de Direitos do Homem.

<sup>131</sup> Artigo II-66º Direito à liberdade e à segurança (União Europeia, 2005: 47-60).

<sup>132</sup> *A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida.* Artigo II -61º (União Europeia, 2005).

<sup>133</sup> Artigo III-316º, 317º e 318º (União Europeia, 2005: 149-150).

<sup>134</sup> Artigo III-321º (União Europeia, 2005: 151).

<sup>135</sup> Artigo III-265º, nº 3 (União Europeia, 2005: 120-121).

<sup>136</sup> Artigo III-267º, nº 5 (União Europeia, 2005: 122) e Artigo 79º, nº 5 do TFUE.

<sup>137</sup> Artigo III-266º, nº 3 (União Europeia, 2005: 121-122).

<sup>138</sup> Artigo III-267º, nº 2, alínea d) (União Europeia, 2005: 122).

## 1.5 Programa de Haia

No sentido de reforçar o espaço de liberdade, de segurança e justiça na União, o Conselho Europeu aprovou o Programa de Haia em 4 e 5 de novembro de 2004, estabelecendo as prioridades a desenvolver durante um período de 5 anos.<sup>139</sup> O reconhecimento que a migração desempenha um papel importante na economia europeia, levou à definição de uma abordagem equilibrada sobre a migração, através da adoção de um *Plano sobre a Migração Legal*.<sup>140</sup>

Este plano veio propor a criação de uma diretiva para aproximar as legislações nacionais sobre a coesão do estatuto de residente, fixando as condições de permanência – garantindo direitos a todos os nacionais de países terceiros com um emprego legal e que tivessem residido ininterruptamente durante 5 anos em território de um Estado-membro – e do estatuto de residentes de longa duração. Previa, ainda, outras quatro diretivas complementares, relativas à entrada e permanência de nacionais de países terceiros, para trabalhadores altamente qualificados, trabalhadores sazonais, profissionais transferidos por empresas e profissionais em estágios remunerados (Comissão das Comunidades Europeias, 2005c).

Ficou estabelecido que a gestão eficaz dos fluxos migratórios depende da cooperação com os países terceiros, no domínio da readmissão e do regresso de migrantes. Os programas desenvolvidos pela Comissão incluídos no programa de *Solidariedade e gestão dos fluxos migratório*, passaram a abranger diversos fundos: para as fronteiras externas, para integração, para o regresso e para os refugiados,<sup>141</sup> incluindo a assistência técnica e financeira a países terceiros em matéria de migração e asilo (AENEAS).<sup>142</sup>

Com o início da atividade da FRONTEX, o Programa Haia veio reforçar a necessidade do *Sistema de Informação sobre Vistos*<sup>143</sup> e de um serviço consular europeu, sendo uma das prioridades a inserção de identificadores biométricos nos documentos de viagem e identidade.

---

<sup>139</sup> (Conselho da União Europeia, 2004a).

<sup>140</sup> Comissão das Comunidades Europeias (2005c)

<sup>141</sup> Este Programas estiveram vigentes entre 2007 a 2013 (Comissão das Comunidades Europeias, 2005d).

<sup>142</sup> Regulamento (EC) N° 491/2004 (European Parliament and the Council of the European Union, 2004b).

<sup>143</sup> Esta foi a primeira etapa do Visa Information System (VIS) por decisão do Conselho (2004/512/EC). Criação da base de dados sobre os vistos emitidos pelos Estados Schengen (Conselho da União Europeia, 2004f).

Outra das prioridades do Programa de Haia passou, também, pelo reforço da cooperação operacional em matéria de asilo, através do apoio do Fundo Europeu para os Refugiados e o compromisso de estabelecer um procedimento harmonizado, quer através de uma diretiva relativa ao estatuto de residente de longa duração, quer através da uniformização do estatuto para os refugiados.<sup>144</sup>

Conscientes que a integração dos migrantes é um processo essencial para evitar a exclusão social, o programa sublinhou a necessidade de melhorar a coordenação entre políticas de integração nacionais e as iniciativas da UE, cujos princípios comuns da mesma devem servir de fundamento. No sentido de promover a compreensão e o diálogo entre religiões e culturas, a Comissão Europeia publicou o *Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica* (Comissão das Comunidades Europeias, 2005a).

Em 2005, a Comissão Europeia apresentou um programa comum para a integração, a *Agenda Comum para a Integração – Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros* (Comissão das Comunidades Europeias, 2005b).

No final de dezembro de 2005, o Conselho Europeu reconheceu a importância de atacar as causas que estão na origem das imigrações ilegais, através da criação de condições de subsistência e da erradicação da pobreza em países e regiões de origem, da abertura de mercados e do fomento do crescimento económico, da boa governação e da defesa dos direitos humanos. Considerando o contexto global das migrações o Conselho Europeu acolheu favoravelmente a comunicação da Comissão *Acções Prioritárias em Resposta aos Desafios das Migrações* e adoptou a *Abordagem Global das Migrações: Acções Prioritárias Centradas na África e no Mediterrâneo*.<sup>145</sup> Neste âmbito, destacou-se o papel dos imigrantes como agentes de desenvolvimento e a premente necessidade de combater as causas da imigração ilegal, através de instrumentos financeiros<sup>146</sup> (Conselho da União Europeia, 2005d).

---

<sup>144</sup> *Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo* (Comissão das Comunidades Europeias, 2007)

<sup>145</sup> Aumentar a cooperação operacional entre Estados-membros, principalmente da gestão das fronteiras externas; fomentar o diálogo político entre a UE e a União Africana; cooperar com os países vizinhos, principalmente com Marrocos, Argélia e Líbia; intensificar a ajuda financeira, em especial na África subsariana, com o objetivo de solucionar as causas profundas das migrações (Conselho da União Europeia, 2005d: 9-14).

<sup>146</sup> Fundo para as fronteiras externas; Fundo para a integração; Fundo para o Regresso, FER; Instrumento Europeu de Vizinhança; Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, FED (Conselho da União Europeia, 2005d).

Apesar da maioria das medidas do Programa de Haia terem sido implementadas, o seu impacto só foi sentido a médio e longo prazo. De facto, as decisões políticas enquanto enquadradas âmbito do III Pilar não implicaram a obrigatoriedade de transposição dos instrumentos legislativos, o que resultou num progresso limitado e desigual entre os Estados-membros.

## 1.6 Programa de Estocolmo

Apesar dos progressos obtidos pelos programas de Tampere e Haia, no âmbito da aplicação das normas mínimas comuns para o asilo e migração em 2008, o Conselho Europeu procurou dar um novo impulso ao desenvolvimento continuado da política de migração e asilo, considerando o interesse colectivo da UE e das necessidades específicas de cada Estado-membro, através do *Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo* (Conselho da União Europeia, 2008).

O Programa de Estocolmo<sup>147</sup> firmou o compromisso de uma política de migração e asilo comum a todos os Estados-membros. Com o Pacto procurou-se instaurar um procedimento único de asilo e de definição de um estatuto uniforme para todos aqueles a quem é concedida a protecção internacional, o mais tardar até 2012.

Este Programa foi um novo compromisso do Conselho Europeu, com o intuito de preparar a instituição para desafios futuros, abrangendo o quadriénio de 2010-2014. Incluída na *Europa da Solidariedade*, a Comissão propôs-se prosseguir uma política de imigração dinâmica e global, destinada a reforçar a cooperação com os países terceiros abrangidos por acordos de readmissão, através de políticas de regresso eficazes e sustentáveis. Destacou-se, ainda, o reforço do diálogo com países terceiros, tanto de trânsito como de origem, através de um aprofundamento da *Abordagem Global das Migrações*. Assim como, a importância de apoiar a migração de acordo com as necessidades dos mercados de trabalho dos Estados-membros, tendo em conta a fuga de quadros altamente qualificados de países terceiros. No sentido, de garantir os direitos dos migrantes, surgiu a necessidade de implementar fortes políticas de integração (Conselho Europeu, 2010).

---

<sup>147</sup> *The Stockholm Programme – an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01)* (Conselho Europeu, 2010).

Perante a necessidade de prevenir, controlar e combater a imigração ilegal através do reforço dos controlos fronteiriços e, em simultâneo, garantir a proteção internacional aos grupos mais vulneráveis, plano de ação expressou a necessidade de criação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) com a colaboração do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Para isso, o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (GEAA)<sup>148</sup> deverir efetuar a sua implementação tendo em conta a necessidade de desenvolver um mecanismo de partilha de responsabilidades entre os Estados-membros. O GEAA veio, ainda, cooperar com a FRONTEX no acolhimento dos imigrantes nas fronteiras externas da União (Conselho Europeu, 2010).

Quanto à FRONTEX, o Programa previu o reforço do seu papel, no sentido aumentar a sua capacidade de resposta, e que estas sejam eficazes às ameaças e desafios futuros que se colocam à evolução dos fluxos migratórios. O Conselho Europeu reforçou a necessidade da operacionalidade do Sistema de Informação Schengen (SIS II) e do Sistema Informação sobre Vistos (VIS) como instrumentos de reforço das fronteiras externas (Conselho Europeu, 2010).

O Conselho assumiu que deve facilitar o acesso legal ao território dos Estados-membros, não devendo o controlo das fronteiras impedir o acesso ao sistema de proteção de indivíduos que dele possam beneficiar, em particular dos grupos mais vulneráveis, como é o caso de menores não acompanhados.<sup>149</sup> O Programa de Estocolmo veio, ainda, reafirmar a necessidade de estabelecer um processo de asilo comum e um estatuto uniforme para os indivíduos a quem é concedida a proteção internacional (Conselho Europeu, 2010).

---

<sup>148</sup> Regulamento (EU) nº 439/2010 (European Parliament and the Council of the European Union, 2010b).

<sup>149</sup> *“Unaccompanied minors arriving in the Member States from third countries represent a particularly vulnerable group which requires special attention and dedicated responses, especially in the case of minors at risk. This is a challenge for Member States and raises issues of common concern. Areas identified as requiring particular attention are the exchange of information and best practice, minor’s smuggling, cooperation with countries of origin, the question of age assessment, identification and family tracing, and the need to pay particular attention to unaccompanied minors in the context of the fight against trafficking in human beings. A comprehensive response at Union level should combine prevention, protection and assisted return measures while taking into account the best interests of the child.* (Conselho Europeu, 2010: 31). E, a Comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho: Plano de ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014) (Comissão Europeia, 2010).

## 1.7 Abordagem Global para a Migração e Mobilidade

Desincentivar a migração irregular exige o incremento de políticas de cooperação e desenvolvimento com os países de origem. Sendo necessária a articulação das políticas internas e externas da UE, na procura de uma solução sustentável, que produza uma situação de crescimento económico e de uma paz duradoura, nos países em desenvolvimento. Na verdade, um dos maiores desafios que se coloca, ao espaço de solidariedade, liberdade, segurança e justiça da UE, encontra-se nas relações desta com países terceiros (Stalker, 2002).

A Comissão Europeia<sup>150</sup> a fim de harmonizar, de forma mais coerente, todas as políticas relevantes da migração, consolidou a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (AGMM),<sup>151</sup> em quatro pilares: migração legal e mobilidade; migração irregular e tráfico de seres humanos; proteção internacional e política de asilo; e, maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Enquanto, prioridade estratégica futura até 2020, a migração e a mobilidade deverão contribuir para o dinamismo e a competitividade da UE. Por um lado, deve assegurar que a mão de obra seja coerente com as competências necessárias e, por outro lado, fazer face à evolução demográfica e económica (Comissão Europeia, 2011b).

A função da AGMM é refletir sobre a melhor estratégia da União em relação aos países terceiros de origem e trânsito dos migrantes. O seu objetivo é a promoção do diálogo político, através de acordos regionais e bilaterais e de cooperação, com os países em desenvolvimento, estabelecendo parcerias para a mobilidade mais amplas ao nível político, económico, social e de segurança. Neste âmbito, a UE deu prioridade à parceira do Sul do Mediterrâneo<sup>152</sup> e à Parceria Oriental.<sup>153</sup> No entanto, a estratégia da UE colocou em segundo plano as questões geográficas, para a mobilidade e emprego, em relação à Parceria Estratégica UE-África.<sup>154</sup> Contudo, uma das recomendações da Comissão foi no futuro próximo, desenvolver os processos de diálogo no quadro regional da parceria África-UE (Comissão Europeia, 2011b).

---

<sup>150</sup> (Comissão Europeia, 2011b).

<sup>151</sup> Implementada desde 2005, como estratégia geral da política externa da União Europeia (Conselho da União Europeia, 2005d)

<sup>152</sup> Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, Geórgia, Arménia e Azerbeijão (Comissão Europeia, 2011b).

<sup>153</sup> Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egípto (Comissão Europeia, 2011b).

<sup>154</sup> Parceria entre a UE e todos os 53 Estados africanos (Comissão Europeia, 2011b).

Pela primeira vez a UE procurou examinar os efeitos das migrações nos países de origem, ao considerar as diferentes realidades, tanto económicas, sociais, políticas, como dos direitos humanos nos países de origem e que são as causas dos fluxos migratórios. O relatório exprime a preocupação com a *brain drain* (fuga de cérebros) dos países em desenvolvimento (Comissão Europeia, 2011b).

Entre 2012 e 2013, a Comissão apoiou financeiramente mais de 90 projetos, no âmbito da políticas de migração e asilo, num valor superior a 200 milhões de euros, através das diversas parcerias com países em desenvolvimento.<sup>155</sup> Porém, grande parte dos esforços centram-se no controlo das fronteiras externas, para evitar a imigração irregular, e nos acordos de readmissão com os países de origem ou de trânsito.<sup>156</sup> Apesar do progresso significativo com os países a Sul do Mediterrâneo e com a Parceria Oriental, os resultados dos processo regionais<sup>157</sup> ficaram aquém das expectativas, devido ao fraco empenhamento de alguns Estados-membros (Comissão Europeia, 2014b).

## 2. Política Comum de Asilo e Migração

### 2.1 Direito à Livre Circulação e Residência dos Cidadãos Europeu

No âmbito do Tratado que institui a Comunidade Europeia,<sup>158</sup> o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram a diretiva 2004/38/EC,<sup>159</sup> para agrupar as normativas da

---

<sup>155</sup> Desde 2011 que a UE tem vindo a implementar um Programa de Proteção Regional (PPR), no norte de África, que abarca a Líbia, Tunísia e Egito. No final de 2013, o orçamento deste PPR aumentou para 5,5 milhões de euros, como resposta reativa ao recente incidente trágico de Lampedusa. A Comissão espera conseguir um fundo de 16 milhões de Euros, para reforçar a crise de refugiados na região do Médio Oriente (abarca a Jordânia, Iraque e Líbano). Este PPR incide na proteção internacional, na melhoria das capacidades de proteção e no desenvolvimento socioeconómico regional, tanto de refugiados como das comunidades de acolhimento (Comissão Europeia, 2014b).

<sup>156</sup> Um dos programas mais desenvolvidos é com os países de África Ocidental, cujo apoio financeiro visa o reforço da capacidade na gestão de migração e fronteiras, ou seja, investimento na segurança. Pois como refere o relatório, a parceria de mobilidade relacionada com emprego ou educação, apesar de na teoria serem pertinentes, ainda não são exploradas na prática (Comissão Europeia, 2014b).

<sup>157</sup> São sete os processos de diálogos regionais: Processo de Praga; Painel de Parceria Oriental sobre a migração e Asilo; Processo de Budapeste/Parceria das Rotas da Seda para a Migração; Parceria África-UE sobre a Migração, Mobilidade e Emprego; Processo Rabat; Diálogo Estruturado e Abrangente sobre Migração entre a UE e os CELAC (América Latina e Caraíbas); e, Diálogo sobre Migração ACP (África, Caraíbas e Pacífico) – UE (Comissão Europeia, 2014b).

<sup>158</sup> (União Europeia, 2006).

<sup>159</sup> A Directive 2004/38/EC *of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members* veio revogar as diretivas 90/364/EC (direito de residência, para nacionais dos Estados-membros que não beneficiem deste direito por força de outras disposições do direito comunitário e membros das respectivas famílias) e 90/365/EC (direitos de residência dos

política migratória, que se encontravam dispersas no complexo corpo legislativo. O propósito da diretiva foi o de regulamentar as condições de exercício do direito à livre circulação e residência dos cidadãos da UE e membros da sua família, o direito à residência permanente, bem como a limitação dos mesmos direitos por razões de ordem pública, segurança ou de saúde.

A diretiva estabeleceu que qualquer cidadão da União tem o direito de circular e residir em outro Estado-membro, até um prazo de 3 meses. Porém, os membros da sua família que não possuam nacionalidade de um Estado-membro poderão estar obrigados a um visto de curta duração.<sup>160</sup> O direito de residir em outro Estado-membro, por um período superior a três meses, encontra-se condicionado ao exercício de uma atividade económica na qualidade de assalariado. No caso de não assalariado, o cidadão europeu deverá dispor de recursos suficientes,<sup>161</sup> bem como, de um seguro de saúde,<sup>162</sup> para que não represente uma fonte de encargos para o Estado de acolhimento. O cartão de residência tem uma validade de cinco anos, sendo renovável desde que os requerentes preencham as mesmas condições. Entretanto, a diretiva reserva aos Estados-membros a possibilidade de solicitar a renovação do cartão de residência no final de dois anos. A diretiva abranger, igualmente, o direito de circulação e residência de estudantes, desde que disponham de recursos suficientes e seguro de doença (European Parliament and the Council of the European Union, 2004a).

O direito de residência permanente passou a ser concedido após um período de cinco anos consecutivos, desde que o cidadão não tenha sido objeto de qualquer medida de afastamento. O cartão de residência permanente adquire duração ilimitada, enquanto os

---

trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua atividade profissional, entre outras) (European Parliament and the Council of the European Union, 2004a).

<sup>160</sup> Conforme o Regulamento (CE) n.º 539/2001, lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. A diretiva abrange, também, as relações de facto duradoura, devendo estas ser devidamente comprovadas, e, ainda, “outros membros da família” a cargo, isto é, pessoas ou crianças dependentes (Conselho Da União Europeia, 2001c).

<sup>161</sup> O n.º 4 do Artigo 8º proíbe os Estados-membros de estabelecerem um montante fixo como recurso suficiente, abaixo do qual o direito de residência pode ser recusado. Assim, os meios de prova da existência de recursos suficientes não podem ser limitados (European Parliament and the Council of the European Union, 2004a). Veja-se o caso de Comissão das Comunidade Europeias contra a República Italiana, Processo C-424/98 (Tribunal De Justiça, 1998). Todavia, alguns Estados-membros, continuam a limitar os recursos de acordo com a política nacional, não devendo estes ser inferiores a um salário mínimo nacional (caso de Espanha em 2012). Estes recursos podem provir de uma pensão de invalidez, pré-reforma, renda por acidente de trabalho ou doença profissional, assim como da prestação do subsídio de desemprego.

<sup>162</sup> Também poderá apresentar o Cartão Europeu de Seguro de Doença, para os cidadãos dos Estados-membros.

membros da família que sejam cidadãos de países terceiros estão condicionados à renovação do cartão de residência dez em dez anos.

A transposição da diretiva 2004/38/EC, no âmbito dos direitos dos cidadãos da UE, segundo a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e Comissão<sup>163</sup> foi decepcionante. Por um lado, a diretiva prevê o direito dos Estados-membros restringirem os direitos de entrada e residência, aos cidadãos da UE e membros da sua família, por razões de ordem, segurança ou saúde pública,<sup>164</sup> assim como, o de adotarem medidas destinadas a prevenir abusos e fraudes,<sup>165</sup> como nos casos dos casamentos por conveniência.<sup>166</sup> O Comunicado da Comissão veio, no entanto, reforçar a necessidade de proteção contra a expulsão.<sup>167</sup> Por outro lado, verificou-se por parte de alguns Estados-membros a imposição de obrigações extraordinárias aos cidadãos da UE, ao exigirem a entrega de documentação adicional e não prevista na diretiva. A Comissão assinalou, ainda, que a boa interpretação e aplicação da diretiva serve a defesa dos direitos fundamentais da União.<sup>168</sup>

Outra questão pertinente refere-se ao facto de os cidadãos europeus que residam no Estado-membro da sua nacionalidade não beneficiarem dos direitos conferidos à livre circulação de pessoas, quanto aos seus familiares diretos de países terceiros, ficando estes sujeitos a regulamentação nacional do Estado-membro (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b).

---

<sup>163</sup> (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b).

<sup>164</sup> Conforme capítulo VI. A aplicação da diretiva reafirma que os requisitos em matéria de ordem, segurança e saúde pública devem ser interpretados de forma restritiva, justificando uma ameaça real e não um simples risco geral. Neste sentido, um cidadão da UE não pode ser expulso por incumprimento da obrigação de registo, mas sim por comportamentos punidos pela lei do Estado-membro de acolhimento (European Parliament and the Council of the European Union, 2004a)

<sup>165</sup> O direito comunitário não pode ser invocado em caso de abuso (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b).

<sup>166</sup> Conforme Artigo 35º (European Parliament and the Council of the European Union, 2004a).

<sup>167</sup> O Comunicado refere que é pertinente estabelecer a diferença entre segurança e ordem pública e entre razões graves e imperativas. Considerando que os cidadãos da UE e membros das suas famílias que tenham o estatuto de residentes permanentes (cinco anos de residência consecutivos) no Estado-membro de acolhimentos só podem ser expulsos por razões graves de ordem pública ou de segurança. Enquanto os residentes com mais de dez anos, só podem ser expulsos por razões imperativas de segurança pública. Qualquer decisão de expulsão deve obedecer às garantias processuais, a notificação do cidadão em causa e o acesso aos tribunais de acordo com o princípio geral do direito comunitário consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b)

<sup>168</sup> [...] *direito ao respeito pela vida privada e familiar, o princípio da não discriminação, os direitos das crianças e o direito a um recurso efectivo perante um tribunal, tal como garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e retomados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [...]*(Comissão das Comunidades Europeias, 2009b: 3).

## 2.2 Estatuto Jurídico dos Nacionais de Países Terceiros

Na medida em que a integração de nacionais de países terceiros pode constituir um elemento chave para a promoção da coesão económica e social, os imigrantes devem beneficiar duma autorização de longa duração. Dando seguimento à questão do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros que residiam legalmente num Estado-membro, de acordo com o tratamento equitativo que gozam os cidadãos da UE, o Conselho Europeu aprovou em 2003, a diretiva 2003/109/EC, na qual estabeleceu quais os critérios de admissão de nacionais de países terceiros. O critério principal para a aquisição do estatuto de residente de longa duração deve ter por base, a duração da residência no território de um Estado-membro. No entanto, o nacional de um país terceiro tem de comprovar a disponibilidade de recursos financeiros suficientes e possuir um seguro de saúde, a fim de evitar tornar-se um encargo para o Estado-membro. Porém, os critérios de averiguação da informação e dos recursos ficou reservado aos Estados-membros, devendo estes ter em conta as quotizações para o regime de pensões e o cumprimento das obrigações fiscais (Conselho da União Europeia, 2003a).<sup>169</sup>

Com o intuito de uniformizar e simplificar os pedidos de autorização de residência e trabalho de um nacional de países terceiros, a União Europeia aprovou em 2011, a *Autorização Única*,<sup>170</sup> que concede ao imigrante um conjunto de direitos comuns. Porém, a vigência desta ficou adiada até ao final do ano de 2013.

