UNIVERSIDADE ABERTA

MIGRAÇÕES E OS DESAFIOS ÀS DEMOCRACIAS EUROPEIAS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPETIVA DA ÉTICA CONTRATUALISTA À ABERTURA DAS FRONTEIRAS

Paula Alexandra Carvalho de Figueiredo

Doutoramento em Relações Interculturais

2020

UNIVERSIDADE ABERTA

MIGRAÇÕES E OS DESAFIOS ÀS DEMOCRACIAS EUROPEIAS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPETIVA DA ÉTICA CONTRATUALISTA À ABERTURA DAS FRONTEIRAS

Paula Alexandra Carvalho de Figueiredo

Doutoramento em Relações Interculturais

Tese de doutoramento orientada pelo Professor Doutor Lúcio Manuel Gomes de Sousa e coorientada pelo Professor Doutor José Fernandes Fontes Castelo Branco

2020

RESUMO

Após o Tratado de Lisboa a União Europeia manteve a pretensão em alcançar uma política de asilo e migração comum, sustentada no Código de Fronteiras Schengen e no desenvolvimento do sistema de asilo. No entanto, o afluxo de migrantes e as constantes tragédias no Mediterrâneo dominaram as decisões políticas da instituição, durante a 8ª Legislatura. A Ética Contratualista possibilita apelar a um acordo racional ou razoável entre indivíduos, mas também entre as relações dos Estados, neste contexto, da União Europeia, sobre os princípios de justiça que devem orientar a política da instituição. Neste sentido, o objetivo da investigação foi analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, é compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista. Quanto ao método, esta foi uma investigação exploratória, com um enfoque misto, com três instrumentos de avaliação: um questionário, com onze participantes; uma entrevista; e uma análise do conteúdo do discurso em sessão plenária, de sessenta e seis Eurodeputados portugueses e espanhóis, da 8ª Legislatura, que representaram cinco Grupos Parlamentares.

A discussão dos Eurodeputados centrou-se na incapacidade das instituições europeias em reformar o sistema de asilo, dando origem a uma orientação securitária das fronteiras externas, com o reforço de Schengen, da FRONTEX e da externalização da gestão da migração, em detrimento dos direitos humanos. Esta postura evidenciou uma nova "soberania dos Estados-membros da União", a mesma que condiciona a liberdade de circulação, o que se revelou incompatível com os valores democráticos, de acordo com a perspetiva da Ética Contratualista. Mas as críticas, também, incidiram no incumprimento sistemático dos Tratados, por parte dos Estados-membros, o que colocou em causa a legitimidade democrática da União, uma falta de confiança por parte das democracias europeias. Apesar dos resultados corroborarem que na prática os Grupos Parlamentares manifestaram-se em conformidade com a sua ideologia política. Desde a perspetiva ideal do Contratualismo, o discurso dos Eurodeputados apresentou um elevado nível de concordância com os princípios de justiça estabelecidos nos Tratados, principalmente, o primado dos direitos humanos, o que revelou uma postura favorável ao argumento das *fronteiras abertas*.

Palavras-chave: União Europeia, Migrações, Contratualismo, Democracia e Livre Circulação.

ABSTRACT

Following the Treaty of Lisbon, the European Union has claimed the pretention to reach a common asylum and migration policy, sustained by the Schengen Borders Code and the development of an asylum system. However, the migrant flow, together with the constant tragedies in the Mediterranean, have dominated the political decisions of this institution throughout its eighth Legislature. The Contractualist Ethics makes it possible to call on a rational or reasonable agreement among individuals, as well as the States relationships, within this context, of the European Union, pertaining to the justice principles which must guide this institutions' policy. In this respect, the aim of the investigation has been to analyse whether opening borders to citizen of third-party countries, by the EU, is compatible with European democracies, based on a Contractualist Ethics. Regarding its method, this has been an exploratory investigation, with a mixed focus, using three instruments: a questionnaire comprising eleven subjects; an interview and the content analysis of a speech given in a plenary session by sixty-six Portuguese and Spanish members of the European Parliament's 8th legislature, representing the five Parliament Groups.

Their discussion was centred around the incapacity of the European institutions to reform the asylum system, thus reinforcing the external borders through Schengen's, FRONTEX and the externalisation of the migratory management, at the loss of human rights. This stance displayed a new "sovereignty of the Union's State Members", the same one which puts constraints over the freedom of movement, that has proven incompatible with democratic values, in accordance with the Contractualist Ethics perspective. But the criticism has also fallen upon the systematic failure to comply with the Treaties by the Member States, putting at stake the Union's democratic legitimacy and a lack of confidence on the part of European democracies. Although results corroborate that, in practice, the Parliament Groups act in accordance with their political ideology. From the ideal Contractualist perspective, the Parliament Members speeches displayed a high level of agreement with the justice principles established by the Treaties, especially the Human Rights primacy, which has proven a favourable position for the *open borders'* argument.

Keywords: European Union, Migration, Contractualism, Democracy and Freedom of Movement.

DEDICATÓRIA

À minha família, ao Charles e aos meus filhos.

AGRADECIMENTOS

O meu mais profundo agradecimento ao senhor Professor Doutor Lúcio de Sousa e ao senhor Professor Doutor José Fontes, pelo apoio científico e constante disponibilidade que dedicaram a este projeto, bem como, pela motivação e confiança.

Agradeço à Universidade Aberta pela oportunidade de aprendizagem enriquecedora e de excelência, na pessoa da senhora Professora Doutora Ana Paula Beja Horta, Coordenadora do Doutoramento em Relações Interculturais, e aos demais Professores, cujos ensinamentos foram uma mais-valia.

Agradeço *à minha família*, ao Charles pelo incentivo, aos meus filhos pela motivação e aos *amigos* que me apoiaram neste percurso, a todos a minha gratidão.

A todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho, expresso o meu reconhecimento.

ÍNDICE

RESUMO v
ABSTRACT vii
DEDICATÓRIA ix
AGRADECIMENTOS xi
ÍNDICE xiii
ÍNDICE TABELAS xvii
ÍNDICE DE FIGURAS xix
ÍNDICE DE ANEXOS xxi
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS xxiii
INTRODUÇÃO 27
PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL 39
CAPÍTULO 1 OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA UNIÃO EUROPEIA 41
1. Do Mercado Comum à Comunitarização das Políticas Migratórias 42
1.1 Migração: Conceitos no contexto na União 48
1.2 Os Programas Comunitários de Asilo e Migração 53
1.2.1 O Conselho de Tampere 53
1.2.2 O Programa da Haia 56
1.2.3 O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo 61
2. O Desenvolvimento da Política Europeia de Asilo e Migração 63
2.1 O Tratado de Lisboa 63
2.2 A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia 69
2.3 O Programa de Estocolmo — o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça 73
2.4 O Parlamento Europeu na 8ª Legislatura 78
2.4.1 Partidos Representados na 8ª Legislatura do PE 81
2.4.2 Dados Estatísticos dos Fluxos Migratórios durante a 8ª Legislatura 85
2.5 Contexto das Políticas Migratórias de Portugal e Espanha 88
2.5.1 A Política de Migração em Portugal 88
2.5.2 A Política de Migração em Espanha 93
2.5.3 Dados Estatísticos de Portugal e Espanha 95
2.6 As Diretrizes do Conselho Europeu de Ypres para a 8ª Legislatura 98
2.7 A Agenda Europeia da Migração 102
2.8 A Dimensão Externa da Agenda Europeia da Migração 113
3. A Materialização do Espaço Schengen 120
3.1 Países Membros do Espaço Schengen 122
3.2 Normatividade do Código das Fronteiras Schengen 123
3.3 Agências e Estruturas Operacionais do Schengen 136
4. O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) 142
4.1 A Primeira Fase do SECA: implementação dos instrumentos de proteção 146

4.2 A Segunda Fase do SECA: a criação do EASO 151
4.3 A Terceira fase do Seca: a *crise do Mediterrâneo* 157
4.4 Os Direitos Humanos e o SECA 160
5. A Política Europeia de Imigração 165
5.1 A Livre Circulação e Direitos de Residência dos Cidadãos Europeus 165
5.2 Os Direitos de Admissão dos Cidadãos de Países Terceiros 167
5.2.1 Trabalhadores Sazonais 168
5.2.2 Trabalhadores Transferidos dentro de Empresas 169
5.2.3. Estudantes, Voluntários e Investigadores 169
5.2.4 Profissionais Altamente Qualificados 170
5.2.5 Admissão por Reunificação Familiar 171
5.2.6 As Políticas de Integração dos Nacionais de Países Terceiros 173
5.3 Imigrantes Irregulares 177
5.4 O Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares 186
5.5 A Relação da Migração e o Desenvolvimento 192

CAPÍTULO 2 A PERSPETIVA CONTRATUALISTA DA ÉTICA DAS MIGRAÇÕES 205
1. A Ética das Migrações 205
2. A *Visão Convencional* e o Controlo das Migrações 208
3. Os Argumentos Políticos e a UE como um Novo Paradigma 216
4. O Argumento do Contratualismo em Defesa das *Fronteiras Abertas* 223
4.1 O Contratualismo Contemporâneo de Rawls 228
4.2 Os Princípios de Justiça do Contratualismo 230
4.3 O Contratualismo do *Direito dos Povos* 235
4.4 O Argumento das *Fronteiras Abertas* 240

PARTE II. INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA 249

CAPÍTULO 3 METODOLOGIA DO ESTUDO EMPÍRICO 251
1. Problema de Investigação 251
2. Objetivos 251
3. Quadro Analítico 252
4. Método 252
4.1 Participantes 256
4.2 Instrumentos 257
4.2.1 Questionário 257
4.2.2 Entrevista 258
4.2.3 Análise de Conteúdo do Discurso dos Eurodeputados em Sessão Plenária .. 260
4.3 Procedimento 261
4.4 Considerações Éticas 262
4.5 Conflito de Interesses 263

CAPÍTULO 4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS 265
1. Resultados do Questionário e Correlações 265
1.1 Correlações das Afirmações do Objetivo Geral 267
1.2 Correlações das Afirmações do Primeiro Objetivo Específico 268
1.3 Correlações das Afirmações do Segundo Objetivo Específico 269

1.4 Correlações das Afirmações do Terceiro Objetivo Específico 271
2. Resultado da Entrevista 272
3. Resultados da Análise de Conteúdo do Discurso 274
3.1 Resultados quanto ao Objetivo Geral 278
3.1.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL 280
3.1.2 Grupo Parlamentar da ALDE 282
3.1.3 Grupo Parlamentar da S&D 283
3.1.4 Grupo Parlamentar do PPE 285
3.1.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE 287
3.2 Resultados quanto ao Primeiro Objetivo Específico 288
3.2.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL 290
3.2.2 Grupo Parlamentar da ALDE 292
3.2.3 Grupo Parlamentar da S&D 294
3.2.4 Grupo Parlamentar do PPE 296
3.2.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE 299
3.3 Resultados quanto ao Segundo Objetivo Específico 300
3.3.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL 303
3.3.2 Grupo Parlamentar da ALDE 304
3.3.3 Grupo Parlamentar da S&D 306
3.3.4 Grupo Parlamentar do PPE 309
3.3.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE 312
3.4 Resultados quanto ao Terceiro Objetivo Específico 313
3.4.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL 315
3.4.2 Grupo Parlamentar da ALDE 316
3.4.3 Grupo Parlamentar da S&D 317
3.4.4 Grupo Parlamentar do PPE 319
3.4.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE 320
CAPÍTULO 5 DISCUSSÃO GERAL 323
1. Discussão do Primeiro Objetivo Específico 323
2. Discussão do Segundo Objetivo Específico 340
3. Discussão do Terceiro Objetivo Específico 350
4. Discussão do Objetivo Geral 356
CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES 369
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 383
ANEXOS 423

ÍNDICE TABELAS

Tabela 1.1 Composição do Parlamento Europeu, por Grupo Político da 8ª Legislatura. 79
Tabela 1.2 Número de Mortos e Desaparecidos no Mediterrâneo. 87
Tabela 1.3.Variação Percentual do Número de Pedidos de Asilo na UE-28 de 2014-2019..... 87
Tabela 1.4. Saldo Migratório de Portugal de 2014 a 2018. 89
Tabela 1.5. Variação Percentual do Número de Pedidos de Asilo em Portugal de 2014-2019.92
Tabela 1.6. Saldo Migratório de Espanha de 2014 a 2018. 94
Tabela 1.7. Variação Percentual do Número de Pedidos de Asilo em Espanha de 2014-2019.94
Tabela 1.8. Dados sobre Migração Internacional de Portugal e Espanha..... 96
Tabela 1.9. Dados sobre o contexto de Portugal e Espanha. 97
Tabela 1.10. Indicadores MIPEX - Políticas de Integração em Portugal e Espanha. 176
Tabela 4.1. Total do número de Eurodeputados por nacionalidade, representados nos Grupos Parlamentares. 265
Tabela 4.2. Participantes por Nacionalidade e Grupo Parlamentar. 266
Tabela 4.3. Percentagem de respostas por Grupo Parlamentar..... 266
Tabela 4.4. Princípios de Justiça da UE..... 267
Tabela 4.5. Correlações sobre os Princípios de Justiça da UE. 267
Tabela 4.6. Princípios de Justiça desde a Perspetiva Ideal. 268
Tabela 4.7. A Posição da UE quanto à Migração. 268
Tabela 4.8. Correlações sobre a Posição da UE quanto à Migração. 269
Tabela 4.9. A Posição dos Estados-membros quanto à Migração. 269
Tabela 4.10. Correlações sobre a Posição dos Estados-membros quanto à Migração. 269
Tabela 4.11. A Liberdade de Circulação. 270
Tabela 4.12. Correlações sobre as Obrigações Morais da UE. 270
Tabela 4.13. Correlações sobre a Igualdade Moral. 270
Tabela 4.14. Correlações sobre a Liberdade de Circulação. 271
Tabela 4.15. A Igualdade de Oportunidades. 271
Tabela 4.16. Lista de Categorias. 275
Tabela 4.17. Total de Ocorrências por Grupo Parlamentar. 276
Tabela 4.18. Número de Ocorrências por Categoria. 276
Tabela 4.19. Número de Ocorrências de Categorias por Grupo Parlamentar. 277
Tabela 4.20. Ocorrências de Categorias do Objetivo Geral, por Grupo Parlamentar. 279
Tabela 4.21. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar da GUE/NGL. 280
Tabela 4.22. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar do ALDE. 282
Tabela 4.23. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar da S&D. 283
Tabela 4.24. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar do PPE. 285
Tabela 4.25. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE. 287
Tabela 4.26. Ocorrências de Categorias do Primeiro Objetivo Específico, por Grupo Parlamentar. 289
Tabela 4.27. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar da GUE/NGL. 290
Tabela 4.28. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar da ALDE. 292
Tabela 4.29. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar da S&D. 294

Tabela 4.30. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar do PPE. 296
Tabela 4.31. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE. 299
Tabela 4.32. Ocorrências de Categorias do Segundo Objetivo Específico, por Grupo Parlamentar. 302
Tabela 4.33. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar da GUE/NGL. 303
Tabela 4.34. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar da ALDE. 304
Tabela 4.35. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar da S&D. 306
Tabela 4.36. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar do PPE. 309
Tabela 4.37. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE. 312
Tabela 4.38. Ocorrências de Categorias do Terceiro Objetivo Específico, por Grupo Parlamentar. 314
Tabela 4.39. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar da GUE/NGL. 315
Tabela 4.40. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar da ALDE. 316
Tabela 4.41. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar da S&D. 317
Tabela 4.42. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar do PPE. 319
Tabela 4.43. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE. 320

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 4.1 Categoria: Democracia e Ocorrências Diretas. 279
Figura 4.2. Categoria: Soberania e Ocorrências Diretas..... 289
Figura 4.3. Categoria: Livre circulação e Ocorrências Diretas..... 301
Figura 4.4. Categoria: Desenvolvimento e Ocorrências Diretas. 314

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I. Questionário para Eurodeputados Portugueses..... 425
Anexo II.Questionário para Eurodeputados Espanhóis. 429
Anexo III. Guião para Entrevista em Português. 433
Anexo IV. Guião para Entrevista em Castelhano. 435
Anexo V. E-mail de Pedido de Colaboração em Português. 437
Anexo VI. E-mail de Pedido de Colaboração em Castelhano. 438
Anexo VII. Termo de Consentimento Informado em Português. 439
Anexo VIII. Termo de Consentimento Informado em Castelhano. 440
Anexo IX. Convite para Entrevista em Português. 441
Anexo X. Convite para Entrevista em Castelhano. 442
Anexo XI. Análise dos Resultados da Afirmação 1. 443
Anexo XII. Análise dos Resultados da Afirmação 2. 444
Anexo XIII. Análise dos Resultados da Afirmação 3. 445
Anexo XIV. Análise dos Resultados da Afirmação 4. 446
Anexo XV. Análise dos Resultados da Afirmação 5. 447
Anexo XVI. Análise dos Resultados da Afirmação 6. 448
Anexo XVII. Análise dos Resultados da Afirmação 7. 449
Anexo XVIII. Análise dos Resultados da Afirmação 8. 450
Anexo XIX. Análise dos Resultados da Afirmação 9. 451
Anexo XX. Análise dos Resultados da Afirmação 10. 452
Anexo XXI. Análise dos Resultados da Afirmação 11. 453
Anexo XXII. Análise dos Resultados da Afirmação 12. 454
Anexo XXIII. Análise dos Resultados da Afirmação 13. 455
Anexo XXIV. Análise dos Resultados da Afirmação 14. 456
Anexo XXV. Análise dos Resultados da Afirmação 15. 457
Anexo XXVI. Análise dos Resultados da Afirmação 16. 458
Anexo XXVII. Análise dos Resultados da Afirmação 17. 459
Anexo XXVIII. Análise dos Resultados da Afirmação 18. 460
Anexo XXIX. Análise dos Resultados da Afirmação 19. 461
Anexo XXX. Análise dos Resultados da Afirmação 20. 462
Anexo XXXI. Análise dos Resultados da Afirmação 21. 463
Anexo XXXII. Análise dos Resultados da Afirmação 22. 464
Anexo XXXIII. Análise dos Resultados da Afirmação 23. 465

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACNUR — Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACP — África, das Caraíbas e do Pacífico
AELC — Associação Europeia de Livre Comércio
AGMM — Abordagem Global para a Migração e Mobilidade
ALDE — Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa
ALI — Agentes de Ligação da Imigração
AENEAS — Programa de Assistência Técnica e Financeira a Países Terceiros em Matéria de Migração e Asilo
ATC — Coordenador da Luta Anti-tráfico
AUE — Acto Único Europeu
AUEA — Agência da União Europeia para o Asilo
BMS — Serviço de Correspondências Biométricas
CEE — Comunidade Económica Europeia
CEDH — Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CIR — Repositório Comum de Dados de Identificação
COSI — Comité Permanente para a Cooperação em Matéria de Segurança Interna
DEDH — Direito Europeu dos Direitos do Homem
DIP — Direito Internacional Público
EASO — Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo
ECR — Conservadores e Reformistas Europeus
ECRE — European Council on Refugees and Exiles
ECRIS-TNC — Sistema Europeu de Antecedentes Penais para Nacionais de Países Terceiros
EFDD — Europa da Liberdade e da Democracia Direta
EMLO — Agentes de Ligação Europeus para a Migração
ENL — Europa das Nações e da Liberdade
ERIN — Rede do Instrumento Europeu de Reintegração
ESP — Portal Europeu de Pesquisa
ETIAS — Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem
eu-LISA — European Agency for the Operational Management of large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice.
EURODAC — European Asylum Dactyloscopy Database
EUROJUST — Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal
EUROPOL — Agência da União Europeia para a Cooperação Policial
EUROSUR — Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
FAMI — Fundo de Asilo, Migração e Integração
FED — Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
FEDS — Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável

FER — Fundo para o Regresso
FMI — Fundo Monetário Internacional
FRA — Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
FSI — Fundo de Segurança Interna
FRONTEX — Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da UE
GATS — Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT — General Agreement on Tariffs and Trade
GCM — Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular
GMDF — Fórum Global de Migração e Desenvolvimento
GUE/NGL — Esquerda Unitária Europeia - Esquerda Nórdica Verde
ICD — Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
IDH — Índice de Desenvolvimento Humano
IMPIC — Immigration Policies of Comparison
INTERPOL — International Criminal Police Organization
IOM — International Organization for Migration
IPM — Índice de Pobreza Multidimensional
ISCO — International Standard Classification of Occupations
JAI — Justiça e Assuntos Internos
LIBE — Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
MID — Detector de Identidades Múltiplas
MIP — Migration Policy Institute Europe
MIPEX — Índex de Política de Integração de Migrantes
NDICI — Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional
OECD — Organisation for Economic Cooperation and Development
OIT — Organização Internacional do Trabalho
OMC — Organização Mundial do Comércio
ONG's — Organizações Não Governamentais
ONU — Organização das Nações Unidas
OTAN — Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP — Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCSD — Política Comum de Segurança e Defesa
PE — Parlamento Europeu
PEI — Plano de Investimento Externo da União
PESC — Política Externa e de Segurança Comum
PEV — Política Europeia de Vizinhança
PIB — Produto Interno Bruto
PPR — Programas de Proteção Regional
PPE — Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos)

PTU — Países ou Territórios Ultramarinos
REM — Rede Europeia de Migração
S&D — Aliança Progressiva dos Socialistas e Democratas
SEAE — Serviço Europeu para a Ação Externa
SECA — Sistema Europeu Comum de Asilo
SES — Sistema de Entrada/Saída
SIRENE — Gabinetes de Solicitação de Informação Complementar nas Entradas Nacionais
SIS — Sistema de Informação Schengen
SIS II — Sistema de Informação de Schengen de Segunda Geração
SIVE — Sistema Integrado de Vigilância Exterior
SLTD — Documentos de Viagem Roubados e Extraviados
TCE — Tratado que Institui a Comunidade Europeia
TDAWN —Documentos de Viagem Associados a Notificações
TEDH — Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE — Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJCE — Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TJUE — Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE — Tratado Único da Europa
UE — União Europeia
UN DESA — United Nations – Department of Economic and Social Affairs
UN HLD — Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre a Migração Internacional e o Desenvolvimento
UNHCR — United Nations Refugee Agency
VERDES/ALE — Verdes/Aliança Livre Europeia
VIS — Visa Information System

INTRODUÇÃO

O interesse pela investigação das migrações internacionais tem variado ao longo do tempo e de acordo com as circunstâncias históricas, políticas, económicas, sociais, culturais e tecnológicas. Os movimentos populacionais são o resultado de diversas causas, maioritariamente, económicas, como a escassa oferta do mercado de trabalho e as diferenças substanciais de rendimento, mas também, do crescimento demográfico, das guerras e conflitos e das alterações climáticas (Arango, 2019; Castels, 2010; 2019; Castels, de Haas & Miller, 2014; Keely, 2000; Kritz & Zlotnik, 1992; Peixoto, 1998, 2004).

A complexidade do fenómeno migratório originou o interesse das diversas ciências, tendo o objeto de estudo evoluído a partir de diferentes perspetivas. O carácter transversal — antropológico, demográfico, económico, geográfico, político, sociológico, psicológico e filosófico — tem justificado as dificuldades em alcançar uma teoria geral da migração (Brettel & Hollifield, 2014). Na última década, as investigações empíricas revelaram elevada heterogeneidade sobre a mobilidade dos indivíduos, suscitando novas interrogações, que colocaram em causa as tradicionais teorias neoclássicas e estruturalistas. Como resultado, surgiu uma teoria mais dinâmica — o modelo de transição — que veio possibilitar a compreensão da relação entre a migração e outras variáveis, como foi o caso das políticas migratórias e do desenvolvimento (Arango, 2019; de Haas, 2005, 2010a; de Haas, Czaika, Flahaux, Mahendra, Natter, Vezzoli, & Villares-Varela, 2019).

As migrações encontram-se, profundamente, associadas à história da Europa e à integração europeia, que fazendo parte do passado, tornaram-se um desafio futuro à mobilidade humana. A constituição do Mercado Comum Europeu e posterior edificação da União Europeia (UE) trouxeram novos reptos às políticas de migração dos Estados-membros. Por um lado, o processo de integração económico da Europa foi responsável pelo crescimento da imigração, no velho continente. Os primeiros anos ficaram marcados pelo crescimento económico, o que veio potenciar a regulação dos fluxos comerciais, monetários e financeiros, liberalizando mercadorias, serviços e bens, favorecendo os fluxos migratórios (Marques, 2006; O'Rourke & Sinnott, 2004, 2007; Rocha-Trindade, 1990). Por outro lado, a evolução desfavorável da

economia, a partir dos anos 1970, levou grande parte dos países da UE a promoverem políticas de imigração mais restritivas[1], dado que estas se mantiveram sob a tutela nacional (Castels, de Haas & Miller, 2014; Geddes, 2013; Wihtol de Wenden, 2013).

O projeto do Mercado Comum Europeu, formalizado pela assinatura dos Tratados de Roma em 1957, idealizou a liberdade de circulação de pessoas, no espaço europeu, como um dos pilares de sustentação ético-jurídica da comunidade política (European Economic Community, 1957). Mas a livre circulação dos cidadãos europeus apenas entrou em vigor com o Tratado de Maastricht em 1993[2], tornando-se um direito estruturante da União, com um quadro institucional e jurídico em matéria de migração, asilo e transposição das fronteiras externas (Comissão das Comunidades Europeias, 1992).