Em relação aos trabalhadores sazonais migrantes, as condições de entrada, permanência e trabalho, estão abrangidas pela diretiva 2014/36/EU.<sup>171</sup> Esta é aplicada para todas as permanências que não excedam os 90 dias, caso ultrapasse os 90 dias, os Estados-membros deverão emitir outra autorização.<sup>172</sup> Todavia, a duração máxima da permanência é decidida pelos Estados-membros e está limitada a um período de 5 a 9 meses.

---

<sup>169</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.

<sup>170</sup> Directive 2011/98/EU (European Parliament and the Council of the European Union, 2011).

<sup>171</sup> Directive 2014/36/EU (European Parliament and the Council of the European Union, 2014).

<sup>172</sup> Poderá ser um visto de longa duração, uma autorização de trabalhador sazonal ou uma autorização de trabalhador sazonal acompanhada de um visto de longa duração.

## 2.3 Reunificação Familiar

A proteção à família está consagrada em diversos instrumentos do Direito Internacional.<sup>173</sup> No que se refere ao reconhecimento dos direitos dos nacionais de país terceiros, residentes legais num dos Estados-membros, a Comissão Europeia apresentou uma proposta no âmbito da reunificação familiar, cuja aprovação foi regulamentada pela diretiva 2003/86/EC. Este documento procurou, por um lado, realizar a obrigação da proteção à família e do respeito pela vida familiar, consagrado nos diversos documentos de Direito Internacional, por outro lado, favorecer a estabilidade e integração sociocultural dos cidadãos de países terceiros. A diretiva incide, diretamente, sobre o cônjuge e filhos menores, incluindo os filhos adoptados. Não obstante, os Estados-membros podem autorizar a reunificação familiar a ascendentes em linha direta, filhos solteiros maiores de idade, parceiros em união de facto, assim como, filhos menores no caso de casamentos polígamos. Salvaguarda, ainda, a circunstância dum Estado-membro autorizar o reagrupamento familiar, segundo estas últimas condições não prejudica o tratamento de familiares pelos restantes Estados. Os familiares do cidadão estrangeiro passaram a ter direito a um período de residência idêntico ao principal titular e acesso à educação, emprego e formação profissional (Conselho da União Europeia, 2003b).<sup>174</sup>

A avaliação da aplicação da diretiva, levou a Comissão em 2008, a identificar diversos problemas decorrentes da sua transposição. Constatou-se a permissividade em relação ao poder dos Estados-membros na aplicação de algumas das disposições facultativas, como nos casos do período de espera de autorização, exigência de um rendimento mínimo ou/e de um seguro de saúde que abranja todos os riscos e a exigência de medidas de integração (Comissão Europeia, 2011a; Comissão Europeia, 2014c).

Tendo em conta que as medidas de integração devem contribuir para facilitar o processo, assiste-se nos últimos anos, por parte de alguns dos Estados-membros, exigências que vão além do alojamento e meios próprios de subsistência, como é o caso do

---

<sup>173</sup> Artigo 12º e Artigo 16º, nº 3 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); Artigo 8º E 12º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950); Artigo 23º do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966); Artigo 12º da Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (1977).

<sup>174</sup> Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

Reino Unido,<sup>175</sup> que obriga à realização de provas de língua e de cultura (UK Immigration Services, 2014).

Outra das objeções prende-se com a exclusão do reagrupamento de nacionais de países terceiros que beneficiam de proteção subsidiária (Comissão Europeia, 2011a; Comissão Europeia, 2014c).

## 2.4 Migrantes altamente qualificados

Conscientes de que o conhecimento pode aumentar o crescimento da economia e torna-la mais competitiva, o Conselho Europeu aprovou a diretiva 2009/50/EC, que regulamentou as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho altamente qualificado.<sup>176</sup> A captação de migrantes com base no fator de capital humano e de investimento, tornou-se assim, um dos pontos centrais da política de migração da União.

Neste ponto, a diretiva que introduziu o *Cartão Azul Europeu*, veio facilitar a admissão de trabalhadores altamente qualificados e respetivas famílias, estabeleceu para esse efeito um procedimento de admissão rápido, autorização de residência por um período superior a três meses, concedendo-lhes direitos sociais e económicos equiparados aos dos nacionais do Estado-membro de acolhimento.

No Conselho Europeu de Barcelona de 2002, a Comunidade decidiu investir 3% do PIB na investigação científica, para atrair jovens investigadores, cientes de que os recursos humanos altamente qualificados<sup>177</sup> são um dos pilares do conhecimento e desenvolvimento dos povos europeus.

A aprovação da Diretiva 2005/71/EC,<sup>178</sup> veio facilitar o acesso ao mercado das carreiras científicas, promovendo uma série de medidas para consolidar a Europa como

---

<sup>175</sup> Em 2009, o então Ministro da Imigração e Fronteiras, referiu que perante a nova lei *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009* (UK Legislation, 2009), todo o estrangeiro que requeira a cidadania britânica, deve falar inglês, trabalhar *duro* para ganhar o direito a permanecer no território e provar que está cometido com o país. A imigração só funciona se trazer benefícios para o país, sendo o objetivo das medidas garantir que os imigrantes que permanecem no Reino Unido aportam algo positivo para a comunidade (Lee, 2009).

<sup>176</sup> *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, decisão do Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, só entrou em vigor em 2009 (Conselho da União Europeia, 2009).

<sup>177</sup> Em 2004, foi aprovada a diretiva 2004/114/EC relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, formação não remunerada ou de voluntariado (Conselho da União Europeia, 2004e).

<sup>178</sup> *Council Directive 2005/71/EC* (Conselho da União Europeia, 2005c).

líder na excelência da investigação científica, caso do EURAXESS (Comissão Europeia, 2015a). Apesar da diretiva se destinar a nacionais de países terceiros, tem em conta que esta não deverá favorecer *brain drain* dos países em desenvolvimento, devendo ser aplicadas medidas de acompanhamento dos investigadores nos seus países de origem, assim como a promoção de parcerias com os países de origem, cujo propósito é estabelecer uma política de migração global (Comissão Europeia, 2011b).

## 2.5 Refugiados e asilo

No âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os direitos dos refugiados têm por base jurídica, o artigo 67º, nº 2<sup>179</sup>, o artigo 78º<sup>180</sup> e o artigo 18º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>181</sup>. Assim, os refugiados e requerentes de asilo estão *prima facie* abrangidos pela Convenção de Genebra de 1951<sup>182</sup> e pelo Protocolo de Nova York de 1967.<sup>183</sup> A Convenção de Genebra distingue três grupos de cláusulas: de inclusão, que delimitam os critérios básicos e necessários, sobre os quais se determina o estatuto de refugiado; as de cessação, que indicam as condições de término dessa proteção; e, as de exclusão, que referem os critérios pelos quais uma pessoa pode ser excluída de proteção. A Convenção não obriga os Estados ao reconhecimento do direito incondicional

---

<sup>179</sup> “A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.” (União Europeia, 2010: 73).

<sup>180</sup> No nº1, do artigo 78º “A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.” e seguintes (União Europeia, 2010: 76-77).

<sup>181</sup> “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.” (União Europeia, 2010: 395).

<sup>182</sup> De acordo com a Convenção de Genebra, considera-se refugiado qualquer pessoa que [...], *receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opções políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.* [...] (Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951).

<sup>183</sup> A Convenção de Genebra de 1951, limitava temporal e geograficamente a aplicação do estatuto de refugiado em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951. Esta limitação acabou por ser suprimida com o Protocolo de Nova York de 1967, tendo sido retirada a restrição temporal ou geográfica. Ambos documentos fazem parte do Direito Internacional Humanitário.

de asilo nela previsto. Porém, os Estados signatários reconhecem o princípio do *non-refoulement*,<sup>184</sup> considerado um princípio de *ius cogens*, que impõem aos Estados a obrigação de não expulsar ou afastar qualquer pessoa que possa estar sujeito a perseguição.

O princípio da não repulsão encontra-se garantido no artigo 19º, nº 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo o qual “*Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.*” (União Europeia, 2010: 395).

Neste sentido, por tradição humanitária a UE age de acordo com as disposições do Direito Internacional Humanitário, tendo em 1990, assinado a Convenção de Dublin,<sup>185</sup> relativa à determinação do Estado responsável pelo pedido de asilo apresentado no território de um dos Estados-membros.

Os esforços desenvolvidos no Conselho de Tampere para estabelecer um sistema comum europeu de asilo, com base na aplicação integral e global da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e do Protocolo de Nova Iorque, originou em 2003, a substituição da Convenção de Dublin, pelo regulamento (EC) nº 343/2003.<sup>186</sup> Este veio estabelecer os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo e prevenir abusos nos procedimentos de asilo.

Assim, a diretiva 2003/9/EC, veio estabelecer as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, de modo a assegurar o princípio da não repulsão.<sup>187</sup> Esta norma inclui o requerente e sua família, mesmo assim, a apresentação do pedido de asilo deve ser efetuado em território nacional de um Estado-membro, o que implica automaticamente a entrada ilegal no mesmo. Em conformidade

---

<sup>184</sup> Artigo 33º Proibição de expulsar e de repelir [...] *Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.* [...] (Convenção De Genebra Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados, 1951).

<sup>185</sup> Esta Convenção foi assinada em 1990 (European Communities, 1997). *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities*, in Official Journal of the European Communities, nº C 254/1.

<sup>186</sup> Ficou conhecido com Regulamento de Dublin II, *Council Regulation (EC) N° 343/2003 os 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national* (Conselho da União Europeia, 2003d).

<sup>187</sup> A necessária harmonização das condições de acolhimento de refugiados tem como objetivo limitar movimentos secundários dos requerentes, Council Directive 2003/9/EC (Conselho da União Europeia, 2003c).

com os instrumentos de direito internacional, a diretiva, também exclui a possibilidade de requerer asilo nas representações diplomáticas dos países membros em território não nacional.<sup>188</sup> O pedido de asilo permite aos requerentes a livre circulação no território do Estado-membro de acolhimento na condição de estes comunicarem às autoridades a sua residência ou alteração da mesma. Apesar disso, os Estados podem confinar os requerentes de asilo a um determinado local, de acordo com o direito nacional, devendo ter em conta a união familiar.

Os Estados-membros devem, ainda, providenciar a necessária assistência médica inicial, assegurar o acesso à educação dos menores e o acesso ao mercado de trabalho. Porém, o acesso ao mercado de trabalho fica condicionado durante um ano, período de análise do requerimento. Eventualmente, o requerente pode ter acesso à formação profissional. A UE escusa-se na política laboral, já que a prioridade é concedida aos cidadãos da União, aos nacionais de países terceiros residentes legais e aos nacionais dos Estados partes no *Acordo sobre o Espaço Económico Europeu*.<sup>189</sup> Os Estados devem assegurar que os requerentes de asilo tenham acesso às condições materiais de acolhimento e cuidados de saúde, de acordo com regras específicas. Na contingência do requerente não cumprir as normas estabelecidas pela diretiva, os Estados-membros podem retirar ou reduzir os seus benefícios. A diretiva expressa, ainda, que os requerentes de proteção temporária estão automaticamente excluídos do pedido de asilo (Conselho da União Europeia, 2003c).

Em 2004, a diretiva 2004/83/EC,<sup>190</sup> veio estabelecer as normas mínimas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas, de modo a poderem beneficiar do estatuto de refugiado. Esta acabou por ser revogada pela diretiva 2011/95/EU,<sup>191</sup> que determinou um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis de proteção internacional, introduzindo, assim, o estatuto de proteção subsidiária.

---

<sup>188</sup> A diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de Junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen de 14 de Junho de 1985 (Conselho Da União Europeia, 2001d), veio dificultar, ainda mais, o acesso dos refugiados a um dos países membros. Apesar das medidas serem aplicadas sem prejuízo da proteção dos refugiados, o que implica a isenção de sanções ao refugiado que entre ilegalmente num dos Estados-membros, as obrigações e a adopção de sanções às transportadoras, de acordo com o artigo 2º, 3º, 4º e 5º da Diretiva, levou a que estas deixassem de auxiliar os refugiados em trânsito.

<sup>189</sup> Article 11, 4) Council Directive 2003/9/EC (Conselho da União Europeia, 2003c).

<sup>190</sup> Estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de proteção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (Conselho da União Europeia, 2004d).

<sup>191</sup> *Directive 2011/95/EU* (European Parliament and the Council of the European Union, 2010b).

Em matéria de asilo, o SECA assenta, de momento, em três diretivas: normas de acolhimento dos requerentes de proteção internacional; definição das condições para se beneficiar de proteção internacional; e, a adoção de procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. Neste âmbito, a UE aprovou o regulamento (EU) N° 603/2013,<sup>192</sup> que alterou o regulamento 2725/2000,<sup>193</sup> e o regulamento (EU) N° 604/2013,<sup>194</sup> que estabeleceu os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise do pedido de proteção apresentado num dos Estados, por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, aportando alterações substanciais ao revogado Regulamento (EC) n° 343/2003.

A diretiva 2013/33/EU,<sup>195</sup> revogou em julho de 2015, a diretiva 2003/9/EC. Este documento apresenta controvérsias no âmbito da liberdade dos requerentes do pedido de proteção internacional. Pois, apesar dos Estados-membros não poderem manter a pessoa detida pelo simples motivo de esta ser requerente de pedido de asilo, a diretiva 2013/33/EU permite a detenção<sup>196</sup> do requerente de asilo, quando não seja possível outras medidas menos coercivas, no sentido de averiguar: identidade ou nacionalidade; determinar os elementos que baseiam o pedido de proteção; o direito do requerente a entrar em território; se o requerente está sujeito a um processo de retorno; motivos por exigências de proteção da segurança nacional e da ordem pública; ou no caso de transferência para outro Estado-membro, com base no acordo de Dublin, os termos do artigo 28° do regulamento (EU) N° 604/2013. A diretiva estabelece, ainda, que a detenção deve efetuar-se, sempre que possível, em instalações especiais, porém, caso não seja possível o requerente de pedido de proteção pode ver-se obrigado a ficar detido num estabelecimento prisional. Esta, ainda, prevê a detenção de menores não acompanhados em circunstâncias excecionais, não especificando quais os critérios, ficando estes sob a alçada dos Estados-membros, no entanto, o menor nunca poderá ser detido num estabelecimento prisional.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> *Regulation (EU) No 603/2013* (European Parliament and the Council of the European Union, 2013b).

<sup>193</sup> Relativo à criação do sistema EURODAC, que permite aos Estados-membros a identificação e comparação de impressões digitais, através de uma base de dados central, dos requerentes de asilo, que transpõem ilegalmente as fronteiras externas da UE e para efeitos da aplicação da Convenção de Dublin.

<sup>194</sup> (European Parliament and the Council of the European Union, 2013c).

<sup>195</sup> *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* (European Parliament and the Council of the European Union, 2013a).

<sup>196</sup> Artigo 8° (European Parliament and the Council of the European Union, 2013a).

<sup>197</sup> Artigo 10° (European Parliament and the Council of the European Union, 2013a).

A Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 2013/32/EU,<sup>198</sup> relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, veio revogar a Diretiva 2005/85/CE.<sup>199</sup> Neste caso, apresenta-se mais uma lacuna, sobre a obrigação de informar a todos os cidadãos de países terceiros<sup>200</sup> sobre a possibilidade de solicitar proteção internacional, reservando essa obrigação, apenas se for manifestada a intenção de tal pedido.

Quanto aos requerentes de proteção temporária, a União estabeleceu em 2001, uma diretiva de carácter excepcional, para as normas mínimas relativas à concessão de proteção temporária,<sup>201</sup> no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e as medidas necessárias para assegurar uma repartição equilibrada entre os diversos Estados-membros, durante o processo de acolhimento.<sup>202</sup> A diretiva 2001/55/EC foi, também ela, o resultado da experiência vivida durante os conflitos da ex-Jugoslávia<sup>203</sup> e do Kosovo<sup>204</sup>. Assim como, da avaliação das causas e medidas deste fenómeno, resultante da criação do Grupo de Alto Nível “Asilo e Migração” (proposto pela Delegação Holandesa) (Comissão Europeia, 1998). Em 1999, o Grupo de Alto Nível “Asilo e Migração” apresentou um relatório final, bem como diversos projetos de planos de ação<sup>205</sup> que abrangiam diversas regiões problemáticas (Parlamento Europeu, 2000).

A necessidade de um instrumento jurídico único entre os Estados-membros por razões de eficácia, de coerência e de solidariedade evita, também, o risco de movimentos ilegais. A diretiva define, por um lado, que a existência de um afluxo de pessoas deslocadas tem de ser declarada por decisão do Conselho, inclusive a sua caducidade. Deve, no entanto, constar na declaração as obrigações dos Estados, quanto às condições de acolhimento, no sentido de proporcionar um nível de proteção adequado e equitativo,

---

<sup>198</sup> Directive 2013/32/EU (European Parliament and the Council of the European Union, 2013d).

<sup>199</sup> *Council Directive 2005/85/EC*, (Conselho da União Europeia, 2005b).

<sup>200</sup> Artigo 8º, Directive 2013/32/EU (European Parliament and the Council of the European Union, 2013d).

<sup>201</sup> A proteção temporária tem a duração de um ano podendo ser prorrogada por períodos de 6 meses, até ao máximo de um ano, exceto se tiver sido colocado a caducidade pelo Conselho (que decide por maioria qualificada (Conselho da União Europeia, 2001b).

<sup>202</sup> Council Directive 2001/55/EC (Conselho da União Europeia, 2001b).

<sup>203</sup> Com base nas Conclusões do relatório das reuniões de Londres dos Ministros reponsáveis pela imigração, no final do ano de 1992, e em Copenhaga em junho de 1993 (Conselho da União Europeia, 2001b).

<sup>204</sup> Com base nas conclusões do relatório do Conselho de Maio de 1999 (Conselho da União Europeia, 2001b).

<sup>205</sup> O Relatório Final foi apresentado no Conselho de Tampere, assim como os diversos projetos de plano de ação sobre: o Sri Lanka (C5- 0160/1999); Somália (C5-0161/1999); Afeganistão (C5-0162/1999); Iraque (C5- 0163/1999); Marrocos (C5-0164/1999); e, Albânia e a região limítrofe (C5-0165/1999) (Parlamento Europeu, 2000).

sendo proibido qualquer tipo de discriminação ao abrigo do Direito Internacional. Por outro lado, as regras de acesso ao processo de asilo, por parte dos Estado-membros, devem reger-se pelas obrigações internacionais e as disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia.<sup>206</sup> Contudo, como refere a diretiva a proteção concedida tem um carácter de duração limitado (Conselho da União Europeia, 2001b).

O objetivo da diretiva foi, também, o de assegurar uma partilha equilibrada<sup>207</sup> do esforço dos Estados-membros envolvidos, que na eventualidade de não terem as condições suficientes poderão ver as suas competências partilhadas, de acordo com o princípio de subsidiariedade. Todavia, não devem as competências da Comunidade exceder o necessário, de acordo com princípio de proporcionalidade. Esta diretiva foi ratificada pelo Reino Unido e rejeitada pela Irlanda e Dinamarca (Conselho da União Europeia, 2001b).

Uma das objeções que se apresenta contra o mecanismo de proteção temporária, assenta no Artigo 22º,<sup>208</sup> que trata do afastamento forçado de pessoas, cujo o período de proteção tenha terminado. Não obstante, os Estados-membros devem ponderar as razões humanitárias imperiosas que podem tornar impossível o retorno das pessoas, devendo o afastamento ser conduzido pelo princípio da dignidade humana. Considera-se, pois, que a figura jurídica de proteção temporária aporta vantagens em situações de grande influxo de refugiados, mas a sua utilização abusiva, pode deteriorar as obrigações contraídas pelos Estados na Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Para concluir, a política de proteção internacional e asilo da UE, orienta-se para a ajuda financeira, na procura de tornar mais eficiente a reinstalação de refugiados,<sup>209</sup> através de parcerias com os primeiros países de asilo (Comissão Europeia, 2014b). No entanto, é sobejamente conhecido que grande parte dos refugiados têm permanecido longos anos, em países em desenvolvimento, cujas estruturas socioeconómicas apresentam grandes deficiências, inclusive, países que não conseguem garantir os direitos fundamentais dos

---

<sup>206</sup> Conforme o já referido Artigo 63º, nomeadamente o nº 2, alíneas a) e b) (União Europeia, 2006).

<sup>207</sup> O princípio de subsidiariedade, em 2001, encontrava-se consagrado no Artigo 5º do TCE, quando a ação dos Estados-membros é insuficiente a Comunidade pode intervir. No entanto, o princípio de proporcionalidade refere que a Comunidade não pode exceder as competências atribuídas por Tratado (União Europeia, 2006).

<sup>208</sup> (Conselho da União Europeia, 2001b: L212/18).

<sup>209</sup> Em 2012, foram reinstalados apenas 4930 refugiados na UE (República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Lituânia, Países Baixos, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido (Comissão Europeia, 2014b).

refugiados.<sup>210</sup> A UE remete, assim, o ónus da reinstalação para países que têm menos condições, como por exemplo, a relação refugiados sírios e o Líbano.<sup>211</sup>

A Europa, neste momento, enfrenta a sua maior crise de deslocação massiva de refugiados, chegam cada vez mais e em maior número,<sup>212</sup> em condições sub-humanas, utilizando as mesmas rotas dos migrantes económicos, o que faz com que este fluxo assuma características diferentes,<sup>213</sup> cujas problemáticas, também, requerem assistência a diferentes necessidades.

## 2.6 Imigração Irregular

O aumento exponencial de migrantes no espaço europeu durante os anos 90, conjuntamente com a adopção de políticas comunitárias cada vez mais restritivas, levou ao crescimento do número de migrantes irregulares. A Convenção Schengen<sup>214</sup> impôs aos Estados-membros a obrigação de prevenir na respectiva legislação as sanções adequadas, contra quem fomenta, com fins lucrativos, a entrada ou permanência de um estrangeiro.

---

<sup>210</sup> Ao consultar a página da ACNUR (UE e Syrian Asylum applications, from april 2011 to december 2014), constatamos que apesar do aumento de pedidos de asilo verificados no ano de 2014, o acolhimento de refugiados nos países da União Europeia, não vai além dos 5%. Só entre abril de 2011 e dezembro de 2014, 203.028 refugiados sírios, procuraram asilo nos países da UE, 122.378 apenas em 2014. A Suécia e a Alemanha são os países que mais vistos concederam. Portugal (em fevereiro de 2015) tinha, apenas, 93 refugiados sírios (dados da UE, 28 países mais Noruega e Suíça) (UNHCR, 2015b). Apesar dos apelos do Secretário da ACNUR, António Guterres, a Europa mostra-se pouco solidária perante a deslocação massiva de 3.936.019 milhões de refugiados sírios à data de março de 2015. Em dezembro de 2014, estavam registados quase 3 milhões de sírios, em apenas 3 meses, o aumento é de mais um milhão de refugiados sírios.

<sup>211</sup> Muitos dos refugiados sírios partem do Líbano procurando a segurança da Europa, alguns deles pretendem reencontrar familiares já instalados. Porém, para atingir este objectivo optam pela via ilegal, colocando a sua própria vida em risco, dado que nenhum mecanismo legal por parte da UE lhes garante transito seguro. Esta complexidade dos movimentos migratórios multiplica os pontos de interseção entre a proteção a refugiados e a migração internacional. Verifica-se que o fluxo das migrações mistas (pessoas com diferentes objetivos, mas que utilizam as mesmas rotas, os mesmos meios de transporte e as mesmas redes de tráfico para alcançarem território europeu), assim, torna-se difícil verificar quem é migrante voluntário ou forçado. Constata-se, ainda, que muitos dos refugiados ficam à mercê das milícias libanesas, que os transportam ilegalmente em troca de avultadas quantias de dinheiro, que posteriormente são usadas para financiar grupos de guerrilha (Schuler, 2014).

<sup>212</sup> Desde o final de 2014, surgiram no Mediterrâneo os navios fantasma, barcos de grande porte com centenas de imigrantes ilegais, que em grande parte, são refugiados (Martins, 2015a; Pombo, 2015). Segundo, o último relatório da UNHCR (2015a), desde o início de 2015 até junho, 137 mil pessoas atravessaram o Mar Mediterrâneo para chegar à Europa (sírios, afegãos, eritreus) um aumento de 83% em relação ao ano anterior.

<sup>213</sup> Segundo, Beat Schuler, coordenador Regional para a Proteção do ACNUR Sul da Europa, as migrações assumem, agora, características mistas, entre migrantes económicos, refugiados e deslocados. Falamos, de menores não acompanhados, mulheres vítimas de violações e traficadas para a escravatura sexual ou vítimas de tortura (a saúde mental é uma das área que mais ajuda requiere). (Schuler, 2014).

<sup>214</sup> Artigo 27º, nº 1 (European Communities, 2001: 41).

No sentido de dar seguimento às decisões do Conselho de Tampere, tendo em conta os direitos estabelecidos na Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e como resposta à necessidade de assegurar uma maior eficácia das decisões de expulsão, bem como, uma melhor cooperação entre os Estados-membros destas decisões, o Conselho Europeu aprovou uma diretiva relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros.<sup>215</sup> Outra das medidas adoptadas, centrou-se nas obrigações e sanções aplicáveis às empresas que transportem nacionais de países terceiros.<sup>216</sup>

Conscientes que a ausência de cooperação com países terceiros facilita a organização da imigração ilegal no espaço Europeu, o Conselho Europeu de Sevilha<sup>217</sup> de 2002, referiu as medidas para o combate da imigração ilegal. Concluiu que o combate à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas, só é possível com um acordo generalizado sobre a inclusão de políticas migratória, dentro das políticas de relações externas da UE e de cada Estado-membro. Neste sentido, estabeleceu uma definição comum entre Estados-membros, do conceito de ajuda à imigração ilegal, relativamente ao crime de auxílio à entrada, ao trânsito e à residência de irregulares.<sup>218</sup> Esta diretiva foi complementada pela aplicação das normas mínimas, referentes à moldura penal,<sup>219</sup> no que respeita à aplicação de sanções de repressão à ajuda de entrada, circulação e residência de irregulares.<sup>220</sup>

---

<sup>215</sup> Este reconhecimento mútuo implica que poderá existir um Estado-membro autor da decisão e um Estado-membro executor da decisão. Esta decisão abrange a condenação dos nacionais de países terceiros por infrações passíveis de pena de prisão superior a um ano; ou sérias razões para crer que cometeu atos puníveis graves; ou da existência de indícios de que tenciona cometer atos graves. A diretiva refere, ainda que o indivíduo tem direito a recurso (*Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals*) (Conselho da União Europeia, 2001a). Ficou estipulado a aceitação do Reino Unido, da Islândia e da Noruega, no entanto, a Dinamarca não participou desta diretiva.

<sup>216</sup> Diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de Junho de 2001 que completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen de 14 de Junho de 1985 (Conselho da União Europeia, 2001d).

<sup>217</sup> (Conselho da União Europeia, 2002c).

<sup>218</sup> Diretiva 2002/90/EC (Conselho da União Europeia, 2002a).

<sup>219</sup> Decisão-Quadro do Conselho 2002/946/JAI, *Council Framework Decision of 28 November 2002, on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence* (Conselho da União Europeia, 2002b).

<sup>220</sup> Nesta matéria a UE apresenta dois quadros normativos, complementares, mas com natureza jurídica diferente, pois enquanto a Diretiva 2002/90/EC é um ato de Direito Comunitário, que vincula os Estados-membros (excepto a Dinamarca), cuja não transposição para o quadro legal nacional, pode ser sancionada pelo Tribunal de Justiça; a Decisão-Quadro do Conselho 2002/946/JAI é um ato de direito da UE, que vincula todos os Estados-membros (incluindo a Dinamarca), cujo incumprimento não é sancionável pelo Tribunal de Justiça, conforme o artigo 35º, nº 1 do TCE (União Europeia, 2006).

Além da gestão coordenada das fronteiras externas entre os diferentes Estados, a UE reconheceu a necessidade política de acordos de readmissão com os países terceiros de origem mais importantes, decisão tomada no Conselho Europeu de Salónica<sup>221</sup> em 2003. A importância das relações de cooperação entre UE e países terceiros levou à criação de uma rede de Agentes de Ligação da Imigração (ALI), com propósito de facilitar e acelerar a recolha e troca de informação, com o objectivo de controlar e prevenir fluxos de migrantes em situação irregular.<sup>222</sup>

Como forma de manter o equilíbrio entre a liberdade e segurança, a UE estabeleceu a necessária cooperação e coordenação entre o trabalho das autoridades policiais e judiciais, criando em 2004, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE, FRONTEX.<sup>223</sup> Esta tem por objetivo principal, prestar assistência na aplicação das normas da União, no que concerne ao controlo das fronteiras externas e repatriamento de imigrantes ilegais para os países de origem. Cabe, ainda, à FRONTEX efetuar análises de risco de acordo com a informação recolhida, no sentido de facilitar a cooperação operacional entre Estados-membros e países terceiros.

De modo a estipular as normas e procedimentos comuns aos Estados-membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, a União Europeia aprovou a diretiva 2008/115/CE. Esta destacou a necessidade de acordos de readmissão comunitários e bilaterais com os países terceiros para facilitar o procedimento de retorno, prevendo a concessão de um prazo para o regresso voluntário, preferível ao regresso forçado, ou seja, ao afastamento. Porém, a arbitrariedade desta diretiva nas legislações internas, leva a questionar os princípios de solidariedade da UE, inclusive dos Direitos

---

<sup>221</sup> Ações prioritárias na promoção de cooperação com países de origem ou de trânsito para a gestão de fluxos migratórios centradas nos países Africanos na orla do Mediterrâneo (Conselho da União Europeia, 2003e).

<sup>222</sup> *Council Regulation (EC) N° 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network* (Conselho da União Europeia, 2004b). Este Regulamento foi alterado em 2009, pela proposta do Parlamento Europeu e do Conselho COM(2009) 322 final (Comissão das Comunidades Europeias, 2009a).

<sup>223</sup> O âmbito do trabalho da FRONTEX comporta a cooperação com as autoridades competentes de países terceiros ou organizações internacionais, conforme o quadro de acordos de trabalho. A cooperação abrange: a troca de experiências em matéria de controlos nas fronteiras; a formação de guardas de fronteira; intercâmbio de informações operacionais; e, operações conjuntas. Porém, a FRONTEX não tem qualquer representação permanente em países terceiros, pelo que se revela pertinente a contribuição das redes de Agentes de Ligação da Imigração, *Council Regulation (EC) N° 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member State of the European Union establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (Conselho da União Europeia, 2004c).

Humanos, já que permite aos Estados-membros: a detenção por falta administrativa (que pode ir até 18 meses); proibição de retorno do migrante por 5 anos ao espaço europeu; e, a legalização dos centros de detenção<sup>224</sup> (European Parliament and the Council of the European Union, 2008).

Na verdade, com esta diretiva a UE construiu uma muralha à volta da Europa, e em simultâneo *escavou* um fosso nos seus próprios princípios, ao rotular o imigrante como “ilegal”, “clandestino” ou “sem papéis”, deixando-os à mercê das redes ilegais. Este quadro legal acabou, também, por estigmatizar o estrangeiro, elevando os mitos da imigração ao discurso do nacionalismo, a que assistimos nos últimos anos. De facto, as diferenças culturais tornaram-se um dos argumentos que vincula o discurso político (Sarmiento, 2008).

Enquanto os países da UE se debatem com políticas migratórias cada vez mais restritas,<sup>225</sup> continuamos a assistir à chegada dos chamados imigrantes *ilegais* pela fronteiras externa da Europa a sul.<sup>226</sup> Os conflitos da Primavera Árabe, cenário de convulsões políticas, de instabilidade social e de graves conflitos étnicos, assim como os conflitos religiosos, a pobreza e a guerra em grandes zonas de África, têm contribuído para atrair os fluxos migratórios ao sul da Europa. O grande movimento de imigrantes *ilegais* vindos do Médio Oriente e da África Subsariana tornou-se uma constante há já duas décadas, estando este fenómeno a tomar proporções políticas e humanitárias.

---

<sup>224</sup> Centros de detenção, visto que o objetivo é privar de liberdade os imigrantes que chegam de forma ilegal às fronteiras dos Estados-membros, enquanto são analisados os processos ou aguardam o repatriamento. Tal como, acontece com os centros de detenção de Malta, onde os migrantes ficam detidos logo à chegada (podendo permanecer até 12 meses), grande parte destes centros encontram-se sobrelotados, proporcionando aos utentes condições indignas (Izquierdo & Cornelius, 2012). Além disso, a política migratória de Malta não respondeu à transposição da diretiva da UE, que protegem os menores, permanecendo estes em ditos centros. Após, verificação de nacionalidade (ou seja, verificar a possibilidade de aplicação das normativas de refugiado, de proteção subsidiária, de proteção humanitária temporária, inicia-se o processo burocrático), os imigrantes poderão permanecer em centros abertos (até 18 meses, prazo máximo concedido à decisão), ficando estes dependentes do auxílio das ONG's (Gauci, 2014).

<sup>225</sup> Por um lado, o último Conselho Europeu (2014) decidiu que a FRONTEX deve reforçar a sua assistência operacional, nos Estados-membros que sofrem mais pressões nas fronteiras externas, tirando partido do novo Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). E, por outro lado, a política comum de migração da UE, centra-se no controlo das fronteiras externas e nos acordos de readmissão com os países de origem ou de trânsito, como formas de contornar a imigração irregular (Comissão Europeia, 2011b).

<sup>226</sup> Em 2014, foram detetados 276.000 migrantes, em situação irregular, a entrar no espaço europeu, o que representou um aumento de 155% em relação ao ano de 2013. Grande parte deles são de nacionalidade síria e eritreus (nacionalidades que procuram proteção internacional). Também, se verificou o aumento do número de nacionais do Afeganistão, Mali e Kosovo. Segundo os números da FRONTEX, a maioria deles entrou pela fronteira do Mediterrâneo Central, a sul de Itália e Malta, 170.816 indivíduos, e pela fronteira Oriental, Grécia, Chipre e Itália, 50.561 (Comissão Europeia, 2015b).

A localização geográfica dos países na zona do Mediterrâneo – Grécia, Espanha e Itália – são a porta de entrada para milhares de imigrantes *ilegais*. As imagens de barcos repletos de seres humanos chegados à ilha de Lampedusa<sup>227</sup> em Itália e às zonas de Tarifa e Algeciras em Espanha, assim como por via terrestre, através do salto das valas de Ceuta e Melilla, são amplamente noticiadas, a maior parte das vezes pelos trágicos e dramáticos desfechos do ponto de vista humanitário. Muitos conseguem chegar a terra segura, mas milhares de seres humanos já pereceram nas águas do Mediterrâneo,<sup>228</sup> enquanto outros são mortos durante a atuação das autoridades.<sup>229</sup>

O facto é que os meios de comunicação aproveitam as imagens chocantes para se referir a uma “invasão”, “avalanches”, “ondas massivas” de imigrantes *ilegais* a salto às fronteiras a sul da Europa. O discurso distorcido criado pelos meios de comunicação e por governos provoca a ideia de que está a emergir uma “situação crítica” e sem controlo, que semeia o pânico, provocando ora fascínio ou indiferença, ora horror ou compaixão (Andersson, 2014). O falso medo provoca o sentimento de insegurança, criando a imagem que o imigrante é o inimigo, o criminoso ou o terrorista, originando por vezes comportamentos de intolerância, xenófobos e discriminatórios.

Por detrás do muro erguido para defesa das fronteiras, prolifera a indústria do ilegal, que se alimenta dos fracassos da política comum da UE. Pois, as redes de crime organizado e tráfico humano não se compadecem com as fronteiras (Andersson, 2014). A aplicação de políticas de controlo fronteiriço, cada vez mais restritivas e coercivas, acabou por desviar as rotas de entradas dos imigrantes, que na impossibilidade de entrarem por terra optam por rotas marítimas, colocando em perigo a vida de milhares de seres humanos. Em simultâneo, quem consegue penetrar em solo europeu, permanece em centros de acolhimento com condições são sub-humanas, excluídos de todos os direitos civis, políticos e sociais (Izquierdo & Cornelius, 2012).

---

<sup>227</sup> A ilha de Lampedusa é o ponto de chegada de muitos migrantes que conseguem sobreviver à travessia do Mar Mediterrâneo. Em julho de 2013, o Papa Francisco visitou a ilha, para reclamar a atenção devida, tanto política, como social, que os povos Europeus devem ter para com este drama (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2013). No entanto, em outubro de 2013, mais de 300 seres humanos pereceram num naufrágio, chamando a atenção da opinião pública, que apontou a política de migração e asilo da UE como principal responsável desta tragédia, dada a reação (entre insultos) à visita de Durão Barroso, então Presidente da Comissão Europeia, e Enrico Letta, Primeiro Ministro Italiano, à ilha (Cabral, 2013).

<sup>228</sup> Segundo a IOM (2015), desde o início de 2015, estima-se que tenham morrido mais de 2.000 pessoas nas águas do Mediterrâneo.

<sup>229</sup> Como aconteceu em fevereiro de 2014, na praia de Tarajal em Ceuta, onde 15 pessoas foram mortas, quando a Guardia Civil Espanhola tentava travar a entrada ilegal destas em território espanhol (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2014).

As águas do Mar Mediterrâneo, rota principal dos traficantes, foram vigiadas até ao final de 2014, pela operação *Mare Nostrum*,<sup>230</sup> cujo objetivo era a procura e resgate de embarcações não identificadas ou em perigo (custou ao Governo italiano mais de 9 milhões de euros por mês). No entanto, a União Europeia decidiu a sua substituição com uma nova operação, a Tritão, através da FRONTEX, com apenas 6 navios, cujo raio de ação está limitado às águas nacionais dos Estados-membros,<sup>231</sup> e com um orçamento mais reduzido<sup>232</sup> (Schuler, 2014).

A reunião extraordinária de 23 de abril, do Conselho Europeu (2015a), demonstrou, nitidamente, a orientação da política migratória da UE. As medidas centram-se no reforço de meios da operação Tritão para detectar e destruir embarcações de traficantes, e de forma alguma, responde à urgência humanitária que milhares de refugiados e imigrantes tanto necessitam.

Acresce, ainda, uma nova perspectiva, considerar o conceito de imigrantes económicos, em refugiados económicos. Na verdade, estes já não procuram apenas uma vida melhor, mas tão somente uma vida, sobreviver, pois mais não fazem que fugir da morte certa, da fome e miséria que existe nos seus países de origem.

Perante esta análise, consideramos que os mecanismos e instrumentos jurídicos contemplados no direito comunitário, em relação à migração, são de extrema restrição. No entanto, o atual discurso por parte de alguns Estados-membros,<sup>233</sup> exige políticas migratórias, ainda, mais restritas<sup>234</sup> (Conselho Europeu, 2014). Além disso, é possível

---

<sup>230</sup> Operação cuja atuação foi criticada pela ajuda que “promovia” no resgate de migrantes (Gauci, 2014)

<sup>231</sup> Ficando por vigiar as águas internacionais, função que a operação *Mare Nostrum* garantia. No entanto, o discurso por parte dos Estados-membros, parece querer exigir à FRONTEX, contrair os fluxos migratórios, como se tratasse de selar um território ou empurrar as embarcações para os países de origem, quando este organismo tem por obrigação a proteção de vidas humanas, fala-se de imigrantes irregulares ou refugiados. Pressionar a FRONTEX para assumir uma posição de repelir ou restringir o acesso das embarcações às águas nacionais, não só é uma violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, como será a garantia de empurrar seres humanos a uma morte certa.

<sup>232</sup> Cerca de 2.9 milhões de euros.

<sup>233</sup> Veja-se o discurso de David Cameron em relação à situação de Calais é mais um exemplo da forma como os Governos dos Estados-membros, se posicionam em relação à imigração irregular “*a swarm of people*” (Taylor, Wintour & Elgot, 2015). Ou o caso de Espanha, na fronteira de Melilla, onde o número de refugiados sírios têm aumentado substancialmente, cuja proteção deve ser imediata, perante as leis do direito internacional. Porém, indivíduos de outras nacionalidades têm enfrentado a devolução imediata às autoridades de Marrocos (as chamadas *explosiones a caliente*), com o argumento que o território espanhol só começa após a passagem do cordão policial (Sánchez, 2015). Acresce, ainda, a proposta do atual Governo espanhol, de um regime especial para as fronteiras de Ceuta e Melilla, que pretende legalizar as *explosiones a caliente* através de um novo conceito *rechazo en frontera*, impedindo, assim, o acesso de possíveis migrantes económicos, ou seja, africanos subsarianos (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 2015).

<sup>234</sup> Como a construção do novo muro, aprovado pelo parlamento húngaro, com 4 metros de altura e 175 km, como medida anti-imigração (Lima, 2015).

inferir pelas tomadas de decisões dos principais líderes, que a política de asilo e migração da UE fere os princípios da sua constituição, principalmente da solidariedade, valor fundamental entre os povos.

### **3. As Fraturas da Política de Asilo e Migração da UE**

Os novos fluxos migratórios da UE são um sintoma da crescente interdependência entre as diversas regiões do mundo e os diferentes sectores de atividade: político, económico e social.<sup>235</sup> De facto, a globalização impulsionou os movimentos transnacionais de indivíduos, assim como a integração dos países europeus no Mercado Comum Europeu – com a liberalização dos movimentos de mercadorias, serviços e capitais – e a posterior construção da UE – com a integração mais estrita dos países e dos povos, além da eliminação das fronteiras internas.

Contudo, este cenário trouxe novos desafios, em matéria de políticas migratórias, tanto aos Estados democráticos como à UE.

A UE como sujeito de Direito Internacional potenciou uma resposta ao crescimento da migração, de acordo com os interesses dos Estados-membros nela representados, a concretização de uma política comum de asilo e migração assente na concepção weberiana de Estado. Ou seja, apesar da própria instituição ter desafiado a concepção de soberania dos Estados-membros, a sua política comum atua em conformidade com o aparelho de Estado - um território<sup>236</sup> e uma população<sup>237</sup> (Wihtol de Wenden, 2013).

A livre circulação encontra-se fortemente relacionada com as origens do projeto europeu e com a formação do mercado europeu. Do projeto europeu da livre circulação de bens, mercadorias e pessoas, desenvolveu-se uma política de migração e asilo condicionada pelos mesmos argumentos que constituem, ainda hoje, a noção de Estado-nação, a defesa da soberania, cidadania e território. De facto, o *Acquis Communautaire*, no

---

<sup>235</sup> Os perfis dos países e dos próprios migrantes tem vindo a alterar-se profundamente, além dos motivos económicos, assistimos ao acentuar do fluxo por motivos humanitários, e futuramente prevê-se o aumento da mobilidade por motivos ambientais. Assim, os fluxos migratórios são, também, indicadores das disparidades económicas, sociais, políticas, demográficas e ecológicas.

<sup>236</sup> Ao abolir os controlos nas fronteiras comuns aos Estados Schengen, a UE veio, reforçar o controlo das fronteiras externas, pois a entrada no território de um Estado-membro implica a entrada no território dos restantes. Assim, que não é indiferente a qualquer país o controlo de uma fronteira externa de outro país, e vice versa, dado que uma vez transposto este limite, o indivíduo poderá circular em todo o Espaço Schengen sem estar sujeito a qualquer controlo fronteiriço.

<sup>237</sup> O conjunto de todos os povos europeus associados a uma nova representação de cidadania, a cidadania europeia.

âmbito da migração, diz respeito à liberdade de circulação, à criação da cidadania europeia, à política de asilo e migração e às leis contra a discriminação (Geddes, 2003; Geddes, 2013). Contudo, o facto de se ser cidadão de um Estado-membro não é garantia de livre circulação.<sup>238</sup>

Das vantagens retiradas da imigração para a economia europeia, no final do século XX, contrapôs-se os efeitos negativos de carácter social e político da crise económica que atravessamos. Assistimos ao incremento do discurso político anti-imigração – Cameron,<sup>239</sup> Merkel<sup>240</sup> e Sapin<sup>241</sup> - tanto dos nacionais de países terceiros, como de cidadãos dos Estados-membros mais pobres.<sup>242</sup> Porém, estas posições não deixam margem para dúvida, a justificação de tais razões contra a imigração, compromete os fundamentos do próprio projeto europeu e a liberdade de circulação dos nacionais de Estados-membros. Os direitos fundamentais da União devem ser exercidos, senão, não são fundamentais. Se, por um lado a expulsão de cidadãos europeus do território nacional de um Estado-membro não é compatível com o Direito Europeu, assim como, a exclusão dos mesmos de alguns direitos sociais. Também, por outro lado, de forma alguma está comprovado que os imigrantes aumentem os encargos do Estado social (Office for Budget Responsibility, 2012; Dustmann & Frattini, 2013; OECD, 2013;).

Mas é perante o hiato da legislação da UE, que os Estados-membros fazem a sua política de migração, esta situação verifica-se quando a política comum de vistos, em relação aos nacionais de países terceiros, apenas diz respeito às estadias de curta duração e

---

<sup>238</sup> Se não, veja-se o caso da Roménia e da Bulgária que tendo a aprovação do Parlamento Europeu, viu sucessivos adiamentos à entrada no espaço Schengen, tanto que a livre circulação dos respectivos nacionais só foi possível em janeiro de 2014. As razões evocadas consubstanciam-se em problemas com a segurança no controlo das fronteiras externas, devido à permissividade de entrada de imigrantes irregulares (Parlamento Europeu, 2011).

<sup>239</sup> O primeiro-ministro David Cameron, anunciou medidas restritivas à entrada de romenos e búlgaros, “*If people are not here to work – if they are begging or sleeping rough – they will be removed.*” (Cameron, 2013). Na verdade, cada país é autónomo na forma como gere as suas instituições, como é o caso da segurança social e os apoios concedidos, todavia a proibição de entrada durante um período de tempo, para quem não consiga trabalho ou subsistir pelos seus próprio meios, já atinge o quadro normativo europeu, que deve ser visto como uma ameaça à livre circulação (Oppenheimer, 2014).