Com a entrada em vigor do Acordo Schengen, em 1995, verificou-se a supressão do controlo das fronteiras internas entre os Estados-membros da UE e a criação de uma fronteira externa única. O controlo de acesso ao espaço Schengen ficou condicionado a um conjunto de regras comuns e a um mesmo procedimento, entre os Estados-membros, em matéria de vistos, de direito de asilo e de controlo de fronteiras externas, com o propósito de possibilitar a livre circulação dos cidadãos europeus e de estrangeiros com a devida autorização (European Communities, 2001).

Mas as novas realidades do fenómeno migratório são, também, o resultado da evolução do processo de globalização. A perspetiva económica da globalização levou a uma integração mais estreita dos países e povos, da qual resultou a redução de custos de transporte e comunicação, possibilitando a circulação de mercadorias, serviços, capitais, conhecimento e de pessoas. Consequentemente, verificou-se o acentuar das assimetrias entre Estados, o desenvolvimento económico intensificou a exploração dos recursos naturais e o aumento da produtividade, possibilitando o aumento dos rendimentos nos países mais ricos, incrementando a qualificação da mão de obra e o progresso tecnológico dos processos de produção, em detrimento da mão de obra não qualificada e da economia doméstica nos países mais pobres

[1] Com aplicação de quotas e critérios de admissão (O'Rourke & Sinnott, 2007).
[2] Também, ficou definido a criação de uma política comum em matéria de asilo.

(Baldwin & Martins, 1999; Castels, 2010; Chomsky, 2001; Czaika, & de Haas, 2014; Hirst & Thompson, 2019; Stiglitz, 2002).

A 8ª Legislatura do Parlamento Europeu (PE) entrou em funções em 2014, e herdou uma conjuntura em matéria de fluxos migratórios complexa, com o aumento exponencial do número de requerentes de asilo. Durante o seu exercício verificou-se significativas alterações políticas quanto ao controlo das fronteiras e da ação externa da UE, e diversas tentativas falhadas na promoção de uma política de asilo e migração mais solidária. Tão melindrosa foi a situação, que esta assumiu várias etiquetas: *a crise dos refugiados, a crise migratória, a crise do Mediterrâneo*. De facto, uma crise com diversos matizes e diferentes origens. Os conflitos da *Primavera Árabe*, cenários de convulsões políticas, instabilidade social e de graves conflitos étnicos, assim como de conflitos religiosos, vieram provocar o aumento dos requerentes de asilo. Também, nos países do Norte de África e da África Subsaariana, à razão de outros conflitos, verificou-se o aumento do número de pessoas em fuga, preenchendo estes os requisitos necessários para proteção internacional, como tal, uma *crise de refugiados* (Crawley, & Skleparis, 2018; Lang, 2018).

Da mesma forma, constatou-se o aumento do volume de migrantes económicos provenientes do Médio Oriente, do Norte de África e da África Subsaariana, zonas de conflitos constantes, com Governos autoritários e opressivos, com estruturas decadentes e corruptas, que não proporcionavam oportunidades de trabalho e de desenvolvimento. Nestas regiões de pobreza faltavam os bens mais essenciais, como a água ou comida, além da crescente problemática ambiental, o que dificultou ainda mais as práticas de subsistência, como o caso da agricultura — sendo estas as causas profundas dos deslocamentos forçados — condições suficientes para falar de uma *crise migratória* (Andersson, 2014; Cierco, 2017; Geddes, & Scholten, 2016; Lang, 2018)

A localização geográfica dos países europeus na zona do Mediterrâneo — Grécia, Espanha, Itália e Malta — tornou-se a zona privilegiada de entrada para milhares de requerentes de asilo e de imigrantes económicos. Este fluxo misto juntou-se para cruzar as águas do Mediterrâneo, o centro de negócios das redes de tráfico de seres humanos, cuja travessia se transformou em uma das viagens mais perigosas e que tantas mortes causou, fazendo deste mar

um cemitério de vidas humanas — *a crise do Mediterrâneo* (Andersson, 2014; Crawley, Duvell, Jones, McMahon, & Sigona, 2016; Jumbert, 2018).

A utilização da palavra *crise* associada à migração não é recente ou específica à(s) *crise(s)* mencionada(s), no entanto, tem apresentado uma recorrente ligação com três discursos paralelos: o popular, o político e o científico. Estas relações não surgem aleatoriamente e correm o risco de naturalizar o vocábulo com o processo migratório (Sousa, 2016). A *crise do Mediterrâneo* gerou o debate entre aqueles que, eventualmente, reúnem as condições para beneficiar de proteção internacional e os imigrantes irregulares que procuram melhores oportunidades. Alguns líderes europeus[3] afirmaram que a maioria dos migrantes não preenchiam os requisitos, para que lhes fosse atribuído o estatuto de refugiados, sendo estes, portanto, migrantes económicos. Assim, a *crise* chamou ao discurso político, e nos meios de comunicação, a instrumentalização do conceito de migrante, sem importar as problemáticas vividas nos países de origem e se estes eram ou não migrantes forçados (Crawley & Skleparis, 2018).

Efetivamente, parte destas pessoas fugiam devido aos conflitos armados, outros por motivos económicos, e em alguns países tornou-se, cada vez, mais difícil de discernir as causas para migrar. No entanto, qualquer das circunstâncias revelaram ser razão suficiente, para questionar as categorias de refugiado ou imigrante económico e não as reduzir a um simples *fetichismo categórico*[4], fosse em matéria jurídica, política ou até moral (Apostolova, 2015; Sousa & Costa, 2015). Visto que a manipulação da linguagem tem sido uma das armas mais poderosas, cuja disseminação ideológica focou-se em criar no imaginário dos cidadãos europeus o medo pela sua segurança, frente ao fenómeno migratório (Bauman, 2016).

Como resultado, durante a 8ª Legislatura assistiu-se ao aumento do discurso anti-imigração e ao crescimento da representação política de partidos nacionalistas um pouco por toda a Europa e o Parlamento Europeu não ficou isento de tal expressão. O incremento de posturas anti-imigrantes, a rejeição dos programas de solidariedade e da responsabilidade

[3] Como Viktor Orban da Hungria e Robert Fico da Eslováquia

[4] O termo *fetichismo categórico* foi utilizado por Apostolova (2015), sobre o uso do termo migrante pelos meios de comunicação, para se referirem aos sírios, retirando-lhes de imediato o estatuto de proteção e o dever que os demais países tinham em providenciar proteção internacional.

partilhada revelaram uma dissonância dos princípios e dos valores do projeto europeu, que foram alvo da análise empírica desta investigação (Carrera, Blockmans, Gros & Guild, 2015; Collet, 2016; Niemann & Zaun, 2018; Zaun, 2017).

Embora os recentes resultados empíricos, sobre os fluxos migratórios, demonstrarem que, no geral, as políticas migratórias revelaram uma tendência mais liberal com relação à entrada e permanência de migrantes, o controle de fronteiras verificou-se mais restrito, com o objetivo de prevenir a entrada de requerentes de asilo e de outros migrantes não desejados. Deste modo, averiguou-se que os regimes migratórios incidiram mais na seleção de migrantes, do que propriamente, no número de imigrantes (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al*, 2019; de Haas, Natter, & Vezzoli, 2018; de Haas, Vezzoli, & Villares, 2019).

Neste cenário da globalização e de uma Europa integrada verificou-se cada vez mais a imposição de medidas restritivas à migração internacional — levantamento de novos limites, físicos e normativos; a criminalização dos imigrantes irregulares e as *expolsiones a caliente* sem qualquer procedimento administrativo ou jurídico[5]; a criminalização das Organizações Não Governamentais (ONG's) por auxílio à imigração; a recusa de concessão do estatuto de refugiado, a indivíduos cujo país de origem não se encontre em guerra ou provenientes de um país seguro; além de novos procedimentos normativos, como a obrigatoriedade de exames de ADN, para os migrantes de reunificação familiar — estes foram os temas que consubstanciaram as interrogações éticas das políticas migratórias da UE.

Com efeito a conceção política da UE, em matéria de migração, veio liberalizar os fluxos migratórios no espaço europeu — ao estabelecer a livre circulação entre os diversos Estados-membros, a supressão das fronteiras internas e uma responsabilidade partilhada no controlo da fronteira externa comum — mas gerou um paradigma ao replicar o modelo Estado-cêntrico com relação aos nacionais de países terceiros. Perante esta conjuntura justificou-se pertinente a interrogação que guiou esta investigação: Será a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista?

[5] 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.

As dinâmicas contemporâneas dos fluxos migratórios, bem como a política de asilo e migração da UE foram objetos propícios à reflexão ética. O principal propósito da Ética das Migrações centra-se no debate das premissas da *visão convencional,* que dá ampla liberdade aos Estados — e no caso do nosso trabalho à UE — para decidir e determinar os critérios de admissão e as condições de tratamento dos migrantes, condicionando, assim, os princípios de justiça perante uma comunidade global de indivíduos. A defesa da abertura das fronteiras (*fronteiras abertas*) fundamenta-se na eliminação do controlo das fronteiras e dos critérios de admissão, uma vez que estes, maioritariamente, colocam em causa certos direitos fundamentais (Barry & Goodin, 2013; Carens, 1987, 2013; Cole, 2000, 2011; Miller, 2015, 2016; Walzer, 2016; Wellman, 2008, 2020).

Nesta investigação optou-se por analisar a política de asilo e migração da UE, com recurso ao argumento do Contratualismo de Rawls (1993, 2001). Primeiro, porque este fundamenta-se na igualdade natural dos indivíduos e na imparcialidade dos seus interesses, podendo esta última ser expressa em acordos que reconhecem os interesses e o *status* moral de cada pessoa; até porque a imparcialidade é o fundamento e objeto do acordo, segundo os princípios de justiça que regulam as instituições em sociedade (e não o resultado da obrigação política). Inclusive, em condições ideais, a imparcialidade, permite encontrar os princípios de justiça com os quais todos poderão razoavelmente concordar[6] (Freeman, 2006; Rawls, 1993, 2001). Segundo, porque o argumento do Contratualismo permite indagar sobre as questões de justiça, tanto sobre os direitos dos nacionais de países terceiros e deveres, bem como sobre o exercício do poder político de acordo com uma estrutura básica ordenada, ou seja, uma democracia (Rawls, 1993, 2001).

Portanto, o argumento do Contratualismo permite justificar a moralidade, ou pelo menos parte dela, apelando a um tipo de acordo racional ou razoável, através do exercício da *posição original*. Esta procede do argumento intuitivo da igualdade e da justiça entre indivíduos, considerando que ao desconhecer qual a posição que irão ocupar em uma dada sociedade será razoável aceitarem princípios, sobre os quais ninguém se sentirá beneficiado ou prejudicado. Esta foi a principal premissa do contrato social de Rawls (1993) que veio oferecer uma força

[6] Ou princípios, com os quais os agentes racionais não poderão, razoavelmente, rejeitar.

normativa à moralidade, com base no respeito mútuo (Gibney, 1988, 2004; O'Neill, 2003; Rawls, 1980).

Na medida em que as migrações interagem com uma diversidade de princípios estabelecidos nos Tratados, tornou-se imperioso questionar as condições de justiça destas relações. Isto porque a defesa dos princípios de justiça obriga a justificar a liberdade, igualdade e justiça para com os indivíduos que se encontram fora da *nossa* esfera política, principalmente, quando estes são diretamente afetados pelas imposições políticas. Em consequência, a reflexão sobre os princípios de justiça implicou considerar todos os seres humanos, como indivíduos morais livres e iguais, independentemente se são membros, ou não, da *nossa* comunidade política (Carens, 1987, 2013).

O direito de migrar encontra-se reconhecido em diversos instrumentos do Direito Internacional Público (DIP)[7], isto significa que qualquer indivíduo pode deixar o seu próprio país e a ele retornar[8], porém, o direito a emigrar não corresponde ao direito de imigrar. Ou seja, a admissão de um imigrante por um Estado depende das normativas internas, no caso dos Estados-membros da UE, depende em larga medida da política comum de asilo e migração. Esta visão decorre da ideia, que os Estados democráticos[9] são moralmente livres para restringir a imigração com base em argumentos políticos, económicos, sociais e culturais. Como tal, têm o direito de determinar quais os critérios de admissão de imigrantes e de fazer cumprir as suas políticas, mesmo que para isso seja necessário utilizar medidas de força maior (Blake, 2003; Castles, & Davidson, 2000; Collins, 2018; Huntington, 2004; Macedo, 2007; Miller, 2005; Walzer, 2016; Wellman, 2008; Wellman & Cole, 2011; Whelan 1998; Zolberg, 1989).

---

[7] No Art.º 13º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); na Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950); no Art.º 2º do Protocolo n.º 4 Europeu, (1963); no Art.º 12º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), no Art.º 4º da Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (1977); no Art.º 8º da Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).

[8] O direito de emigrar não é universal (como o caso da Coreia do Norte), igualmente, o direito de regressar ao país de origem, considerando que alguns países impedem o regresso dos seus cidadãos, caso estes tenham cometido um tipo de crime específico.

[9] Considera-se um Estado democrático 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, 1993, 2001).

De facto, os Estados têm desempenhado um papel fundamental na definição dos padrões da migração, resultante da necessidade de controlar os movimentos dos indivíduos, consubstanciado nas especificidades da formação Moderna do Estado-nação. O controlo das migrações derivou, assim, da *visão convencional* estabelecida na ordem internacional e em função de preceitos normativos Estado-cêntricos (Carens, 2008, 2013; Castels, de Haas, & Miller, 2014; Walzer, 2016; Wihtol de Wenden, 2013).

O controlo das fronteiras prioriza os bens valiosos que o Estado oferece, justificando o controlo discricionário, no direito à soberania e à autodeterminação das democracias europeias. A soberania encontra-se definida como uma característica do sujeito internacional, que não encontra similar na ordem interna, nem superior na ordem internacional. Este argumento reforçou a convicção moral que os princípios de justiça de uma política de migração incidem sobre uma comunidade política — os que são considerados cidadãos e os que podem ou devem ser excluídos (Cole, 2000; Fontes, 2007; Gouveia, 2010, 2017; Miller, 2005; Walzer, 1996, 2016; Wellman, 2008; Wellman & Cole, 2011; Zolberg, 1989).

Contrariamente, o argumento que defende as *fronteiras abertas* refere que as restrições à imigração são incompatíveis com os valores democráticos fundamentais, onde se incluem a liberdade e a igualdade moral dos indivíduos. Tanto que, aceitar uma teoria genuinamente democrática implica que um Estado se compromete a rejeitar o direito nacional unilateral de fechar e controlar as suas fronteiras. Este argumento fundamentou-se em duas premissas, a primeira, de interpretação moral, que justifica a tese que em democracia a posição coerciva de um Estado é ilegítima, a menos que seja justificada para todos os indivíduos. A segunda premissa, de mera observação descritiva, diz respeito ao facto de os Estados coagirem os estrangeiros, quando impedem a entrada de imigrantes indesejados no seu território. Neste sentido, a orientação que defende as *fronteiras abertas* considera inadmissível que um Estado restrinja a entrada a estrangeiros sem lhes conceder a possibilidade de participar nessa decisão[10] (Abizadeh, 2008; Blake, 2003; Carens, 1987, 1992, 1996, 2006, 2013; Cole, 2000).

[10] Por isso, as Diretivas da UE passaram a prever mecanismos de recurso, tanto em matéria de asilo, como de retorno.

Esta última posição sustenta-se na defesa dos direitos fundamentais, no caso desta investigação, os que se encontram inscritos nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — a construção de um espaço de liberdade, de segurança e de 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 e do Estado de direito[11] (União Europeia, 2016).

Até porque, *prima facie* os direitos fundamentais devem ser entendidos:

> como direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana ou no seu nível atual de dignidade, como as bases principais da situação jurídica de cada pessoa, eles dependem das filosofias políticas, sociais e económicas e das circunstâncias de cada época e lugar (Miranda, 2012: 23).

Nesta conceção considera-se o indivíduo como princípio e fim de uma sociedade e, consequentemente de um Estado cuja limitação material e formal é o garante dos direitos fundamentais (Miranda, 2010, 2012).

Por certo, o controle das fronteiras da UE impede os nacionais de países terceiros de interatuarem politicamente, sobre temas relacionados com os seus interesses fundamentais, funcionando como um sistema de restrição às liberdades que se autoperpetua, impedindo os indivíduos de desafiar e resistir à ordem instituída. Isto porque ao condicionar a liberdade de movimento através da coerção dos controles fronteiriços e das políticas, a UE restringe e distorce as opções de cada indivíduo, limitando a sua vontade de migrar e, como tal, a sua autonomia (Carens, 1987, 2013; Delgado, Covarrubias, & Puentes, 2013; Donnelly & Whelan, 2020; Fink, 2018; Lang, 2018). Por conseguinte, a reflexão sobre a livre circulação, como um direito fundamental de liberdade e de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, tornou-se uma interrogação ética primordial.

Outro dos argumentos que desafia a *visão convencional*, defende que as sociedades democráticas têm obrigação moral de admitir imigrantes como resposta às injustiças globais — a pobreza e a violação dos direitos humanos (Benhabib, 2004; Donnelly & Whelan, 2020; Whelan 1988). Se em democracia a liberdade é um direito fundamental, prioritária em relação a outros bens sociais, quando restringida de forma arbitrária, devido ao local de nascimento,

[11] Título II – Disposições Relativas aos Princípios Democráticos (União Europeia, 2016: 20-21).

acaba por condicionar os indivíduos ao acesso a justas oportunidades. Este argumento evidencia a injustiça das restrições à migração, pois aqueles que nascem em países ricos disfrutam de melhores oportunidades de vida, muitas vezes completamente desconhecidas e inalcançáveis, para todos aqueles que aspiram emigrar, cujo condicionamento ao local de nascimento os condena a viver na pobreza e na miséria (Abizadeh, 2008; Carens, 1987, 2013; Velasco, 2019).

Deste modo, o desenvolvimento socioeconómico dos Estados relaciona-se com o aumento das aspirações e das capacidades[12] dos indivíduos para migrar, possibilitando-os de ultrapassar constrangimentos estruturais. As capacidades relacionam-se com os recursos humanos, materiais e sociais que o indivíduo dispõe para se mobilizar, possibilitando-o superar contingências políticas, legais, geográficas, sociais, físicas e outras. Neste sentido, os Estados ao restringir a imigração condicionam a opção do indivíduo em eleger o local onde quer viver, trabalhar, estudar ou com quem pode estabelecer relações — sejam políticas, culturais ou religiosas (Carens, 1987; de Haas, 2010a, 2010b; de Haas, & Fransen, 2018; de Haas, *et.al.*, 2019; Sen, 1999).

A correlação verificada entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, como potencial instrumento de crescimento económico a longo prazo, parece depender de certa maneira de uma política de *fronteiras abertas*, que além de constituir uma forma de implementar o direito humano à livre circulação, poderia representar uma medida compensatória para o desenvolvimento dos países de origem (Arango, 2019; Castels, 2019; Castels, de Haas & Miller, 2014; de Haas, 2005, 2010a; Portes, 2007). Se o ideal de igualdade de oportunidades dentro de uma sociedade se justifica como forma de eliminar as injustiças e, sendo as oportunidades bens produzidos e distribuídos pelas instituições sociais, então, numa sociedade global exige-se uma justa redistribuição (Beitz, 1999; Carens, 2013; Pogge, 2005; Rawls, 1993), ou como referia Rawls (2001) o dever de assistir a outros povos.

O desenvolvimento económico e social da União tornou o território europeu em uma das zonas do globo mais atrativas para a realização de oportunidades, para milhares de indivíduos — para muitos deles talvez seja a única hipótese de sobreviver à guerra, à fome ou à doença.

[12] Esta conceção de capacidades do indivíduo consubstancia-se na ideia de que o desenvolvimento é congruente com o processo de expansão das liberdades que disfruta cada indivíduo (Sen, 1999).

Importa mencionar que esta investigação se insere na essência da própria constituição da UE, edificada no respeito pelos "direitos fundamentais, dos diferentes sistemas e das tradições jurídicas de cada Estado-membro", como um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Inclusive, as premissas da política comum em matéria de asilo, migração e controlo de fronteiras externas consubstancia-se na "solidariedade, entre os Estados-membros" e na relação equitativa com os cidadãos nacionais de países terceiros[13] (União Europeia, 2016: 73).

Uma Europa que veio assumir uma posição de liderança ao nível global, regional e local, produtora de um novo discurso e de novas dinâmicas transnacionais — como o são a regionalização política, económica e cultural — transcendeu o marco exclusivo dos conceitos Estado-nação, soberania, fronteiras, cidadania, até mesmo de identidade. Mas também uma Europa em frágil recuperação económica e submersa numa crise social, onde os argumentos a favor da imigração em termos económicos escasseiam e o impacto social das mesmas anuncia-se cada vez mais negativo nos meios mediáticos[14]. Neste âmbito, considerou-se pertinente colocar como objetivo principal desta investigação: analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, é compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista.

Quanto à estrutura do trabalho, na primeira parte apresentou-se o *Enquadramento Teórico e Conceptual* que se encontra dividido em dois capítulos, os fluxos migratórios no contexto da UE e a perspetiva do argumento ético do Contratualismo. No Capítulo 1 *Os Fluxos Migratórios na União Europeia* referiu-se, primeiro, a etapa política da comunitarização das políticas migratórias, seguido do desenvolvimento da política Europeia de asilo e migração, que englobou os programas políticos, desde o Tratado de Lisboa até ao final da 8ª Legislatura. No Capítulo 1 realizou-se ainda três subdivisões: *A Materialização do Espaço Schengen*; *O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)*; e *A Política Europeia de Imigração*.

No Capítulo 2. *A Perspetiva Contratualista da Ética das Migrações* conceptualizou-se a ética das migrações e o seu propósito; os pressupostos da *visão convencional* e os principais argumentos que os Estados utilizam para o controlo das migrações; e os argumentos políticos

[13] Título V. O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, Art.º 67º, alíneas 1) e 2).
[14] Veja-se o BREXIT, o ressurgimento do nacionalismo e dos partidos da extrema-direita, a crise dos refugiados, dos migrantes económicos do norte de África, do número de mortes no Mar Mediterrâneo e no Mar Egeu.

analisados desde o ponto de vista da UE, como um novo paradigma das relações entre os Estados. No último ponto, sobre o Argumento do Contratualismo em Defesa das *Fronteiras Abertas:* tratou-se dos antecedentes históricos do contrato social; o Contratualismo de John Rawls, os princípios de justiça que orientam as relações em sociedade; o Contratualismo do *Direito dos povos*; e o argumento que Joseph Carens utilizou para defender a posição ética das *fronteiras abertas*.

A segunda parte do trabalho destinou-se à investigação empírica, dividida em três secções: no Capítulo 3 *Metodologia do Estudo Empírico* apresentou-se o problema de investigação, os objetivos, quadro analítico, o método e as considerações éticas; o Capítulo 4 *Apresentação de Resultados* incluiu-se a análise das correlações do Questionário e do Conteúdo do Discurso dos Eurodeputados, assim como os respetivos resultados de acordo com os significados extraídos; o Capítulo 5 *Discussão Geral* elaborou-se uma discussão entre os conceitos teóricos, os resultados e os significados desde a perspetiva da ética do Contratualismo; e o Capítulo 6 *Conclusões* apresentou-se as considerações extraídas à análise realizada.

PARTE I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

CAPÍTULO 1 OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA UNIÃO EUROPEIA

Ao longo da história, a Europa teve um papel crucial sobre os fluxos migratórios globais, por um lado, com a criação de dinâmicas migratórias que muitos Estados ajudaram a estabelecer e, por outro, com o desenvolvimento de um conjunto de normas e regras, que vieram regular a mobilidade humana. Os povos europeus foram grandes impulsionadores, primeiro com os Descobrimentos e, mais tarde, com o processo de colonização desses mesmos territórios. Durante o século XV até ao XVIII, a emigração tinha uma natureza religiosa e pioneira, posteriormente desenvolveu-se com um carácter contratual e coercivo (Rocha-Trindade, 1990).

No século XIX, diversos fatores[15] contribuíram para o aumento dos fluxos migratórios entre países como os Estados Unidos da América, Brasil, Canadá e Austrália, bem como alguns países dos continentes Asiático e Africano. Os países europeus contribuíram, exponencialmente para a emigração massiva em direção aos países do Novo Mundo. As conhecidas migrações transoceânicas, canal migratório que se estabeleceu no contexto da expansão colonial, distinguiam-se pela sua natureza irreversível, ou seja, migrações económicas de povoamento com carácter unidirecional (Castels, 2010, 2019; Castels, de Haas & Miller, 2014; Rocha-Trindade, 1990).

Até ao final da Segunda Guerra Mundial a Europa foi um continente, maioritariamente de emigração. Porém, importantes eventos do século XX — como a Grande Depressão, duas Guerras Mundiais, em menos de 50 anos — originaram alterações substanciais na ordem económica internacional. Posteriormente, as relações entre os Estados assumiram novas configurações, que potenciaram a regulação dos fluxos comerciais[16], monetários e financeiros[17], liberalizando mercadorias, serviços e bens, contudo, as migrações mantiveram-se sob a esfera nacional (Marques, 2006; O'Rourke & Sinnott, 2004, 2007; Rocha-Trindade, 1990).

---

[15] Como a fome, diversos conflitos e o desenvolvimento do transporte marítimo.
[16] Com a criação do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), que deu origem à Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja atuação no âmbito do comércio internacional veio promover a livre circulação de mercadorias e serviços (Marques, 2006).
[17] Com a criação do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como instituições promotoras da liberalização de capitais (Marques, 2006).

Numa Europa devastada pela Segunda Guerra Mundial e dividida ideologicamente pelo Muro de Berlim, surgiu a ideia de que uma possível unificação dos Estados europeus, com o objetivo da reconstrução, da promoção da paz, da estabilidade e da prosperidade entre as nações. A concretização do projeto da União Aduaneira entre a Bélgica, Países Baixos e o Luxemburgo (Benelux) de Paul-Henri Spaak, serviu de inspiração à construção do projeto europeu — com o objetivo de garantir a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços, dentro das suas fronteiras (Comissão Europeia, 2013).

1. Do Mercado Comum à Comunitarização das Políticas Migratórias

A constituição do Mercado Comum Europeu, com a assinatura dos Tratados de Roma em 1957[18], estabeleceu a liberdade de circulação de pessoas no espaço da Comunidade Económica Europeia (CEE), 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). O desenvolvimento do projeto europeu, associado ao Plano Marshall provocaram um elevado crescimento económico, que levou à alteração dos tradicionais fluxos migratórios, favorecendo a imigração, devido à necessidade de mão de obra adicional (Bade, 2003; Castels, de Haas, & Miller, 2014; de Haas, Vezzoli, & Villares, 2019).

Durante os anos de 1950 e de 1960, o Mercado Comum Europeu ficou marcado por dois fenómenos migratórios. Por um lado, os movimentos intrarregionais, produto da reunificação familiar e dos migrantes económicos, recrutados nos países periféricos através de acordos bilaterais. Como foram os casos da Finlândia e da Irlanda, cuja migração laboral estava dirigida a grandes centros industriais, Suécia e Reino Unido, respetivamente. Ou como, os países Mediterrâneos — Portugal, Grécia, Espanha e Sul de Itália — cuja migração laboral se dirigiu para a Alemanha, Áustria, França, Países Baixos, Bélgica e Dinamarca. Por outro lado, a imigração intercontinental resultado da descolonização, aumentou a oferta de mão de obra barata (Castels, de Haas & Miller, 2014; King, Black, Collyer, Fielding, & Skeldon, 2010).

[18] Também, denominado Tratado constitutivo da CEE.

O crescimento económico verificado no final dos anos 1960, e início dos anos 1970, originou uma mudança demográfica a Noroeste da Europa e a mão de obra diminuiu. O mesmo sucedeu com os países a Sul da Europa, o que incentivou o recrutamento de migrantes na Turquia e países do Magrebe (Marrocos, Argélia e Tunísia), bem como das ex-colónias, países como Senegal, Mali, Paquistão, Bangladesh e Caribe (de Haas, Vezzoli, & Villares, 2019).

Estes novos fluxos migratórios trouxeram outros desafios às políticas de migração dos Estados-membros. Em 1961, o Conselho da Comunidade Europeia aprovou o Regulamento nº 15 relativo às primeiras medidas para a realização da livre circulação dos trabalhadores na Comunidade. Em 1964, foi adotada a Diretiva 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. Já em 1968, foi aprovada a Diretiva 68/360/CEE relativa à supressão das restrições de deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros (European Economic Community, 1964; Jornal Oficial das Comunidades Europeias,1968).

A evolução desfavorável da economia, devido à crise petrolífera de 1973, levou grande parte dos países, do Mercado Comum Europeu, a aplicar políticas de migração mais restritivas que afetavam os nacionais dos Estados-membros (Geddes, & Scholten, 2016). Neste contexto, a Comunidade Europeia teve a necessidade de regular os direitos dos trabalhadores dos Estado-membros, em matéria de direito de permanência: a Diretiva 72/194/CEE sobre o direito dos trabalhadores que exerciam ou tivessem exercido uma atividade laboral; a Diretiva 73/148/CEE relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência, em matéria de prestação de serviços; a Diretiva 75/34/CEE relativa às atividades não assalariadas; e a Diretiva 75/35/CEE relativa à deslocação e permanência justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, de nacionais de um Estado-membro após terem exercido neste Estado uma atividade não assalariada (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1972, 1973, 1975a; 1975b).

Na década de 1980, a sul da Europa — Itália e Espanha — países, habitualmente com maior índice de emigração acabaram por verificar um aumento de chegada de imigrantes do Magrebe e da América Latina. Estes destinavam-se ao mercado de trabalho informal, impulsionado pelo crescimento económico, aumento da participação da mulher na atividade

produtiva, bem como no declínio demográfico. Durante este período consolidou-se a ideia de que as particularidades nacionais deveriam ser o elemento central da política de migração da Comunidade, o que incentivou à realização do projeto de livre circulação dos cidadãos europeus e a supressão gradual das fronteiras internas. A livre circulação tornou-se, assim, um dos elementos centrais da constituição da Comunidade Europeia (Geddes, 2013; Geddes & Scholten 2016; King & Zontini, 2000).

A celebração do Acordo Schengen em 1985, inicialmente assinado pela Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, foi o primeiro passo para a materialização da livre circulação de nacionais dos países signatários e da abolição das fronteiras internas, como tal, a base da política migratória comunitária. Este processo decorreu de forma progressiva em relação à cooperação da política migratória entre os Estados-membros da UE. Com a assinatura do Acto Único Europeu (AUE) em 1986, surgiu, então, a primeira alteração aos Tratados fundadores da Comunidade Europeia, a criação de um mercado único[19] (European Communities, 1987). Sustentado na premissa da livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, veio dar um novo impulso à política de migração da UE (Brochmann, 1999; European Communities, 2001; Lucarelli, 2021).

Porém, a política de migração manteve-se ao nível da cooperação intergovernamental, tendo como consequência diversos problemas de coordenação entre as atividades dos diferentes grupos de trabalho e dificuldades na supervisão do Parlamento Europeu. Esta situação deu origem a diversas assimetrias entre os distintos Estados-membros, já que alguns deles mantinham vínculos privilegiados com países terceiros específicos — devido à sua relação histórica com antigas possessões coloniais — acabando por promover acordos bilaterais com países de sua preferência, o que levou ao desenvolvimento de políticas migratórias diferenciadas[20] (Lucarelli, 2021; Rocha-Trindade, 1990).

Deste modo, a política migratória da Comunidade Europeia, na década de 1980, ficou marcada pelas iniciativas como os processos de reunificação familiar, migração irregular,

---

[19] Part One, Principles, Artº 8, a) "[...]*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).

[20] Veja-se o caso de Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)

refugiados e concessão de asilo político, assim como a captação de migrantes altamente qualificados. A entrada de indivíduos altamente qualificados[21], bem como os sucessivos alargamentos[22] tiveram grande influência no âmbito do controlo da migração. A política migratória deixaria de ser apenas uma questão dos países do Centro e Norte da Europa[23], alargando o seu espectro aos países do Sul, países tradicionalmente de emigrantes tornaram-se, então, grandes recetores de imigrantes. Este fenómeno despertou as instituições europeias para uma política de migração interdependente, com relação aos países terceiros (Geddes & Scholten 2016).

Com a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra fria, entre 1989 e 1990, verificou-se um aumento notável da migração e da procura de asilo, nos países europeus. Conjuntamente, com a supressão do controlo das fronteiras internas verificou-se um aumento de casos de terrorismo internacional, o que veio intensificar a necessidade de desenvolver uma política de segurança comum, com relação às fronteiras externas (Lucarelli, 2021; Geddes & Scholten, 2016).

A convergência em matérias, como a livre circulação dos cidadãos dos Estados-membros e a regulação de asilo e refugiados, impulsionou a revogação das Diretivas comuns, em matéria de migração entre nacionais dos Estados-membros. No âmbito, dos direitos de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessassem a sua atividade profissional, a Diretiva 90/365/CEE (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1990a); referente ao direito de residência de estudantes, a Diretiva 90/366/CEE (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1990b); e relacionada com o direito de residência, para nacionais dos Estados-membros que não beneficiavam desse direito por força de outras disposições (do então Direito Comunitário) e membros das respetivas famílias, a Diretiva 90/364/CEE (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1990c).

No que concerne ao asilo foi assinada em 1990, a Convenção de Dublim (97/C 254/01) que tinham como objetivo harmonizar as normativas e procedimentos entre os Estados-

[21] As chamadas migrações *brain gain* adquirem, atualmente, outras características – migração de *brain circulation*.
[22] 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.
[23] França, Alemanha, Holanda e Reino Unido.

membros, na observância dos princípios e riscos provenientes da livre circulação de pessoas. Neste sentido, a Convenção de Dublim veio fixar o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo, o que representou um marco normativo nas obrigações dos Estados-membros, perante o Direito Internacional Humanitário e para a cooperação entre o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A Convenção veio definir as categorias dos migrantes candidatos ao asilo e as condições de intercâmbio de informação, entre os Estados (Art.º 14 a Art.º 16). Esta última, abrangia informação, tanto de caracter geral sobre os países de origem, como informação pessoal sobre os requerentes de asilo, possibilitando gerar dados estatísticos referentes às chegadas. A gestão e conhecimento desta informação revelou-se útil para o desenvolvimento da política de asilo comum (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997a; Miglio, 2018; Niemann & Zaun, 2018).

A assinatura do Tratado da União Europeia (TUE) em Maastricht[24], em 1992, por doze Estados-membros[25], tinha como propósito superar o domínio económico da CEE e conferir à instituição uma unidade política, com base em três Pilares. O Pilar Comunitário abarcou o Mercado Único, a União Europeia, a União Económica e Monetária, a Política Agrícola Comum e os Fundos de Coesão. O segundo Pilar incluiu a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). O terceiro as matérias de Justiça e Assuntos Internos (JAI). Desta forma, os assuntos que diziam respeito: ao asilo; o trânsito nas fronteiras externas e o controlo das mesmas; a política de imigração; e demais aspetos relativos aos nacionais de países terceiros, foram incluídos no III Pilar ficando definido, pela primeira vez, a criação de uma política comum em matéria de asilo (Commission of the European Communities, 1992: 131-132).

No Título VI do TUE pode ler-se que a UE passaria a adotar um quadro institucional e jurídico, para a cooperação intergovernamental formal em matérias de migração, asilo e transposição das fronteiras externas. Uma postura que demarcou, por um lado, o respeito pelo núcleo tradicional da soberania nacional dos Estados-membros e, por outro, a expressa vontade da instituição em desenvolver uma política comum, sob as competências das instituições comunitárias. Apesar da expressa boa vontade dos Estados-membros, qualquer política no

[24] O Tratado de Maastricht foi assinado a 7 de fevereiro de 1992, entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.
[25] Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha e Reino Unido.

âmbito do III Pilar implicava a aprovação unânime do Conselho Europeu, de outra forma estas careciam de carácter vinculativo (Commission Of the European Communities, 1992; Niemann, 2012)

Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, a livre circulação de cidadãos europeus[26] constituiu-se como um dos pilares fundamentais da constituição da UE. Desde então, instituiu-se a liberdade de circulação, residência e atribuição de cidadania europeia aos cidadãos dos Estados-membros da UE. A livre circulação de pessoas tornou-se, assim, um direito estruturante da cidadania da União, tendo sido alcançando o tão ambicionado quadro institucional e jurídico, para a cooperação intergovernamental formal em matérias de asilo, migração e controlo das fronteiras externas (Commission of the European Communities, 1992).

Inicialmente, o TUE previa uma reforma no ano 1996, como resultado da mesma foi adotado em 1997, o Tratado de Amesterdão que instituiu a Comunidade Europeia (TCE). O objetivo passava por aumentar 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, aproximação da União com os seus cidadãos, além de se pretender reforçar novas formas de estreitar a cooperação entre os Estados-membros (Comunidades Europeias, 1997).

Esta etapa deu início à fase da comunitarização das políticas europeias, destacando-se o interesse dos Estados-membros por uma política de migração comum, muito para além do interesse nacional. O TCE foi o ponto de inflexão a partir do qual se começa a falar de uma política de migração, já que precedeu à abertura das bases legais para acondicionar as políticas comunitárias de asilo e imigração. Deste modo, as políticas que dizem respeito ao asilo e migração acabaram por ser transferidas para o Pilar Comunitário, unindo-se, assim, à livre circulação. Contudo, ficou salvaguardada a manutenção da decisão intergovernamental, por unanimidade dos Estados-membros no Conselho e simples consulta ao Parlamento Europeu, por um período de 5 anos (Comunidades Europeias, 1997).

O TCE veio contemplar a criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, ficando estabelecida uma clara relação entre a livre circulação de pessoas e o controlo dos fluxos migratórios. Consequentemente, a política migratória comum passou a abarcar outros domínios:

[26] Base jurídica da cidadania Europeia Art.º 8º (Commission of the European Communities, 1992: 15-16).

em matéria de asilo, de acordo com os padrões internacionais; imigração e proteção dos direitos de nacionais de países terceiro; definição das condições de entrada e circulação, condições de residência, onde se incluiu a reunificação familiar de cidadãos de países terceiros (alíneas I, J e K do Art.º 73º) (Carpentier, & Lebrun, 2014; Comunidades Europeias, 1997; Roldán, 2000).

Com a atribuição da competência legislativa à Comissão Europeia, em matéria de transposição de fronteiras, vistos, asilo e migração[27], a UE viu as suas instituições supranacionais reforçadas. A introdução das matérias de migração no Pilar Comunitário possibilitou a abertura para uma futura política, todavia, a necessidade de unanimidade nas decisões impediu o desenvolvimento da política de migração, podendo-se classificar como incompleta ou hibrida, já que reforçou o papel dos Estados-membros. Isto porque o Conselho da União Europeia não tinha competência para restringir os Estados-membros, mais além do que estava estabelecido nos Tratados. À época os Estados-membros recusaram negociar a sua soberania em matéria de migração, justificando às diferenças legislativas nacionais (Araújo, 2001; Balibar, 2003; Comissão das Comunidades Europeias, 2001).

1.1 Migração: Conceitos no contexto na União

Importa definir os conceitos, uma vez que permitem analisar melhor o contexto das políticas da UE, considerando que algumas das dificuldades para entender o fenómeno migratório, advêm da própria conceptualização das características pelas quais se agrupam os migrantes. As categorias estatísticas que ainda diferem entre países dificultam por vezes comparações e "essas diferenças refletem variações reais no significado social da migração em diferentes contextos" (Castels, 2019: 152). Repare-se que no âmbito internacional não existe uma definição universalmente aceite para o conceito migração.

A Organização Internacional para Migrações (OIM) conceptualiza *migração* como o movimento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, através de uma fronteira internacional (migração internacional) ou dentro de um Estado (migração interna). Esta ampla definição abrange qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente do tempo, composição ou

[27] Reino Unido, Irlanda e Dinamarca continuaram fora da comunitarização política da migração e asilo.

causas. Ou seja, abarca todas as formas de migração: voluntária, forçada, internacional, interna, de curto e longo prazo. Assim como os diferentes motivos pelos quais as pessoas migram (ou a combinação dos mesmos): económicos, condições de sobrevivência ou bem-estar; ambientais; perseguição política ou conflitos; e reunificação familiar — independentemente dos meios utilizados para migrar (legal ou ilegal). Deste modo, o termo *migração* inclui desde refugiados, pessoas deslocadas, migrantes económicos e pessoas que se deslocam com outros objetivos (International Organization for Migration (IOM) 2009: 40).

A conceptualização do termo *migrante*, num contexto global, é entendida naqueles casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo em questão, por razões de interesse pessoal e sem a intervenção de um fator externo que o force para tal. Deste modo, diz respeito àquela pessoa que se desloca para outro território ou país, com o objetivo de melhorar a suas condições materiais ou sociais (IOM, 2009: 43). No âmbito da política de asilo e migração da UE, modelo de referência para este trabalho, optou-se por utilizar como indicação os conceitos estabelecidos pela Comissão Europeia e pela Agência da Rede Europeia das Migrações (REM), no Glossário Asylum and Migration Glossary 6.0 (2018).

No contexto legal da UE e dos Estados-membros[28] considera-se *migrante* toda a pessoa que está fora do seu Estado nacional ou de que é cidadão e que estabelece residência no território de um Estado-membro da UE/AELC, por um período não inferior a 12 meses[29]. E que tenha residido anteriormente em outro Estado-membro ou em um país terceiro, independentemente das causas, voluntárias ou involuntárias, e dos meios utilizados para migrar (regular ou irregular). Este conceito não se aplica à mobilidade, quer dos cidadãos europeus, quer dos residentes dentro dos Estados-membros, embora coexistam os conceitos nacionais de migração internacional, assim como as estatísticas nacionais sobre a migração internacional (European Commission, 2018: 253).

A todos aqueles que saem do seu país de origem e que têm a intenção de permanecer em outro Estado, aplica-se o termo *emigrante*. No contexto da UE considera-se *emigrante* aquela

[28] Inclusive da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC)).
[29] O critério de "um período não inferior a 12 meses" é o idêntico ao utilizado pelas Nações Unidas, para efeitos estatísticos sobre migração internacional e censos populacionais.

pessoa que, anteriormente residia em território de um Estado-Membro da UE, deixando de ter a sua residência habitual nesse Estado (European Commission, 2018: 112). Observa-se que o termo *imigrante* se refere a 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 (European Commission, 2018: 203). O conceito *imigrante* também é comummente utilizado para se referir a nacionais de países terceiros, estes são todos aqueles indivíduos que *não são cidadãos da UE*, de acordo com a aceção do nº 1 do Art.º 20º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), mas que podem ou não estar abrangidos pelo nº 5 do Artigo 2º do Código de Fronteiras Schengen, e caso se verifique a segunda condição, não beneficiam do direito à liberdade de circulação (European Commission, 2018: 204; Jornal Oficial da União Europeia, 2016b: 77; União Europeia, 2016: 56).

Tal como na academia, a UE também tipificou os migrantes de acordo com as causas e motivos comuns que estão na origem da migração, permitindo agrupar estes segundo as suas características (Castels, 2010; Peixoto, 1998). Uma das principais características das migrações é potenciada por motivos económicos, os *migrantes económicos* são aqueles que abandonam o seu país com o objetivo de procurar melhorias materiais e meios de subsistência (e que não se inserem na categoria de refugiado) (European Commission, 2018: 109). O termo *migrante económico* também se relaciona com outros dois conceitos: o de *trabalhador convidado*, migrante económico recrutado por tempo limitado com um emprego (European Commission, 2018: 186); e o de *trabalhador migrante*, que se refere àquelas pessoas que são contratadas ou independentes, que tiveram, têm ou vão ter uma atividade remunerada em um Estado-membro do qual não são nacionais. Neste caso, a REM adotou a definição das Nações Unidas[30], dado que é a mais abrangente e comummente utilizada, além de que se encontra fundamentada, no nº 1º do Art.º 2.º da Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) (European Commission, 2018: 254; IOM, 2009: 73; Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2003)

[30] Que utiliza a definição da OECD (2003), um trabalhador migrante refere-se a um estrangeiro admitido pelo Estado recetor, com o objetivo específico de aí exercer uma atividade económica, cujo tempo de permanência é geralmente restrito, assim como o tipo de emprego.

Existe a categoria dos *trabalhadores temporários*, que são aquele tipo de migrantes que mudam para um país que não é a sua residência habitual, por um período de pelo menos três meses, mas menos de um ano (12 meses), ou seja, a intenção de permanência é de curta duração (European Commission, 2018: 353). Esta categoria também está associada à *migração circular ou temporal,* como é o caso dos trabalhadores sazonais, uma vez que a motivação específica é realizar um trabalho temporal, prevendo-se o regresso ao seu país de origem (European Commission, 2018: 377).

Os *migrantes altamente qualificados*, num contexto global, encontram-se classificados de acordo com a categoria profissional, conforme o documento *International Standard Classification of Occupations* (ISCO-88) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1988), cuja mobilidade no mercado de trabalho se dá no âmbito de empresas transnacionais e organizações internacionais, ou que procuram emprego nos mercados de trabalho internacionais. Em alguns Estados-Membros existe uma distinção entre *altamente qualificados,* que se refere àquelas pessoas que possuem uma competência adequada, específica e necessária, conforme comprovação de habilitações académicas ou de larga experiência; e *altamente qualificado*, referindo-se apenas à competência adequada e específica, conforme comprovação de habilitações do ensino superior. Outra discrepância entre os Estados-membros é o que se entende por *nacional altamente qualificado* e *nacional de um país terceiro qualificado*, que se sustenta em critérios nacionais e necessidades do mercado de trabalho interno (European Commission, 2018).

No contexto da UE, os termos *altamente qualificados* e *altamente qualificado* são considerados intercambiáveis[31] e referem-se a um nacional de país terceiro que procura ou tem emprego[32] em um Estado-Membro, possui a competência adequada e específica exigida, conforme comprovado por qualificações profissionais elevadas (European Commission, 2018: 190). Outra caracterização muito específica, incide na mobilidade de longa duração atribuída normalmente a investigadores nacionais de países terceiros, autorizados a permanecer mais de

[31] Principalmente, para efeitos estatísticos.
[32] 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.

180 dias, em um Estado-membro ou em vários, a fim de realizar trabalho científico (European Commission, 2018: 243).

No que concerne, à categoria de *migrantes permanentes*, esta abrange todo o 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, que cumpre com as medidas de integração, não se apresentando como uma ameaça para a segurança e ordem pública (European Commission, 2018: 244). Os *migrantes por reunificação familiar* dizem respeito a todas as pessoas que se reúnam a um familiar que reside legalmente num Estado-membro (European Commission, 2018: 157, 159, 161).

Os *migrantes irregulares* (comummente, chamados de ilegais[33], clandestinos, não autorizados ou sem documentos), refere-se a 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 em situação de permanência irregular. Num âmbito mais amplo é todo aquele indivíduo que devido à entrada ilegal, sem documentos válidos ou portador de documentos falsos inclusive, por expiração da situação jurídica para permanência ou residência, não reúne as condições necessárias para a permanência legal num Estado-membro (European Commission, 2018: 226).

Os *refugiados,* no contexto global, estão abrangidos pela normatividade do Direito Internacional Humanitário. No âmbito da UE, o conceito refere-se a 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 encontre fora do seu país de nacionalidade e não se possa valer da sua proteção. Esta categoria também se relaciona com a chamada *migração forçada*, dado que inclui ameaças à vida e aos meios de subsistência, que podem decorrer de causas naturais ou provocadas pelo homem (como são os conflitos bélicos, desastres químicos ou nucleares, falta de projetos de desenvolvimento e

[33] O termo ilegal refere-se ao estatuto ou processo e não à pessoa.

pobreza). Contudo, para obter o estatuto de refugiado, o indivíduo tem de passar por um processo como *requerente de asilo* (European Commission, 2018: 37, 168, 310).

No caso dos refugiados uma das formas de proteção concedida é o asilo, previsto no Direito Internacional, fundamentado na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque, Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1967, com base no princípio da não-repulsão. A UE ao longo das últimas décadas desenvolveu outros mecanismos de proteção, assim como outras bases jurídicas, que pertencem ao marco legal de proteção internacional do Sistema de Asilo Comum Europeu (SECA). Por exemplo, no caso dos refugiados reinstalados, o conceito não se encontra uniformizado entre os diversos Estados-membros, mas entende-se como aquelas pessoas que são reinstaladas ao abrigo dos programas da UE, por um determinado tempo, em um dado Estado-membro (European Commission, 2018: 325). No entanto, o Pacto Global para os Refugiados veio evidenciar a importância dos programas de reinstalação permanente (United Nations, 2018c). O objetivo da proteção internacional europeia é garantir o tratamento justo e humano dos refugiados, além de procurar harmonizar os sistemas de asilo dos vários Estados-membros (European Commission, 2018).

1.2 Os Programas Comunitários de Asilo e Migração

Durante a orientação comunitária da UE as posturas políticas das instituições da União, com relação ao desenvolvimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça foram apresentadas em forma de Programas, com as devidas diretrizes estratégicas, com o objetivo de guiar os Estados-membros no planeamento legislativo e operacional, em matéria de asilo e migração.

1.2.1 O Conselho de Tampere

Com o objetivo de consolidar o projeto político do Tratado de Amesterdão — o desenvolvimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, sustentado nos direitos humanos, nas instituições democráticas e no primado do direito — realizou-se em outubro de

1999, o Conselho de Tampere para debater os interesses comuns. Em matéria de liberdade, a atenção centrou-se sobre a livre circulação, a cidadania europeia, a proteção dos direitos fundamentais e a promoção da integração de nacionais de países terceiros. No âmbito da segurança evidenciou-se a necessária cooperação e solidariedade entre os Estados-membros, no combate contra todas as formas de crime organizado: à imigração ilegal, ao tráfico de seres humanos, ao tráfico de droga e ao terrorismo transnacional. No que diz respeito ao espaço de justiça focou-se na garantia de acesso igual à justiça dos cidadãos europeus e na cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-membros (Parlamento Europeu, 1999). Em matéria de asilo e migração o Conselho Europeu estabeleceu quatro Resoluções.

Primeira, contemplava a necessidade de estabelecer parcerias com os países de origem e trânsito, com o objetivo desenvolver uma política de abordagem global das migrações e, assim, implicar os Estados-membros na política externa da UE. A principal linha de orientação era promover as relações regionais através dos Programas de Proteção Regional (PPR) [34], com os países a Sul do Mediterrâneo (Parlamento Europeu, 1999).

Segunda, a criação do SECA, resultado das recomendações do Grupo de Alto Nível Asilo e Migração. Neste ponto ficou acordado a importância da adoção de um sistema comum, sustentado na aplicação integral e abrangente da Convenção de Genebra, incindindo especificamente no princípio da não-repulsão para com os requerentes de asilo. Considerou-se também que este sistema deveria ter em conta as experiências e conhecimento das organizações internacionais, através da cooperação institucional com o ACNUR. Neste sentido, a implementação de tal sistema implicaria a criação de um fundo de ajuda aos refugiados, tendo para isso o Conselho Europeu apelado à solidariedade dos Estados-membros (Comissão das Comunidades Europeias, 2000; Parlamento Europeu, 1999).