<sup>240</sup> Nas palavras de Merkel a UE não é uma união social, impondo-se por isso medidas mais repressivas à migração irregular. Ou seja, a expulsão, para o países de origem, de todos os indivíduos que não reúnam as condições previstas no enquadramento legal do país de acolhimento (Lusa, 2014; Müller, 2014).

<sup>241</sup> (Biseau & Alemanha, 2013).

<sup>242</sup> O caso dos romenos e dos búlgaros.

não a autorizações de residência e trabalho, cujas competências se mantêm no domínio dos Estados-membros<sup>243</sup> (Comité Económico e Social Europeu, 2012).

Também, no âmbito da política de migração de reunificação familiar, a ação da UE, consubstancia-se na mera recomendação. Dado que, não consegue contrariar o acentuar dos entraves colocados por alguns países, relativamente ao acesso de familiares de nacionais de países terceiros. Apesar das restrições à imigração, um grupo de migrantes tem sido favorecido, a imigração altamente qualificada, como são o caso das carreiras científicas. Aqui, também, se deve considerar a posição da UE em relação ao compromisso moral, para evitar o *drain brain* dos países em desenvolvimento.

Quanto aos refugiados, os acontecimentos do verão de 2015, na Hungria, vieram demonstrar, uma vez mais, a falta de coesão da política de asilo europeia.<sup>244</sup> Segundo o comissário europeu para as migrações, a Europa enfrenta o pior afluxo de pessoas deslocadas, desde a Segunda Guerra Mundial.<sup>245</sup> Inclusive, o governo húngaro decretou medidas punitivas e o uso da força policial para quem atravesse a fronteira sem autorização, violações ao Direito Internacional Humanitário.<sup>246</sup> Mas também, a Alemanha<sup>247</sup> como medida de emergência do afluxo de refugiados decidiu suspender os Acordos Schengen e reintroduziu, provisoriamente, o controlo de fronteiras com a Áustria.

De facto, a consolidação da Abordagem Global para a Migração e Mobilidade dotou os Estados-membros de um conjunto de mecanismos e instrumentos, que lhe possibilita uma ampla atuação, no âmbito da regulamentação e controlo dos fluxos migratórios. Porém, este quadro normativo, decorrente da transferência de alguns poderes, em consequência da interdependência económica resultante do processo de integração europeu e do processo de globalização, permitiu aos Estados-membros contornar certas

---

<sup>243</sup> Segundo, o Comité Económico e Social Europeu há que clarificar dois conceitos que ao que parece não estão explícitos na AGMM “*Migração e mobilidade são dois conceitos diferentes. A mobilidade dos nacionais de países terceiros, no que respeita à passagem das fronteiras externas da União Europeia, não implica necessariamente imigração económica. A maioria das pessoas que cruzam as fronteiras fá-lo como visitante, turista e com fins empresariais, ou seja, para estadias curtas que não envolvem um projeto de migração. A imigração económica pressupõe o acesso ao mercado de trabalho.*” (Comité Económico e Social Europeu, 2012: 7).

<sup>244</sup> O Alto Comissário da ONU para os refugiados, António Guterres, manifestou-se chocado sobre a falta de união da UE sobre a recolocação de 140 mil refugiados que se encontravam na fronteira Sérvia (Lusa, 2015c).

<sup>245</sup> Já em maio tinha sido apresentada uma proposta para a distribuição de refugiados aos Estados-membros, mas esta foi recusada pelos líderes europeus (Lusa, 2015a).

<sup>246</sup> Tendo o Secretário Geral da ONU criticado as autoridades húngaras pela forma violenta como foram tratados os refugiados que tentavam entrar em território húngaro (Costa, 2015, 17 de setembro).

<sup>247</sup> A interrupção do tráfego ferroviário entre os dois países, para impedir a chegada de refugiados a Munique, dado que num só dia chegaram mais de 13.000 pessoas (Lusa, 2015b).

restrições políticas e legais a fim de concretizarem objectivos internos Assim, algumas das políticas supranacionais vieram reforçar a noção do Estado e da sua soberania, intensificando a ideia que a regulação das migrações depende de leis internas, uma vez que o direito internacional e o comunitário não intervêm nesta área (Geddes, 2003; Geddes, 2013).

Inclusive, no que se refere à política externa, a UE desenvolveu durante estes últimos anos um conjunto de instrumentos jurídicos (legislação comunitária), instrumentos políticos (grande número de acordos e parcerias com países terceiros), mecanismos operacionais (diversas agências, como a FRONTEX, GEAA, entre outras) e, múltiplos programas e projetos (que envolvem a sociedade civil, associações de migrantes e organizações internacionais) (Comissão Europeia, 2011b).

Todavia, é visível a dificuldade em concretizar uma política de migração e asilo comum, no âmbito da imigração e cooperação entre países terceiros, dado o papel limitado da UE (Geddes, 2013). Visto que a não adopção dos instrumentos legislativos e políticos da UE, no direito interno, têm perpetuado os interesses dos Estados, mantendo as suas próprias políticas, que por vezes são contraditórias às abordagens dos acordos da UE (Comité Económico e Social Europeu, 2012).<sup>248</sup>

Sendo a questão demográfica um dos desafios mais prementes da UE,<sup>249</sup> a imigração tem sido o fator determinante para o crescimento da população europeia.<sup>250</sup> Só no ano de 2012, incrementou 0.90 milhões de indivíduos, o que representa um quinto (20%) do aumento da população (Eurostat, 2014a).<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> Como por exemplo a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, pelos Estados-membros, conforme recomenda o Comité Económico e Social Europeu (2012).

<sup>249</sup> Em janeiro de 2013, a população de UE (28 países após a adesão da Croácia) era, aproximadamente, 505.7 milhões de indivíduos, representado um aumento de 1.1 milhões comparado com o ano anterior (Eurostat, 2014a). No mesmo período, a população estrangeira (cidadãos de países terceiros) residentes na UE (neste caso os valores, ainda, não consideram estatisticamente a Croácia) era de 20.4 milhões, representando 4.1% da população total. Registou-se, ainda, cerca de 33.5 milhões de indivíduos nascidos fora dos Estados-membros da UE. Quanto a cidadãos europeus, 13.7 milhões de indivíduos, vivem em um Estado-membro, que não é o da sua cidadania. Enquanto, 17.3 indivíduos nasceram em outro Estado-membro, fora do seu Estado de residência. Em 2012, foi atribuída a 817.000 indivíduos a cidadania de um Estado-membro da UE, indicando uma aumento de 4.3% em relação a 2011. Porém, 709.100 indivíduos eram cidadãos de países não membros da UE, que residiam num dos Estados-membros. Os grupos mais representativos são os cidadãos de Marrocos (59.300 de indivíduos, que representam 7.3% dos pedidos de nacionalidade) e turcos (53.800 de indivíduos, que representam 6,6%) (Eurostat, 2014b).

<sup>250</sup> Além, do óbvio saldo positivo entre os nascimentos e mortes, quando este se verifica.

<sup>251</sup> Desde a década de 1980, o saldo da imigração reduziu consideravelmente. Em 2003, a imigração contribui para 95% da variação da população, tendo vindo este valor a reduzir progressivamente (o único ano de exceção foi 2009) (Eurostat, 2014a).

Para isto, o Comité Económico e Social Europeu (2012), defende que a política de admissão de imigrantes, deve perspetivar uma abordagem a médio prazo, tomando em linha de conta, além da crise económica que se vive na Europa, os efeitos que as migrações poderão produzir na situação demográfica da UE. Neste caso, supõe-se que a UE deva superar as restrições e adaptar-se às necessidades atuais. Tanto mais, que o futuro económico e demográfico de outras regiões afeta as expectativas da própria Europa em matéria de migração.

Neste processo de interdependência, cabe à UE alargar acordos no âmbito da migração económica, acautelando parcerias com países terceiros, para que a imigração ocorra de forma legal e organizada. Considerando que a UE pode contribuir com grande valor acrescentado para estes fluxos – ao garantir o direito internacional de asilo, reduzir a imigração ilegal e combater as redes criminosas (Comité Económico e Social Europeu, 2012).

Estes acordos de migração económica devem ter a participação de todos os parceiros sociais, tanto europeus como dos países terceiros, devendo ser contemplados os princípios e as orientações não vinculativos para uma abordagem às migrações laborais da OIT (Quadro Multilateral da OIT sobre migrações laborais) (Comité Económico e Social Europeu, 2012).

Desde o Programa de Estocolmo, a política de migração europeia desenvolveu-se, paralelamente à crescente crise económica e do Euro, focando-se mais especificamente no processo político, do que no migrante em si ou nas novas problemáticas. Porém, a resposta da UE a uma nova política migratória “*é mais do mesmo*”: tornar a UE num destino atrativo para imigrantes altamente qualificados; combater a migração irregular através de uma melhor articulação da política externa; e, ser solidária com os refugiados a fim de evitar os trágicos eventos do Mediterrâneo (Comissão Europeia, 2015c).

A par com a crescente visibilidade dos refugiados e da imigração irregular, das questões demográficas, das alterações do funcionamento do mercado de trabalho e do sistema de finanças e da segurança social, tornou-se urgente repensar as políticas de migração adaptadas às novas realidades. Considerando que a procura de uma solução sustentável terá que basear-se numa situação de crescimento económico e de bem-estar social, abarcando a comunidade alargada. Uma sociedade global obriga, necessariamente,

à redefinição e criação de mecanismos de cooperação intergovernamentais, assim como a uma articulação de uma justiça, verdadeiramente, redistributivas.

É neste cenário de uma Europa integrada e do processo de globalização, onde a liberalização do fluxo de capitais e de mercadorias não se fez acompanhar da livre circulação de pessoas, que a imposição de medidas cada vez mais restritivas à imigração poderão trazer consequências futuras graves. Para alguns autores, a orientação política da UE demonstra uma atitude irresponsável, evidenciando que o problema está em não reconhecer a imigração como um fator de crescimento económico, uma fonte de divisas, de modernização das mentalidades e de desenvolvimento político e democrático. Como consequência da aplicação de medidas cada vez mais restritivas,<sup>252</sup> com levantamento de novos limites, físicos e normativos, a Europa encontrar-se-á, num futuro próximo, perante novos desafios humanitários (Wihtol de Wenden, 2013).

Consubstancia-se, deste modo, as nossas interrogações éticas.

---

<sup>252</sup> Com a criminalização dos ilegais e as *expulsiones a caliente* sem qualquer procedimento administrativo ou jurídico, o que viola a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950) e é incompatível com o Código de Fronteiras Schengen; com a recusa de concessão do estatuto de refugiado a indivíduos cujo país de origem não se encontre em guerra; ou através de novos procedimentos normativos, como a obrigatoriedade de exames de ADN, para os migrantes de reunificação familiar.

### **PARTE III - União Europeia, Imigração e Ética**

“O Princípio Universal do Direito” [...] é “Uma acção é conforme ao Direito quando permite ou quando a sua máxima permite fazer coexistir a liberdade do arbítrio de cada um com a liberdade de todos segundo uma lei Universal”<sup>253</sup>

## 1. A Sociedade Global

Como referimos, inicialmente, na perspectiva ético-jurídica em relação à política da UE encontramos os princípios democráticos do liberalismo igualitário de Rawls (1993a). Apesar, de Rawls (1999), considerar que os princípios de justiça não se aplicam ao fenómeno migratório devido às causas que lhe são subjacentes,<sup>254</sup> formalizou alguns princípios éticos de justiça internacional, que todos os povos devem ter em conta, como concepção política de direito e justiça que se aplica aos princípios, normas e práticas do Direito Internacional.

Além das causas enunciadas por Rawls (1993a), se atendermos ao carácter dinâmico do fenómeno migratório, verifica-se que uma das principais causas dos fluxos migratórios reside nas desigualdades económicas, com repercussão direta na qualidade de vida dos indivíduos, tais como: saúde; nutrição; analfabetismo e baixa escolaridade; características da pobreza extrema<sup>255</sup> (Nussbaum, 2006). De facto, cada povo tem a responsabilidade de cuidar dos seus cidadãos, no entanto, os povos devem honrar os direitos humanos e têm o dever de ajudar outros povos que vivam em condições desfavoráveis, que os impeçam de ter um regime político justo (Rawls, 1999).

Consideramos, porém, que os princípios de justiça que Rawls (1993a) denominou a partir da *posição original*, aplicam-se à sociedade global. A ideia de uma sociedade global, equivalente a uma estrutura básica devidamente organizada, faz cada vez mais sentido neste mundo globalizado (Beitz, 1999). Com efeito, é possível verificar que, tanto ao nível internacional, como ao nível regional, existem instituições que funcionam em conjunto, distribuem benefícios e encargos pelos diferentes cidadãos do globo. Esta visão é outra

---

<sup>253</sup> (Kant, 2011: 43).

<sup>254</sup> Considerados no ponto 1.2 Os Fluxos Migratórios e o Liberalismo Igualitário.

<sup>255</sup> Como referido na primeira parte, apesar de uma ligeira diminuição da pobreza extrema, confirma-se um aumento substancial das desigualdades ao nível global (United Nations Development Programme, 2013).

vertente do pensamento liberal igualitário, que procura adequar a teoria rawlsiana às questões da justiça global (Beitz, 1999; Pogge, 2002).

A formação da UE, constituída pelos diversos povos de cada Estado-membro, é um excelente exemplo de uma sociedade internacional bem estruturada sob princípios democráticos, e convictamente pluralista, condição necessária para qualquer instituição liberal. Se aceitamos a legitimidade moral dos princípios democráticos como base de regulação da vida pública, então, os cidadãos nas suas relações – individuais ou colectivas – devem agir de acordo com o *ethos* democrático (Carens, 2013). Como tal, consideramos que as regras morais necessárias às relações dos Estados-membros estão subscritas nos Tratados da União. Assim, é possível inferir, se generalizarmos a teoria de Rawls (1993a) ao conjunto dos povos, que estes a partir da *posição original* escolheriam os princípios de justiça de forma imparcial.

Confrontar a orientação ideológica do poder instituído, de acordo com o pensamento liberal igualitário, implica reconhecer que as restrições à imigração são incompatíveis com os valores universais defendidos no Tratado da União Europeia – que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana – a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de direito<sup>256</sup> (Carens, 2013)

## **2. A Contingência dos Conceitos**

Constatámos que a UE, enquanto instituição supranacional, colocou em causa o nexo político e jurídico entre soberania e território (Velasco, 2008). Todavia, no âmbito da imigração de países terceiros, a UE adoptou uma perspectiva *Estado-cêntrica*, herdada do liberalismo igualitário de Rawls (1993a). Deste modo, a UE acabou por reforçar a noção de Estado e de soberania, intensificando a ideia que a regulação das migrações depende de leis internas. As políticas de asilo e migração – como conjunto de medidas jurídicas e administrativas, que regulam a permanência de estrangeiros em determinado território – geram grandes conflitos de interesses e, como tal, são promotoras de suscitar tensões sociais (Velasco, 2005). Na verdade, foi possível averiguar que as políticas de asilo e migração da UE deixam os mecanismos de regulação e controlo da imigração à discrição das decisões da política interna dos Estados-membros. Assim, refletir sobre o fenómeno

---

<sup>256</sup> Direitos descritos no preâmbulo do Tratado da União Europeia (União Europeia, 2010: 15).

atual das migrações, implica repensar conceitos de soberania, cidadania e território, ou seja, desafiar estas categorias heurísticas estabelecidas.

## 2.1 A Soberania

O princípio da não intervenção nos assuntos internos, que tem regido as relações jurídicas internacionais, aponta a soberania dos Estados como condição de *legibus solutus*. No âmbito do controlo das migrações, a soberania é a característica fundamental da autodeterminação dos Estados, e como tal, estes não podem estar sujeitos a nenhuma limitação normativa externa à vontade da comunidade política. Deste modo, os Estados mantêm o direito legal e moral de exercer o seu poder sobre o controlo das migrações, com base nos interesses nacionais, de forma absoluta e discricionária (Carens, 1987).

A evolução das relações internacionais veio colocar em causa o conceito de soberania, dado que os Estados já não são os únicos sujeitos de Direito Internacional, encontrando-se, cada vez mais, dependentes uns dos outros.<sup>257</sup> Este desenvolvimento, resultado do processo de globalização e do processo da integração europeia, gerou a possibilidade de criação de novos direitos, estabelecendo, assim, um conjunto de princípios pragmáticos e orientadores das relações internacionais. A soberania dos Estados-membros, da UE, encontra-se salvaguardada no Tratado da UE. Num âmbito mais global, na Carta da Organização das Nações Unidas (artigo 2º) que assenta a sua doutrina nos conceitos tradicionais da soberania e da igualdade (aparente) dos Estados (Fontes, 2007).

Porém, o próprio fenómeno migratório tronou-se um desafio à soberania dos Estado, dado que esta relação transborda os limites internos e externos dos Estados, fragmentando alianças políticas e a própria identidade dos povos europeus (Wihtol de Wenden, 2013).

A ideia tradicional de Estado soberano, tal como o conhecíamos, já não se sustenta. Dado que, os elementos fundamentais à soberania – um povo, um território e o exercício do poder máximo na esfera interna e internacional – estão a fragmentar-se (Velasco, 2005). Por um lado, a própria constituição da UE impulsionou a partilha de poderes entre os Estados-membros, de grande parte das suas competências e em diferentes áreas:

---

<sup>257</sup> No âmbito, do DIP a invocação da soberania e das fronteiras não têm impedido, que instituições como a ONU, assim como, diferentes sujeitos intervenientes da comunidade internacional, de adoptarem políticas de coercibilidade, onde se inclui, por exemplo, a possibilidade de intervir ou de ingerir (Fontes, 2007).

legislativa, financeira, comercial, militar, entre outras. Por outro lado, a própria dinâmica gerada pela interdependência dos Estados, no processo de globalização, debilitou o poder dos mesmos. Enquanto, o Estado Moderno se baseava no conceito Estado-nação, onde as relações destes se regulavam entre iguais e se demarcavam segundo o seu território, assiste-se a novas formas sociais que desafiam os fundamentos da soberania, marcando o início de uma nova ordem mundial.<sup>258</sup> Sob a perspectiva da globalização verifica-se alterações ao quadro político constitucional dos Estados, não só pela obrigatória transposição das fronteiras, como também no enfraquecimento das ligações entre espaço e identidade nacional (Sarmiento, 2009). Num mundo, cada vez mais interligado – ecológico, económico, político e cultural – as decisões adoptadas pelos Estados, no âmbito político, económico, social ou territorial, coincidem cada vez menos com as pessoas e territórios que podem ser afetados por estas, devido à diminuição das competências legítima dos mesmos (Habermas, 2000).

Senão vejamos, a integração europeia possibilitou ao Direito Comunitário a conjugação de dois princípios fundamentais, o da soberania dos Estados e o da solidariedade internacional.<sup>259</sup> Por um lado, os Estados soberanos apresentam a plenitude da sua soberania internacional (Gouveia, 2010), que no âmbito das políticas de asilo e migração da UE se viu reforçada (Geddes, 2013). Por outro lado, a UE como sociedade internacional solidária, assumiu na sua constituição a responsabilidade moral de proteger os direitos humanos da sua população e inclusive da sociedade internacional, cuja responsabilidade moral, pode ser vista como um imperativo moral de proteção do direitos humanos em todo o mundo (Wheeler, 2000).

Portanto, podemos inferir que os Estados-membros abdicaram de partes da sua soberania, assistindo-se ao esgotamento dos seus poderes de controle efetivo e dos seus princípios constitutivos, mas quando abordada a questão da imigração, a soberania acaba sempre por ser evocada. Até porque, como já referimos, a própria UE deixou à descrição dos Estados diversas decisões que são fundamentais, no que diz respeito à política de asilo e migração. A falta de consenso para a adopção de um procedimento unificado sempre se

---

<sup>258</sup> Segundo a perspectiva de Beck (2002) o emergir da segunda modernidade, ou de uma nova desordem mundial, como referiu Habermas (2000).

<sup>259</sup> Estes dois princípios foram evocados, durante a crise de verão de 2015, perante o afluxo massivo de refugiados, diversos Estados-membros evocaram a sua soberania recusando-se a receber mais pedidos de asilo, porém, e após negociações, acordou-se a realocação e ajudas financeiras, considerando o princípio de proporcionalidade (Conselho Europeu, 2015b).

fundamenta na soberania dos Estados, quando esta é permeável por interesses de outra ordem.

Assim, verificamos que o tradicional conceito de soberania já não pode ser um entrave, por parte dos Estados, à concretização de uma política de asilo e migração unificada pela UE. Devendo esta política responder às aspirações dos indivíduos, na procura de uma vida melhor – onde grande parte deles, já só e apenas, procura sobreviver – da mesma forma que deve contemplar o Direito Internacional Humanitário. Insistir numa política de asilo e migração fundamentada em conceitos de *Estado-cêntrico*, responsabiliza a UE, de certa forma, pelo o atual drama migratório que afeta a Europa. A visível exploração do homem pelo homem e do homem pelo Governos, que fomenta o crescimento da indústria ilegal, sob interesses políticos e económicos, comprometendo não só o bem estar atual dos povos, como das futuras gerações. Como tal, a proteção da dignidade humana, a nosso ver, ultrapassa as velhas convenções dos Estados soberanos (Moreira, 2005).

A UE e os seus Estados-membros devem consciencializar-se da necessidade de outras respostas frente aos desafios que o fenómeno migratório coloca – em termos políticos e jurídicos – para responder às alterações da estrutura demográfica, social, económica e laboral que se verifica em muitos dos países europeus (Velasco, 2005).

Manter o argumento da defesa da soberania, tal qual como a conhecemos, só tem vindo a desvirtuar os fundamentos da UE, ao promover a regra do mais forte. Quando, na verdade, a UE deveriam ser o meio para uma integração social, democrática e solidária, da Europa em relação aos países terceiros. Mesmo, dentro do consenso europeu (ou da falta dele), assistimos a uma união de Estados, onde a soberania em vez de ser partilhada por todos é usurpada pelos países mais fortes e ricos – num *soberanismo* ofensivo. Exemplo disso foi a política migratória excludente, com prorrogações consecutivas em relação à liberdade de circulação dos cidadão romenos e búlgaros, fomentando a exclusão e possibilitando a continuidade de um sistema fechado de desigualdade e pobreza.

Enquanto a UE permitir que a política de asilo e migração dos Estados-membros se escuse no argumento de soberania, coloca grande parte dos indivíduos imigrantes em situação de grande vulnerabilidade frente ao abuso, à injustiça e arbitrariedade, o que por si só acarreta implicações negativas aos direitos naturais do próprio Estado democrático (Carens, 2013).

## 2.2 A Cidadania

O fenómeno migratório e a própria integração europeia compele a refletir sobre o conceito de tradicional de cidadania, como elemento de inclusão e de pertença política a uma comunidade. Dado que, a identidade colectiva, no espaço europeu, tornou-se mais complexa e plural, veio levantar questões quanto à lealdade política dos cidadãos em relação ao poder político (Velasco, 2008). Pois, a ideia de cidadania, ainda, coincide com a soberania territorial dos Estados.