O Conselho Europeu destacou que a aplicação de um sistema de asilo comum deveria incidir na execução de normas comuns entre os Estados-membros, com o objetivo de realizar um processo de asilo equitativo e eficaz, além da necessária definição funcional e clara do

[34] As orientações abarcavam o combate à pobreza, a melhoria das condições de vida e a criação de oportunidades de emprego. Mas também, a consolidação dos Estados democráticos, prevenindo conflitos e garantindo o respeito pelos direitos humanos, com especial enfoque das minorias, mulheres e crianças. O Conselho considerou que tais objetivos constituíam um elemento fundamental para o êxito da política de asilo e migração, tendo em vista a promoção do codesenvolvimento (Parlamento Europeu, 1999).

Estado responsável pela análise do pedido de asilo. Neste âmbito foi solicitado aos Estados-membros a devida contribuição para a conclusão do sistema de comparação de impressões digitais, para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublim, o "European Asylum Dactyloscopy Database" (EURODAC) (Parlamento Europeu, 1999).

Terceira, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no espaço europeu, através da atribuição de estatuto jurídico aproximado ao dos nacionais dos Estados-membros. Ou seja, o direito de residência, de acesso ao ensino e de trabalhar por conta própria ou de outrem, bem como o direito à não discriminação. Neste sentido, foi discutida a necessidade de implementar um plano de ação contra o racismo e xenofobia. Matéria que levou os Estados-membros a assumir o compromisso de desenvolver uma política de integração mais coesa, assegurando direitos e obrigações equivalentes às dos seus cidadãos[35]. Como consequência reforçou-se o papel do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia[36], com a função de estudar e analisar os fenómenos relacionados com a xenofobia, racismo e antissemitismo. Destacou-se a importância de aproximar as legislações nacionais sobre as condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros, tendo em conta as necessidades económicas e demográficas da União, assim como dos países de origem (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997b; Parlamento Europeu, 1999).

Quarta, e última resolução do Conselho Europeu de Tampere, evidenciou a necessidade de uma cooperação mais estreita entre Estados-membros, países de origem e de trânsito, para o combate à imigração irregular. Considerou-se que uma gestão eficaz dependia da implementação de normativas sancionatórias, de forma severa às atividades de tráfico de seres humanos e à exploração económica dos mesmos, bem como desenvolver a cooperação com a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL), para detetar e desmantelar estas redes criminosas (Parlamento Europeu, 1999).

Ficou a menção que a integração do Acervo Schengen na Comunidade Europeia, implicaria que os países candidatos deveriam aceitar plenamente a normativa e as medidas dela

---

[35] Porém, em matéria de cidadania, o Conselho ficou de apresentar uma proposta, para os residentes nacionais de países terceiros detentores de autorizações de residência prolongada (Parlamento Europeu, 1999).

[36] Criado em 1997, pelo Regulamento (CE) nº 1035/97, recolhia informação através da Rede Europeia sobre o Racismo e a Xenofobia, cooperando com as organizações dos Estados-membros, internacionais, governamentais ou não governamentais (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997b)

decorrentes. Isto porque, o desenvolvimento de um controlo mais eficaz nas fronteiras externas, dependia de melhores meios tecnológicos e da formação dos recursos humanos, através da cooperação entre os Estados-membros. Anunciaram ainda o compromisso de definir as regras de readmissão de acordo com as competências que o Tratado de Amesterdão atribuiu à Comunidade, entre países ou grupos de países terceiros (Parlamento Europeu, 1999).

Em suma, o Conselho de Tampere (1999-2004), veio impulsionar o desenvolvimento de uma política da União, no domínio da Justiça e Assuntos Internos, fundando os alicerces para o SECA e a harmonização do controlo nas fronteiras, através de maior cooperação policial e judicial entre Estados-membros (com base no reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais) (Parlamento Europeu, 1999). No entanto, os tão ambicionados programas de parcerias, com a finalidade de construir uma região geopolítica, para uma gestão estratégica da migração revelaram resultados aleatórios e até contraditórios. As causas destas limitações subsistiram, primeiro, na orientação uniforme dos programas para uma região muito heterogénea; segundo, devido à dificuldade das instituições europeias em supervisionar demasiados projetos, tanto com instituições governamentais, como com Organizações da Sociedade Civil (OSC) (Collyer, 2016; Luque, 2000).

Consequentemente, em 2000, a Comissão Europeia emitiu um comunicado sobre a necessidade de elaborar programas de ação com países específicos, considerando que a política de migração deveria desenvolver-se em harmonia com os objetivos da integração e dos valores Europeus. Estes planos deveriam contemplar três orientações: o impacto nos países de acolhimento e nos próprios imigrantes; a cooperação e desenvolvimento, considerando as especificidades dos países emissores — aspetos demográficos, económicos, políticos, sociais e de direitos humanos que se encontram na origem dos fluxos migratórios; e o papel fundamental que o imigrante tem na promoção e cooperação no desenvolvimento dos países de origem (Comissão das Comunidades Europeias, 2000).

1.2.2 O Programa da Haia

Na sequência dos trabalhos resultantes do Conselho de Tampere e já sob a execução estratégica de Lisboa, o Conselho Europeu aprovou em novembro de 2004, o Programa da Haia.

O objetivo passou por estabelecer as prioridades para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e implementar um sistema europeu comum de asilo, por um período de cinco anos, sustentado nos princípios da "subsidiariedade, proporcionalidade e solidariedade" e pelo respeito dos direitos fundamentais (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a: 2). Decorrente do Conselho de Salónica, em 2003, o Programa de Haia também procurou definir estratégias mais eficazes na luta contra o crime organizado transfronteiriço, tendo em conta que qualquer ação comum deveria preservar a segurança nacional dos Estados-membros e da União, além de incentivar o recurso ao potencial da EUROPOL e da Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (EUROJUST) (Comissão das Comunidades Europeias, 2003a).

Dando seguimento à primeira fase do SECA, o Conselho Europeu recomendou aos Estados-membros a aplicação dos instrumentos jurídicos, adotados no Conselho de Tampere, e a sua consequente avaliação. Procurando assim avançar para a segunda fase do sistema de asilo, através de: um procedimento harmonizado; uma diretiva relativa ao estatuto de residente de longa duração; e, uma uniformização do estatuto de refugiado. Consequentemente, o reforço do Fundo Europeu para os Refugiados para apoiar a cooperação operacional em matéria de asilo (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a).

Ao reconhecer que a migração desempenhava um papel importante para economia Europeia, a Comissão comprometeu-se em apresentar até 2005, o Plano de Acção sobre a Migração Legal, com o objetivo de definir os procedimentos de admissão e, assim, responder às necessidades de mão de obra migrante no mercado de trabalho europeu. O Plano de Acção previa uma Diretiva-quadro genérica para aproximar as legislações nacionais, sobre o estatuto de residente, fixando as condições de permanência[37] e o estatuto de residentes de longa duração. Além de outras quatro diretivas complementares relativas: às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros; para trabalhadores altamente qualificados; trabalhadores sazonais, profissionais transferidos por empresas; e profissionais em estágios remunerados (Comissão das Comunidades Europeias, 2005a).

[37] De modo, a garantir direitos a todos os nacionais de países terceiros, com um emprego legal e que tivessem residido ininterruptamente durante cinco anos em território de um Estado-membro.

A publicação do "Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica" tinha como propósito lançar o debate sobre o tipo de normas comunitárias adequadas para regulamentar os critérios de admissão dos migrantes económicos. Para isso, foi organizada uma audição pública com todas as partes interessadas — as instituições da UE, os Estados-membros e a sociedade civil — de modo a determinar as opções legislativas[38], estabelecer definições, critérios e procedimentos comuns, ficando os Estados-membros responsáveis por determinar as necessidades específicas dos seus mercados de trabalho (Comissão das Comunidades Europeias, 2005b).

O Programa de Haia salientou que a imigração económica é indissociável de medidas de integração, até porque "é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-Membros" (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a: 4). A integração devia orientar-se pela interação e diálogo intercultural, entre todos os membros da sociedade, já que o objetivo passava por melhorar a compreensão mútua e evitar a exclusão social. Consequentemente, em 2005, a Comissão Europeia apresentou um programa para a integração dos imigrantes, a "Agenda Comum para a Integração – Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros". O documento contemplava as seguintes propostas: adoção de uma estratégia-quadro de combate à discriminação; a promoção da igualdade de oportunidades para todos, de forma a suprimir as barreiras estruturais com que se defrontam os migrantes[39]; e a aplicação de novos instrumentos de solidariedade, através da disponibilização de recursos financeiros[40] a partir de 2007 (Comissão das Comunidades Europeias, 2005c; Jornal Oficial da União Europeia, 2005a).

---

[38] Opção entre uma abordagem horizontal, para regular as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros que exercem trabalho assalariado; propostas legislativas setoriais para trabalhadores sazonais, transferidos dentro da empresa ou com qualificações específicas; e um procedimento comum acelerado para admissão de migrantes em caso de carência de mão de obra ou de qualificações específicas (Comissão das Comunidades Europeias, 2005b: 5-6).

[39] Principalmente, as minorias étnicas e outros grupos vulneráveis. Esta Agenda apresentou, como iniciativas de sensibilização, consagrar o ano de 2007, como Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos e o ano de 2008, como Ano Europeu do Diálogo Intercultural.

[40] A criação do Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, complementado pelo Fundo Social Europeu (FSE) para o reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas, tal como a estratégia da iniciativa comunitária EQUAL, para prevenção da discriminação de migrantes no mercado de trabalho e também a utilização do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para apoio de algumas medidas de integração (Comissão das Comunidades Europeias, 2005c).

O Programa de Haia definiu que a gestão dos fluxos migratórios, dependia do desenvolvimento de uma "política coordenada em matéria de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas" (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a: 1). Em matéria da imigração irregular, o Conselho incitou os Estados-membros a reduzir a "economia informal e o emprego ilegal", dado que estes poderiam funcionar como fatores instigadores da imigração ilegal (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a:4).

O Conselho Europeu, dando seguimento aos trabalhos do Conselho de Tampere e do Programa da Haia, em matéria de parcerias com os países de origem, evidenciou a necessidade de recorrer a instrumentos de apoio e, assim, fundamentar a Política Europeia de Vizinhança (PEV)[41]. Incidindo, tanto nas migrações circulares e de retorno, de readmissão e do regresso de migrantes, como no combate às causas da imigração ilegal (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a)

Posteriormente, a Comissão emitiu a comunicação sobre as "Acções Prioritárias em Resposta aos Desafios das Migrações" e adotou o programa "Abordagem Global das Migrações: Acções Prioritárias Centradas na África e no Mediterrâneo". Esta iniciativa permitiu desenvolver e ampliar diversos programas, que foram incluídos no programa de "Solidariedade e gestão dos fluxos migratório", passando a disponibilizar de diversos fundos: 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); e Programa de Assistência Técnica e Financeira a Países Terceiros em Matéria de Migração e Asilo (AENEAS) (Comissão das Comunidades Europeias, 2003b; Conselho da União Europeia, 2005).

No final do ano de 2005, o Conselho Europeu de Bruxelas acabou por definir novos objetivos para a gestão da dimensão externa do asilo e da migração, através de diversas parcerias com países terceiros: aumentando cooperação operacional, principalmente na gestão das fronteiras externas; fomentando o diálogo político entre a UE e a União Africana; apoiando os

[41] Comunicação da Comissão sobre a Europa alargada e os países vizinhos de 2003, proposta cujo objetivo procurava "desenvolver uma zona de prosperidade e de boa vizinhança - um "círculo de amigos" - com os quais mantenha relações pacíficas e de estreita cooperação" (Comissão das Comunidades Europeias, 2003b: 4)

países vizinhos, principalmente Marrocos, Argélia e Líbia; e intensificando a ajuda financeira, em especial na África subsariana, com o objetivo de solucionar as causas profundas das migrações ilegais (Conselho da União Europeia, 2005).

Outro desenvolvimento importante do Programa da Haia foi o reforço do papel da Rede Europeia das Migrações (REM), cuja fase preparatória já tinha iniciado em 2002. A REM surgiu da necessidade de recolher informação objetiva, fiável e comparável sobre as migrações e asilo, para posterior análise e partilha de resultados, no sistema de intercâmbio de informações (Comissão das Comunidades Europeias, 2005d). A Agência foi formalmente criada por Decisão do Conselho em 2008, e veio permitir conhecer melhor a realidade do fenómeno das migrações, facilitando, assim, a toma de decisão política esclarecida (Jornal Oficial da União Europeia, 2008a).

Em suma, a maioria das medidas implementadas pelo Programa da Haia, entre 2004 e 2009, tiveram um impacto a médio e longo prazo. Por um lado, devido à vigência das decisões políticas, que se mantinham no âmbito do III Pilar[42], o que resultou num progresso limitado e desigual entre os diversos Estados-membros (Blade, 2003; Carpentier & Lebrun, 2014). Por outro lado, a implementação da Abordagem Global das Migrações pela Comissão Europeia veio dimensionar a estratégia geral da política externa da União com os países terceiros. Das quatro[43] principais linhas de orientação, destacou-se a relevância de potencializar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento (Conselho da União Europeia, 2005). Tanto que o Conselho Europeu reconheceu:

> a importância de atacar as causas que estão na origem das migrações, por exemplo 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.
>
> (Comissão Europeia, 2005: 3)

[42] Que não implicava a obrigatoriedade da transposição dos instrumentos legislativos pelos Estados-membros.
[43] As outras três: a migração legal e mobilidade; a migração irregular e tráfico de seres humanos; e a proteção internacional e política de asilo.

1.2.3 O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo

De acordo com os progressos obtidos[44] o Conselho Europeu em 2008, procurou dar um novo impulso ao desenvolvimento do quadro jurídico da política de asilo e migração, tendo em conta o interesse da UE e as necessidades específicas de cada Estado-membro, estabelecendo, então, cinco compromissos através do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo em 2010, que sucedeu ao Programa da Haia.

O primeiro compromisso dizia respeito à organização da migração legal, estabelecendo que esta decorre de acordo com necessidades e capacidades de acolhimento de cada Estado-membro. Os Estados deveriam promover políticas de integração que refletissem os direitos dos migrantes, o respeito pelas identidades nacionais e os valores fundamentais da UE, considerando a luta contra a discriminação. Verificou-se a necessidade de regular a imigração de reunificação familiar, tendo em conta a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Reforçar os procedimentos para atrair trabalhadores altamente qualificados, estudantes e investigadores, mas incentivando à migração temporária e circular (Conselho da União Europeia, 2008; Council of Europe, 1953).

O segundo compromisso focou-se na luta contra a imigração ilegal, no âmbito da Abordagem Global das Migrações, tendo sido reafirmada a necessidade de os Estados-membros cooperarem com os países de origem e trânsito. Em matéria do retorno de nacionais de países terceiros, na luta contra as redes criminosas de tráfico de seres humanos, através da cooperação policial e judicial. No que concerne ao retorno dos nacionais dos países terceiros em situação irregular deveria assegurar-se que este se realizaria através dos instrumentos comunitários. Por um lado, devido aos dispositivos de ajuda para o retorno voluntário e, por outro, em observância do direito e do respeito pela dignidade dos indivíduos (Conselho da União Europeia, 2008).

O terceiro compromisso tinha como propósito reforçar o controlo das fronteiras. Considerando que a cada Estado-membro lhe incumbem o controlo das suas fronteiras externas, que esse controlo permite o acesso a um espaço comum de livre circulação, todos os Estados-

[44] No Conselho de Tampere e do Programa da Haia, no âmbito da aplicação das normas mínimas comuns para o asilo e migração; a Abordagem Global das Migrações, considerando as parcerias entre países de origem, trânsito e destino; e o consequente, alargamento do espaço Schengen.

membros tornam-se corresponsáveis por essas fronteiras. Neste sentido, e para assegurar um controlo mais eficaz das fronteiras externas, os Estados foram incentivados a adotar o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), assim como a reforçar a cooperação entre consulados. Ficou estabelecido o reforço dos meios da FRONTEX para levar a cabo as operações necessárias, além do uso de novas tecnologias que possibilitassem a interoperabilidade dos sistemas, com o intuito de realizar uma gestão integrada e eficaz das fronteiras externas (Conselho da União Europeia, 2008).

No que concerne ao quarto compromisso, concentrou-se na edificação do SECA devido às disparidades verificadas entre os Estados-membros. A finalidade era apresentar um nível de proteção mais elevado, mas o reforço das fronteiras não deveria impedir o acesso ao sistema de proteção. Estabeleceu-se assim a implementação de um gabinete de apoio (que deu origem em 2010, ao Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO)) e criar um procedimento de asilo único, com garantias comuns e estatutos uniformes de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária.

Nos casos de maior afluxo de requerentes de asilo ficaram previstas três medidas: o apoio, tanto de meios humanos, como financeiros sob o princípio de solidariedade; a possibilidade de repartição dos beneficiários de proteção internacional pelos demais Estados-membros; e a cooperação com a ACNUR. Esta última orientava-se ao apoio para a reinstalação das pessoas colocadas sob proteção em território da UE, e no desenvolvimento de propostas de cooperação com países terceiros, para reforçar os seus sistemas de proteção (Conselho da União Europeia, 2008; Jornal Oficial da União Europeia, 2010a).

Quanto ao quinto compromisso, a objetivo passava por consolidar o programa da Abordagem Global das Migrações[45] considerando que este contemplava um enfoque integral: a organização da migração legal; a luta contra a imigração ilegal; e as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento, em benefício dos países envolvidos e dos próprios migrantes. Nesta conjuntura o Conselho incitou os Estados-membros a facilitar aos nacionais dos países parceiros (de Leste e a Sul da Europa) a imigração legal (preferencialmente, migração temporária ou

[45] O programa Abordagem Global das Migrações inspirou a realização das Conferências Euro-Africanas de Rabat e Trípoli em 2006, e a Cimeira Euro-Africana de Lisboa em 2007.

circular), permitindo a esses migrantes adquirir formação, experiência profissional e enviar remessas para os países de origem. Por um lado, promoveu-se o avanço das políticas migratórias e de desenvolvimento, de forma a beneficiar os migrantes e as regiões de origem. Por outro lado, estimulou-se as relações externas entre os Estados-membros, a UE e os países terceiros gerando uma parceria global, tanto com os países de origem, como com os países de trânsito (Conselho da União Europeia, 2008).

O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo deveria ter sido a base do programa que substituiria o Programa da Haia. Porém, os avanços para alcançar uma política de asilo comum foram escassos. A conjuntura a partir de 2007, com a instabilidade política vivida no Norte da África e no Médio Oriente, conjuntamente com a pobreza e os conflitos resultaram num fluxo de requerentes de asilo superior a 200 mil, provenientes do Iraque, Síria, Turquia, Líbia, África Subsaariana, Eritreia e Afeganistão à procura de proteção na UE (Eurostat, 2017). Apesar da Abordagem Global das Migrações ter como objetivo o diálogo e a criação de parcerias com países terceiros, sustentadas no interesse mútuo, o que se verificou foi o aumento da securitização das fronteiras (Collyer, 2016; Léonard & Kaunert, 2016).

2. O Desenvolvimento da Política Europeia de Asilo e Migração

2.1 O Tratado de Lisboa

A assinatura do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2007, conferiu à UE personalidade jurídica própria, entrando em vigor a 1 de dezembro de 2009. Com o novo Tratado constitutivo terminou a, então, Comunidade Europeia, tendo sido alterado o Tratado da União Europeia e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, passando a designar-se por Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Apesar de não ter sido possível consagrar, formalmente o primado do Direito da União Europeia sobre o direito nacional, o Tratado de Lisboa veio alterar a forma como a União passou a exercer os seus novos e atuais poderes partilhados (União Europeia, 2016). Verificou-se, então, a criação de uma nova estrutura institucional, em matéria da política de asilo e migração da UE e alterações no processo de decisão, o veio permitir um maior controlo parlamentar e "responsabilidade democrática" (Niemann, 2012: 227).

O funcionamento da União tem por base a democracia representativa**,** consubstanciada nos princípios democráticos[46], conforme o Art.º 10º (União Europeia, 2016: 10). A UE fundamentou os seus valores de respeito pela dignidade humana, de liberdade, de democracia, de igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros configurando, assim, uma sociedade em que prevalece o pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

No respeito pela soberania dos Estados-membros a União passou a reger-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (Art.º 5º). Nos domínios em que a UE não tem competência exclusiva, estes princípios têm como propósito proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros[47], mas também em legitimar a intervenção da União, tanto ao nível central, regional e local (no nº 5º do Art.º 5º) (União Europeia, 2016:18). Em matéria de repartição de competências, entre a UE e os Estados-membros, o Tratado de Lisboa veio aplicar reformas significativas, com o processo de codecisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho[48], sobre a forma de funcionamento das instituições europeias e da política interna e externa da UE. Deste modo, os poderes legislativos do Parlamento Europeu e do Conselho foram equiparados, as decisões de medidas em novos domínios políticos foram alargadas, além da plena competência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)[49] (União Europeia, 2016).

No que concerne aos poderes da União ficaram definidas três tipos de competências, conforme disposto no "Título I - As Categorias e os Domínios de Competências da União" do TFUE. A competência exclusiva mencionada no Art.º 2º ao abrigo da qual "só a União pode legislar"[50], sendo da responsabilidade dos Estados-Membros a aplicação da lei (União Europeia, 2016: 50). A competência partilhada referida no Art.º 4º, nos termos do qual os Estados-Membros podem aprovar medidas juridicamente vinculativas, caso a União não o faça, que

---

[46] Título II – Disposições Relativas aos Princípios Democráticos (União Europeia 2016: 20-12).
[47] Veio reforçar a inclusão dos parlamentos nacionais no processo de decisão.
[48] O processo de codecisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht e ampliado pelo Tratado de Amesterdão.
[49] Declaração 17 sobre o primado do direito comunitário, onde se inclui o Tribunal de Justiça da União Europeia (União Europeia, 2016: 346).
[50] O Art.º 3º do TFUE refere as matérias de competência exclusiva (União Europeia, 2016: 51).

abarca o "Espaço de liberdade, segurança e justiça" (União Europeia, 2016: 52). E a competência de apoio e coordenação conforme os Art.º 5º e Art.º 6º, com base nos quais a UE pode adotar medidas para apoiar ou complementar as políticas dos Estados-Membros (União Europeia, 2016: 52-53).

O Tratado de Lisboa veio consagrar a União como um espaço de liberdade (nº 2º do Art.º 3º):

> que proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno
>
> (União Europeia, 2016: 17)

Devido ao mercado interno, que compreende um espaço sem fronteiras internas, o Tratado de Lisboa assegurou a livre circulação de pessoas (nº 2º do Art.º 26º) (União Europeia, 2016: 59) e a livre circulação dos trabalhadores (Art.º 45º) (União Europeia, 2016: 65).

No que diz respeito às políticas relativas aos controlos nas fronteiras, asilo e migração, o Tratado de Lisboa veio assegurar a ausência do controlo das fronteiras internas e o controlo das fronteiras externas, considerando que as normativas passaram a processo deliberativo ordinário. No entanto, o Tratado manteve, no âmbito da política de controlo de fronteiras, asilo e imigração, salvaguardada a competência dos Estados-membros no que respeita à definição geográfica das respetivas fronteiras, conforme o Direito Internacional (nº 4º do Art.º 77º). Do mesmo modo que deixou reservado aos Estados-membros a definição do volume de admissão de nacionais de países terceiros (nº 5º do Art.º 79º) (União Europeia, 2016: 75-78).

Em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, além da aplicação do estatuto uniforme de asilo, destacou-se a possibilidade de intervenção do Conselho Europeu, em situações de emergência, caso um ou mais Estados-membros se vissem confrontados com um súbito afluxo de nacionais de países terceiros (nº 3º do Art.º 78º). No que diz respeito ao combate da imigração irregular e do tráfico de seres humanos incluiu-se a necessidade de dar especial atenção aos grupos de risco, mulheres e crianças (alínea d) do nº 2º do Art.º 79º) (União Europeia, 2016: 76-78). Em relação à ação externa, a UE comprometeu-se a desenvolver uma política de cooperação para o desenvolvimento com países terceiros sob a égide da

solidariedade, no sentido de realizar ações para erradicar a pobreza e prestar ajuda humanitária às populações de países terceiros, vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana (Art.º 208º) (União Europeia, 2016: 141)

A competência partilhada no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (alínea j) do nº 2º do Art.º 4º), cuja matéria de cooperação policial, judicial e penal constava do III Pilar, acabou por ser transferida para o I Pilar. Situação que implicou que os atos jurídicos ficaram sujeitos ao processo legislativo ordinário (maioria qualificada e codecisão), salvo disposição contrária, utilizando para isso os instrumentos jurídicos da União do método dito comunitário (Regulamentos, Diretivas e Decisões). Nos domínios não abrangidos pelas competências exclusivas da UE, esta pode instituir a cooperação reforçada entre pelo menos nove Estados-Membros, com a necessária a autorização do Conselho e aprovação do Parlamento Europeu. Em matéria da PESC ficou definida a necessária unanimidade (Art.º 42º a 46º) (União Europeia, 2016: 38-41).