Apesar, de não ser necessário ser cidadão para usufruir de direitos fundamentais,<sup>260</sup> a reivindicação dos imigrantes para aceder à cidadania consubstancia-se em dois critérios, a pertença à comunidade social e a legitimidade democrática (Baubock, 1994; Rubio-Marín, 2000). O direito moral de pertencer a uma comunidade, como um demais cidadão legal, constitui o seu reconhecimento como membro de uma comunidade que protege os seus direitos. Da mesma forma, que os princípios de legitimidade política<sup>261</sup> – jurídica e formal – são a reivindicação moral da cidadania, como fonte de identidade (Carens, 2013).

Por um lado, a cidadania quando concedida desempenha um papel de inclusão e integração. Promovendo a forte identidade cívica que motiva o cidadão a participar na vida política. Então, a atribuição de cidadania adquire um valor normativo, condição indispensável para a afirmação de direitos e liberdades individuais (Rawls, 1993a). Deste modo, a cidadania deixa de ser um instrumento dos Estados que exclui o estrangeiro, e passa a ser um elemento de inclusão, daqueles que escolhem outro Estado para viver e trabalhar (Carens, 2013). Por outro lado, a cidadania quando não concedida constitui um motivo de exclusão do indivíduo. A admissão à cidadania depende da aceitação do imigrante e esta pode estar sujeita a restrições de tempo ou de qualificação de mão de obra, porém nunca deveria ser circunscrita à recusa absoluta.<sup>262</sup> Consequentemente, a recusa da

---

<sup>260</sup> Ou seja, a dignidade da vida humana encontra-se consagrada em diversos documentos do DIP, assim como o direito à nacionalidade, no Artigo 15º da Declaração Universal dos Direitos Humanos ou na Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (1997).

<sup>261</sup> Os direitos que advêm do estatuto de cidadão, o direito de voto, o direito a cargos públicos, o acesso à saúde, entre outros direitos, que são fatores de inclusão e participação cívica.

<sup>262</sup> Exemplo disso: A ata de exclusão de imigrantes chineses e dos seus descendentes, em 1882 até 1943, nos Estados Unidos da América, que impedia que estes se naturalizassem. Até aos anos 1960 as leis de imigração

cidadania pode gerar uma comunidade política de estrangeiros, sem limites políticos entre eles e onde o estrangeiro é um subalterno do cidadão (Walzer, 1983).

Os limites estabelecidos pela visão convencional, em relação à cidadania, reconhecidos pelo Direito Interno e Internacional, como facto natural e inalterável, não podendo a sua legitimidade ser questionada, levou às consequências sociais que assistimos na maioria dos Estados-membros, a marginalização do estrangeiro (Carens, 2013). Apesar de considerarmos que a cidadania é necessária para a integração e inclusão do estrangeiro na comunidade política, reconhecemos que esta por si só não é suficiente. Porém, a exclusão à obtenção de cidadania submete o estrangeiro a condições de miséria, à exploração, à semiescravidão, à opressão, quando ficam obrigados a aceitar trabalhos desqualificados, com salários muito abaixo da média do país, permanecendo, por vezes, anos consecutivos como indocumentados (Velasco, 2005). Mais, ainda, a relação entre a imigração irregular e o mundo do crime é muito ténue, já que muitos dos imigrantes que chegam à Europa de forma ilegal, acabam por se dedicar à economia paralela e, mais especificamente as mulheres à prostituição, projetando uma imagem social negativa (Guia, 2012).

Se os Estados-membros aceitam receber estrangeiros para trabalhar e exercer uma função remunerada, autorizam permanência e residência, então deveriam conceder o acesso à cidadania, cumprindo um moderado período de tempo, mediante critérios razoáveis e objectivamente determinados (Walzer, 1983; Carens, 2013).

Porém, os Estados-membros são livres de decidir quais os critérios de admissão ou de exclusão para a obtenção de cidadania. Embora, se assuma que é inadmissível qualquer critério de discriminação, como o de raça, etnia ou religião, o facto é que a maioria dos países dificulta o acesso à obtenção da cidadania através de critérios de admissão pouco tangíveis. Desde exigências de medidas de integração, supostas razões de segurança nacional ou condições económicas justificam a recusa de acesso à cidadania (Carens, 2006). Sob a perspectiva ideal, todo e qualquer critério de admissão acaba por ser discriminatório, já que implica, por si só, a inibição ou restrição para todos aqueles que não cumpram dito critério (Carens, 2013).

---

do Canadá discriminavam os cidadãos europeus. Nos anos 30, diversos países europeus retiraram a cidadania a cidadãos de outros países, então, já naturalizados, como são as famosas Leis de Nuremberg (Carens, 2013).

No plano das liberdades individuais, os cidadãos de um Estado-membro têm direitos de propriedade o que lhes confere o direito de convidar imigrantes para trabalhar – liberdade de associação com estrangeiros. No caso em que os Estados não tivessem deveres morais para com os imigrantes ou uma política de abertura à imigração, estes não podem impedir os seus cidadãos de recorrer à mão de obra estrangeira. Contudo, enquanto Estados democráticos têm o dever de regular este fenómeno (Carens, 1987). Inclusive, mesmo controlando a imigração, os Estados que admitem imigrantes têm o dever de conceder o acesso à cidadania (Carens, 2013).

Algumas das objeções que se apresentam contra a concessão de cidadania a estrangeiros são, manifestamente, contraditórias com os pressupostos de liberdade e igualdade do sistema democrático. Tão só pelo simples facto de que o reconhecimento de direitos políticos e sociais são uma questão fundamental das democracias Ocidentais (Velasco, 2005; Carens, 2013).

Apesar da falta de consenso quanto aos argumentos, a maioria dos autores dedicados a este assunto concordam que os Estados não podem excluir os imigrantes de acederem à cidadania alegando argumentos que são no mínimo contestáveis (Blake, 2003; Miller, 2005; Carens, 2013). Mesmo considerando que o estatuto de cidadania não é a base adequada para a distribuição de direitos e posições sociais, impedir o acesso a esta implica restringir um grupo de indivíduos, cidadãos estrangeiros, de aceder a direitos e posições sociais que estão à disposição dos cidadãos nacionais. Tal exclusão é moralmente ofensiva e promotora de discriminação (Carens, 2013).

A criação da cidadania europeia concedida a todos os cidadãos dos Estados-membros, veio permitir aos imigrantes de países terceiros nacionalizados a obtenção da mesma.<sup>263</sup> A cidadania europeia abriu, assim, um precedente à cidadania transnacional de base institucional que agrega vários elementos constitutivos. Apesar, da inicial tendência federalista da cidadania europeia, esta é, de momento, mais estadual, no sentido em que contém pressupostos mais estaduais do que transnacionais, o que lhe retira autonomia e, como tal, diminui a sua posição internacional (Matias, 2014).

Porém, a atribuição de cidadania europeia, apesar das falhas que contém, constitui uma comunidade, onde o povo é considerado o fundamento de validade de normas jurídicas. Validade, essa, que depende do próprio conceito de povo, isto no quadro de um

---

<sup>263</sup> Parlamento Europeu (1999).

sistema democrático, como é a UE. Assim, todos aqueles imigrantes que obtêm a cidadania de um Estado-membro, passam a estar em igualdade de condições, a todos aqueles que vivem nesse mesmo território, que trabalham para essa mesma economia local e estão sujeitos à mesma lei e normas, que os demais cidadãos (Habermas, 1996).

Deste modo, a ideia de cidadania europeia, ainda, se confunde-se com a concepção de cidadania nacional, como instrumento ao serviço da soberania do Estado. Pois, certo é que um cidadão de um país terceiro não pode obter a cidadania europeia, sem que para isso seja primeiro um cidadão de um Estado-membro. Neste sentido, é possível verificar que a cidadania europeia está longe de uma possível cidadania transnacional,<sup>264</sup> dado que quando mencionamos a cidadania europeia, estamos a referir-nos apenas aos que já são nacionais dos Estados-membros (Huntington, 2004).

Outra importante distinção, é a crescente desconexão entre cidadania e nacionalidade. Isto, porque nem todos os nacionais gozam de plenos direitos de cidadania (crianças, minorias étnicas ou religiosas, assim como alguns idosos). Além disso, a dupla nacionalidade veio permitir a extensão dos direitos de cidadania aos estrangeiros, podendo estes ser exercidos ou não na sociedade de acolhimento (Wihtol de Wenden, 2013).

Assim, partilhamos a crença que a forma como se encontra estabelecida a cidadania nas democracias liberais Ocidentais, equivale a um moderno privilégio feudal, um status herdado que aumenta de forma considerável as oportunidades de uma vida. Tal como, os privilégios feudais, estabelecidos pelo direito de nascimento, restringiam a liberdade do indivíduo em se deslocar de uma zona para outra, no sentido de procurar uma vida melhor, também a restrição à obtenção da cidadania, imposta pela prática moderna dos Estados vincula os indivíduos aos países onde nasceram. Neste sentido, a forma como se estabelece a cidadania não parte de uma posição legítima, dado que resulta da arbitrariedade de critérios, como o local de nascimento ou da ascendência (Carens, 1987).

Resulta, no entanto, que apenas uma regulamentação para aquisição da cidadania, efetuada pela UE, através da execução de uma política coerente e transparente, poderá responder às expectativas do imigrante, a fim de evitar a exclusão e servir como um mecanismo de coesão social (Carens, 2013). É necessário repensar a cidadania num sentido global, além da noção de Estado, além dos direitos herdados, que não seja apenas uma questão de nacionalidade (Cohen, 1999). A construção de uma verdadeira cidadania

---

<sup>264</sup> Huntington (2004) refere a cidadania transnacional, como a que não é de carácter nacional, mas sim um direito dos indivíduos, independentemente de onde possam residir, tal como acontece na UE.

européia deveria fundamentar-se na ideia de dignidade humana e pela maior participação de todos indivíduos na vida política do projeto europeu, com ganhos para a diversidade e pluralidade cultural. Sendo neste caso, a ideia de dignidade humana o eixo conceitual que norteia a moralidade do respeito igualitário entre indivíduos, sustentada no direito positivo e na produção jurídica democrática. De tal forma, que esta interação, nas circunstâncias históricas favoráveis que nos encontramos,<sup>265</sup> poderia promover uma nova ordem política baseada nos direitos fundamentais do Homem (Habermas, 2010).

Além disso, o verdadeiro debate público pluralista, através da inclusão e participação cívica dos cidadãos, promove a verdadeira democracia, realizando o fundamento da justiça social do ideal do liberalismo igualitário (Rawls, 1993a).

Em suma, a cidadania, como está estabelecida pelos diferentes Estados-membros, é um facto contingente, dado que é adquirida com o nascimento, por descendência ou pelo lugar de nascimento, e como tal não depende do indivíduo. No entanto, é a obtenção de cidadania que determina os diversos aspectos da vida do imigrante. Neste sentido, o local onde nasce o indivíduo é moralmente arbitrário, tornando-se injusto que alguns tenham mais benefícios e oportunidades por terem nascido em países mais ricos, quando outros são penalizados por terem nascido em países mais desfavorecidos (Carens, 2013).

Destas premissas podemos inferir que a restrição à entrada de imigrantes baseada no pressuposto de cidadania é moralmente indefensável, dado que se trata de preservar privilégios herdados, em detrimento da procura de igualdade. Quanto aos estrangeiros que já se encontram dentro da comunidade, devem os Estados facilitar o acesso à cidadania, como um direito moral. Assim sendo, todos os indivíduos deveriam ter a liberdade de se estabelecer num outro qualquer país diferente ao da sua origem, sujeitando-se apenas às limitações normativas dos cidadãos dos países receptores (Carens, 2013).

### **2.3 O Território e Fronteiras**

A liberdade de circulação no espaço Schengen veio abolir as fronteiras internas dos Estados-membros e permitir a milhões de cidadãos europeus circular livremente, em

---

<sup>265</sup> Ou seja, o afluxo massivo de refugiados e imigrantes económicos, que se verifica desde os últimos anos, deve ser objeto de investigação no sentido de promover alteração social e política. Pois, manter políticas de restrição, ao espaço europeu, destes grupos irá manter a política de asilo e imigração da UE no obscurantismo. Este é o momento de atuar.

território da UE. Porém, a cidadania europeia é a condição fundamental, para que os nacionais dos Estados-membros exerçam o direito à livre circulação, deixando de fora todos aqueles que são originários de países terceiros (European Parliament and the Council of the European Union, 2004a).

O facto é que as tradicionais fronteiras estatais tornaram-se, por assim dizer, porosas e perderam grande parte da sua relevância e funcionalidade, o que nos leva a questionar o vínculo político e jurídico das fronteiras e território (Velasco, 2008).

A defesa do encerramento das fronteiras em relação aos cidadãos de países terceiros, no âmbito da imigração, é sustentada no direito à autodeterminação política dos Estados (Walzer, 1983). Todavia, a permissibilidade ao encerramento das fronteiras não decorre do realismo. Dado que, abertura das mesmas verifica-se sempre que há interesses nacionais, que por norma são de ordem económica – a necessária mão de obra barata.

Enquanto a nível interno os limites terrestres se diluíram, em relação às fronteiras externas a UE reforçou o seu controlo como forma de restringir o acesso ao território da denominada imigração irregular, criando organismos de vigilância e controlo. Os Estados-membros justificam, por motivos de segurança nacional em relação às novas formas de delinquência,<sup>266</sup> a construção de muros,<sup>267</sup> barreiras e o aumento da vigilância das águas territoriais. Deste modo, a UE demonstra um modelo de exclusão e de contenção, que além de ineficaz é injusto (Cole, 2000).

A recente crise humanitária dos refugiados sírios veio demonstrar como os instrumentos de restrição de acesso ao território se mantêm sob o controlo da política interna dos Estados-membros (construção de muros e, até mesmo, leis punitivas para quem aceda ao território sem a devida autorização). Isto, apesar da UE assumir que os Estados-membros devem facilitar o acesso legal ao território,<sup>268</sup> não devendo o controlo de fronteiras impedir o acesso ao sistema de proteção por parte dos indivíduos que dele possam beneficiar, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis, como são o caso de menores não acompanhados e mulheres. Verifica-se, assim o evidente antagonismo entre a

---

<sup>266</sup> O reforço das fronteiras externas, com muros policiados e o recurso a sistemas de informação e vigilância, deve-se, também, ao fluxo massivo da migração irregular e da crescente ameaça do terrorismo (desde o 11 de setembro, o terrorismo é um dos problemas transnacional que afeta a segurança interna dos Estados e é frequentemente associado às migrações (Rodrigues & Ferreira, 2011).

<sup>267</sup> Na Hungria, Grécia, Turquia, Marrocos, em cidades como Ceuta e Melilla, com sistemas anti-assalto, redes anti-escalada e as, já proibidas, lâminas de corte.

<sup>268</sup> Perante o direito comunitário e o Direito Internacional Humanitário os Estados estão obrigados a deixar entrar no seu território todos aqueles que reúnam as condições de refugiados.

gestão das fronteiras de acordo com a lei interna, o respeito pelo direito comunitário e internacional, que incluem a garantia de proteção dos indivíduos que procuram asilo e, de acordo com a lei comunitária vigente, a devolução ao país de origem de todos aqueles que não reúnam as condições válidas de proteção internacional.

Em suma, os limites territoriais demarcados pelas linhas de fronteira são contingentes e moralmente indefensáveis, quando o seu resultado é a rejeição arbitrária de potenciais imigrantes. A UE assume, assim, a dupla face de *Jano*, de um lado, consagra o modelo europeu progressista e arrogado nos preceitos de liberdade, igualdade e solidariedade, do outro lado, encerra-se em muralhas fortificadas, excluindo o ser humano e o seu dever de humanidade.

## **2.4 As Injustiças da Política de Asilo e Migração da UE**

O novo paradigma da integração da UE assente nos conceitos – soberania, cidadania e território – veio demonstrar a arbitrariedade destes, quando utilizados para justificar os argumentos restritivos que impedem o acesso à UE de indivíduos oriundos de países terceiros. Destas premissas decorre que a restrição à imigração baseada nestes critérios, por parte da UE e respectivos Estados-membros, não é moralmente legítima e coloca em causa a noção de justiça. Dado que, tais critérios funcionam como justificação ao tratamento discriminatório e desigual dado aos imigrantes (Velasco, 2008). Assim, o paradigma estabelecido – soberania, cidadania e território – não pode constituir um entrave à materialização do direito de livre circulação de indivíduos, quando não o é à liberdade de circulação de mercadorias, produtos, bens, serviços e capitais.

Prova disso é a recente a crise dos refugiados e migrantes. Perante estes acontecimentos os líderes europeu tomaram consciência da fragilidade da política comum de asilo e migração, bem como das fraturas que esta tem provocado. Por um lado, verifica-se a ameaça ao regresso das fronteiras nacionais,<sup>269</sup> por parte de alguns países, que requerem a transferência de poderes para as políticas internas. Por outro lado, o reconhecimento que os mecanismos em vigor, como é o caso da Convenção de Dublin, estão obsoletos e não possibilitam uma resposta justa ao problema. Deste modo, uma solução justa e equitativa passa por uma política consolidada entre todos os Estados-

---

<sup>269</sup> A República Checa, Hungria, Eslováquia e Roménia rejeitaram a imposição do sistema de quotas para receber refugiados.

membros, solidificando os poderes da UE e, possivelmente garantido o futuro da mesma (Martins, 2015b).

Na perspectiva da visão convencional há uma profunda tensão entre o direito de liberdade e o direito à igualdade de tratamento. Porém, devemos considerar que no plano individual prevalece a liberdade e no plano público a igualdade de tratamento, pois a ação dos Estados é tratar todos os indivíduos de forma equitativa (Carens, 1987).

Neste sentido e sob a perspectiva do liberalismo igualitário não é evidente que se possa justificar um tratamento diferente – para os que se encontram dentro da comunidade política e para todos os outros que estão fora – delimitados por critérios cidadania ou território (Carens, 2013).

Também, sob o ponto de vista mais abrangente da sociedade que é a UE, como estrutura básica devidamente organizada, uma sociedade transnacional, os próprios princípios de justiça são constitutivos do declínio da soberania (Beitz, 1999; Rawls, 1999; Pogge, 2002; Carens, 2013). Como tal, a UE deve adequar a sua política comum de asilo e migração, de acordo com os princípios morais e de justiça, em tudo o que ela engloba, num quadro normativo unificado, com base nos fundamentos da sua constituição.

Além disso, devemos, ainda, refletir sobre qual o papel moral da UE, em relação aos imigrantes como resposta às injustiças globais, como a pobreza e a violação dos direitos humanos (Whelan 1988; Benhabib, 2004). Sem esquecer as responsabilidades, que esta tem, no âmbito das intervenções militares, que têm destruído e desestabilizado muitos dos países em desenvolvimento.

Foi possível verificar que a UE estabeleceu diversos protocolos de cooperação com países terceiros, tanto no âmbito da migração, como para o desenvolvimento sustentável dos mesmos.<sup>270</sup> Contudo, esta ajuda tradicional é frequentemente desperdiçada através da administração ineficiente, gastos em projetos mal concebidos ou desviada por elites corruptas (Whelan, 1998). Neste sentido, a cooperação sustentável cujo objetivo é o desenvolvimento, tanto humano, como económico, político e social passa pela construção de políticas comuns e da conciliação dos interesses dos diferentes povos. O diálogo de

---

<sup>270</sup> O programa de desenvolvimento sustentável deve considerar: a dimensão social, como a equidade, coesão social e participação cidadã; a dimensão económica, como o crescimento sustentável, o capital e a eficiência; e, a dimensão ambiental, como a integridade do ecossistema, dos recursos naturais limitados e da biodiversidade. Apenas um desenvolvimento sustentável poderá contribuir para a manutenção do crescimento e do capital, bem como o uso eficiente dos recursos naturais. A construção dos modelos de desenvolvimento, com base apenas no capital económico entraram estão em ruptura, a atual crise europeia é uma prova disso (Serageldin, 1995).

cooperação, essencial às migrações, deve envolver tanto os Estados-membros, como os países de origem e de trânsito, no sentido de promover instituições justas e cooperativas, a segurança nacional e o bem estar dos indivíduos, ou seja, a necessária estabilidade política e social (Geddes, 2013).

Cabe, pois, à UE assumir um papel de intervenção e cooperação com os países em desenvolvimento, no sentido de procurar instituições devidamente ordenadas e equitativas, fundamentadas na sociedade internacional de direito, que se deve reger pelo princípio de solidariedade e pelo respeito dos direitos humanos.

Destes pressupostos, inferimos que os critérios – soberania, cidadania e território – como obrigações constitutivas da relação do Estado e da comunidade política são moralmente ilegítimos e constituem um obstáculo à liberdade de circulação internacional. Inclusive são impeditivos ao acesso de novas oportunidades, bem como, promotores de injustiça e discriminação entre indivíduos e do contínuo agudizar de assimetrias entre os povos.

Pois, se na verdade os conceitos são mutáveis e contingentes, urge pensar novas redefinições, porém o valor da vida humana é universal.

### **3. A Liberdade de Circulação Internacional e Igualdade Moral**

Quando referimos que existem princípios morais fundamentais que devem enquadrar a ação dos Estados em relação à imigração e, conseqüentemente, moldar as políticas da UE, partimos do pressuposto que a margem de manobra deixada aos Estados-membros para limitar a imigração é coercitiva e restringe as liberdades básicas do indivíduo (Carens, 2013).

De facto, a liberdade individual não depende apenas dos direitos legais do indivíduo para fazer aquilo que deseja, depende também do reconhecimento dos direitos dos outros e das suas escolhas (Mill, 2005). Na perspectiva do liberalismo igualitário todos os homens são livres e iguais, dado que o indivíduo é a base das relações sociais, assim a autoridade dos Estados só é legítima se estes fixarem normativas legais que permitam a liberdade individual (Rawls, 1993a). Ou seja, uma sociedade devidamente organizada está

moralmente obrigada a respeitar padrões básicos,<sup>271</sup> no âmbito do direito das liberdades individuais (Carens, 2013).

Segundo esta perspectiva e de acordo com o princípio das liberdades, impõem-se que as restrições à liberdade ocorram em benefício da mesma e de forma a aumentar a coesão das liberdades ao nível social. Deste modo, em sociedade, a distribuição da liberdade tem prioridade em relação aos outros bens sociais primários, ficando salvaguardada face a qualquer política. Isto é, de forma alguma a liberdade poderá ser sacrificada à custa da igualdade<sup>272</sup> (Rawls, 1993a).

Tanto mais que as liberdades devem ser vistas como um sistema, dado que estas têm de ser compatibilizadas, o que acaba por suscitar alguns problemas. Assim, se especificarmos o sistema de liberdades básicas de forma dedutiva – devemos pensar quais as liberdades que devem ser atribuídas aos cidadãos (ou que são necessárias), enquanto sujeitos morais basicamente iguais. O conceito de liberdade *rawlsiano* destaca três pontos distintos: os indivíduos que são livres; as restrições ou limitações de que estes estão livres; e, aquilo que estes podem ou não fazer (Rawls, 1993a). Se numa sociedade devidamente organizada, os indivíduos são livres de circular, logo esta é uma liberdade básica. Como tal, se há liberdade de circulação, inclusive para outros Estados, os indivíduos também devem ser livres de poder escolher o Estado em que querem residir, trabalhar ou constituir família. Neste caso, os Estados devem aceitar recebê-los, facilitando a sua integração na comunidade e, conseqüentemente, possibilitando o acesso à cidadania como membro de pertença a uma comunidade. Isto, porque o conceito de justiça é a consagração imparcial de direitos. O direito reconhecido de liberdade dá legitimidade ao indivíduo de reivindicar a liberdade de circulação (Carens, 2013).