O Tratado de Lisboa veio ainda definir novas disposições relativas ao funcionamento das instituições da União, das quais apenas se menciona as mais importantes, em matéria legislativa e judicial para a política de asilo e migração:

a) O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu passou a exercer a função legislativa e orçamental, conjuntamente com o Conselho, acumulando as funções de controlo político e consultivas, estabelecidas no Tratado. Por iniciativa e aprovação do Parlamento Europeu, o Conselho Europeu adota por unanimidade a decisão que determine a composição do mesmo, sendo este órgão representado por 751 cidadãos da União, cuja elegibilidade é realizada por sufrágio universal direto, livre e secreto, com um mandato de cinco anos. O Parlamento Europeu tem ainda a competência de eleger o Presidente da Comissão e de aprovar a Comissão, enquanto colégio de comissários (Art.º 14º) (União Europeia, 2016: 22-23).

Neste sentido, os poderes legislativos do Parlamento Europeu foram ampliados por via do novo processo legislativo ordinário, substituindo o anterior processo de codecisão. O processo legislativo ordinário passou a ser aplicado a setenta e três matérias políticas. O procedimento de parecer favorável manteve-se sob a forma de aprovação e o processo de

consulta permaneceu inalterado. No âmbito do novo processo orçamental foi criada a paridade total entre o Parlamento Europeu e o Conselho, para aprovação do orçamento anual e do quadro financeiro plurianual (Título II, Disposições Financeiras, Art.º 310º até ao Art.º 316º do TFUE) (União Europeia, 2016: 181-185).

b) O Conselho

O Conselho é a instituição que junto ao Parlamento Europeu tem a função legislativa e orçamental, além de definir políticas e de coordenar, em conformidade, as condições estabelecidas nos Tratados. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o Governo de cada Estado-membro e exercer o direito de voto, que manteve o princípio de dupla maioria — de cidadãos e de Estados-membros — até 1 de novembro de 2014. A partir de supra data, o Tratado estabelecia que o Conselho deliberaria por maioria qualificada, pelo menos 55% dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, sendo que estes deviam representar no mínimo 65% da população da União (salvo disposição contrária aos Tratados). Já o bloqueio de uma proposta legislativa obriga ao voto de pelo menos quatro Estados-Membros, de outra forma considera-se alcançada a maioria qualificada (nº 4º do Art.º 16º) (União Europeia, 2016: 24). O Tratado previa ainda um regime transitório para aplicação da maioria qualificada até de 31 de março de 2017, podendo os Estados-membros optar pela votação anterior a novembro de 2014. As disposições quanto à definição de maioria qualificada constam do Protocolo nº 36, Relativo à Disposições Transitórias (União Europeia, 2016: 321-323; 2018).

c) O Conselho Europeu

O Conselho Europeu não exerce funções legislativas, mas é responsável por definir as orientações e prioridades políticas, necessárias ao desenvolvimento da União, cujas decisões devem ser tomadas por consenso, salvo disposição contrária nos Tratados. O Conselho Europeu é constituído pelo seu próprio Presidente[51] (eleito por maioria qualificada), pelo Presidente da Comissão e pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros. O Presidente do

[51] Que passou a ter um mandato de 30 meses, substituindo a rotação semestral.

Conselho Europeu representa a UE ao nível externo, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, este por sua vez é nomeado pelo Conselho Europeu de acordo com o Presidente da Comissão (Art.º 15º e Art.º 18º) (União Europeia, 2016: 23-24, 26-27; 2018).

d) A Comissão Europeia

A Comissão Europeia tem a competência de promover os interesses da instituição e tomar as medidas adequadas, exercendo funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com os Tratados (Art.º 17º). Cabe à Comissão a função de vigiar a aplicação dos Tratados, assim como o funcionamento das instituições, além de controlar a aplicação do Direito da União Europeia, sob a fiscalização do TJUE. A Comissão tem ainda a função de executar o orçamento e gerir os programas da UE, tais como a programação anual e plurianual (cujo objetivo é estabelecer acordos interinstitucionais). A Comissão é constituída pelo seu Presidente, um Alto Representante da União para os Negócios e a Política de Segurança (que é um dos Vice-presidentes) e um nacional de cada Estado-membro, com um mandando de cinco anos. Com o Tratado de Lisboa a legitimidade política do Presidente da Comissão foi reforçada, já que passou a ser eleito tendo em consideração os resultados das eleições europeias, este é o responsável pela organização interna do colégio de Comissários[52] (nº 6 do Art.º 17º) (União Europeia, 2016: 25-26).

e) O Tribunal de Justiça da União Europeia

O Tribunal de Justiça da União Europeia passou a ser dotado de personalidade jurídica com o Tratado de Lisboa, tornando-se o garante do Direito da União Europeia, tanto na interpretação, como na aplicação dos Tratados, e a sua jurisdição estende-se a todas as atividades da UE. O Tribunal de Justiça da União é composto por um juiz de cada Estado-membro e assistido por advogados gerais. Este órgão inclui o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e Tribunais especializados (Art.º 19º) (União Europeia, 2016: 27). O estatuto do Tribunal de

[52] Pela nomeação, distribuição de pelouros e, em certos casos, pela demissão de comissários devido a circunstâncias particulares.

Justiça figura no Protocolo nº 3 do TFUE (União Europeia, 2016: 210-229). Como órgão judicial de uma instituição democrática, orientada pelo Estado de direito, mantêm a sua isenção em relação ao poder legislativo, os juízes não podem exercer quaisquer funções políticas ou administrativas, salvo derrogação concedida a título excecional pelo Conselho, deliberada por maioria simples, (Art.º 4º) TFUE (União Europeia, 2016: 211).

2.2 A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

A Carta dos Direitos Fundamentais da União (Carta) tem como antecedente a Convenção Europeia de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Esta última foi assinada em Roma, em 1950, pelo então Conselho Europeu. Contudo, o Parecer 2/94 do Tribunal de Justiça, de março de 1996, proferido nos termos do Art.º 228 do Tratado CE acabou por especificar que a Comunidade Europeia não detinha a competência necessária, para promulgar regras ou celebrar acordos internacionais, em matéria de Direitos do Homem (Art.º 8º) (Tribunal de Justiça, 1996: 1765). O facto é que desde a assinatura do Tratado de Roma, a União procurou reconhecer e assegurar a aplicação dos direitos fundamentais, conforme o ideal de um regime político democrático (Casagran, 2016).

A Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950, e os seus Protocolos adicionais vieram dar um importante contributo à criação de um Acervo Comunitário, no âmbito do Direito Europeu dos Direitos do Homem (DEDH), tais como: a Carta Social Europeia de 1961; a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes de 1987; a Convenção para a Proteção das Minorias Nacionais de 1994; a Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina de 1997. Assim como o Protocolo nº 11 de 1998, que atribuiu competência obrigatória ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), como instância judicial permanente (Council of Europe, 1953, 1961, 1995, 1997, 2002).

Ao longo da história dos sucessivos Tratados, a UE procurou vincular os direitos fundamentais ao direito comunitário. Como o caso do AUE de 1996, que mencionava no preâmbulo o propósito de:

> promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e legislações dos Estados-membros, na Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social.
>
> (European Communities, 1987: 2).

Também o Tratado da União Europeia, na alínea 2) do Art.º F, veio afirmar que a União assumia respeitar os direitos fundamentais, salvaguardados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, enquanto princípios gerais do Direito Comunitário (Commission of the European Communities, 1992).

Para consolidar esta pretensão, o Conselho Europeu de Colonia, em junho de 1999, adotou a decisão de elaborar uma carta de direitos fundamentais da União, como princípio fundador da UE. A Carta deveria contemplar três categorias de direitos, enquanto princípios gerais do direito comunitário. Primeiro, os que dizem respeito à liberdade, à igualdade e aos direitos processuais fundamentais — tal como previstos, inicialmente na Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais — e os que resultavam comuns das tradições constitucionais dos Estados-Membros. Segundo, os direitos relacionados com o estatuto de cidadania da União. Terceiro, os direitos de natureza económica, que resultavam da Carta Social Europeia (conforme o Anexo IV) (Parlamento Europeu, 1999).

Contudo, até à vinculação da Carta no Direito da União Europeia, os direitos fundamentais dos cidadãos dos Estados-membros, encontraram proteção na jurisprudência do TEDH, do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e dos Tribunais Constitucionais dos Estados-membros, tanto no âmbito nacional, como comunitário (Casagran, 2016). Em 2007, a Carta foi proclamada pelo, então, Parlamento Europeu, Conselho e a Comissão (Jornal Oficial da União Europeia, 2007a, 2007d).

O carácter jurídico vinculativo e, como tal, a obrigação de cumprimento da Carta acabou por ser conferido pelo Tratado de Lisboa, tendo esta assumido o mesmo valor jurídico dos Tratados (Art.º 6º)[53]. O reconhecimento dos direitos e das liberdades, assim como dos princípios enunciados vieram garantir e reforçar a liberdade política, económica e social dos cidadãos

[53] "A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados" (nº 1º do Art.º 6º) (União Europeia, 2016: 19).

europeus. Mas também fundamentaram o projeto da União, 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. Os direitos, liberdades e princípios na Carta devem ser interpretados e aplicados de acordo com disposições gerais constantes do Título VII (União Europeia, 2016: 406-407).

No sentido de reforçar o respeito pelos direitos fundamentais, o Tratado de Lisboa também considerou a adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem (CEDH), alínea 2) do Art.º 6º (União Europeia, 2016: 19). Contudo, a Carta manteve a autonomia e independência em relação à CEDH [54], já que os dois documentos não cumprem o mesmo objetivo. Enquanto a CEDH estabeleceu direitos, cuja finalidade é proteger os direitos humanos, a Carta além dos direitos fundamentais civis e políticos também veio contemplar os direitos económicos, sociais, culturais e de cidadania da UE (García & Sarmiento, 2006; Jornal Oficial da União Europeia, 2007a).

O Tratado de Lisboa converteu, assim, a Carta em direito positivo, excedendo a mera função interpretativa, complementando o direito nacional, contudo, não o substitui, uma vez que a sua aplicação se remete às práticas e legislações nacionais. Ou seja, em primeira instância os tribunais nacionais devem decidir sobre o incumprimento dos direitos fundamentais e na falta destes ou esgotados os recursos nacionais, qualquer pessoa pode recorrer ao TEDH, cujo âmbito de ação é pronunciar-se sobre a violação dos direitos civis e políticos[55]. Caso um Estado-membro não respeite os direitos fundamentais da pessoa, a Comissão Europeia tem o poder de processar esse país no TJUE, conforme o Título VII-Disposições Gerais que Regem a

[54] A alínea 3) do Art.º 52º refere "Na medida em que a presente Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção. Esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma protecção mais ampla" (Jornal Oficial da União Europeia, 2007a: 13).

[55] "A presente Carta reafirma, no respeito pelas atribuições e competências da União e na observância do principio da subsidiariedade, os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela União e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Neste contexto, a Carta será interpretada pelos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros tendo na devida conta as anotações elaboradas sob a autoridade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a Carta e atualizadas sob a responsabilidade do *Praesidium* da Convenção Europeia*"* (União Europeia, 2016: 395).

Interpretação e Aplicação da Carta (Jornal Oficial da União Europeia, 2007a, 2007d: 13-14; Sánchez-Bordona, 2009).

As disposições de direito positivo que caracterizam a natureza da Carta, hierarquicamente superior ao direito derivado das normas do Direito da União Europeia, vieram reforçar proteção dos direitos fundamentais (Casagran, 2016). A UE e os Estados-membros ao estabelecerem no seu ato constitutivo os princípios pelos quais se regem, assumiram através de diversos órgãos o desempenho efetivo destes, seja ao nível legislativo, executivo e judicial. O Parlamento Europeu conjuntamente com o Conselho da União são os órgãos responsáveis pela aprovação da legislação que melhor protege os direitos fundamentais (Jornal Oficial da União Europeia, 2007a; União Europeia, 2016).

Neste sentido, o papel dos membros do Parlamento Europeu é fazer respeitar os direitos fundamentais da União, trabalho desenvolvido pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE). Esta Comissão além de promover o debate sobre os direitos fundamentais também aprova as resoluções em sessão plenária do Parlamento Europeu e a aplicação destas (União Europeia, 2016). Como garantia de assistência na aplicação ou adoção de medidas e ações em competências que abrangem os direitos fundamentais, tanto nas instituições europeias, como nos Estados-membros, a UE criou em 2007, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia[56] (FRA), pelo Regulamento (CE) nº 168/2007 (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2009; Jornal Oficial da União Europeia, 2007b).

No preâmbulo da Carta pode-se ler "Os povos da Europa [...]; Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, segurança e justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção" (União Europeia, 2016: 395). De facto, a Carta concerne ao Direito da União Europeia e, como tal, direciona a sua aplicação aos povos da Europa e aos cidadãos europeus. Porém, como o mesmo texto indica os direitos fundamentais são valores comuns, fruto do património espiritual e moral que "coloca o ser humano no cerne da sua ação*"* (União Europeia, 2016: 395). O documento começa por enunciar que "a dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida" (Art.º 1º) (União Europeia, 2016: 396), e que "toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança" (Art.º 6º) (União Europeia, 2016: 397), enunciando uma

[56] Veio suceder ao Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia.

série de liberdades conferidas à pessoa e que "todas as pessoas são iguais perante a lei" (Art.º 20º) (União Europeia, 2016: 399). Destas premissas decorre, que no âmbito do Direito da União Europeia, a Carta vai mais além dos cidadãos europeus (Lucarelli, 2021).

Até porque em matéria da ação externa da UE, o Tratado de Lisboa no Art.º 21º refere que a ação da União tem como objetivo:

> promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.
>
> (União Europeia, 2016: 28).

Também em matéria de política comum de asilo, migração e controlo de fronteiras externas, o Tratado sustenta uma relação consubstanciada na solidariedade entre os Estados-membros e "equitativa" com relação aos cidadãos nacionais de países terceiros (União Europeia, 2016: 73). Igualmente, a UE assumiu o compromisso de desenvolver uma política de cooperação com países terceiros sob a égide da solidariedade, no sentido de realizar ações para erradicar a pobreza e prestar ajuda humanitária às populações de países terceiros, vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana (Art.º 208 do TFUE) (Miglio, 2018; União Europeia, 2016: 141).

Destes argumentos podemos inferir que a Carta e todas as outras fontes do Direito da União Europeia, que integram o atual DEDH e dizem respeito aos direitos e liberdades, inclui todo o indivíduo, advogando-lhe o gozo pleno dos direitos fundamentais, respetivas responsabilidades e deveres para com as demais pessoas, para com a comunidade e para com as gerações futuras. Neste sentido, a Carta elevou a obrigação do respeito pelos direitos da pessoa humana, seja no desenvolvimento e aplicação de políticas ou programas, tanto da UE, como dos Estados-membros.

2.3 O Programa de Estocolmo — o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

Com os programas comunitários de Tampere, da Haia e do Pacto Europeu a União alcançou avanços significativos, no âmbito da política migratória. No entanto, com o Tratado de Lisboa o desenvolvimento das políticas, em matéria do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça passaram a ser uma prioridade política, considerando os novos desafios globais,

principalmente as questões de segurança dos cidadãos europeus[57] (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b; União Europeia, 2016).

Neste sentido, o Conselho Europeu veio assumir novos compromissos através do Programa de Estocolmo de 2010**,** definindo as orientações estratégicas, tanto em matéria legislativa, como operacional, para alcançar uma política de migração e asilo comum em todos os Estados-membros. O primeiro ponto assentou na promoção dos direitos fundamentais, considerando o carácter vinculativo que a Carta assumiu com o Tratado de Lisboa. No entanto, do exercício da liberdade de circulação, o Conselho Europeu apelou ao controlo das regras, pelos Estados-membros com o objetivo de evitar abusos e fraudes (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b).

Quanto à gestão integrada das fronteiras externas, no Conselho ficou decidido, por um lado, combater a imigração ilegal, a criminalidade transnacional e manter um alto nível de segurança. Por outro lado, garantir o acesso aos sistemas de proteção, em particular dos grupos em situação de vulnerabilidade (mulheres, mas principalmente menores não acompanhados). O Programa de Estocolmo veio reafirmar a necessidade de estabelecer um processo de asilo comum e um estatuto uniforme para os indivíduos a quem se concedia a proteção internacional (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b).

No que diz respeito à prevenção e luta contra o crime transnacional e criminalidade organizada, o Conselho Europeu instou os Estados-membros a melhorar a eficácia da cooperação policial. No caso de tráfico de seres humanos os Estados-membros deveriam aprimorar, as ações e os meios, através da cooperação com Comité Permanente para a Cooperação em Matéria de Segurança Interna (COSI). Também ficou estipulado a instituição de um Coordenador da Luta Anti-tráfico (ATC) e a adoção de nova legislação no combate à criminalidade e proteção das vítimas. Neste âmbito, ficou previsto o reforço das funções da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), com o objetivo de aumentar

[57] "O Conselho Europeu considera que uma das prioridades dos próximos anos será concentrar a atenção nos interesses e necessidades dos cidadãos. O desafio consistirá em assegurar o respeito das liberdades fundamentais e da integridade e ao mesmo tempo garantir a segurança na Europa. É de capital importância que as medidas repressivas e as medidas de salva-guarda dos direitos pessoais, do Estado de direito e das regras relativas à proteção internacional tenham uma orientação idêntica e se reforcem mutuamente" (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b: 4)

a sua capacidade de resposta de acordo com as ameaças e desafios futuros, devido à evolução dos fluxos migratórios. Igualmente, o reforço da operacionalidade do Sistema de Informação Schengen de Segunda Geração (SIS II) e do VIS, como importantes instrumentos de controlo das fronteiras externas (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b).

No plano da segurança interna da UE o Programa mencionava a necessidade de desenvolver uma estratégia global com base nos princípios: clareza na divisão de tarefas entre a União e os Estados-membros; no respeito dos direitos fundamentais, da proteção internacional e do Estado de direito; e na solidariedade entre os Estados-membros. O que evidenciou a inevitabilidade de reforçar a confiança mútua, através de uma aproximação das legislações para facilitar o reconhecimento recíproco, tanto das sentenças e decisões judiciais, como da cooperação policial e judiciária em matéria penal (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b).

No que concerne à proteção internacional dos grupos mais vulneráveis, o Programa evidenciou a utilidade de coordenar as atividades entre a FRONTEX e o EASO, para garantir o devido acolhimento nas fronteiras externas. Neste sentido, a Comissão foi convidada a desenvolver a criação de um sistema europeu de guardas de fronteira (através da FRONTEX, como já tinha sido previsto no Programa da Haia) e o EASO convidado a desenvolver métodos que possibilitassem determinar com exatidão os indivíduos que necessitavam de proteção internacional. O EASO passou a ser um importante instrumento na implementação do SECA, cuja prioridade manteve a persecução de um procedimento comum de asilo, equitativo, sustentável e solidário entre os Estados-membros (com a devida partilha de responsabilidades) (Jornal Oficial da União Europeia, 2010a, 2010b).

No que se refere à ação externa da UE, o Programa de Estocolmo evidenciou a importância da PEV, procurando criar oportunidades para fortificar as capacidades institucionais nos países vizinhos. O Conselho apelou ao contínuo desenvolvimento e consolidação da Abordagem Global das Migrações, tendo em conta os resultados já alcançados e a utilização dos instrumentos proporcionados, com o fim de melhorar a coordenação com os países terceiros, em matéria de migração. Desta forma, procuraram promover a mobilidade e a migração legal, aproveitando a relação migração e desenvolvimento, através do Plano de Ação sobre a Migração Legal, além de prevenir e combater a imigração ilegal (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b).

Em 2011, a Comissão Europeia apresentou a avaliação da Abordagem Global das Migrações tendo resultado uma nova — Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (AGMM) — considerando os desafios e tendências, na altura. Deste modo, considerou-se essencial a adoção de estratégias mais adequadas da União, em relação aos países terceiros de origem e de trânsito dos migrantes. Insistindo na necessidade de examinar os efeitos dessas migrações, considerando as diferentes realidades, tanto económicas, sociais, políticas, como dos direitos humanos nesses países — as causas de tais fluxos migratórios. Igualmente, foi proposta a adoção da Estratégia Europa 2020, com a intenção de contribuir para o dinamismo e competitividade da UE, assegurando que a mão de obra fosse coerente com as competências necessárias e fizesse face à evolução demográfica e económica dos Estados-membros (Comissão Europeia, 2011a).

De acordo com os resultados obtidos, dos diálogos políticos regionais, verificou-se a necessidade de novas ações, tanto para consolidar e promover acordos — regionais, bilaterais e de cooperação, com os países em desenvolvimento — como para estabelecer parcerias para a mobilidade, mais abrangentes em competências política, económica, social e de segurança. Neste contexto, foi dada prioridade à Parceira do Sul do Mediterrâneo (Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, Geórgia, Arménia e Azerbaijão) e à Parceria Oriental (Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egipto). Num segundo plano à Parceria Estratégica UE-África[58] devido às questões geográficas e à Parceria Oriental (destacando-se o Processo de Praga, que abarcava a UE e 19 países do Leste[59]). Estas Parcerias já se encontravam desenvolvidas em processos sub-regionais, como eram os casos: do Processo de Rabat[60] para África Ocidental e do quadro sub-regional; e o Processo de Cartum[61], para a África Oriental. Ainda se considerou a avaliação da sobreposição dos Processos de Praga e de Budapeste (com mais de 50 países e 10 organizações internacionais)[62] (Comissão Europeia, 2011a).

[58] Parceria entre a UE e todos os 53 Estados africanos.
[59] Balcãs Ocidentais, Europa Ocidental, Rússia, Ásia Central, Cáucaso do Sul e Turquia.
[60] Processo que abrangia a UE e 27 países da região Ocidental, Norte e Central de África.
[61] Processo para a rota migratória UE-Corno de África.
[62] Que incluíam a China, o Bangladesh, o Paquistão, o Afeganistão, o Irão, o Iraque, a Síria, a Turquia e os países da Ásia Central.

Consequentemente, através da Abordagem Global para a Migração e Mobilidade a Comissão apoiou financeiramente mais de noventa projetos, entre 2012 e 2013, em matéria de políticas de migração e asilo. Estes tiveram um investimento superior a 200 milhões de euros, através das diversas parcerias, num total de sete processos de diálogos regionais[63] (European Commission, 2014: 2) Em 2011, a UE implementou o PPR no norte de África que contemplava a Líbia, Tunísia e Egito, tendo um aumento de 5,5 milhões de Euros de financiamento, no final de 2013, como resposta reativa aos incidentes trágicos de Lampedusa (European Commission, 2014: 7). A Comissão propôs-se conseguir um fundo de 16 milhões de Euros, para reforçar a crise de refugiados na região do Médio Oriente (abarcava a Jordânia, Iraque e Líbano). Este PPR incidiu na proteção internacional, na melhoria das capacidades de proteção e no desenvolvimento socioeconómico regional, tanto para os refugiados, como para as comunidades de acolhimento (European Commission, 2014: 16).

A cooperação entre a UE e a União Africana foi a mais limitada devido à situação política dos vários países da região, contudo, foram disponibilizados 5 milhões de Euros, para Djibouti na África Oriental e para o Quénia na África Oriental (European Commission, 2014: 8). Outro dos programas desenvolvidos, com a União Africana Ocidental visou o apoio financeiro para reforçar a capacidade de gestão da migração e das fronteiras. O relatório referiu que, apesar da pertinência da parceria de mobilidade relacionada com emprego e educação, estas não tinham sido exploradas na prática (European Commission, 2014: 12).

O Programa de Estocolmo acabou por ser amplamente criticado, por um lado, em virtude da sua extensão, dado que apresentou um excesso de objetivos e iniciativas. Por outro lado, devido às diretrizes estratégicas — que diziam respeito ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça — demasiado gerais e abstratas, omissas de uma visão planificada, o que dificultou a distinção do valor acrescido em relação às orientações, anteriormente implementadas (Léonard & Kaunert, 2016). Apesar do investimento e de alguns progressos significativos com os países a Sul do Mediterrâneo e com a Parceria Oriental, os resultados dos processos regionais ficaram

[63] 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 países da América Latina e Caraíbas (CELAC); e Diálogo sobre Migração África, Caraíbas e Pacífico (ACP)–UE (European Commission, 2014).

aquém das expectativas. Por exemplo, a Parceria Estratégica UE-África centrou-se no controlo das fronteiras externas, para evitar a imigração irregular e nos acordos de readmissão, ou seja, em questões de segurança. Inclusive, o objetivo da Parceria em matéria de mobilidade e emprego acabou por ser adiado. No geral, as Parcerias desenvolvidas evidenciaram a nova orientação da política de migração e asilo da UE — o reforço das fronteiras externas, através de novas estratégias de policiamento e aumento da securitização, com a cooperação dos países vizinhos. A criação de fronteiras externas, além dos limites fronteiriços da UE, veio preconizar o papel da ação externa da instituição (Bialasiewicz, 2012; Léonard & Kaunert, 2016; O'Neill, 2016).

2.4 O Parlamento Europeu na 8ª Legislatura

A 8ª Legislatura do Parlamento Europeu assumiu funções em julho de 2014, com 1 607 pessoas mortas e desaparecidas no Mar Mediterrâneo, desde o início do ano. Comparativamente, ao ano de 2013, mais do dobro (700 mortos), segundo a página da IOM *Flow Monitoring Europe* (UN News, 2014). Até maio de 2014, a UE-28 tinha 42.9 mil pedidos de asilo (Eurostat, 2014), um número muito próximo aos 45 mil imigrantes que chegaram à Europa, via Mediterrâneo, durante todo o ano de 2013. Segundo o balanço geral, apresentado em janeiro de 2014, pelo responsável das relações-públicas da IOM, Di Giacomo, a maioria destes chegou pela Itália (42.9 mil no total, 14.7 mil por Lampedusa e 14.3 mil por Siracusa). Os restantes 2.8 mil chegaram por Malta, originários da Síria, Eritreia e Somália (UN News, 2014).

Neste contexto, a 8ª Legislatura do Parlamento Europeu teve de lidar com várias frentes em matéria de migração e asilo. A chamada *crise do Mediterrâneo*, com o elevado número de mortes e a contínua deslocação massiva de milhares refugiados, tornou-se um dos principais temas de debate das atividades parlamentares, durante a legislatura de 2014 a 2019. A chegada à Europa de um número cada vez maior de refugiados e deslocados em condições sub-humanas, à mercê das redes de trafico, utilizando as mesmas rotas dos migrantes económicos, fez com

que estes fluxos mistos[64] assumissem características diferentes, requerendo também assistências diferenciadas.

A *crise do Mediterrâneo* levou à perceção da ineficácia das instituições nacionais e Europeias frente a este fenómeno, que acabou por gerar discórdia entre os Estados-membros, fazendo aumentar o euroceticismo e o ressurgir de forças políticas de extrema-direita em diversos Estados-membros (Dinamarca, França, Países Baixos e Reino Unido) (Vasilopoulou, 2018). Estas posturas levaram os Governos nacionais a adotar medidas mais conservadoras, procurando, assim, salvaguardar os seus interesses nacionais. Desta forma, o Parlamento Europeu enfrentou as dificuldades em gerar uma resposta harmonizada pela UE para responder ao aumento dos fluxos migratórios (Carrera, Blockmans, Gros & Guild, 2015).

A 8ª Legislatura estava composta por setecentos e cinquenta e um Eurodeputados, cujos trabalhos decorreram entre Estrasburgo e Bruxelas, representando sete grupos políticos e um grupo de não-inscritos. Posteriormente, em junho de 2015, foi criado o grupo ENL – Europa das Nações e da Liberdade, com trinta e seis Eurodeputados, que transitaram de outros grupos políticos (Tabela 1.1) (European Parliament, 2014; Parlamento Europeu, 2015a).

Tabela 1.1 Composição do Parlamento Europeu, por Grupo Político da 8ª Legislatura.

Grupo Político	Nº Total de Eurodeputados	Nº de Eurodeputados Portugueses	Nº de Eurodeputados Espanhóis
PPE - Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos)	221	8	18
S&D - Aliança Progressiva dos Socialistas e Democratas	191	8	14
ECR – Conservadores e Reformistas Europeus	70	-	-
ALDE - Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa	67	1	8
GUE/NGL - Esquerda Unitária Europeia - Esquerda Nórdica Verde	52	4	10

[64] Além, do aumento do número de migrantes pertencentes a grupos vulneráveis — mulheres, idosos, crianças e LGBTI — vítimas de constantes violações e de tortura (Schuler, 2014).

Verdes/ALE - Verdes/Aliança Livre Europeia	50	-	4
EFDD – Europa da Liberdade e da Democracia Direta	48	-	-
Não inscritos	52	-	-
Total	**751**	**21**	**54**

Desde 1953, estabeleceu-se o critério de *political persuasion* como forma de agrupamento político no Parlamento Europeu frente à nacionalidade. A orientação ideológica dos diferentes grupos políticos, tem importantes implicações na representação democrática desta instituição, na medida em que cada Eurodeputado representa um grupo político europeu, ao qual se afiliam os partidos nacionais de acordo com a sua identidade política, mas também económica e social. A democracia parlamentária Europeia tem revelado uma elevada compatibilidade, no que diz respeito, à formação dos grupos políticos em termos ideológicos (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019).

No âmbito do estudo da ciência política as investigações têm incidido na análise dos padrões de voto e da coerência ideológica interna dos grupos, cujos resultados indicam: que a distinção fundamental é entre os blocos de esquerda e direita; que a coesão de voto dentro de cada partido aumenta progressivamente; que a coesão nacional tem vindo a reduzir; que existe mais coesão de voto nos grandes partidos; que os grupos com maior variedade de partidos nacionais entre os Eurodeputados apresentam maior coerência na orientação de voto; que a coesão de voto tem vindo a reduzir-se, não por falta de disciplina de voto, mas devido à maior diversidade de opiniões; e que subsiste ainda a relevância dos partidos nacionais, já que controlam a seleção dos candidatos às eleições do Parlamento Europeu (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019; Kreppel, 2009; Raunio, 2019; Simón, 2018).

No entanto, verificou que as linhas de coesão de voto não são idênticas em todas as matérias, inclusive no que diz respeito às políticas de migração da UE, decididas ao nível europeu. As questões da migração dividem partidos, por um lado, os defensores da imigração, sustentado no liberalismo do mercado económico (situados ideologicamente à direita) e os defensores das orientações cosmopolitas e humanitárias (situados ideologicamente à esquerda), contra os conservadores anti-imigração e protecionistas económicos de direita e esquerda (de Haas, *et.al.*, 2019; Johansson & Raunio, 2019).

De facto, a orientação de voto em matérias de asilo e migração evidenciou o predomínio dos fatores políticos nacionais, uma postura que tem sido criticada pelos Eurodeputados dos diferentes grupos políticos europeus. Não obstante, desde o Tratado de Lisboa, com a ampliação dos poderes legislativos do Parlamento Europeu, os partidos europeus encontraram-se numa posição fundamental para moldar a legislação da UE. As reuniões dos Grupos Parlamentares realizadas em conjunto com as Cimeiras do Conselho Europeu foram indicadoras da coesão interna dos mesmos, na tomada de decisão e, obviamente na continuada posição ideológica esquerda-direita (Johansson & Raunio, 2019). Nesta sequência, importa mencionar a orientação ideológica de cada grupo político e a respetiva posição em matéria de migração e asilo, ao largo da 8ª Legislatura.

2.4.1 Partidos Representados na 8ª Legislatura do PE

a) Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos) (PPE)

O Grupo do PPE representa a ideologia política de centro-direita, fundada nos valores conservadores e democratas cristãos. A sua origem remonta aos fundadores da Europa, Robert Schuman, Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer, tendo-se constituído em 1953, é um dos grupos com maior representatividade. O PPE tem como orientações — fortalecer o mercado único da UE e criar uma Europa mais competitiva e unida, com base nos valores da dignidade humana, liberdade, direitos humanos, Estado de direito, solidariedade e subsidiariedade democrática. Durante a 8ª Legislatura o Grupo foi presidido pelo alemão Manfred Weber. Em matéria de asilo e migração, no período de 2014-2019, os trabalhos centraram-se na implementação de medidas de segurança para os cidadãos europeus e na estabilização da *crise migratória*, para isso defenderam uma divisão mais justa das responsabilidades dos Estados-membros e exigiram mais recursos para a FRONTEX (EPP Group, 2018, 2019).

b) Aliança Progressiva dos Socialistas e Democratas (S&D)

A S&D assenta na ideologia social-democrata e defende uma sociedade Europeia mais inclusiva, com base nos princípios de liberdade, igualdade, solidariedade, diversidade e justiça. No contexto da política de asilo e migração procuram uma gestão da migração de forma

coordenada e efetiva, fundamentada na solidariedade e partilha de responsabilidades entre os Estados-membros, orientada pelo respeito dos direitos e da dignidade dos migrantes. Durante a 8ª Legislatura o Grupo foi presidido pelo italiano Gianni Pittella até março de 2018, seguido do alemão Udo Bullmann (S&D Group, 2018, 2019).

c) Conservadores e Reformistas Europeus (ECR)

O Grupo dos ECR foi criado em 2009, a partir do Movimento para a Reforma Europeia, com a finalidade de promover o desenvolvimento económico da União. O Grupo apresentou-se com uma ideologia conservadora, eurocéticos e antifederalistas, defendendo a soberania nacional, assim, posicionam-se rigidamente a favor do controlo da imigração e dos procedimentos de entrada. Durante a 8ª Legislatura procuraram fortalecer o papel da FRONTEX, como agência de segurança e gestão das fronteiras, tendo o Grupo sido presidido por Syed Kamall do Reino Unido (ECR Group, 2018, 2019).

d) Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE)

A ALDE é um Grupo político liberal democrata, que defende os valores e os direitos fundamentais da democracia, do Estado de direito, do respeito pelos direitos humanos, da tolerância, da solidariedade, da livre iniciativa e da igualdade de oportunidades. Durante a 8ª Legislatura foi presidido pelo belga Guy Verhofstadt, que afirmou publicamente que a UE não se debatia com uma *crise migratória*, mas sim com uma crise política, que devia ser solucionada ao nível Europeu (ALDE Group, 2018). O Grupo defendeu a reforma da FRONTEX, a revisão do Sistema Dublim, a manutenção dos centros de acolhimento europeus e a criação de um sistema legal para a migração económica (ALDE Group, 2018, 2019)

e) Esquerda Unitária Europeia - Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL)

A GUE/NGL foi constituída em 1994, tendo posteriormente sido reformado, ideologicamente de esquerda (socialista e comunista), opõem-se à estrutura da UE e, como tal, às políticas neoliberais apesar de estarem comprometidos com a integração europeia. Tem como visão a paz, a solidariedade, a justiça social, a igualdade, a democracia, os direitos humanos e a igualdade de género. Durante a 8ª Legislatura o grupo foi presidido pela alemã Gabriele Zimmer,

no domínio da política migratória posicionaram-se contra a militarização da FRONTEX e da ação externa, além de responsabilizarem a UE pelas mortes no Mediterrâneo, pela falta de solidariedade e práticas desumanas (GUE/NGL Group, 2019a, 2019b).

f) Verdes/Aliança Livre Europeia (Verdes/ALE)

O Grupo dos Verdes/ALE posiciona-se à esquerda, integrado pelo Partido Verde Europeu que se orienta pela ecologia política e a Aliança Livre Europeia formada pelos nacionalistas e regionalistas que defendem o direito à autodeterminação, com orientação progressista. Durante a 8ª Legislatura orientaram o seu programa à proteção do meio ambiente, à igualdade de oportunidades, à justiça social e a uma Europa aberta e democrática, com a devida participação cidadã. O Grupo foi copresidido, inicialmente pela alemã Rebecca Harms e o belga Philippe Lamberts. Quanto à política de migração defendem uma gestão responsável e eficaz dos fluxos, baseada nos direitos humanos e na solidariedade, alegando para isso as leis do Direito Internacional, no âmbito do asilo e da reforma de Dublim. Deste modo, posicionaram-se contra a construção de muros, valas e cercas nas fronteiras, ao fecho dos portos e à criminalização das instituições que prestavam assistência humanitária. Consideraram que a UE tinha responsabilidades humanitárias e o dever moral de resgatar seres humanos, que se encontram em perigo. Para os Verdes/ALE a migração deve ser vista como um fator de crescimento social e económico, de inovação e desenvolvimento sustentável que permite criar e fortalecer laços de cooperação entre países e sociedades (The Greens/EFA Group, 2019a, 2019b)

g) Europa da Liberdade e da Democracia Direta (EFDD)

O Grupo EFDD foi refundado durante a 8ª Legislatura, posiciona-se ideologicamente à direita e eurocético, defende os princípios da democracia, liberdade e cooperação entre os Estados Nação, advogando a soberania dos Estados. O Grupo opõe-se a uma maior integração europeia e defende a legitimidade democrática dos Estados. Postura que o levou a exigir a realização de referendos nos Estados-Membros — aos Tratados e à permanência na UE — tal como aconteceu no Reino Unido, em junho de 2016. Devido à sua postura em defesa da história, tradições e valores culturais dos distintos Estados-membros, o respeito pelas diferenças e

interesses nacionais coloca-se como um dos grupos contra a migração e, consequentemente à proteção das fronteiras. Durante a 8ª Legislatura foi copresidido pelo italiano David Borrelli e o britânico Nigel Farage (EFDD Group, 2017)

h) Europa das Nações e da Liberdade (ENL)

Como já mencionado este grupo foi formado em 2015, no decorrer da 8ª Legislatura, resultado da união de diversos Eurodeputados não inscritos em outro grupo político, como o caso dos membros da Frente Nacional Francesa presidida, na altura, por Marine Le Pen. Este Grupo reuniu um conjunto de Eurodeputados eleitos por partidos nacionalistas, antieuropeus e anti-imigração. Ideologicamente é um Grupo de eurocéticos, populistas e nacionalistas, que se posicionam na extrema-direita, defendendo a soberania dos Estados e a cooperação entre nações, rejeitando qualquer política projetada num modelo supranacional. A importância de preservar a identidade dos cidadãos e dos Estados-nações levou o Grupo a defender o direito de controlar e regular a imigração como princípio fundamental (ENF Group, 2019).

Na 8ª Legislatura o Parlamento Europeu esteve composto por vinte Comissões permanentes e especializadas, cujas funções passavam por dar seguimento às propostas legislativas, aprovar relatórios, propor alterações para consulta plenária e designar os membros que trabalhariam diretamente com o Conselho. A Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos manteve as competências em matéria da criação e desenvolvimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, podendo tomar medidas: referentes à entrada e à circulação de pessoas, asilo e migração; relativas à gestão integrada das fronteiras externas; e relativas à cooperação policial e judicial em matéria penal, incluindo o terrorismo com medidas substantivas e processuais, respeitantes ao desenvolvimento de uma abordagem mais coerente da União em matéria de direito penal. Esta Comissão tinha também competências no âmbito dos direitos dos cidadãos, direitos humanos e direitos fundamentais, além da proteção das minorias, consagrados na Carta. A 8ª Legislatura compreendia ainda quarenta e quatro Delegações permanentes, cujas funções passavam por estabelecer e desenvolver relações entre a UE e os países parceiros (Parlamento Europeu, 2019a: 166).

2.4.2 Dados Estatísticos dos Fluxos Migratórios durante a 8ª Legislatura

As Nações Unidas têm várias agências responsáveis pela recolha e tratamento de dados sobre os fluxos migratórios, há várias décadas, que permite entender o quanto importante são as migrações no panorama global, tanto pelas suas causas como pelos seus efeitos. Também as agências europeias têm dados atualizados sobre o número de migrantes no espaço Europeu, compilando elementos, como entrada, saída, género, idade, lugar de origem, quais as rotas que utilizaram e os motivos pelos quais migraram, procurando, assim, fornecer dados estatísticos sobre os migrantes que vivem na Europa. Este trabalho é desenvolvido pelo Centro de Ciências da Comissão Europeia, que colabora em consonância com outros organismos internacionais, como é o caso da IOM. Esta organização intergovernamental tem como papel fundamental promover a cooperação internacional, para uma gestão da migração segura, ordenada e humana, e procurar soluções para os problemas migratórios ou prestar assistência humanitária.

A IOM possui uma extensa base de dados sobre migração internacional no Portal de Dados da Migração Global, cuja utilidade deve-se à compilação dos dados disponibilizados por outros organismos internacionais, como a: United Nations Department of Economic an Social Affairs (UN DESA), OIT, OECD, ACNUR, Banco Mundial e Immigration Policies of Comparison (IMPIC), o que permitiu uma leitura comparativa entre regiões ou países.

No âmbito da migração internacional, segundo a UN DESA (2019), o aumento do número global de migrantes internacionais superou o crescimento da população mundial, tendo atingido 272 milhões de indivíduos em 2019, o que representou 3.5% da população global. Nestas duas últimas décadas verificaram-se alterações significativas nas rotas, a migração internacional já não é maioritariamente de países do Sul para o Norte, mas sim entre países localizados na mesma região. Com relação ao género, o aumento do número de mulheres migrantes tem sido bastante visível, apesar de se ter verificado uma ligeira diminuição, entre o ano 2000 (49%) e 2019 (48%). Também se observou um aumento substancial dos migrantes internacionais menores, em 2019, 38 milhões de migrantes tinham menos de 20 anos, o equivalente a 14% da população migrante mundial, ou seja, um em cada sete migrantes tinha

menos de 20 anos[65]. Outro dado relevante foi a idade ativa (20 a 64 anos), 202 milhões de migrantes internacionais, o que equivale a 74% da população global de migrantes, ou seja, três em cada quatro migrantes internacionais encontravam-se em idade ativa, em 2019.

A Europa como destino privilegiado rececionou cerca de 82 milhões de migrantes internacionais. Em 2019, a Alemanha acolheu cerca de 13 milhões, seguido da França com 8 milhões e da Itália com 6 milhões de indivíduos. Com relação ao género, o número de mulheres foi superior à dos homens, com 51% em 2019 (UN DESA, 2019). Segundo dados do Eurostat (2019a), a população imigrante (cidadãos de países terceiros), à data de 1 de janeiro de 2018[66], era de 22.3 milhões de pessoas, apenas 4.4% dos 512.4 milhões de pessoas (o valor estimado da população da UE-28 para 2019, era de 513.5 milhões de pessoas) (Eurostat, 2019b). No ano de 2017, a Alemanha registou o número mais elevado de imigrantes, 917.1 mil, seguida do Reino Unido com 644.2 mil, da Espanha com 532.1 mil, da França com 370 mil e da Itália com 343.3 mil. Mas também foi a Alemanha que registou o número mais elevado de emigrantes, 560.7 mil, seguida da Espanha com 368.9 mil, do Reino Unido com 359.7 mil, da Roménia com 242.2 mil e da Polónia com 218.5 mil. Da UE-28, em 2017, vinte e dois Estados registaram mais imigração que emigração, verificando-se valores mais elevados para a emigração nos países de Leste (Bulgária, Croácia, Letónia, Polónia e Roménia) (Eurostat, 2019a).

Uma das principais preocupações tem sido a migração irregular, que se refere ao movimento de pessoas não documentadas ou ao fluxo de entrada de forma irregular. Apesar da dificuldade de obter dados precisos à escala global sobre os movimentos irregulares, em 2015, mais de um milhão de pessoas chegou à Europa por mar. A zona do Mediterrâneo Oriental (principalmente, da Turquia para a Grécia) tornou-se a rota predominante para migrantes e requerentes de asilo, em oposição à rota do Mediterrâneo Central (do norte da África para a Itália). As chegadas de migrantes irregulares à Grécia, tanto por mar como por terra, foram superiores a 900 mil em 2015, onze vezes mais que em 2014 (IOM, 2015). Em 2016, o número de migrantes irregulares diminuiu, significativamente para 390.4 mil e em 2017, para 186.8 mil,

[65] Os migrantes menores de idade, não acompanhados, são um dos grupos mais vulneráveis ao tráfico de seres humanos.

[66] A consulta efetuada à base de dados do Eurostat não apresentava valores disponíveis, no que refere ao ano de 2018 e 2019 (consulta à data de 1 de janeiro de 2020).

com uma variação de -52.2%. Em 2018, voltou a diminuir o número de migrantes irregulares chegados à Europa, 144.2 mil (-22.8% que em 2017) e em 2019, apenas chegaram 125 mil (-13.2% que o ano anterior) (IOM, 2020a).

Apesar dos números da migração irregular terem vindo a diminuir, progressivamente esta não deixou de ser uma das principais preocupações políticas, não só devido ao volume, mas também, por motivos de insegurança, uma vez que muitos deles recorrem a redes de traficantes, colocando em risco a sua própria vida. Desde 2014 até 2019, morreram ou desapareceram 19.196 pessoas só na zona do Mediterrâneo (Tabela 1.2).

Tabela 1.2 Número de Mortos e Desaparecidos no Mediterrâneo.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número de mortes	3,283	4,054	5,143	3,139	2,299	1,278

Fonte: Flow Monitoring Europe (IOM, 2020a).

Os deslocamentos forçados entre fronteiras internacionais representaram cerca de 13 milhões de refugiados e requerentes de asilo, entre 2010 e 2017, ou seja, quase um aumento de 25% de todos os migrantes internacionais (UN DESA, 2019). Também na UE-28 os pedidos de asilo apresentaram valores significativos nos últimos seis anos (Tabela 1.3).

Tabela 1.3.Variação Percentual do Número de Pedidos de Asilo na UE-28 de 2014-2019.

Nº de pedidos de Asilo UE- 28				Ano							
2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019*	%
626,965	45.4	1,322,850	111.0	1,260,920	-4.7	712,250	-43.5	664,410	-6.7	743,225	11.9

Fonte: Eurostat (2019c, 2019d)

*valores disponíveis até ao terceiro trimestre de 2019.

De 2015 para 2016, os pedidos de asilo nos Estados-membros subiram de forma muito significativa, 111%; entre 2016 e 2017, diminuíram significativamente -43.5%; entre 2017 e

2018, -6.7%; e entre 2018 e 2019, voltaram a aumentar 11.9%. A tendência de diminuição dos pedidos de asilo na UE-28, desde 2016, esteve relacionada com a orientação da política migratória da UE, principalmente com o Acordo UE-Turquia e o fecho da rota dos Balcãs (Collet & Ahad, 2017; Müller, & Slominski, 2020). Os países que mais pedidos de asilo receberam, em 2018, foram a Alemanha, França e Grécia. Quanto aos países de origem dos requerentes de asilo, eram cidadãos de 148 países e durante o período de 2014 a 2019, maioritariamente sírios, afegãos e iraquianos. No entanto, em 2019, os venezuelanos passaram a representar o terceiro maior grupo de requerentes de asilo (Eurostat, 2019a).

Com efeito, verificou-se que no espaço europeu a migração tornou-se mais diversificada em termos de origem dos migrantes e que a maioria dos fluxos foram intercontinentais. O aumento dos refugiados foi uma constante, nos últimos seis anos, e a maioria procurou asilo nos países limítrofes. No entanto, o número de pedidos de asilo diminuiu gradualmente desde 2017, devido ao desenvolvimento do Acordo UE-Turquia e outros de mecanismos de retorno — que levaram milhares de migrantes irregulares a regressar aos seus países de origem, fosse de forma voluntária ou forçada. Outro dado relevante foram as iniciativas desenvolvidas pela UE para atrair migrantes altamente qualificados (Eurostat, 2019a; UN DESA, 2019). No entanto, a situação do Mediterrâneo tornou a migração um tema central da política da UE, principalmente durante a 8ª Legislatura.

2.5 Contexto das Políticas Migratórias de Portugal e Espanha

2.5.1 A Política de Migração em Portugal

De acordo com a Constituição da República, Portugal constitui-se como uma República soberana (Decreto-Lei nº 86/1976), "baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária" (Art.º 1º). É um Estado de direito democrático:

> baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa (Art.º 2º).
>
> (Decreto-Lei nº 86/1976)

Com um regime semipresidencialista, o Presidente da República é o Chefe de Estado — com poder de nomear o Primeiro-ministro como chefe de Governo e de dissolver a Assembleia da República — "este deve garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas" (Art.º 120º). Quanto ao tratamento dos estrangeiros, apátridas ou cidadãos europeus, que se encontrem ou residam em Portugal, a Constituição Portuguesa assume na generalidade, que todos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres, como qualquer cidadão português (Art.º 15º).

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia recebeu parecer favorável a 31 de maio de 1985, mas a entrada oficial deu-se a 1 de janeiro de 1986, e aderiu à Convenção Schengen a 26 março de 1995 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1985). Tradicionalmente, Portugal sempre foi um país de emigrantes, mas os anos 1980, ficaram marcados pelo aumento da imigração de cidadãos das antigas colónias. A partir de 2000, registou-se um aumento de imigrantes asiáticos e europeus dos países de Leste. Com a crise económica de 2008, verificou-se, novamente a tendência do aumento da emigração (OECD, 2019).

Assim sendo, Portugal apresentou saldos migratórios negativos, contudo, nos dois últimos anos este indicador assumiu um resultado positivo, com uma variação entre 2018 e 2017, de 136.8% (Tabela 1.4). Até ao final de 2018, Portugal registava 480.3 mil residentes nacionais de países terceiros (INE Portugal, 2019).

Tabela 1.4. Saldo Migratório de Portugal de 2014 a 2018.

	2014	2015	2016	2017	2018
Imigrantes	19,519	29,896	29,925	36,639	43,170
Emigrantes	49,572	40,377	38,273	31,753	31,600
Saldo	-30,053	-10,481	-8,348	4,886	11,570

Fonte: Eurostat (2019f; 2019g); INE Portugal (2019).

No âmbito da política migratória, Portugal tem seguido as orientações Europeias transpondo para o Direito interno as Diretivas da UE. O Governo Português no ano de 2017, procedeu à quinta alteração da Lei nº 23/2007, sobre a aprovação do regime jurídico de entrada,

permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, através do Decreto-Lei nº 102/2017, que entrou em vigor por Decreto Regulamentar nº 9 de 2018, transpondo, assim, as Diretivas europeias sobre as condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros, para efeitos de trabalho sazonal (2014/36/UE); para trabalhadores relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas (2014/66/UE); e, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair* (2016/801/UE) (Jornal Oficial da União Europeia, 2014a, 2014b, 2016a).

Outra alteração significativa foi a regularização de imigrantes, que por razões humanitárias se encontravam em Portugal, inseridos no mercado de trabalho e com descontos para a segurança social, por um período superior a um ano, independente da forma como entraram no país. Esta alteração foi aproveitada para facilitar os vistos: de empreendedores nacionais de países terceiros, bastando para isso possuir a sua própria empresa no país de origem; de profissionais altamente qualificados que desejassem iniciar um negócio; e de profissionais altamente qualificados nacionais de países terceiros, para empresas I&D (European Commission, 2019a).

Quanto ao asilo a Lei nº 15/1998, orientava-se pela Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque, adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1967, com base no princípio de não-repulsão. Esta acabou por ser revogada pelo Decreto-Lei nº 27/2008, para transpor na ordem jurídica interna as Diretivas 2004/83/CE[67] e 2005/85/CE[68] que estabelecem as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária (Jornal Oficial da União Europeia, 2004a, 2005b). Com esta alteração também

[67] Estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida (Jornal Oficial da União Europeia, 2004a).