Todavia, como verificámos a liberdade de circulação no espaço Schengen não é idêntica para todos os Estados-membros, o que por si só não é equitativo nas relações entre estes (European Communities, 2001). Deixando, margem de manobra para os países, como por exemplo o Reino Unido,<sup>273</sup> estipularem políticas migratórias de acordo com os seus interesses e cada vez mais restritivas.

---

<sup>271</sup> Como é o caso dos Direitos Humanos ou da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>272</sup> Este pressuposto não deixa de ser um dos paradoxos da tese de Rawls.

<sup>273</sup> Veja-se as medidas restritivas à entrada de cidadãos dos Estados-membros, romeno e búlgaro (Cameron, 2013). Ou o discurso pejorativo em relação aos imigrantes irregulares (Taylor, Wintour & Elgot, 2015). No entanto, promovem a imigração de migrantes altamente qualificados, como acontece com os profissionais de saúde portugueses. Todas estas ações levantam questões éticas acerca da moralidade deste Estado.

No entanto, se considerarmos o sistema de liberdades de natureza histórica, podemos recorrer à experiência do constitucionalismo moderno e aos chamados direitos e liberdades.<sup>274</sup> Desta forma, o esquema de liberdades inclui as liberdades de pensamento e expressão, a liberdade de reunião, o direito à integridade pessoal, o direito a um julgamento justo e ao *habeas corpus*, o direito à propriedade privada, as liberdades políticas e a liberdade de circulação (Rosas, 2008).

Contudo, a liberdade de circulação além das fronteiras, isto é, a liberdade de circulação internacional mantêm-se condicionada pelas políticas internas de cada Estado, e no caso da Europa, também pela política comum de asilo e migração da UE. Estes condicionalismos sustentados em critérios tradicionais, que não acompanham a evolução do processo de globalização, são ainda mais flagrantes quando sustentados em argumentos políticos, económicos e sociais. Porém, o princípio das liberdades proíbe a redução das liberdades básicas em prol de outros benefícios, como são o caso dos económicos<sup>275</sup> (Carens, 1987).

Assistimos, nos últimos anos, ao acentuar do discurso anti-imigração, seja de nacionais de países terceiros ou de cidadãos de Estados-membros mais pobres, reduzindo cada vez mais as liberdades básicas, dos indivíduos que não cumpram os critérios normativos dos direitos internos. Porém, quando falamos dos imigrantes em situação irregular verifica-se que estes têm direitos consagrados no direito comunitário: à dignidade (ponto 2); o interesse superior da criança, a vida familiar, o estado de saúde e de não-repulsão (artigo 5º); e, garantias processuais (artigo 12º) (European Parliament and the Council of the European Union, 2008). Mas, não podem disfrutar dos direitos civis, económicos e sociais que possuem os cidadãos dos Estados-membros.

Como refere Carens (2013), uma coisa é o cumprimento das políticas de imigração e outra é a proteção dos direitos legais, que deveriam ser efetivos. Esta perspectiva sugere que os imigrantes irregulares deveriam permanecer no Estado-membro até regularizar a sua situação, até porque, quanto mais tempo um indivíduo permanece numa comunidade,

---

<sup>274</sup> No âmbito das liberdades da UE: direito à liberdade e à segurança; respeito pela vida privada e familiar; proteção de dados pessoais, direito de contrair casamento e de constituir família; liberdade de pensamento, de consciência e de religião; liberdade de expressão e de informação; liberdade de reunião e de associação; liberdade das artes e das ciências; direito à educação; liberdade profissional e direito a trabalhar; liberdade de empresa; direito à propriedade; direito de asilo; e, Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição (União Europeia, 2010: 393-395).

<sup>275</sup> Isto, porque sempre que os países europeus necessitaram de mão de obra, por motivos económicos, tornaram as políticas de imigração mais permissivas, como se verificou após a 2ª Guerra Mundial.

mais motivos têm para reivindicar a sua pertença à mesma. Com o decorrer do tempo, estabelecem vínculos e relações que dão lugar a forte reivindicação moral, de tal modo que as condições de entrada tornam-se irrelevantes.

Esta situação parece dúbia frente ao realismo das relações internacionais atuais, posto que, se são imigrantes irregulares como podem ter direitos legais? Podemos, alegar que de acordo com o Direito Internacional, os Estados democráticos concedem proteção dos direitos humanos básicos. Tanto mais, que a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>276</sup> compromete-se com a livre circulação de pessoas e assegura o direito de liberdade (artigo 6º). O contrassenso reside em que essa liberdade *à priori* dependa *prima facie* das normativas internas dos Estados-membros.

Neste âmbito, não nos parece que o imigrante irregular perda os seus direitos de proteção, por não ter a devida autorização, como o direito de proteção à vida, de um julgamento justo ou assistência médica de urgência.<sup>277</sup> De outra forma, não faz sentido promover direitos legais básicos e depois criar condições para que estes não se exerçam (Carens, 2013).

O direito que um Estado tem em controlar quem entra, ou deve entrar, no seu espaço, não pode chocar com o princípio da não discriminação. Ou seja, um Estado não deve proibir a entrada de imigrantes por motivos raciais, étnicos ou religiosos<sup>278</sup> visto que constitui uma violação dos princípios democráticos (Carens, 2013).

Outra questão, prende-se com obrigação moral de admitir os familiares de imigrantes, apesar de esta consideração derivar das responsabilidades dos Estados democráticos pelo interesses básicos dos seus membros, do direito à vida familiar, não se encontra justificação moral, para que os Estados impeçam a reunificação familiar<sup>279</sup> (Carens, 2013).

---

<sup>276</sup> Documento que tem por base os direitos universais consagrados nas tradições constitucionais e jurídicas dos países membros da UE, na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e em outros acordos internacionais, no âmbito de direitos humanos. No preâmbulo a Carta menciona “*Consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação.*” (União Europeia, 2010: 391)

<sup>277</sup> Inclusive, países como Portugal, os filhos de imigrantes irregulares têm acesso ao ensino.

<sup>278</sup> Como já aconteceu em países como o Canadá, Estados Unidos da América ou Austrália. E como se verifica, em alguns países, os entraves aos imigrantes muçulmanos são de ser uma violação do Direito internacional (Carens, 2013).

<sup>279</sup> À medida que alguns países restringem a entrada de imigrantes, uma das formas mais utilizadas o efeito tem sido a reunificação familiar. Assim, que alguns países, como é o caso do Reino Unido, têm elaborado

Também, a recente crise dos refugiados veio expor a arbitrariedade da Convenção de Dublin. A chegada de um refugiado a um Estado-membro implica o seu registo no mesmo, ficando aquele Estado responsável pelo procedimento do pedido de asilo, o que consequentemente condicionada a pessoa a permanecer nesse território, não podendo circular livremente para outro Estado.

Acresce, ainda, que os Estados-membros têm salvaguardada o controlo da imigração, isto é, de saber quem entra, quando se aborda questões de segurança e ordem pública, podendo arbitrariamente vedar a livre circulação de certos indivíduos. No entanto, estas políticas apenas conseguem controlar e diminuir a imigração legal, mas na realidade não limitam a imigração ilegal ou o acesso de presumíveis terroristas aos seus territórios (Kukathas, 2002).

Considerando a influência do liberalismo igualitário sob a perspectiva do direito dos povos, apesar de esta ser uma teoria internacional no âmbito da ética e não em termos de justiça (Rawls, 1999), inferimos que não estender os princípios de justiça às relações entre sociedades internacionais é injusto em termos *rawlsianos*.

Pois, sendo a justiça a virtude primeira das instituições sociais, qualquer lei ou instituição que não seja justa deve ser reformulada ou abolida. Se cada indivíduo possui uma inviolabilidade fundada na justiça, não será razoável justificar a perda de liberdade de alguns por um bem maior para outros. Assim, numa sociedade justa as liberdades básicas são consideradas irrevogáveis, uma vez que os direitos que esta garante não podem estar sujeitos às arbitrariedades políticas ou aos interesses sociais (Rawls, 1993a).

Esta teoria, considera, ainda, que do princípio das liberdades decorre o princípio de igualdade moral entre os indivíduos. Logo, a igualdade é uma propriedade natural que qualifica os indivíduos, enquanto sujeitos morais, não depende da arbitrariedade dos acasos sociais ou naturais. Como tal, a igualdade tem valor intrínseco e não apenas instrumental (Rawls, 1993a).

Ora, se os fundamentos da constituição europeia assentam na dignidade do ser humano como algo inviolável, que deve ser respeitada e protegida,<sup>280</sup> esta deve ser entendida individual e universalmente. Ao defender os valores, indivisíveis e universais, da

---

leis que dificultam a entrada de familiares (Lee, 2009). Assim, como não está contemplada a reunificação familiar de casais do mesmo sexo.

<sup>280</sup> (Artigo II -61º, União Europeia, 2005).

dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade,<sup>281</sup> a UE coloca todos os indivíduos em igualdade de circunstâncias. Porém, verifica-se a tensão entre o direito de liberdade dos Estados e o direito à igualdade de tratamento dos indivíduos. Assim, ao exercerem políticas restritivas à imigração promovem a desigualdade, excluindo os indivíduos de participar na vida da comunidade, devido à sua origem ou com base em outros critérios (Carens, 1987).

Por exemplo, alguns países têm exercido de forma implícita a restrição de acesso de indivíduos muçulmanos, devido às conotações negativas com o terrorismo. O facto é que ao restringirem o acesso ao seu território com base nestes critérios, não só colocam em causa os princípios democráticos dos Estados, como também acabam por excluir todos aqueles que já sendo cidadãos praticam esta religião (Blake, 2003). Este tipo de discriminação coloca em causa a igualdade moral dos indivíduos, sendo por parte dos Estados democráticos ilegítima e, como tal, injusta (Cole, 2000)

Desta premissas e na perspectiva do liberalismo igualitário decorre que o princípio das liberdades mantêm a prioridade sobre todos os bens sociais primários, inclusive dentro do contexto das relações entre sociedades. Uma vez que o princípio das liberdades pensado por Rawls (1993a), quando transposto para uma sociedade como a UE, mantêm a sua posição hierárquica – a liberdade não é igualdade, nem justiça, nem cultura, nem felicidade humana ou consciência tranquila, a liberdade é liberdade (Berlin, 1958), independente das fronteiras e das normativas dos Estados ou da UE.

Cabe à UE, por um lado, estabelecer o limite entre o que é o cumprimento das leis de imigração e, por outro lado, a proteção dos direitos humanos básicos, garantindo, assim, que todos os imigrantes tenham conhecimentos dos seus direitos sem correm o risco de serem detidos ou deportados (Carens, 2013).

De facto, a visão convencional não considera a liberdade de circulação internacional como um verdadeiro direito básico do indivíduo (Miller, 2005). No entanto, parece-nos que ao aceitar a igualdade moral de todos os indivíduos e o princípio das liberdades, temos de aceitar tudo aquilo que decorre destes, todas as consequências ou implicações lógicas, como é o caso da liberdade de circulação e, mais especificamente, da liberdade de circulação internacional, pois este é um dos requisitos da universalização do pensamento ético-formal (Carens, 2013). Isto, permite-nos concluir que a liberdade de

---

<sup>281</sup> (União Europeia, 2010: 391)

circulação internacional deve constituir um direito básico que todos os indivíduos possuem.<sup>282</sup>

#### 4. Igualdade de Oportunidades

A crescente intensificação das relações de interdependência global dos Estados, resultantes do processo de globalização, vieram criar enormes desigualdades entre países. A globalização, para alguns, tornou-se sinónimo de desequilíbrio das relações entre os estados e entre os cidadãos (Castels, 2010), causa do empobrecimentos de alguns países (Pintado, 2002), passando a ser vista como uma imposição ideológica, política e económica das grandes cooperações multinacionais (Chomsky, 2001).

As diferenças entre países pobres e países ricos consubstanciam-se num conjunto social mais vasto, muito além da mera análise do rendimento *per capita*. O diferente nível de vida corresponde a diferentes circunstâncias de vida, como por exemplo: esperança de vida; qualidade de vida; e, oportunidades, como é o caso do acesso à educação (Estanque, 2009). Atualmente, milhões de seres humanos vivem sem acesso à educação, o que impossibilita qualquer mobilidade social, comprometendo o seu futuro, dos seus filhos e, como tal, a construção de sociedades mais justas. Deste modo, a falta de oportunidades justas faz com que os pobres permaneçam cada vez mais pobres.

Na base do liberalismo igualitário encontra-se o indivíduo nas suas relações sociais, assim, quando este se desenvolve dá possibilidade aos outros de se desenvolverem. Se consideramos que os indivíduos são todos iguais, então as desigualdades só podem ter origem na sociedade. Por isso, o objectivo de uma sociedade justa é a distribuição das desigualdades em benefício de todos e possibilitar o acesso a oportunidades justas (Rawls, 1993a).

Como já referido, o primado da virtude social da justiça e do respeito pelos direitos individuais procura conjugar a prioridade das liberdades básicas, civis e políticas, com relevância da igualdade de oportunidades e a função distributiva do Estado. Ou seja, procura o equilíbrio entre a justiça civil e política e a justiça social e económica. Esta visão assume que as oportunidades são um bem social primário, na medida que todos os

---

<sup>282</sup> Como já referimos, o direito de emigrar encontra-se reconhecido em diversos instrumentos do direito internacional, como uma liberdade básica, assim sendo o direito a imigrar deve ser considerado em igual circunstância.

indivíduos devem possuir, de forma a poderem realizar os seus interesses. As oportunidades são bens produzidos e distribuídos pelas instituições sociais e não por causas naturais. Sendo o ideal de igualdade de oportunidades dentro de uma sociedade justificado como forma de aniquilar as injustiças. Assim, do princípio da diferença decorre o fundamento da oportunidade justa (Rawls, 1993a).

De acordo com a visão convencional um dos argumentos mais utilizados contra a imigração – o económico – é o facto que esta altera a composição da força de trabalho. Isto é, se o valor do salário mínimo depende do nível de qualificações da população como um todo, a entrada de um grande número de imigrantes sem qualificações irá baixar o valor do salário mínimo para a população nativa (Carens, 2013). Esta ideia, em momentos de crise económica e com o acentuar das desigualdades, provoca um sentimento negativo dos nativos em relação às suas próprias oportunidades. Contudo, é o facto de haver restrições à entrada de imigrantes, que faz com que muitos deles permanecem ilegais, trabalhando de forma ilegal, contribuindo de forma involuntária para a economia paralela, que promove o ciclo de injustiças, quer para o cidadão, quer para o imigrante. Assim, atribuímos este argumento às relações de mercados, que podem e devem ser reguladas por políticas governamentais mais equitativas e redistributivas, e não à entrada de imigrantes. Além disso, a possibilidade de livre circulação internacional, permitiria aos indivíduos a liberdade de se movimentarem e trabalhar no país que necessitasse das suas habilidades pagando o salário justo (Carens, 2013).

Se um Estado aceita imigrantes, este deve colocar os estrangeiros em igualdade de oportunidades, inclusive no que diz respeito a salários (Walzer, 1983). Porém, na realidade a maioria dos governos aceita o princípio da *volenti injuria non fit*, dado que a relação entre salários desiguais, para cidadãos e imigrantes, têm o consentimento destes últimos.

Também, sob a perspectiva da UE as diferentes oportunidades oferecidas aos indivíduos devem ser igualadas, tanto quanto possível, de forma a atenuar as injustas assimetrias. No entanto, verificamos que as existentes desigualdades se acentuam entre os Estados-membros. Por exemplo, a falta de oportunidades em países como Portugal têm levado milhares de portugueses a emigrar. Apesar, deste fenómeno ter características diferentes da emigração dos anos 60, mantêm um fator comum, a emigração por necessidade. Atualmente, emigram trabalhadores qualificados para outros Estados-membros que necessitam de um tipo de mão de obra especializada. Esta mão de obra

qualificada implicou um investimento por parte do Governo Português, do qual não vai usufruir, verificando-se a chamada *brain drain*. Ou seja, a perda de capital humano necessário ao desenvolvimento sustentável do país (Peixoto, 2012).

Na verdade, enquanto a UE aprova políticas que restringem a imigração por motivos económicos, promove a deslocação de profissionais altamente qualificados, seja de Estados-membros mais pobres ou de cidadão de países terceiros, quando deveria ajudar a criar condições nesses mesmos países, de forma a solidificar as suas estruturas sociais e políticas (Carens, 2013). Apesar da UE incentivar o regresso dos profissionais altamente qualificados aos países de origem, se estes não encontram uma sociedade justa no seu país, não existe motivos para tal regresso.

Ora, um dos pressupostos do liberalismo igualitário é que a ajuda de uma sociedade justa a outros povos, passa por impedir que estes vivam em condições desfavoráveis, promovendo um regime político mais justo (Rawls, 1999). Para que tal suceda é necessário que os países em desenvolvimento tenha condições de sustentabilidade, além das condições políticas ou económicas, estes necessitam de capital humano.

Devidos às relações de interdependência que a UE tem com outros países, a criação de oportunidades justas vai além do espaço europeu, de acordo com os seus próprios fundamentos. Sendo a ideia de justiça social e económica do liberalismo igualitário possível de aplicar ao atual sistema internacional das relações dos povos (Beitz, 1999).

Pois, se por um lado, temos o dever positivo de construir uma justiça global, por outro lado, o dever negativo de não permitir o contínuo agudizar de assimetrias entre os Estados. Esta teoria fundamenta os princípios de justiça, não apenas sob o critério legal, mas sim moral, consubstanciado nos princípios constitutivos da própria UE, da dignidade humana. Dado que, todos os homens tem direito a uma vida condigna, os países mais ricos têm obrigação de promover reformas institucionais que conduzam a uma ordem mundial mais justa. Esta mudança é possível na atual organização económica mundial, fundamentada em razões morais (Pogge, 2002). Até porque, condicionar os princípios de justiça exclusivamente aos Estados, tem perpetuado as assimetrias do atual sistema de relações internacionais, causando prejuízo aos mais desfavorecidos.

Se aceitamos que a restrição à livre circulação internacional pelos Estados é moralmente ilegítima, verificamos que em certa medida aos imigrantes é-lhes vedado o acesso a justas oportunidades. As restrições à imigração que vigoram nos Estados são uma

ameaça à igualdade de oportunidades, à distribuição de direitos e a posições sociais, contribuindo para acentuar das assimetrias entre os povos (Pogge, 2002). Acreditamos que, ao instituir a livre circulação internacional criam-se as condições necessárias para que surjam oportunidades mais justas, para todos os indivíduos, contribuindo para a diminuição das desigualdades a nível mundial.

Consideramos, perante as profundas desigualdades sociais que se verifica no mundo, torna-se difícil estabelecer o consenso e minimizar conflito social, até porque da mesma forma que se reivindica a diferença sempre que a igualdade é opressora, deve-se reivindicar a igualdade sempre que a desigualdade é exploradora ou excludente (Santos, 2006). Neste caso, a igualdade de oportunidades para todos os indivíduos.

## **5. O Dever Moral e a Liberdade de Circulação Internacional**

A complexidade do fenómeno migratório adquiriu novas dinâmicas, nos nossos dias. A globalização veio alterar as relações de forças entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, gerado múltiplas consequências e fortes implicações sociais (Giddens, 2001). Os conflitos bélicos, a pobreza e a fome, assim como as alterações climáticas são causas dos atuais fluxos migratórios (Nussbaum, 2006). No entanto, no nosso entender, estas causas geram, não só refugiados – conforme a aceção da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova York de 1967, – mas também refugiados de origem económica e ambiental. Isto porque, estes últimos não possuem condições de vida condigna nos seus países de origem, sendo obrigados a procurar melhores oportunidades em países mais seguros.

A UE ao concretizar o princípio da livre circulação, através do Acordo Schengen, permitiu a mobilização de milhares de cidadãos dos diversos Estados-membros, possibilitando, assim, a concretização de novas oportunidades. Porém, paradoxalmente, em relação às fronteiras externas, a UE reforçou a sua defesa através de um controlo e vigilância sem precedentes, limitando o acesso a milhares de seres humanos, levando-os à procura de opções através de meios ilegais. A política comum de asilo e migração da União, onde a Europa protege as fronteiras e esquece as pessoas, constitui uma das causas das tragédias a que se assiste no Mediterrâneo.

Ora, uma das questões legítimas, por parte dos defensores do controlo da imigração, é de saber qual o dever moral que os Estados democráticos, e neste caso a UE, têm em relação aos cidadãos de países terceiros, cujas sociedades de origem não são democráticas e, como tal não organizadas.

Segundo a perspectiva do liberalismo igualitário, o dever de ajuda deve limitar-se à criação de condições para a existência de uma sociedade justa. Assim, o dever de assistência tem como objetivo alcançar uma sociedade com instituições básicas justas, liberais e decentes, cessando o dever de assistência quando alcançada a autonomia política, com cidadãos livres e iguais. Além de considerar este dever transitório, este é aplicado aos povos e não aos indivíduos em si (Rawls, 1999). Porém, os princípios básicos, a liberdade e a igualdade moral de todos os indivíduos, mantém-se. Num mundo cada vez mais interligado estes princípios podem ser aplicados globalmente (Beitz, 1999). Pois, mesmo considerando a difícil prática de uma justiça global do realismo das relações entre Estados, não devemos esquecer o dever de hospitalidade universal (Kant, 1989).

Outra das objeções ao dever moral dos Estados, afirma que estes, apesar de serem instrumentos extremamente valiosos, são apenas instrumentos e, como tal, não são o tipo de entidades a que podemos sensatamente atribuir direitos morais. Porém, estes argumentos como o direito que assiste aos Estados em excluir imigrantes, coloca em causa os direitos consagrados no DIP, como é o caso dos direitos dos refugiados. Ou seja, defender a auto-determinação e a liberdade de associação dos Estados sobrepõem-se às necessárias reivindicações dos direitos daqueles que necessitam de proteção, o que não nos parece moralmente legítimo (Fine, 2010).

Inclusive, a restrição à imigração é incompatível com os princípios democráticos dos Estados. Por um lado, porque a coercividade dos Estados é injustificada, e só se poderia explicar, se este impedimento fosse aplicado a todos os imigrantes, facto que não acontece. Por outro lado, quando um Estado restringe a entrada de imigrantes e permite a expulsão dos estrangeiros está a restringir indivíduos que considera indesejáveis e, como tal, a promover a discriminação (Abizadeh, 2008).