[68] Estabelece as normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e perda do estatuto de refugiado (Jornal Oficial da União Europeia, 2005b)

procederam à transposição da Diretiva 2003/9/EC[69]. Já em 2014, verificou-se a primeira alteração, pela Lei nº 26/2014, com o objetivo de transpor as Diretivas 2011/95/UE[70] e 2013/32/UE[71] do Parlamento Europeu e do Conselho (Jornal Oficial da União Europeia, 2003a 2011a, 2013a).

O Estado Português tem-se empenhado, no quadro legal em assegurar a proteção internacional a todos quantos dela necessitam, em particular no que respeita aos mais vulneráveis[72], no respeito pela dignidade humana. Frente à *crise do Mediterrâneo* e no sentido de apoiar os restantes Estados-membros, adotou as medidas recomendadas pela Agência Europeia das Migrações mostrando-se disponível para participar nos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação (European Commission, 2019a).

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é o órgão competente para implementar a política nacional de asilo e, respeitar assim, os compromissos internacionais (com a ACNUR e a IOM) e os europeus (EASO) seguindo a aplicação da legislação europeia que integra o SECA. Em 2019, Portugal comprometeu-se a receber 1.010 refugiados ao abrigo do Programa de Reinstalação (European Commission, 2019a; OECD, 2019: 266-267).

Em Portugal, a partir de 2015, constatou-se um aumento muito significativo de pedidos de asilo, 103.4% com relação ao ano anterior; em 2016, o valor foi inferior 63.1%; em 2017, apenas 19.9%; em 2018, verificou-se uma diminuição de -26.6% em relação ao ano anterior; e em 2019, aumentou 41.6%. Apurou-se que Portugal seguiu a tendência da UE-28, com a diminuição de pedidos de asilo desde 2015, apesar do compromisso do Governo português (Tabela 1.5).

[69] Estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, de modo a assegurar o princípio da não-repulsão (Jornal Oficial da União Europeia, 2003a).
[70] Determina o estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis de proteção internacional, introduzindo, assim, o estatuto de proteção subsidiária (Jornal Oficial da União Europeia, 2011a).
[71] Estabelece procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (Jornal Oficial da União Europeia, 2013a).
[72] Desde o apoio no acolhimento, das minorias étnicas, mulheres e crianças migrantes não acompanhadas, até às políticas de integração, cuja instituição responsável é o Alto Comissariado para as Migrações (European Commission, 2019a).

Tabela 1.5. Variação Percentual do Número de Pedidos de Asilo em Portugal de 2014-2019.

Nº de pedidos de Asilo – Portugal				Ano							
2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
440	-12.0	895	103.4	1,460	63.1	1,750	19.9	1,285	-26.6	1,820	41.6

Fonte: Eurostat (2019c, 2019d)

Como membro do Espaço Schengen os sucessivos Governos de Portugal sempre consideraram que o país tem uma responsabilidade acrescida, enquanto fronteira externa da UE, tendo, consequentemente incorporando as Diretivas e Regulamentos Europeus, que dizem respeito ao Acervo Schengen. As últimas alterações, decorreram em 2018, devido à terceira avaliação de Schengen (Despacho n.º 5593/2018). Ainda durante 2018, Portugal iniciou a implementação do IV Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021, alinhado com a Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030, consolidando as equipas especializadas e com competências em investigação, para reforçar a segurança e controlo de fronteiras, conjuntamente com as diversas agências europeias (FRONTEX, EUROPOL, INTERPOL e EUROJUST) (European Commission, 2019a).

Uma importante medida, para política migratória em Portugal, foram as alterações relativas à Lei de Nacionalidade pela Lei orgânica nº 2/2018. Esta veio permitir a nacionalidade por nascimento[73] em território português e reduzir o período de residência legal para solicitar a cidadania. Em 2015, a Lei Orgânica nº 8/2015, estabeleceu novos fundamentos para a naturalização de nascidos fora do território, mas descendentes de portugueses, e pela Lei Orgânica nº 9/2015, que estendeu a nacionalidade portuguesa aos netos de portugueses nascidos no exterior (European Commission, 2019a; OECD, 2019: 266-267).

Durante a 8ª Legislatura Portugal beneficiou de 133 milhões de Euros da UE, o que representou 76 milhões de euros do Fundo de Asilo, Migração e Integração (FAMI) e 57 milhões de Euros do Fundo de Segurança Interna (FSI) (European Commission, 2019c).

[73] Privilegiando *jus solis.*

2.5.2 A Política de Migração em Espanha

Conforme a Constituição de 1978, Espanha é um Estado social e democrático de Direito, soberano, que advoga valores como a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político. Rege-se por uma monarquia parlamentária, onde o chefe de Estado é o monarca e o chefe do Governo o Primeiro-ministro. Em matéria de migração e asilo, Espanha estabeleceu a lei de direitos e liberdades dos estrangeiros em 1985 (Ley Orgánica nº 7/1985), que foi revogada pela Ley n.º 4/2000, com a finalidade de ampliar a integração social dos migrantes. Após três, devido às reformas da lei, foi estabelecido um modelo de migração legal, relacionado com o trabalho, além da transposição de diversas Diretivas europeias, entre elas as do Acervo Schengen, em 2011, pelo Decreto Real nº 557/2011.

A adesão de Espanha à Comunidade Europeia, recebeu parecer favorável a 31 de maio de 1985, concretizado oficialmente a 1 de janeiro de 1986. Espanha aderiu à Convenção Schengen a 26 março de 1995 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1985). Tradicionalmente, Espanha sempre foi um país de emigrantes, mas nas últimas três décadas o país registou um dos maiores aumentos da imigração do mundo, apesar da desaceleração dessa tendência, com a crise económica de 2008 (European Commission, 2019b).

Mas a delimitação do território espanhol sempre representou uma das fronteiras geopolítica mais importantes das rotas migratórias Sul-Norte, favorecendo a entrada de imigrantes económicos. No entanto, desde a adesão de Espanha à Convenção Schengen, as fronteiras externas tornaram-se, gradualmente mais militarizadas para impedir a entrada de migrantes irregulares. Isto, devido à curta distância marítima entre os dois continentes e às cidades autônomas espanholas de Ceuta e Melilla em território africano. Apesar dos Diálogos de Alto Nível da UE e dos acordos bilaterais entre Espanha e Marrocos para gestão da imigração, a relação entre os dois países representa um dos maiores desafios para segurança das fronteiras externas da UE (Gazzotti, 2018).

Nos últimos três anos Espanha apresentou um saldo migratório positivo, maioritariamente devido à imigração de nacionais de terceiros países, mas também como consequência do aumento significativo do regresso de cidadãos espanhóis com as suas respetivas famílias (constituídas em outros países), contribuindo para uma variação positiva

entre 2017 e 2018, de 104.6%. Até ao final de 2018, Espanha registou 2.9 milhões de nacionais de países terceiros residentes (Tabela 1.6).

Tabela 1.6. Saldo Migratório de Espanha de 2014 a 2018.

	2014	2015	2016	2017	2018
Imigrantes	305,454	342,114	414,746	532,132	643,684
Emigrantes	400,430	343,875	327,325	368,860	309,526
Saldo	-94,976	-1,761	87,421	163,272	334,158

Fonte: Eurostat (2019f; 2019g); INE España (2019).

No âmbito da política de asilo, o atual quadro normativo que regula o direito ao asilo e proteção subsidiária encontra-se consubstanciado na Ley nº 12/2009. Apesar de ter sido aprovado por Decreto Real o *status* de proteção temporária em caso de afluxo, nunca foi implementado. Quanto aos pedidos de asilo, de 2014 a 2019, Espanha apresentou variações positivas, o ano de 2015, foi o mais significativo com 163.2%; no ano de 2017, mais 132.3%; em 2018, apresentou uma variação de 47.7%; e em 2019, um aumento de 117.8% (Tabela 1.7). Em 2018, Espanha foi o quarto país com mais pedidos de asilo de nacionais de países terceiros: Venezuela, Colômbia, Síria, Honduras e El Salvador (Eurostat, 2019a; Eurostat, 2019e).

Tabela 1.7. Variação Percentual do Número de Pedidos de Asilo em Espanha de 2014-2019.

Nº de pedidos de Asilo – Espanha					Ano						
2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
5,615	25.2	14,780	163.2	15,755	6.6	36,605	132.3	54,050	47.7	117.800	117.9

Fonte: Eurostat (2019c, 2019d)

O regime de cidadania espanhola instituído pela Ley nº 51/1982, estabelecia o *jus sanguinis* como princípio básico para aquisição de nacionalidade e o requisito geral de dez anos de residência para a naturalização. Posteriormente, verificaram-se seis alterações, a última em 2015, com o objetivo de facilitar a naturalização de imigrantes de origem judaica (sefarditas),

introduzindo ainda a obrigatoriedade de exames de domínio de idioma (European Commission, 2019b; OECD, 2019: 276-277).

Em 2018, o Governo Espanhol transpôs a Diretiva europeia 2016/801/UE relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair* (Jornal Oficial da União Europeia, 2016a). No que diz respeito à migração económica, Espanha, adotou a normativa TMS/1426/2018, que regula a gestão coletiva da contratação de nacionais de países terceiros. Quanto à migração irregular, Espanha foi um dos países mais afetados, tendo o Governo dado especial atenção à cooperação com os países de origem. Neste âmbito, reforçou o combate ao tráfico de seres humanos e ampliou o Sistema Integrado de Vigilância Exterior (SIVE) a outras áreas da sua fronteira. Também iniciou a formação de recursos humanos, para o novo sistema europeu de entradas e saídas e do sistema de informação e autorização de viagens do espaço Schengen (European Commission, 2019b).

Durante o ano de 2018, o Governo espanhol criou a *Secretaría de Estado de Migraciones* como órgão responsável por desenvolver a política migratória, em matéria de imigração, integração de imigrantes e cidadania espanhola no exterior. Entre outras melhorias, ao nível operacional do sistema de asilo e dos procedimentos de proteção dos migrantes pertencentes a grupos vulneráveis, o Governo, ratificou a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (European Commission, 2019b; OECD, 2019: 276-277).

No decorrer da 8ª Legislatura Espanha beneficiou de 794.6 milhões de Euros da UE, o que representou 453.8 milhões de euros do FAMI e 340.8 milhões de Euros do FSI. Quanto ao Fundo de emergência a UE atribuiu 26.4 milhões de Euros, para o FAMI e 15.8 milhões de Euros para o FSI (European Commission, 2019d).

2.5.3 Dados Estatísticos de Portugal e Espanha

Como mencionado, Portugal e Espanha são países historicamente de emigrantes, situação que se agudizou depois da crise financeira de 2008. Apesar de nos anos de 2017 e 2018, ambos países terem apresentado saldos migratórios positivos, acresce que demograficamente

são países envelhecidos. Neste sentido, pareceu importante verificar algumas estatísticas disponíveis, sobre o perfil migratório de Portugal e Espanha (Tabela 1.8), tendo-se recorrido aos dados disponibilizados pela IOM (2020b, 2020c) e UN DESA (2019).

Tabela 1.8. Dados sobre Migração Internacional de Portugal e Espanha.

Imigração e Emigração	Portugal	Espanha
Número total de migrantes internacionais	888.2 mil	6.1 milhões
Stock Internacional de migrantes como percentagem da população total	8.7%	13.1%
Migração líquida nos 5 anos anteriores	-30 mil	200 mil
Participação de mulheres migrantes no stock internacional	53.6%	52.3%
Número total de emigrantes em 2019	2.6 milhões	1.4 milhão
Diferença na proporção de migrantes na população total entre 1995 e 2019	2.4%	9.0%
Proporção de migrantes internacionais com 19 anos ou menos que vivem no país	7.2%	9.6%
Proporção de migrantes internacionais com 65 anos ou mais	9.5%	9.3%
Fluxo de Migrantes		
Número total de novos migrantes internacionais em 2015	17.6 mil	280.8 mil
Integração e bem-estar		
Diferença de desemprego entre as populações estrangeiras e nativas nos países da OCDE (OCDE)*	1.4%	6.50%
Migração Forçada		
Número total de refugiados no país anfitrião em 2019 (ACNUR)*	2.1 mil	20.4 mil
Número total de refugiados por país de origem em 2019 (ACNUR)*	-	41
Desenvolvimento		
Remessas pessoais recebidas (em% do PIB) em 2019 (Banco Mundial)	2%	0.9%
Custo médio do envio de remessas do país em 2019 (em% de 200 USD) em (Banco Mundial)	6.7%	5.6%
Política de Migração		

Índice de Política de Controle de Migração (0 - menos restritivo; 1 - mais restritivo) em 2016 (IMPIC)*	0.7 Índice	0.7 Índice
Índice de Política de Migração Laboral (0 - menos restritivo; 1 - mais restritivo) em 2016 (IMPIC)*	0.3 índex	0.4 índex
Opinião Pública		
Percentagem de entrevistados adultos que relataram planos de mudar permanentemente para outro país nos próximos 12 meses (estimativa), em (Gallup, 2016)	2.4%	2.7%

Fonte: (IOM, 2020b, 2020c) dados registados até mês de agosto de 2019, segundo elementos estatísticos de UN DESA (2019).

Também pareceu relevante apresentar dados da população, do desenvolvimento humano e do desemprego (Tabela 1.9) que a IOM (2020b; 2020c), disponibiliza sobre estes dois países.

Tabela 1.9. Dados sobre o contexto de Portugal e Espanha.

	Portugal	Espanha
População total em 2018 (UN DESA) *	10.3 milhões	46.7 milhões
População entre 0 e 14 anos (% do total em 2018) (UN DESA) *	13.4%	14.60%
Crescimento populacional em 2018 (%) (UN DESA)	-0.2%	0.30%
Classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (1 = Alto; 188 = Baixo) (PNUD)*	41º	26º
Taxa de desemprego da população total (OIT)*	7.3%	14.50%
Desemprego de jovens (OIT)*	19.7%	32.60%
Projeção total da população para 2050 (variante média) (UN DESA) *	9.1 milhões	43.6 milhões
Percentual da população residente em áreas urbanas (UN DESA) *	65.2%	80.30%

Fonte: IOM (2020b; 2020c)

Quando comparados os dois países revelam diferenças significativas, desde o número de migrantes internacionais, da migração líquida, do desemprego ou do índice de desenvolvimento. No entanto, apresentam valores muito semelhantes quanto ao Índice de Política de Controle de Migração e o Índice de Política de Migração Laboral (Tabela 1.8).

2.6 As Diretrizes do Conselho Europeu de Ypres para a 8ª Legislatura

O primeiro Conselho Europeu realizado pela 8ª Legislatura em Ypres em junho de 2014, veio modificar a orientação estratégica da política de asilo e migração da UE. Assente na premissa, que o resultado do Programa de Estocolmo permitiu à UE alcançar a devida maturidade, em matéria de liberdade, segurança e justiça, o Conselho orientou-se à planificação legislativa e operacional da política comum de asilo e migração. Neste sentido, apresentou um conjunto de treze diretrizes, que abarcavam domínios do asilo, da imigração, das fronteiras, da cooperação policial e judiciária, dos direitos fundamentais e da luta contra a criminalidade e terrorismo. Ou seja, a Legislatura veio priorizar a transposição, a implementação e a consolidação dos instrumentos jurídicos e das medidas já em vigor (Diretriz 3). Inicialmente, previa-se que as instituições da UE e os Estados-membros deveriam assegurar o seguimento legislativo e operacional destas orientações até 2017 (Diretriz 13) (Conselho da União Europeia, 2014).

Este programa evidenciou a importância de melhorar a articulação entre política interna e externa, destacando as relações da UE com os países terceiros, como fator essencial para o sucesso da política de asilo e migração (Diretriz 2). Destacaram a necessidade de garantir a proteção dos direitos fundamentais, incluindo a proteção de dados[74], a segurança e as relações com os países terceiros (Diretriz 4). Reconheceram que a política de asilo, migração e fronteiras depende da boa gestão, com base nos princípios de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, conforme o Art.º 80º do TFUE (Conselho da União Europeia, 2014).

Neste sentido, assumiram a importância de uma abordagem global desta política, que permitisse otimizar os benefícios da migração global, oferecer proteção aos que dela necessitassem e, em simultâneo, continuar a luta contra a migração irregular, promovendo a eficácia das fronteiras externas da UE (Diretriz 5). Ficou ainda estipulada a necessidade de implementar uma estratégia para atrair migrantes altamente especializados, maximizando, deste modo, o potencial da migração legal através do diálogo com a comunidade. Para isso, o

[74]Em matéria de proteção de dados, ficou definida a apresentação de uma proposta até 2015 (Conselho da União Europeia, 2014: 3)

Conselho incentivou os Estados-membros a prosseguir políticas de integração com o objetivo de promover a coesão social e o dinamismo económico (Diretriz 6) (Conselho da União Europeia, 2014).

Como prioridade da proteção internacional definiu-se a transposição e implementação do SECA com o propósito de alcançar a aplicação das normas comuns e, assim, atingir um maior nível de cooperação entre os Estados-membros. Nesta perspetiva, ficou estipulado dar seguimento a uma política sustentada nos princípios de solidariedade e responsabilidade entre os Estados-membros, o que possibilitaria reforçar a confiança mútua e desenvolver novas etapas, como o reconhecimento entre os Estados-membros das decisões de asilo. Consequentemente, ao criar as condições equitativas, proporcionar-se-ia aos requerentes de asilo as mesmas garantias processuais e a mesma proteção. Neste sentido, reafirmou-se o necessário reforço das funções do EASO com o fim de promover a aplicação uniforme do Acervo (Diretriz 7) (Conselho da União Europeia, 2014).

No que concerne à Abordagem Global para a Migração e Mobilidade ficou definido a necessidade de atuar nas causas profundas da migração irregular, conjuntamente com a prevenção e combate à migração irregular. O Conselho asseverou que estas posições poderiam evitar a perda de vidas, ficando o compromisso de procurar uma solução sustentável através da cooperação com os países de transito e origem, mediante a prestação de assistência, reforçando também as capacidades destes países, na gestão da migração e fronteiras (Diretriz 8) (Conselho da União Europeia, 2014).

Como mencionado na Diretriz 2 as políticas de migração deveriam ser parte integrante da política externa, mas também da política de desenvolvimento da UE, aplicando o princípio "mais por mais" (Conselho da União Europeia, 2014: 4), como princípio da Abordagem Global para a Migração e Mobilidade. Nestas circunstâncias o Conselho manifestou o reforço dos programas regionais[75] e o aumento das contribuições para a reinstalação, principalmente para fazer frente à crise da Síria. Ficaram ainda delimitados três pontos: continuar o combate ao tráfico de pessoas nos países de trânsito (Líbia, Eritreia e Sinai); efetivar a política de retorno e

[75] Principalmente, as regiões do Corno de África em colaboração com a ACNUR (Conselho da União Europeia, 2014:4).

cumprir as obrigações em matéria de readmissão dos acordos com os países terceiros; e implementar as ações definidas pelo Grupo Missão para o Mediterrâneo (Diretriz 8) (Conselho da União Europeia, 2014).

O Conselho Europeu determinou a necessidade de uma maior eficácia na gestão das fronteiras externas do espaço Schengen e garantir mais proteção, tendo assumido o compromisso de utilizar todos os instrumentos disponíveis para apoiar os Estados-membros. Para isso, definiu as seguintes orientações: dar continuidade ao desenvolvimento da Agência Europeia para Gestão de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA); e reforçar a FRONTEX na assistência operacional, através da utilização do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), além do compromisso em criar um sistema de guardas de fronteira, para reforço das capacidades de controlo e vigilância das fronteiras externas (Diretriz 9) (Conselho da União Europeia, 2014).

No que diz respeito à garantia do espaço de segurança dos cidadãos europeus destacou-se a necessária cooperação policial operacional, na prevenção e luta contra a criminalidade grave e organizada[76] e contra o terrorismo. O Conselho instou à colaboração de todos os Estados-membros e das instituições europeias, utilizando todos os instrumentos de cooperação judicial e policial. Sendo assim, ficou o compromisso de reforçar a EUROPOL, a EUROJUST e o papel do Coordenador da Luta Antiterrorista na UE (Diretriz 10). Em matéria de justiça ficou definido o reforço da confiança mútua dos respetivos sistemas judiciais, respeitando as suas diferenças e tradições, considerando que nesta área uma política de justiça sólida poderia contribuir para o crescimento económico (Diretriz 11). Por fim, o compromisso de consolidar a proteção do direito à livre circulação dos cidadãos da UE, conforme as liberdades fundamentais e proteção de abusos (Diretriz 12) (Conselho da União Europeia, 2014).

As Diretrizes do Conselho de Ypres receberam críticas no imediato, por alguns analistas, como foi o caso de Collett (2014), Diretora do Migration Policy Institute Europe (MIP), referindo-se a este programa como uma oportunidade perdida. Isto porque, as Diretrizes situaram-se na generalidade e não evidenciaram o devido compromisso do Conselho Europeu. O documento apresentou limitações de valor agregado às ações da UE e uma falta de ideias

[76] Em matéria de tráfico de seres humanos e corrupção (Conselho da União Europeia, 2014:6)

inovadoras, demonstrando objetivos pouco ambiciosos. Tanto que, a Diretriz 2 na dimensão interna e externa da política de asilo e migração não estabeleceu a relação desta com outros aspetos, como a integração, o retorno, o realojamento ou, até mesmo, o reforço da FRONTEX (Bruycker, 2014).

No âmbito da Diretriz 4, o Conselho colocou as questões de segurança em igualdade de circunstâncias com a liberdade e a justiça (Léonard & Kaunert, 2016; Martins, 2016). Também na Diretriz 5 não ficou esclarecida a aplicação prática dos Estados-membros quanto à solidariedade e partilha de responsabilidades, tendo esta questão ficado adiada e, manifestamente tornou-se um dos maiores desafios da 8ª Legislatura (Léonard & Kaunert, 2016; Miglio, 2018). No que concerne à Diretriz 6, esta concentrou-se apenas na migração qualificada, revelando de forma implícita que a União não necessitava de mão de obra não qualificada, posição questionável devido à omissão de soluções para os milhares de migrantes irregulares, que já se encontravam no mercado de trabalho informal europeu (Bruycker, 2014).

Relativamente, à transposição e aplicação das Diretivas do SECA (Diretriz 7), vários analistas referiram que se requeriam diversas alterações, tanto para especificar as condições equitativas (em que os requerentes de asilo recebiam as mesmas garantias e proteção processual, em toda a União), como a ideia de reconhecimento mútuo das decisões de asilo (Léonard & Kaunert, 2016). Isto porque as referências ao reconhecimento mútuo das decisões positivas, em matéria de asilo acabaram por ficar omissas, apesar dos requisitos dos Tratados, demonstrando um certo nível de desconfiança entre os Estados-membros (Bruycker, 2014). Igualmente, a proposta de promover "a aplicação uniforme do Acervo" (Conselho da União Europeia, 2014: 4), ficou circunscrita ao EASO, o que implicaria rever a base jurídica desta agência (Regulamento (UE) nº 439/2010).

Em relação à Diretriz 8 ficou omisso a dimensão humanitária, de como evitar a perda de vidas dos migrantes que realizavam viagens perigosas, dado que a luta contra as organizações de tráfico humano, não tinha conseguido dar soluções viáveis a este problema (Brière, 2018; Della Sala, 2017). Quanto à Diretriz 9, sobre o espaço Schengen refletiu-se a vontade de modernização, mas a ideia de criar um sistema de guardas de fronteira, para reforço das capacidades de controlo e vigilância das fronteiras externas, já tinha sido prevista em 2004 (Léonard & Kaunert, 2016).

Com respeito à Diretriz 10, a garantia de segurança no espaço europeu, as orientações foram vagas e omissas em relação às pessoas, o que revelou a falta de ambição. Contudo, foram muito específicas quanto à segurança com relação à migração, uma postura centrada na segurança nacional dos Estados-membros (devido a três fenómenos: o aumento do terrorismo; o aumento dos eurocéticos ou o ataque ao eurocentrismo; e o aumento do populismo da extrema-direita) (Estevens, 2018). Verificou-se ainda que a preocupação com o desenvolvimento de um sistema jurídico antiterrorista levou a UE apoiar-se em instrumentos e princípios da ONU, o que veio a repercutir-se nos padrões de ação sobre os direitos fundamentais dos migrantes (Martins, 2016).

A construção de um espaço de justiça (Diretriz 11), em matéria da área de liberdade, segurança e justiça, da política externa e de segurança comum, apresentou uma vez mais as dificuldades decorrentes das diferenças entre os regimes jurídicos dos vários Estados-membros na era pós-Lisboa, acrescida da complexidade das redes entre as instituições e agências envolvidas nas diferentes matérias (O'Neill, 2016). O resultado destas Diretrizes e de outras decisões tomadas, ao largo da 8ª Legislatura são o objeto de análise dos nossos resultados.

2.7 A Agenda Europeia da Migração

Em 2015, a Comissão apresentou a Agenda Europeia da Migração orientada a dar resposta à situação no Mediterrâneo e, assim, evitar a perda de vidas humanas. Esta proposta foi também o resultado das posições tomadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O Conselho Europeu realizou uma reunião extraordinária a 23 de Abril de 2015, tendo ficado estabelecido quatro domínios de ação prioritários: ampliar as operações do *Tritón* e *Poseidón,* para aumentar a possibilidade de salvamento e busca, no âmbito do mandato da FRONTEX; combater o tráfico de seres humanos, em cooperação com a EUROPOL, FRONTEX, EASO e EUROJUST; evitar os fluxos da migração ilegal, aumentando a cooperação com os países de origem e de trânsito; e fortalecer a solidariedade e as responsabilidades entre os Estados-membros, assegurando a transposição e aplicação efetiva do SECA, deixando a possibilidade de criar um projeto piloto voluntário de reinstalação (Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, 2015).