Mesmo quando se defende a ideia que os Estados devem restringir a imigração por interesses de exceção, como é o caso da segurança nacional, isto implica a restrição a alguns indivíduos que podem ser uma ameaça e não a todos os indivíduos com a mesma origem, raça, etnia ou religião. Pois, por motivos de segurança e ordem pública aceitamos

que os Estados registem quem entra e quem saia do seu território, mas nunca se sobrepondo à violação dos princípios liberais de um Estado democrático (Carens, 2013)

Sendo o ser humano o cerne das nossas interrogações éticas, os povos devem honrar os direitos humanos e têm o dever de ajudar outros que vivam em condições desfavoráveis, as quais os impedem de viver num regime político justo (Rawls, 1999). Como tal, as sociedades democráticas têm obrigação moral de admitir imigrantes como resposta às injustiças globais (Whelan 1988; Benhabib, 2004). No entanto, a Europa encontra-se numa situação de emergência, dado a relação da crise económica e financeira e o conflito evidente com os deveres humanitários (Moreira, 2015)

Deste modo, aceitar a integração europeia e o processo de globalização obriga-nos a repensar todos estes conceitos. Contudo, a mudança só acontecerá se acompanhada por uma alteração do pensamento a todos os níveis e, em especial, no pensamento ético. Por isso mesmo, a interdependência dos Estados é uma realidade que deve ser enfrentada como um desafio, que nos obriga a pensar formas de criar as melhores condições de vida para todos os seres que habitam este planeta. Neste mundo global, significa que toda a vida humana está interrelacionada, o que pressupõe uma superação do interesse nacional suplantada por uma nova ordem mundial (Singer, 2004).

De facto, temos de aceitar que preocuparmo-nos apenas com aqueles que nos são mais próximos, isto é, com preferências parciais, têm originado conflitos étnicos e raciais. Pelo contrário, se estendermos a ajuda para além da nossa comunidade ou Nação abrimos espaço para uma *ética de reciprocidade*. Na *aldeia global*, a restrição à livre circulação internacional é garantia do incremento da pobreza, à falta de mercados para os produtos, à imigração ilegal, à poluição, às doenças contagiosas, à insegurança, ao fanatismo e ao terrorismo. Tudo fenómenos que rapidamente se tornam um problema de todos nós (Singer, 2004).

Neste mundo global, a livre circulação internacional justifica-se, plenamente, porque beneficiaria os indivíduos na procura de oportunidades de vida, atenuando as assimetrias que se verificam entre países. Estamos convictos que a livre circulação internacional é a melhor resposta contra a pobreza global e a injustiça, tornando efetiva a liberdade humana através de oportunidades justas. Neste sentido, os Estados têm o dever moral de promover políticas de abertura à liberdade de circulação internacional, dado que

estas são consistentes com os compromissos tradicionais do liberalismo igualitário, liberdade e igualdade dos indivíduos (Whelan, 1998).

Assim, no plano ideal, numa sociedade internacional, formada por sociedades com estruturas devidamente organizadas e liberais, os fatores que promovem as migrações deixariam de existir (Rawls, 1993a).

Devemos, ainda, recordar que uma estrutura devidamente organizada é composta por indivíduos e criada por indivíduos. Assim, se no plano real os Estados são livres de associação e, como tal, podem restringir a livre circulação, estas normativas derivam da vontade humana. Então, no plano ideal, a superação e irradicação destas injustiças criadas pelas ações humanas, podem e devem, assentar na vontade humana em construir um mundo mais justo. Porém, o perigo é que, na ausência de novos mecanismos que promovam esta mudança social fundamental, a consequência pode ser a de consolidar a ideia do sistema atual como "realista" e a livre circulação internacional como algo utópico (Carens, 2013).

## **Conclusão**

O projeto da União está fundado na partilha de valores comuns, indivisíveis e universais, da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, sob os princípios da democracia e do Estado de direito. Isto é, como sociedade internacional reconhece direitos, liberdades e garante, nos seus princípios constitutivos, a liberdade e a igualdade de oportunidades a todos os indivíduos. Ao instituir a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, a UE tornou-se um modelo de uma sociedade devidamente estruturada e organizada.

No entanto, foi possível verificar, quanto à política comum de asilo e migração da UE, a falta de coesão existente entre os Estados-membros, frente aos atuais acontecimentos globais do fenómeno migratório. Enquanto, por um lado, a UE aboliu as fronteiras internas, permitindo a livre circulação de milhares de cidadãos europeus e, a consequente procura de novas oportunidades. Por outro lado, reforçou o controlo das fronteiras externas, como forma de restringir o acesso ao território à chamada imigração irregular. Controlo, este, edificado por muros, em alguns territórios, e complementado por poderosos sistemas de vigilância.

De facto, a política comum de asilo e migração europeia veio reforçar a visão convencional da noção de Estado e da soberania, intensificando a ideia que a regulação das migrações depende de leis internas, o que tem suscitado tensões sociais no âmbito nacional. A possibilidade que os Estados têm de decisão sobre a admissão de potenciais imigrantes fundamentada em conceitos tradicionais, como a soberania, cidadania ou território tem levado a arbitrariedades de acordo com os interesses internos dos Estados-membros. Exemplo disso, são os campos de detenção para refugiados e imigrantes irregulares, privados da sua liberdade e de direitos, sem terem cometido um ato ilícito. Verificou-se que as contínuas restrições à imigração, não só não impedem o crescimento da imigração irregular, como potenciam o aumento da indústria do ilegal, sendo uma das causas das tragédias a que assistimos no Mediterrâneo, pois quanto mais difícil é a travessia, maior se tornou o risco para milhares de vidas humanas.

Todavia, foi a própria integração europeia, de forma gradual, que colocou em causa os conceitos, soberania, cidadania e território, sempre e quando estão em jogo políticas económicas ou financeiras. Assim, consideramos que os conceitos tradicionais são

contingentes e, como tal, a política comum de asilo e migração da UE deve repensar as políticas migratórias e o modo de integração dos migrantes, considerando uma perspectiva mais abrangente, baseada na dignidade da pessoa humana e na proteção dos direitos fundamentais. Para isto, deve considerar os direitos de proteção de todos os indivíduos, dado que a procura de uma vida melhor – a fuga da guerra, de uma vida de miséria, resultado das desigualdades económicas – não constitui um crime em si mesmo, de acordo com os princípios de direito de um Estado democrático ou da UE. Deste modo, inferimos que a política comum de asilo e migração da UE, que permite aos Estados-membros restringir a livre circulação internacional, com base em critérios como a soberania, cidadania e território não é moralmente legítima.

Perante a perspectiva da teoria liberal igualitária, sob a qual se erguem os princípios dos Estados democráticos e, conseqüentemente, os que fundamentam a constituição da UE, constatamos que a política comum de asilo e migração deixa aos Estados-membros margem de manobra para limitar a imigração de forma coerciva, violando as liberdades básicas dos indivíduos, que não são cidadãos europeus.

Num mundo cada vez mais global a consagração de direitos justos a todos os seres humanos fundamenta-se no direito à dignidade que todos possuem. Como tal, se para os cidadãos europeus a livre circulação é uma liberdade básica devemos colocar os demais indivíduos em igualdade moral. Dado que, todos os seres humanos devem ter direitos iguais, no sistema total de liberdades básicas, que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos. Sendo a liberdade prioritária em relação aos outros bens sociais, todos os indivíduos devem ter a liberdade de poder escolher onde viver e trabalhar.

Deste modo, se a liberdade de circulação no espaço Schengen de todos cidadãos europeus é um direito estruturante da UE, esta deve moralmente permitir a liberdade de circulação internacional aos cidadãos não europeus. Até porque é injusto não estender os princípios de justiça, pelos quais a UE se rege às relações internacionais. De outra forma, a visão convencional incorre na subversão dos seus próprios valores, ao construir muros que quebram a cadeia de solidariedade humana, separando povos para proteger a felicidade de uns, da miséria dos outros. Sob esta perspectiva e no mundo global a liberdade de circulação internacional deve ser um direito básico que assiste a todos os indivíduos.

A reivindicação da livre circulação internacional como um direito de todos os indivíduos, subjacente à condição de dignidade humana e como um dever moral dos Estados democráticos não infere na forma como fazer cumprir esse direito ou esse dever.

Foi possível averiguar que um dos maior incentivos à imigração surge das assimetrias internacionais que se verificam entre países. Inclusive, a UE reconhece a importância de atacar as causas que estão na origem das imigrações ilegais, criando condições de subsistência e de erradicação da pobreza em países e regiões de origem, fomentar a abertura de mercados e do crescimento económico, promover a boa governação e a defesa dos direitos humanos. Entendemos, pois, que a restrição à livre circulação internacional impede os indivíduos de aceder à igualdade de oportunidades e, como tal contribui para o agudizar das assimetrias entre os Estados.

Ponderamos, ainda, que a livre circulação internacional potencia maior possibilidade aos indivíduos de procurar novas oportunidades de vida, podendo atenuar as desigualdades que se verificam entre povos. Assim, parece-nos que a livre circulação internacional é uma possível resposta à pobreza global e à injustiça. Neste sentido, políticas de abertura à liberdade de circulação internacional são consistentes com os compromissos fundamentais do liberalismo igualitário, liberdade e igualdade moral dos indivíduos. Dado que o ideal de liberdade e de igualdade de oportunidades dentro de uma sociedade global justifica-se, na medida em que atenua as injustiças.

Perante, a confirmação das nossas hipóteses sobre a visão convencional, que permite aos Estados restringir a imigração foi possível averiguar, que sob a perspectiva do liberalismo igualitário, a política comum de asilo e migração da UE não é compatível com os princípios básicos que esta defende, onde se inclui a liberdade e a igualdade moral dos indivíduos. Como tal, ou a UE exerce os seus princípios fundamentais, ou então estes não são de facto fundamentais, não podendo esta sociedade supranacional ser considerada como justa.

A nossa proposta de trabalho passou por efetuar um exercício de reflexão ética, sob a perspectiva liberal igualitária, entre a visão convencional, aquilo que “é” e aquilo que “deveria ser” no plano ideal a abordagem da política comum de asilo e migração da UE. Entendemos as limitações entre a *praxis* e a teoria, mas é nossa função indagar a legitimidade moral dos poderes instituídos e a finalidade da ação ética das políticas migratórias, que sob o efeito da globalização, dependem de uma rede complexa de relações

multilaterais de carácter político, económico e sociocultural e não, exclusivamente, da dinâmica unilateral da UE.

Conscientes das inúmeras limitações da nossa reflexão, não só porque o fenómeno migratório é dinâmico e envolve diversas variáveis, seria importante em investigações futuras efetuar a relação da perspectiva ética do liberalismo igualitário com outras teorias éticas, inclusive com uma perspectiva ética global.

Dado que, consideramos que a liberdade de circulação internacional pode e deve ser considerada como uma estratégia para a diminuição das desigualdades, esta implica a necessidade de ultrapassar o paradigma da regulação para o paradigma da emancipação da sociedade global. Isto porque, a liberdade de circulação internacional sob uma perspectiva da ética da globalização, deve potenciar os benefícios e reduzir as desigualdades de forma a permitir a igualdade de oportunidades a todos os indivíduos. Inclusive, como garantia de um futuro melhor para as gerações vindouras, com base na justiça, solidariedade e liberdade, com valores humanos que contribuem para o futuro da humanidade. Um mundo global requiere cidadãos globais, comprometidos valores inerentes à dignidade humana, mais acima dos habituais critérios nacionais, onde todos os seres humanos sejam legais, sem importar a sua nacionalidade.

Frente ao aumento dos conflitos sociais, que ameaçam a necessária coesão social, para uma convivência pacífica entre Nações, urge a necessidade de mudança, apoiada numa globalização sustentada, numa nova ordem política, económica e social em equilíbrio com as necessidades de todos os seres humanos, onde se inclui a liberdade de circulação internacional.

O mundo é cada vez mais *um só mundo*. A globalização, a todos os níveis, implica a dissolução de fronteiras, de todas as fronteiras, especialmente das fronteiras que se põem aos juízos morais. Todos os seres humanos estão unidos numa relação de interdependência que é incompatível com a indiferença do aumento exponencial das desigualdades. A *ética das migrações* deve refletir esta interdependência.

Deste modo, uma *ética das migrações* obriga-nos a expandir o círculo das nossas preocupações a toda a humanidade, isto porque, reconhecemos em cada ser humano, por mais diferente que seja de nós e por mais distante que esteja de nós, uma característica de humanidade que reconhecemos em nós mesmos. Torna-se, assim, fundamental uma preocupação colectiva e uma consciência ética global, que assente na percepção da

existência de um só mundo.

## Referências Bibliográficas

- Abbagnano, N. (2007). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.
- Abizadeh, A. (2008). *Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders*. In *Political Theory* (Vol. 36, pp. 37–65).
- Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. University of California Press
- Aristóteles (2012). *Ética a Nicómaco*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Baganha, M. I. (2002). *A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas Migratórias em Portugal*. In Boaventura de Sousa Santos (Org.), *A Globalização e as Ciências Sociais* (2ª ed., pp. 133-158). São Paulo: Cortez Editora.
- Baldwin, R. & Martin, P. (1999). *Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences*. National Bureau of Economic Research, Working Paper (6904).
- Baubock, R. (1994). *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Reino Unido: Edward Elgar.
- Beck, U. (2002). *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI.
- Beitz, C. (1999). *Political Theory and International Relations* (2ª ed.). New Jersey: Princeton University Press.
- Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benhabib, S. (2002). *Transformation os Citizenship: The case of contemporary Europe*. In *Government an Opposition* (37, pp. 439–465).
- Berlin, I. (1958). *Two concepts of Liberty*. In Henry Hardy (2002) (Eds.), *Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Blake, M. (2003). *Immigration*. In R. Frey & C. Wellman (Eds.), *A Companion to Applied Ethics* (pp. 224–237). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Bosniak, L. (2006). *The citizen and the Alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton: Princeton University Press.
- Brettel, C. & Hollifield, J. F. (2000). *Migration Theory, Talking Across Disciplines*. New York: Routledge.
- Carens, J. H. (2013). *Ethics of Immigration*. New York: Oxford University Press.

- Carens, J. H. (2006). *Who Should Get in? The Ethics of Immigration Admissions*. In *Ethics & International Affairs* (Vol. 17, pp. 95–110). DOI: 10.1111/j.1747-7093.2003.tb00421.x
- Carens, J. H. (1996). *Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration*. In *International Migration Review, Special Issue: Ethics, Migration and Global Stewardship* (Vol. 30, pp. 156-170).
- Carens, J. H. (1992). *Migration and Morality: a Liberal Egalitarian Perspective*. In Brian Barry & Robert E. Goodin (Eds.), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money* (pp. 25-47). University Park: The Pennsylvania State Press.
- Carens, J. H. (1987). *Aliens and Citizens. The Case for the Open Borders*. In *The Review of Politics* (Vol. 49, pp. 251-273). Cambridge University Press.
- Castels, S. (2010). *Entendendo a Migração Global. Uma perspectiva desde a transformação social*. In *Revista Internacional de Mobilidade Humana* (35, pp. 11-43).
- Castels, S. (2000). *International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues*. in *International Social Sciences Journal* (165, pp. 269-281). UNESCO.
- Castels, S. & Miller, M. J. (1993). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan.
- Chomsky, N. (2001). *El beneficio es lo que cuenta: Neoliberalismo y orden global*. Barcelona: Crítica.
- Cohen, J. (1999). *Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos*. *International Sociology*, 14 (3).
- Cole, P. (2000). *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Dustmann, C. & Frattini, T. (2013). *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*. Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics. University College London.
- Epicurus (2014). *Principal Doctrines and Letter to Menoeceus*. Robert Drew Hicks (Trad.). CreateSpace Independent Publishing Platform.

- Estanque, E. (2009) *Diferenças Sociais de Classe e Conflitualidade Social*. In Lages, M. e Matos, A. T. (Orgs.), *Portugal Intercultural: Razão e Projecto*. Lisboa: CEPCEP-Universidade Católica Portuguesa/ACIDI - Alto Comissariado para a Integração e Desenvolvimento Intercultural.
- Fine, S. (2010) *Freedom of Association is Not the Answer*. In *Ethics* (Vol. 120, pp. 338–356). Chicago: University Chicago Press.
- Fontes, J. (2007). *O Direito de Ingerência e as Visões Agostiniana, Tomista e Moriana Da Intervenção Justa — Uma Nova Abordagem Politológica*. In *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa Ministério da Cultura* (34).
- Friedman, T. (2000). *Compreender a Globalização*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Geddes, A. (2013). *Migração Internacional no Presente e Futuro da União Europeia*. In *Cadernos Adenauer XIV* (1, pp. 47-63).
- Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE Publications Ltd.
- Giddens, A. (2001). *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença
- Gouveia, J. B. (2010). *Manual de Direito Internacional Público, Introdução, Fontes, Relevância, Sujeitos, Domínio, Garantia* (3ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Grotius, H. (1625). *De Jure Belli ac Pacis*. Recuperado de <http://www.constitution.org/gro/djbp.htm>
- Guia, M. J. (2012). *Imigração Crime e Crimigração: alteridades e paradoxos*. In *Faculdade de Direito – Economia – CES: Universidade de Coimbra*.
- Habermas, J. (2010). *La Idea de Dignidad Humana y la Utopía Realista de los Derechos Humanos*. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (44, pp.105-121).
- Habermas, J. (2000). *La Costelación Posnacional*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (1996). *The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship*. In *Ratio Juris* vol. 9, pp. 125-137. DOI: 10.1111/j.1467-9337.1996.tb00231.x
- Hailbronner, K. (1989). *Citizenship and Nationhood in Germany*. In William Rogers Brubaker (Eds.). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, MD: German Marshall Fund y University Press of America.

- Hix, s. & Noury, A. (2007). *Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union*. In IMR (Vol. 41, pp. 182–205).
- Horst, S. & Klodt, H. (2001) *A caminho da concorrência global: catalisadores e condicionantes*. In OECD. *O futuro da Economia Global rumo a uma expansão duradoura?* (pp. 160-189) Lisboa: Gepe, Ministério da Economia.
- Hume, D. (2002). *Tratado da Naturaza Humana*. Serafim da Silva Fontes (Trad.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Huntington, S. (2004) *Who Are We?*. New York: Simon & Schuster.
- Izquierdo, A. & Cornelius, W. A. (2012). *Políticas de Control Migratorio: Estudio comparado de España y EEUU*. Barcelona: Bellaterra.
- Jackson, J. A. (1991). *Migrações*. Lisboa: Escher.
- Jansen, C. J. (1969). *Some Sociological Aspects of Migration*. In J. A, Jackson (Eds.), *Migration* (pp. 60-73). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kant, I. (2011). *A Metafísica dos Costumes* (2ª ed.). José Lamego (Trad.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Kant, I. (1989). *A Paz Perpétua e outros opúsculos*. Trad. de Artur Morão. Lisboa: Edições 70.
- Kreppel, A. (2002). *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kritz, M. M. & Zlotnik, H. (1992). *Global interactions: migration systems, processes, and policies*. In M.M. Kritz et al (Org.), *International Migration Systems. A Global Approach* (pp. 1-16). Oxford: Clarendon Press.
- Kukathas, C. (2002). *Immigration*. In H. LaFollette (Eds.), *The Oxford Handbook of Practical Ethics*, (pp. 567–590). New York: Oxford University Press.
- Lee, E. S. (1969). *A theory of migration*. In J. A, Jackson (Eds.), *Migration* (pp. 282-297). Cambridge: Cambridge University Press.
- Locke, J. (1999). *Ensaio sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil*. Lisboa: Edições 70.
- Macedo, S. (2007). *The Moral Dilemma of U.S. Immigration Policy: Open Borders Versus Social Justice?*. In C. Swain (Eds.), *Debating Immigration* (pp. 63–81). New York: Cambridge University Press.
- Marques, A. (2006). *Economia da União Europeia*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.

- Massey, D. S.; Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouci, A.; Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (1993). *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*. In Population and Development Review (Vol. 19, N. 3, pp. 431-466).
- Matias, G. S. (2014). *Migrações e Cidadania*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Melo, A. (2002). *Globalização Cultural*. Lisboa: Quimera Editores.
- Mill, J. S. (2005) *Utilitarismo*. Pedro Glavão (Trad.). Porto: Porto Editora.
- Miller, D. (2005) *Immigration: The Case for Limits*. In A. Cohen & C. Wellman (Eds.), *Contemporary Debates in Applied Ethics* (pp. 193–206). Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Moreira, A. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Motomura, H. (2006). *Americans in Waiting. The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice*. Harvard: Harvard University Press.
- Nyberg-Sørensen, N.; van Hear, N. & E Engberg-Pedersen, P. (2003). *Migration, Development and Conflict: State-of-the-Art Overview*. The Migration-Development Nexus. Geneve: International Organization for Migration, pp. 5-51.
- O'Rourke, K. & Sinnott, R. (2003). *Migration Flows: Political Economy Of Migration And The Empirical Challenges*. In Trinity College Dublin Economic Papers (20036, pp. 1-37).
- Papademetriou, D. G. (2008). *Gerir Melhor as Migrações Internacionais: Princípios e Perspectivas para Maximizar os Benefícios das Migrações*. In Demetrios G. Papademetriou (Coord.), *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. (pp. XIII-LXVII). Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
- Peixoto, J. (2012). *A Emigração Portuguesa Hoje: o que sabemos e o que não sabemos*. in Socius Working Papers (5). Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão-Universidade Técnica de Lisboa.
- Peixoto, J. (2004). *As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas*. in Socius Working Paper (11). Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão-Universidade Técnica de Lisboa.

- Peixoto, J. (1998). *As Migrações dos Quadros Altamente Qualificados em Portugal – Fluxos Migratórios Inter-Regionais e Internacionais e Mobilidade Intra-Organizacional* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão-Universidade Técnica de Lisboa.
- Pereira, A. & Quadros, F. (2013). *Manual de Direito Internacional Público* (3ª ed.) Coimbra: Editora Almedina.
- Pintado, X. (2002). *Ética e Globalização*. In *Gestão e Desenvolvimento* (11, pp. 27-38). Viseu: Universidade Católica Portuguesa. Instituto Universitário de Desenvolvimento e Promoção Social.
- Platão (2001). *A República* (9ª ed). Maria Helena da Rocha Pereira (Trad.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pogge, T. (2002). *World Poverty and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Rachels, J. (2010). *Problemas da Filosofia* (2ª ed.). Pedro Galvão (Trad.). Lisboa: Gradiva.
- Raunio, T.(1997). *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament*. London: Ashgate.
- Ravenstein, E. G. (1889). *The laws of migration*. In *Journal of the Royal Statistical Society* (Vol. 52, Part II, pp. 241-301).
- Ravenstein, E. G. (1885). *The laws of migration*. In *Journal of the Royal Statistical Society* (Vol. 48, Part II, pp. 167-227).
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993a). *Uma Teoria da Justiça*. (1ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.
- Rawls, J. (1993b). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rocha-Trindade, M. B. (1990). *Migrações no quadro do Mercado Único Europeu*. In *Análise Social* (Vol. XXV, N. 107, pp. 465-477).
- Rodrigues, T.F. & Ferreira, S. S. (2011). *As Migrações como Desafio de Segurança para os países Mediterrânicos. Uma Análise de longo-prazo das Tendências Demográficas (1950-2050)*. I Congresso Internacional do OBSERVARE. As Tendências Internacionais e a posição de Portugal. Actas. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa e Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rosas, J.C. (2008). *Liberalismo Igualitário*. In João Cardoso Rosas (Org.), *Manual de Filosofia Política* (pp.35-66). Coimbra: Almedina.

- Rousseau, J.-J. (1990). *Lettres Morales*. In Bernard Gagnebin & Marcel Raymond, (Eds.), *Œuvres Complètes 1861* (Vol. IV). Paris: Gallimard.
- Santos, B. S. (2006). *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.
- Sarmiento, C. M. (2009). *Política & Segurança. Novas Configurações do Poder*. Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Políticas e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- Sarmiento, C. M. (2008). *Guardiões dos sonhos: teorias e práticas políticas dos anos 60*. Lisboa: Colibri.
- Sarmiento, C. M. (2006). *Poder e Identidade – Desafios de Segurança*. In Actas do II Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (pp. 155-167). Coimbra: Edições Almedina.
- Singer, P. (2004). *Um só Mundo: A Ética da Globalização*. Lisboa: Gradiva.
- Stalker, P. (2002). *Migration Trends and Migration Policy in Europe, International Migration Quarterly Review* (Vol. 40, N. 5, pp. 151-178).
- Stiglitz, J. (2002). *Globalização – A grande desilusão*. Lisboa: Terramar.
- Velasco, J. C. (2008). *As Migrações Internacionais*. In João Cardoso Rosas (Org.), *Manual de Filosofia Política* (pp.197-217). Coimbra: Almedina.
- Velasco, J. C. (2005). *Estado Nacional y Derechos de los Inmigrantes. Sobre la redefinición de la ciudadanía*. In Arbor clxxi (Vol. 181, Nº 713, pp. 41-52). Doi:10.3989/arbor.2005.i713
- Walzer, M. (1996). *Citizenship in a Changing Society*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: a defense of pluralism and justice*. New York: Basic Books Inc.
- Wellman, C. H. (2008). *Immigration and Freedom of Association*. In *Ethics*. The University of Chicago, (119, pp. 109–141).
- Wellman, C. H. & Cole, P. (2011). *Debating the Ethics of Immigration. Is there a Right to Exclude?*. New York: Oxford University Press.
- Wheeler, N. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Nova Iorque: Oxford University Press.

- Whelan, F. (1998). *Citizenship and Freedom of Movement: An Open Admissions Policy?*. In M. Gibney (Eds.), *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues* (pp. 3–39). London: Greenwood Press.
- Wihtol de Wenden, C. (2013). *La question migratoire au XXIe siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*. Paris: Les Presses de Sciences.
- Zolberg, A. (1989). *The New Waves: Migration Theory for a Changing World*. In *International Migration Review* (XXIII (3)), pp. 403-429).

### **Outras Fontes**

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (2013, 8 de junho). *Papa Francisco visita migrantes e refugiados na ilha italiana de Lampedusa*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/papa-francisco-visita-migrantes-e-refugiados-na-ilha-italiana-de-lampedusa/>
- Asociación Pro Derechos Humanos De Andalucía - APDHA (2014). *Derechos Humanos en la Frontera Sur*. Recuperado de [http://www.apdha.org/media/frontera\\_sur\\_2014\\_web.pdf](http://www.apdha.org/media/frontera_sur_2014_web.pdf)
- Biseau, G. & Alemagna, L. (2013, 1 dezembro). *Il faut un socle minimal de droits sociaux en Europe*. Libération Économie. Recuperado de [http://www.liberation.fr/economie/2013/12/01/il-faut-un-socle-minimal-de-droits-sociaux-en-europe\\_963451](http://www.liberation.fr/economie/2013/12/01/il-faut-un-socle-minimal-de-droits-sociaux-en-europe_963451)
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (2015). *Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*. (621/000102). N. 480. Recuperado de [https://intranet.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_480\\_3232.PDF](https://intranet.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_480_3232.PDF)
- Cabral, L.M. (2013, 9 de setembro). *Durão Barroso e PM italiano recebidos com protestos*. DN Globo, Lusa. Recuperado de [http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content\\_id=3467136&seccao=Euroopa](http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=3467136&seccao=Euroopa).
- Cameron, D. (2013, 26 novembro). *Free movement within Europe needs to be less free*. The Financial Times. Recuperado de

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz31mLsZSTV>

Comissão das Comunidades Europeias (2009a). *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho COM(2009) 322 final, que altera o Regulamento (EC) N° 377/2004 do Conselho relativo à criação de uma rede de agentes de ligação da imigração*. Recuperado de

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2009\)0322\\_/com\\_com\(2009\)0322\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0322_/com_com(2009)0322_pt.pdf)

Comissão das Comunidades Europeias (2009b). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e Conselho sobre as Orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Directiva 2004/38/CE Relativa ao Direito de Livre Circulação e Residência dos Cidadãos União e dos Membros das suas Famílias no Território dos Estados-Membros*. Recuperado de Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0313&from=PT>

Comissão das Comunidades Europeias (2007). *Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=PT>

Comissão das Comunidades Europeias (2005a). *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*. COM(2004) 811. Recuperado de <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2004/EN/1-2004-811-EN-F1-1.Pdf>

Comissão das Comunidades Europeias (2005b). *A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=ES>

Comissão das Comunidades Europeias (2005c). *Policy Plan on Legal Migration*. COM(2005) 669. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=EN>

Comissão das Comunidades Europeias (2005d). *Communication from the commission to the council and the european parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-*

2013. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0123\(04\)&qid=1415881305348&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0123(04)&qid=1415881305348&from=EN)
- Comissão das Comunidades Europeias (2000). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:EN:PDF>
- Comissão das Comunidades Europeias (1992). *Treaty on European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Recuperado de [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf)
- Comissão Europeia (2015a). *EURAXESS Researchers in Motion. Entry conditions. The Scientific Visa Package for Third-Country Researchers*. Recuperado de <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/rights/entryConditions>
- Comissão Europeia (2015b). *Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response*. Press Release Database. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-3261\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm)
- Comissão Europeia (2015c). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões. Programa de trabalho da Comissão para 2015. Um novo começo*. Recuperado de <http://www.confidentialmarriagelicense.com>
- Comissão Europeia (2014a). *Asylum and Migration Glossary 3.0 – A tool for better comparability*. European Migration Network. Recuperado de [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf)
- Comissão Europeia (2014b). *Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013*. COM(2014) 96. Recuperado de [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm\\_implementation\\_report\\_2012\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_implementation_report_2012_2013_en.pdf)

- Comissão Europeia (2014c). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0210\\_/com\\_com\(2014\)0210\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com_com(2014)0210_pt.pdf)
- Comissão Europeia (2013). *Os Pais Fundadores da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Comissão Europeia (2011a). *Livro verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Directiva 2003/86/CE) COM(2014) 210 final*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0735&from=PT>
- Comissão Europeia (2011b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility. COM(2011) 743 final*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>
- Comissão Europeia (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 – 2014) SEC(2010)534*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0213&from=EN>
- Comissão Europeia (1998). *2148th Council meeting General Affairs, Brussels, 6/7 December 1998, C/98/431. in Press Release Database*. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-98-431\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-431_en.htm)
- Comité Económico e Social Europeu (2012). *Parecer da Secção Especializada de Relações Externas sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Abordagem global para a migração e a mobilidade COM(2011) 743 final. REX/351*. Recuperado de <https://dm.eesc.europa.eu/eescdocumentsearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=Abordagem%20global%20para%20a%20migração%20e%20a%20mobilidade>
- Conselho da Europa (1963) *Protocolo n. 4 em que reconhecem Certos Direitos e Liberdades além dos que já figuram na Convenção e no Protocolo Adicional à*

- Convenção*. Recuperado de <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-16-9-963-ets-46.html>
- Conselho Europeu (2015a). *Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 – Declaração*. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>
- Conselho Europeu (2015b). *Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement*. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>
- Conselho Europeu (2014). *Conselho Europeu 26-27 de junho de 2014, Conclusões*. Recuperado de: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/143506.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/143506.pdf)
- Conselho Europeu (2010). *The Stockholm Programme — an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01)*. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT)
- Conselho da União Europeia (2009). *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0050>
- Conselho da União Europeia (2008). *Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo*. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>
- Conselho da União Europeia (2007). *Council Regulation (EC) N° 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0168&from=PT>
- Conselho da União Europeia (2005a). *Living in an Area Of Freedom, Security and Justice*. Recuperado de

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/PU2088\\_BROCH\\_JAI\\_EN.qxd.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/PU2088_BROCH_JAI_EN.qxd.pdf)

Conselho da União Europeia (2005b). *Council Directive 2005/85/EC, of 1 December 2005, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=PT>

Conselho da União Europeia (2005c). *Council Directive 2005/71/EC, of 12 October 2005, on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>

Conselho da União Europeia (2005d). *Conselho Europeu de Bruxelas, 15-16 de dezembro de 2005, Conclusões da Presidência*. Recuperado de [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/87655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/87655.pdf)

Conselho da União Europeia (2004a). *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security And Justice In European Union*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/docs/hague\\_programme\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/hague_programme_en.pdf)

Conselho da União Europeia (2004b). *Council Regulation (EC) N° 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0377&from=PT>

Conselho da União Europeia (2004c). *Council Regulation (EC) N° 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member State of the European Union*. Recuperado de [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf)

Conselho da União Europeia (2004d). *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*. Recuperado

- de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>
- Conselho da União Europeia (2004e). *Council Directive 2004/114/EC, of 13 december 2004, on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0114&from=en>
- Conselho da União Europeia (2004f). *Decisão do Conselho de 8 de Junho de 2004 que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)*. 2004/512/CE. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0512&from=ES>
- Conselho da União Europeia (2003a). *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0109>
- Conselho da União Europeia (2003b). *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&from=PT>
- Conselho da União Europeia (2003c). *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>
- Conselho da União Europeia (2003d). *Council Regulation (EC) N° 343/2003 os 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT>
- Conselho da União Europeia (2003e). *Conselho Europeu de Salónica, 19 e 20 de junho de 2003, Conclusões da Presidência*. Recuperado de

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/76287.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/76287.pdf).

Conselho da União Europeia (2002a). *Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence.*

Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=Es>

Conselho da União Europeia (2002b). *Council Framework Decision of 28 November 2002, on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence.* Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0946&from=>

Conselho da União Europeia (2002c). *Seville European Council, 21 and 22 June 2002, Presidency Conclusions.* Recuperado de

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf)

Conselho da União Europeia (2001a). *Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals.*

Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0040&from=EN>

Conselho da União Europeia (2001b). *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.* Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&qid=1416224853239&from=>

[PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&qid=1416224853239&from=PT)

Conselho da União Europeia (2001c). *Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação.*

Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32001R0539>

- Conselho da União Europeia (2001d). *Directiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de Junho de 2001 que completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen de 14 de Junho de 1985*. Recuperado de [http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/directivas/dir-2001-51-ce/downloadFile/file/DIR\\_2001\\_51.pdf?nocache=1251725912.92](http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-internacional/directivas/dir-2001-51-ce/downloadFile/file/DIR_2001_51.pdf?nocache=1251725912.92)
- Conselho da União Europeia (2000a). *Council Regulation (EC) N° 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=PT>
- Conselho da União Europeia (2000b). *Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (2000/596/EC)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0596&from=PT>
- Conselho da União Europeia (1997). *Council Regulation (EC) N° 1035/97 of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1035&rid=2>
- Conselho da União Europeia (1990a). *Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self employed persons who have ceased their occupational activity*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0365&rid=2>
- Conselho da União Europeia (1990b). *Council Directive 90/366/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for students*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0366&from=PT>
- Conselho da União Europeia (1990c). *Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0364&rid=2>
- Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (1977). Recuperado de <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-24-11-977-ets-93.html>

- Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (1997). Recuperado de <http://www.gddc.pt/siii/docs/rar19-2000.pdf>
- Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Recuperado de <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Amesterdao/conv-genebra-1951.htm>
- Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990). Recuperado de [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d026d8e6db47/live/Convenção+Internacional+sobre+a+Protecção+dos+Direitos+dos+Trabalhadores+Migrantes+e+suas+Fam%C3%ADlias](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d026d8e6db47/live/Convenção+Internacional+sobre+a+Protecção+dos+Direitos+dos+Trabalhadores+Migrantes+e+suas+Fam%C3%ADlias)
- Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950). Recuperado de <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>
- Declaração Universal dos Direitos Do Homem (1948). Recuperado de [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_1/IIIPAG3\\_1\\_3.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_3.htm)
- European Communities (2001). *The Schengen Acquis*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Recuperado de <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>
- European Communities (1997). *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities*. in Official Journal of the European Communities, nº C 254/1. Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)
- European Communities (1987). *Single European Act I*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Recuperado de [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf)
- European Economic Community (1964). *Council Directive of 25 february 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public*

*security or public health*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31964L0221&from=PT>

European Economic Community (1957). *The Treaty of Rome*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)

European Parliament and the Council of the European Union (2014). *Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 February 2014, on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=EN>

European Parliament and the Council of the European Union (2013a). *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013, laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>

European Parliament and the Council of the European Union (2013b). *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013, on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) N° 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>

European Parliament and the Council of the European Union (2013c). *Regulation (EU) N° 604/2013 Of The European Parliament And Of The Council, of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in*

*one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>

European Parliament and the Council of the European Union (2013d). *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013, on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

European Parliament and the Council of the European Union (2011). *Directive 2011/98/EU of the European Parliament and Of the Council, of 13 December 2011, on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=EN>

European Parliament and the Council of the European Union (2010a). *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council, of 13 December 2011, on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF>

European Parliament and the Council of the European Union (2010b). *Regulation (EU) N° 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 Establishing A European Asylum Support Office*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT>

European Parliament and the Council of the European Union (2008). *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, of 16 December 2008, on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*. Recuperado de <http://eur->

- lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN
- European Parliament and the Council of the European Union (2004a). *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=PT>
- European Parliament and the Council of the European Union (2004b). *Regulation (EC) N° 491/2004 of the European Parliament and of the Council, of 10 March 2004, establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0491&from=PT>
- Europol (2014). *History*. Recuperado de <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>
- Eurostat (2014a). *Statistics Explained: Population and population change statistics*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population\\_and\\_population\\_change\\_Statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_Statistics)
- Eurostat (2014b). *Statistics Explained: Migration and migrant population statistics*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)
- Gauci, J.P. (2014, novembro). *Principais necessidades, recepção e assistências dos refugiados: um estudo de caso em Malta*. Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional do CPR. Mediterrâneo, a última fronteira, Lisboa, Portugal.
- Hague Convention (1930). *Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws*. Recuperado de <http://eudo-citizenship.eu/InternationalDB/docs/Convention%20on%20certain%20questions%20relating%20to%20the%20conflict%20of%20nationality%20laws%20FULL%20TEXT.pdf>
- International Organization for Migration – IOM (2015). *Deadly Milestone as Mediterranean Migrant Deaths Pass 2,000*. Recuperado de

<https://www.iom.int/news/deadly-milestone-mediterranean-migrant-deaths-pass-2000>

- Lee, S. (2009, 21 January). *Government's new bill shakes up the route to citizenship*. In Migration Expert. Recuperado de [http://www.migrationexpert.com/uk/visa/uk\\_immigration\\_news/2009/Jan/1/228/Governments\\_new\\_bill\\_shakes\\_up\\_the\\_route\\_to\\_citizenship](http://www.migrationexpert.com/uk/visa/uk_immigration_news/2009/Jan/1/228/Governments_new_bill_shakes_up_the_route_to_citizenship)
- Lima, A.S. (2015, 8 julho). *Parlamento húngaro aprova construção do muro para travar imigrantes*. Público. Recuperado de <http://www.publico.pt/mundo/noticia/parlamento-hungaro-aprova-construcao-do-muro-para-travar-imigrantes-1701393>
- Lusa (2015a, 14 agosto). *Pior que esta crise de refugiados só na II Guerra Mundial, diz a UE*. TSF, Rádio Notícias. Recuperado de [http://www.tsf.pt/internacional/interior/pior\\_que\\_esta\\_crise\\_de\\_refugiados\\_so\\_na\\_ii\\_guerra\\_mundial\\_diz\\_a\\_ue\\_4729961.html](http://www.tsf.pt/internacional/interior/pior_que_esta_crise_de_refugiados_so_na_ii_guerra_mundial_diz_a_ue_4729961.html)
- Lusa (2015b, 13 setembro). *Refugiados: Alemanha reintroduz controlos de fronteira com a Áustria*. Público. Recuperado de <http://www.publico.pt/mundo/noticia/enquanto-munIQUE-esta-no-limite-a-hungria-regista-entrada-recorde-de-migrantes-1707683>
- Lusa (2015c, 15 setembro). *Guterres “chocado” com falta de união europeia para resolver a crise de refugiados*. Expresso. Recuperado de <http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-09-15-Guterres-chocado-com-falta-de-uniao-europeia-para-resolver-a-crise-de-refugiados>
- Lusa (2014, 22 maio). *Merkel diz que a UE “não é união social”*. DN Global. Recuperado de [http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content\\_id=3927799&seccao=Eur opa](http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=3927799&seccao=Eur opa).
- Martins, A. (2015b, 7 de outubro). *Hollande e Merkel apelam à União para evitar “o fim da Europa”*. Público. Recuperado de <http://www.publico.pt/mundo/noticia/hollande-e-merkel-apelam-a-uniao-para-evitar-o-fim-da-europa-1710401>
- Martins, C. F. (2015a, 2 de janeiro). *Tráfico de imigrantes: O que os dois navios “fantasma” revelam*. Observador. Recuperado de

- <http://observador.pt/2015/01/02/trafico-de-imigrantes-o-que-os-dois-navios-fantasma-revelam/>
- Moreira, A. (2015, 14 outubro). *Lampedusa*. DN Global. Recuperado de [http://www.dn.pt/opiniao/opiniao\\_dn/adriano\\_moreira/interior/lampedusa\\_4832792.html](http://www.dn.pt/opiniao/opiniao_dn/adriano_moreira/interior/lampedusa_4832792.html)
- Müller, E. (2014, 10 de janeiro). *Un informe de Bruselas alimenta el debate sobre la inmigración en Alemania*. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/10/actualidad/1389370828\\_203464.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/10/actualidad/1389370828_203464.html).
- Office for Budget Responsibility (2012). *Fiscal Sustainability Report*. Recuperado de <http://budgetresponsibility.org.uk/wordpress/docs/FSR2012WEB.pdf>
- Oppenheimer, W. (2014, 29 julho). *Cameron endurece las medidas contra inmigrantes de la UE y sin papeles*. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/29/actualidad/1406658084\\_142629.html?rel=rosEP](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/29/actualidad/1406658084_142629.html?rel=rosEP)
- Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD (2013). *International Migration Outlook 2013*. Recuperado de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013\\_migr\\_outlook-2013-en#page130](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en#page130)
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966). Recuperado de <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>
- Parlamento Europeu (2011). *PE defende decisão justa sobre adesão da Bulgária e da Roménia ao espaço Schengen*. Sessão Plenária: Bruxelas, 12 e 13 de Outubro de 2011. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/content/20111010FCS28752/2/html/PE-defende-decisão-justa-sobre-adesão-da-Bulgária-e-da-Roménia-ao-espaço-Schengen>
- Parlamento Europeu (2000). *Relatório sobre os requerentes de asilo e os migrantes: Planos de ação para os países de origem ou de trânsito*. Grupo de Alto Nível. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0057+0+DOC+PDF+V0//PT>

- Parlamento Europeu (1999). *Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999, Conclusões da Presidência*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm)
- Pombo, D. (2015, 3 de janeiro). *Navio abandonado pela tripulação com 450 refugiados chega a Itália*. Observador. Recuperado de <http://observador.pt/2015/01/03/navio-abandonado-pela-tripulacao-com-450-refugiados-chega-italia/>
- Protocolo de Nova Iorque, Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1967). Recuperado de <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Amesterdao/conv-genebra%20protocolo%201967.htm>
- Sánchez, G. (2015, 16 janeiro). *Europa, a Espanha: "Legalizar las expulsiones en caliente sería el fin del sistema de asilo europeo"*. Eldiario.es. Recuperado de [http://www.eldiario.es/desalambre/Consejo-Europa-legalizacion-devoluciones-Espana\\_0\\_346465786.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Consejo-Europa-legalizacion-devoluciones-Espana_0_346465786.html)
- Schuler, B. (2014, novembro). *Avaliar o Problema: Emergência Humanitária dos Refugiados no Mediterrâneo*. Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional do CPR. Mediterrâneo, a última fronteira, Lisboa, Portugal.
- Taylor, M., Wintour, P. & Elgot, J. (2015, 30 julho). *Calais crisis: Cameron pledges to deport more people to end 'swarm' of migrants*. The Guardian. Recuperado de <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/30/calais-migrants-make-further-attempts-to-cross-channel-into-britain>
- Tribunal de Justiça (1998). *Acórdão do Tribunal (Quinta Secção) de 25 de Maio de 2000, Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana. - Incumprimento de Estado - Direito de residência - Directivas 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE - Condições de rendimentos. - Processo C-424/98*. Recuperado de <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionId=9ea7d2dc30db3310852a44e945529f56b08ac1d4bf11e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNn0?text=&docid=101895&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4990937>

- Tribunal de Justiça (1996). *Parecer 2/94 do Tribunal de Justiça, de 28 de Março de 1996*. Recuperado de <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dedcad9fbe5a324c3c8e85a5451ed3ceff.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4NchyKe0?text=&docid=99501&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1388109>
- UK Immigration Services (2014). *Family Members*. Recuperado de <http://www.uk-immigrationservices.co.uk/services-family.php>
- UK Legislation (2009). *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*. Recuperado de <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contentes>
- União Europeia (2010). *Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais* (TCCDF). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Recuperado de [http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190ptc\\_002.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190ptc_002.pdf)
- União Europeia (2006). *Do Tratado da União Europeia e do Tratado que Institui a Comunidade Europeia – versões consolidadas*. in *Jornal Oficial da União Europeia C 321 E/2*. Recuperado de <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229pt00010331.pdf>
- União Europeia (2005). *Tratado de Lisboa – Tratado que estabelece uma constituição para a Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Recuperado de [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pt.pdf)
- União Europeia (1997). *Tratado de Amesterdão*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Recuperado de [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_pt.pdf)
- United Nations (2013). *International Migration Report 2013*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York: Printed in the United Nations. Recuperado de [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full\\_Document\\_final.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf)
- United Nations (2012). *Population of Over-60-Year-Olds to Reach One Billion within the Decade*. Recuperado de

<http://www.unfpa.org/public/cache/offonce/home/news/pid/12232;jsessionid=1F10B34CB5F6B1BD2D1567B7ABAC1C92.jahia01#sthash.X9ts76CD.dpuf>  
<http://www.unfpa.org/public/cache/offonce/home/news/pid/12232;jsessionid=1F10B34CB5F6B1BD2D1567B7ABAC1C92.jahia01>

United Nations Development Programme – UNDP (2013). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/content/relatório-do-desenvolvimento-humano-2013-0>

United Nations Refugee Agency – UNHCR (2015a). *The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>

United Nations Refugee Agency – UNHCR (2015b). *Syria Regional Refugee Response. Inter-agency Information Sharing Portal*. Recuperado de <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>