Entretanto, o Parlamento Europeu emitiu uma Resolução a 29 de abril de 2015, como resposta aos acontecimentos trágicos no Mediterrâneo[77], pronunciando-se sobre as conclusões do Conselho. Este documento propunha medidas imediatas, ressaltando que a Agenda da Comissão deveria ter em conta a posição da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. Nestas circunstâncias apelaram ao reforço da FRONTEX e à necessária ampliação da operação humanitária para salvar vidas no Mediterrâneo. O Parlamento instou os Estados-membros a utilizarem a emissão de vistos humanitários, nas embaixadas e nos consulados, a contribuírem para os programas de reinstalação e a aplicarem integralmente o SECA. Referiram a necessidade de incentivar o programa de regresso voluntário, garantindo a proteção dos direitos e assegurando o acesso seguro e legal. Criticaram o Conselho pela falta de empenho em criar um mecanismo de solidariedade credível e vinculativo ao nível da UE, propondo acionar o mecanismo de solidariedade previsto no nº 3º do Art.º 78º do TFUE (Lucarelli, 2021).

Consequentemente, o Parlamento também evidenciou que as causas do subdesenvolvimento e da violência, que estão na origem da migração forçada, deveriam ser enfrentadas nos países de origem. Para isso, exigiram a clara cooperação entre as instituições da UE e dos Estados-membros, reclamando uma abordagem holística, no sentido de reforçar as políticas internas e externas (política externa e de segurança, política de desenvolvimento, política de migração). Ainda foi enfatizada a necessária cooperação entre a UE e os países parceiros, com a finalidade de promover a democracia, os direitos e as liberdades fundamentais, a segurança e a prosperidade, fortalecendo, assim, o Estado de direito (Jornal Oficial da União Europeia, 2016f).

Deste modo, verificou-se um consenso nas linhas orientadoras da Agenda Europeia da Migração, a necessidade de salvar vidas, do reforço de ação da UE e em obter um modelo de

[77] "A. (...) de acordo com a OIM, mais de 1 500 pessoas morreram no Mar Mediterrâneo desde o início do presente ano (...); B. (...) estima-se que 23 918 migrantes tenham alcançado a costa italiana desde 1 de janeiro de 2015 e (...) 445 migrantes foram resgatados pela guarda costeira grega no Mar Egeu durante o primeiro trimestre de 2015; C. as forças marítimas italianas, a guarda costeira italiana, a marinha italiana e vários navios mercantes empreenderam incansáveis operações de salvamento de migrantes em situação de perigo no Mar Mediterrâneo, e socorreram cerca de 10 000 migrantes nos seis dias que decorreram de sexta-feira, 10 de abril, a quinta-feira, 16 de abril de 2015; D. (...), a operação «Mare Nostrum», resgatou 150 810 migrantes num período de 364 dias" (Jornal Oficial da União Europeia, 2016f: 1).

resposta imediata, inclusive para crises futuras. Dentro das ações de curto prazo, a primeira foi dotar de meios técnicos e humanos as operações *Tritón* e *Poseidón,* tanto com o aumento da capacidade financeira da FRONTEX, como na mobilização de meios e equipamentos (barcos de resgate e aeronaves) disponibilizados por vários Estados-membros para apoiar a situação no Mediterrâneo. Concomitantemente, pretendia-se reforçar as operações com Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), para identificar e capturar embarcações passiveis de ser utilizadas por traficantes (entre FRONTEX e EUROPOL) (Comissão Europeia, 2015a).

A Agenda Europeia da Migração veio propor a ativação do sistema de emergência com o objetivo de assegurar uma melhor distribuição dos requerentes de asilo, ao abrigo do nº 3º do Art.º 78 do TFUE:

> No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.
>
> (União Europeia, 2016: 77)

Em conformidade, a Comissão estabeleceu os parâmetros dos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação, ficando pendente a apresentação de propostas para aplicação do sistema comum permanente de relocalização até final de 2015, e de um programa de reinstalação até 2016 (Comissão Europeia, 2015a).

Devido à pressão migratória e à situação limite dos países de primeira linha, para acolher e processar pedidos de asilo, a Comissão propôs um sistema de distribuição temporário, mas obrigatório, que permitia a partilha de responsabilidades entre os Estados-membros. Entenda-se por relocalização a "distribuição entre os Estados-membros das pessoas com uma necessidade evidente de proteção internacional" (Comissão Europeia, 2015a: 21), ficando o Estado-membro de acolhimento responsável pela análise dos pedidos de asilo. Para isso, foi elaborada uma Chave de Repartição que refletia a capacidade dos Estados-membros para absorver e integrar refugiados, com base na dimensão da população, no valor absoluto do PIB, no número médio de pedidos e no número de reinstalados entre 2010-2014 e na taxa de desemprego.

Quanto à reinstalação refere-se à:

> transferência de pessoas deslocadas com necessidade evidente de proteção internacional, mediante pedido do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e com o acordo dos países de reinstalação, de um país terceiro para um Estado-membro, onde essas pessoas serão admitidas e lhes será concedido o direito de estada e quaisquer outros direitos comparáveis aos direitos concedidos a um benificiário de proteção internacional.

(Comissão Europeia, 2015a: 22)

Nesta matéria, a Agenda Europeia da Migração convidava os Estados-membros a participar no sistema, cuja percentagem de reinstalação tinha por base a mesma Chave de Repartição (Comissão Europeia, 2015a).

Outra das medidas imediatas passava por trabalhar as parcerias com os países terceiros para gerir a migração e, assim, evitar viagens perigosas. Nesta matéria definiram-se três compromissos, o primeiro, contribuir com 50 milhões de Euros, para 2015 e 2016, para os países com maior afluxo de refugiados (priorizando as regiões do Corno de África, do Norte de África e do Médio Oriente), através da criação ou desenvolvimento dos Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional. O segundo compromisso, foi a criação de um centro piloto no Níger, com a colaboração do ACNUR e a IOM, com o objetivo de facultar informação sobre as probabilidades de sucesso das viagens para o território europeu como medida dissuasora, facilitar opções de regresso voluntário e assistido aos migrantes irregulares e informar sobre as oportunidades de proteção a nível local e de reinstalação (Comissão Europeia, 2015a).

O terceiro compromisso foi incorporar a migração como um componente da PCSD com os parceiros da União Africana, iniciando pelo Níger e o Mali, no domínio do reforço das fronteiras. A Comissão evidenciou que as crises políticas necessitavam do apoio da UE: como a constituição de um governo de unidade nacional na Líbia; o aumento da ajuda humanitária, para estabilização e desenvolvimento no interior da Síria; e o auxílio aos refugiados sírios em outros países (Líbano, Jordânia, Turquia e Iraque) (Comissão Europeia, 2015a).

A Comissão indicou uma nova abordagem designada de *Hotspot*[78]*,* como instrumento de apoio aos Estados-membros de primeira linha, com o propósito de proceder à rápida identificação, registo e recolha das impressões digitais com o apoio da EASO e da FRONTEX. Após verificação os migrantes candidatos à proteção internacional seriam canalizados pelo EASO e os que não preenchiam tal condição seriam apoiados pela FRONTEX a regressar. Nesta matéria, ficou previsto o apoio de 60 milhões de Euros, para os Estados-membros com maior pressão migratória como fundo de emergência suplementar (Comissão Europeia, 2015a).

[78] Pontos de Acesso em países terceiros.

A Agenda Europeia da Migração definiu ainda quatro pilares de ação para uma política de migração "justa, sólida e realista" (Comissão Europeia, 2015a: 8). O primeiro focou-se em reduzir os incentivos à migração irregular para evitar perda de vidas humanas (evitar que os migrantes caíssem nas redes de tráfico ou explorados em trabalhos precários ou indignos). Em matéria de combate às redes de tráficos, o objetivo passou por reforçar a investigação, a repressão penal e a prestação de assistência às vítimas. As parcerias com os países de origem e de trânsito foram consideradas fundamentais, invocando a Comissão o reforço do papel das delegações da UE em países cruciais. Como foi o caso da Turquia, prevendo-se o envio de um agente de ligação com a FRONTEX[79]. Ficou definido melhorar o sistema de regresso através da harmonização das regras. Este pilar especificava ainda a disponibilização de 96.8 mil milhões de Euros, entre 2014 e 2020, para ajuda à cooperação externa do desenvolvimento e, assim, enfrentar as causas profundas das migrações (Comissão Europeia, 2015a).

O segundo pilar orientou-se à gestão das fronteiras, tanto para salvar vidas como garantir a sua segurança. Para isso, contemplou-se o financiamento de iniciativas com os países do Norte de África; a revisão da proposta das "fronteiras inteligentes"; a consolidação de uma norma da União para gestão das fronteiras; e o reforço da capacidade da FRONTEX (além da reforma jurídica da Agência) (Comissão Europeia, 2015a: 13). No que concerne ao terceiro pilar, ficou o compromisso do dever de proteção da Europa através de uma política comum de asilo sólida, ou seja, a aplicação coerente do SECA. O documento evidenciou os problemas da aplicação do sistema de Dublim, ficando prevista a avaliação e revisão do mesmo. Esta revisão deveria centrar-se na procura de uma maior partilha de responsabilidades entre os Estados-membros e também em debater as disposições de "país de origem seguro" e tornar célere os pedidos de asilo dos requerentes com origem nestes países (Comissão Europeia, 2015a).

Quanto ao quarto pilar enfatizou-se a necessidade de uma nova política de migração legal, mantendo a premissa que o número de admissões de nacionais de países terceiros continuaria a ser uma competência exclusiva dos Estados-membros. Contudo, a Comissão destacou os instrumentos disponíveis, como: os programas Horizonte 2020 e Erasmus+; a

[79] A Turquia durante o ano de 2014, recebeu 79 milhões de euros, para apoiar o sistema turco de gestão de refugiados e, assim, evitar as viagens perigosas via marítima.

Diretiva para estudantes e investigadores; e a Diretiva Cartão Azul para atrair nacionais de países terceiros altamente qualificados. Chamando à atenção que esta última dependia da criação de uma plataforma para a migração económica, com os diferentes parceiros sociais, a fim de fortalecer a política de integração e, consequentemente maximizar o apoio ao desenvolvimento dos países de origem, sob a orientação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) através do envio de remessas — mais barato, rápido e seguro (Comissão Europeia, 2015a; Geddes, & Niemann, 2015).

Mas a *crise migratória* também impactou no aumento dos fundos disponibilizado para a Agenda Europeia da Migração*,* que se refletiu em diversos orçamentos retificativos, procurando, assim, responder às necessidades humanitárias e melhorar o SECA, com o reforço financeiro das Agências FRONTEX, EASO e EUROPOL. Segundo os dados apurados em 2018, os fundos autorizados pela UE, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2014-2020, verificaram um substancial incremento, o FAMI aumentou de 3,8 mil milhões de Euros para 6.6 mil milhões de Euros (mais do dobro) e o FSI aumentou ligeiramente, de 3,7 mil milhões de Euros, para 3,8 mil milhões de Euros (European Parliament, 2018a: 15).

Uma análise preliminar da implementação da Agenda Europeia da Migração requeria a contextualização da chamada *crise migratória*, que veio colocar a política de asilo e migração na primeira linha das preocupações políticas das agendas dos Estados-membros e das instituições da UE, com a pretensão de demonstrar que poderiam enfrentar estes desafios (Carrera, Blockmans, Gros & Guild, 2015). No entanto, o final do verão de 2015, evidenciou o colapso do sistema de Dublim, com o aumento substancial de entrada de refugiados pela Itália e pela Grécia. A Alemanha um dos países com maior número de acolhimento de refugiados, viu-se obrigado a suspender Schengen, como medida de emergência e a reintroduzir, provisoriamente o controlo de fronteiras com a Áustria[80]. O Governo húngaro aplicou o uso da força policial e medidas punitivas, para quem atravessasse a fronteira sem autorização, uma infração ao Direito Internacional Humanitário. O Primeiro-ministro, Viktor Orbán, recebeu

[80] 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, 2015a).

duras críticas dos Estados-membros e do Secretário-Geral da ONU (Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018; Menéndez, 2016; Pastore & Henry, 2016).

O Alto-Comissário da ONU para os refugiados, António Guterres, manifestou-se chocado com a falta de solidariedade da UE, pela recusa da relocalização dos 140 mil refugiados que se encontravam na fronteira da Sérvia. Referindo que a Europa enfrentava o pior afluxo de pessoas deslocadas, desde a Segunda Guerra Mundial (Lusa, 2015b; 2015c). Em outubro de 2015, o Governo húngaro decidiu construir uma vedação ao largo da fronteira com a Croácia e a Servia, fechando, assim, a rota dos Balcãs, deixando milhares de pessoas retidas e, com a aproximação do inverno em condições sub-humanas. Uma vez mais a UE demonstrou falta de coesão em matéria da política de asilo e migração (Trauner 2016; Weber, 2016)

A Agenda Europeia da Migração pressupunha alguns avanços significativos em matéria de asilo e migração. No âmbito do SECA, o reforço da capacidade de resposta da FRONTEX, com a ampliação das operações de busca e resgate, com a finalidade de alcançar o nível de intervenção geográfico, como acontecia com a operação italiana *Mare Nostrum* (e como tinha sido solicitado pelo Parlamento Europeu). Uma resposta humanitária que possibilitou o resgate aproximado de 760 mil migrantes, entre 2015 e 2019 (European Commission, 2019e).

Mas a FRONTEX também viu o seu papel reforçado, em matéria de retorno e na cooperação com as parcerias com países terceiros, assumindo a Agência uma dupla função (inclusive, antes da sua reforma), demonstrando que a principal linha orientadora da ação da política era a securitária em detrimento da humanitária (Bruycker, 2016). O reforço da FRONTEX terminou por ser o resultado das assimetrias entre os Estados-membros, os países com mais poder de regulação acabaram por acometer os Estados-membros mais débeis e com fronteiras mais permeáveis (a Sul da Europa). Ou seja, uma vez mais o controlo das fronteiras foi deixado à discrição dos Estado-membros (os mais fortes) e não às necessidades de uma União solidária (Carrera e den Hertog, 2016; Niemann & Zaun, 2018; Zaun, 2017).

A solução encontrada pela Comissão para aliviar a pressão migratória, sustentada na solidariedade e na partilha de responsabilidades, com base de cálculo da "chave de repartição", com o objetivo transferir da Itália e da Grécia[81], aproximadamente 40% dos 160 mil refugiados,

[81] Recebendo os Estados-membros seis mil euros por cada pessoa recolocada.

sírios e eritreus (Comissão Europeia, 2015a) revelou-se muito ambiciosa. Isto porque, a aplicação do nº 3º do Art.º 78º, fundamenta-se em situações de emergência concretas, mas é uma resposta com delimitação temporal e geográfica[82] (Lucarelli, 2021; Niemann & Zaun, 2018; União Europeia, 2016).

O sistema de relocalização com carácter vinculativo ficou, usualmente, conhecido como o *sistema de quotas* e foi objeto de inconformidade[83] imediata pela Hungria, Eslováquia e Estónia. Outros Estados-membros, como o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, que não estavam obrigados a cooperar também rejeitaram a proposta. No caso de Portugal, o Secretário de Estado da Administração Interna[84] manifestou-se, à partida a favor, já o Ministro de Assuntos Exteriores espanhol[85] mostrou-se contra o sistema. O Governo italiano, no entanto, congratulou-se com esta proposta, referindo-se à queda do *muro de Dublim* (Comissão Europeia, 2015b; Jornal Oficial da União Europeia, 2015a, 2015b).

Após semanas de negociações em julho de 2015, o Conselho aceitou a recolocação de 40 mil refugiados, no entanto, apenas foi possível acordar o acolhimento de 32.256 refugiados. A Áustria e a Hungria recusaram-se a receber qualquer pessoa, já Portugal e Espanha concordaram em acolher 1.309 e 1.300 pessoas, respetivamente (Council of the European Union, 2015a, 2015b). Em setembro de 2015, a Decisão do Conselho (UE) 2015/1523 veio estabelecer as medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional, para recolocação das 40 mil pessoas com necessidade de proteção internacional (Art.º 4º). E devido ao agravamento do afluxo, que se verificou durante o verão de 2015, o Conselho decidiu (UE) 2015/1601, a recolocação de mais 120 mil requerentes (Jornal Oficial da União Europeia, 2015d; 2015e). Porém, até fevereiro de 2017, apenas tinham sido recolocados 13.546 pessoas, até porque o sistema apenas entrou em vigor nesse mesmo ano,

[82] Inclusive, Malta ficou excluída deste mecanismo.
[83] A Hungria e a Eslováquia interpuseram um processo contra o sistema de relocação no TJUE e a Comissão contra os Estados-membros.
[84] O Secretário Pinho de Almeida referiu, que antes de definir as cotas (aproximadamente 700 refugiados), seria necessário definir o financiamento, de forma a garantir as mesmas condições de acolhimento nos diferentes Estados (Pereira, 2015).
[85] O Ministro García Margallo mencionou que o nível de desemprego deveria ter mais peso no cálculo da "chave de repartição" e considerar os imigrantes já acolhidos (considerando os migrantes económicos, cidadãos oriundos da Nigéria, Somália ou Eritreia) (Navarro, 2015), quando eram refugiados.

após a confirmação do Acórdão do TJUE (European Commission, 2017: 3; Tribunal de Justiça de União Europeia, 2017)

O *sistema de quotas* foi motivo de discórdia entre os diversos Estados-membros, durante toda a 8ª Legislatura, revelando a existência de grandes divergências incompatíveis com o princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades que orienta as políticas do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça do Tratado (Art.º 80º do TFUE). O fracasso do sistema de relocalização fundamentou-se, por um lado, devido à inação da Comissão que poderia ter invocado o Art.º 288 do TFUE, que refere que a "Decisão" tem caráter obrigatório "em todos os seus elementos", até porque segundo o nº 3º do Art.º 289º do TFUE, "os atos jurídicos adotados por processo legislativo constituem atos legislativos" (União Europeia, 2016: 171-172)[86]. A Comissão também poderia ter formulado um parecer sobre o não cumprimento das Decisões (UE) 2015/1523 e (UE) 2015/1601, segundo o Art.º 258º (União Europeia, 2016: 160), por parte da Áustria e Hungria, ou até mesmo da Polónia e da República Checa pelo diminuto número de recolocações. Por outro lado, os Estados-membros interessados, a Itália e a Grécia, não recorreram ao TJUE por incumprimento das obrigações dos outros Estados, conforme previsto no Art.º 259º [87].

Mas o *sistema de quotas* também revelou que o papel dos diversos atores manifestava uma interdependência assimétrica. Enquanto os países de primeira linha percecionaram o sistema como uma oportunidade de desviar os fluxos de refugiados, os demais Estados-membros não se mostraram disponíveis para assumir a respetiva responsabilidade solidária. Até porque, os países que assumiram essa responsabilidade, tal como a Alemanha, viram o crescimento dos partidos populistas e nacionalistas, um preço político demasiado elevado (Zaun, 2017).

O sistema de relocalização tinha como objetivo corrigir as deficiências de Dublim, contudo, como sistema de emergência, com temporalidade e condicionado à nacionalidade dos refugiados, não se apresentou como uma alternativa viável. Esta situação levou à apresentação

[86] Considerando que em novembro de 2014, entrou em vigor a nova regra de votação do Tratado de Lisboa, aprovação de leis ou decisões por maioria qualificada (dupla maioria), alterando o sistema que cada Estado detinha um determinado número de votos (União Europeia, 2016).

[87] "Qualquer Estado-Membro pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se considerar que outro Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados" (União Europeia, 2016: 161).

de várias propostas para reformar o sistema de Dublim, como o *Dublim Plus*, mas os diversos obstáculos que surgiram, como a oposição do *Grupo de Visegrado*[88], fizeram que nenhuma das ações fosse concretizada (Comissão Europeia, 2016a; Niemann & Zaun, 2018).

No que concerne ao programa de reinstalação, este tinha como como objetivo apoiar cerca de vinte mil pessoas, identificadas como requerentes de proteção internacional, até 2017. Ao largo desses dois anos foram reinstalados 21.835 refugiados (8.175 em 2015, e 13.660 em 2016). Em 2017, a Comissão laçou um novo programa (2017-2019), com o objetivo de reinstalar mais cinquenta mil pessoas, com a contribuição de dez mil euros por cada pessoa reinstalada. Em 2017, foram reinstaladas 24.155 pessoas e em 2018, 24.815, o que significou um cumprimento do programa de 78%, até ao final de 2018 (European Commission, 2019f).

Apesar do relativo sucesso que a UE evidenciou com o programa de reinstalação, deve-se ter em conta a contrapartida financeira que cada Estado recebeu pelo acolhimento. Inclusive, em termos do número de acolhimento de pessoas necessitadas de proteção, pelos diversos estados-membros, este representou uma ínfima parte, quando comparado os 5 627.335 refugiados sírios[89]. Estes últimos permaneciam em países terceiros sob condições socioeconómicas muito deficientes, que não garantiam os direitos fundamentais destas pessoas (United Nations Refugee Agency (UNHCR), 2020a).

Para fazer frente ao afluxo de refugiados nos países de primeira linha[90], a Agenda previa a criação de outro importante instrumento, no âmbito da SECA, a abordagem *Hotspots* (pontos de acesso). Para isso, o EASO assumiu um papel fundamental no desenvolvimento de uma rede específica de unidades nacionais, para aplicação do sistema Dublim[91]. A implementação dos *Hotspots* dependia do trabalho articulado entre o EASO, a FRONTEX, a EUROPOL e os países da primeira linha. Com a concretização deste instrumento surgiu a necessidade de ampliar as

[88] Grupo constituído pela Eslováquia, Hungria, Polónia e República Checa, cuja proposta foi que os Estados-membros pudessem contribuir financeiramente a outros países, para não receber refugiados (Niemann & Zaun, 2018).
[89] Deste número, apenas 341.932 pessoas se encontravam em campos de refugiados, com o mínimo ou alguma assistência humanitária, segundo a UNHCR (2020a).
[90] Itália e Grécia.
[91] Também apoiava na detecção de pedidos infundados, para realizar uma triagem, entre os que preenchiam os critérios para requerer proteção internacional e os restantes sinalizados para retorno.

funções do EASO, tendo sido proposta a criação da Agência Europeia de Asilo com o propósito de melhorar a aplicação das normativas do SECA (Comissão Europeia, 2015a: 7, 15).

Os *Hotspots* vieram melhorar o número de registos e da aplicação da EURODAC, além de um maior controlo sobre a identificação e o número dos refugiados. Contudo, a sua entrada em funcionamento atrasou-se devido à falta de enquadramento jurídico, principalmente em matéria de direitos fundamentais (Menéndez, 2016). O objetivo dos *Hotspots* era orientar os requerentes genuínos de asilo, o que acabou por criar certa discriminação, condenando muitos migrantes a um *status* de irregular (D'Angelo, 2018). Entretanto, verificou-se uma crescente falta de meios e condições em alguns dos *Hotspots*, tais como: serviços médicos, alimentação e deficiências na disponibilização da informação (Niemann & Zaun, 2018).

Consequentemente, muitos dos migrantes foram detidos sem acesso ao direito de requerer asilo, além de não receberem a devida informação, o que acabou por aumentar o número de retornos. Estas situações foram denunciadas por parte de algumas ONG's. A implementação dos *Hotspots* não conseguiu alcançar o objetivo pretendido, a diminuição da pressão migratória sobre a Itália e a Grécia, aprofundando as deficiências e os desafios inerentes do sistema de Dublim. Uma vez mais, evidenciou-se a falta de apoio da UE aos respetivos Estados-membros e a transferência de responsabilidades da instituição para os países terceiros, quando este instrumento deveria ter sido utilizado como uma estratégia mais abrangente do SECA (Dutch Council for Refugges, 2016).

Outra crítica à Agenda deveu-se à elevada omissão aos direitos fundamentais**,** mencionados apenas três vezes: na Diretiva de Regresso; no SECA, em relação à norma das condições de acolhimento, principalmente dos grupos vulneráveis; e no Sistema Dublim, sobre a proteção dos dados das impressões digitais. Estas menções referiam-se especificamente a questões normativas, verificando-se uma completa ausência no âmbito humanitário. Contextualmente, gerou-se a perceção que os migrantes estão excluídos destas garantias, ao contrário do que menciona os direitos reservados na Carta e no nº 3 do Art.º 6º do TFUE:

> Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.
>
> (União Europeia, 2016: 19)

Esta primeira análise reafirmou que a Agenda Europeia da Migração manteve a distinção entre a política de asilo e a política de migração, verificando-se o reforço das normativas, em matéria do controlo das fronteiras, da luta contra a migração irregular e do combate às redes de tráfico. As alterações ao Código das Fronteiras Schengen, o desenvolvimento da interoperabilidade dos sistemas de informação através do projeto do eu-LISA e a renovação das Agências da FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST foram o exemplo da orientação securitária das políticas da União (Brière, 2018; Niemann & Zaun, 2018).

Também foi evidente a falta de coesão entre os Estados-membros, devido à fraca adesão das propostas apresentadas internamente, principalmente no âmbito da partilha de responsabilidades, o que levou a UE a apostar na ação externa. Igualmente, verificou-se a falta de solidariedade, relativamente aos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação. O princípio de solidariedade deve-se analisar sob duas perspetivas, a jurídica e a política. A primeira é clara, dado que os Tratados e o TJUE consideram este princípio vinculativo, como tal, capaz de impor a obrigação legal da solidariedade. A problemática decorre da segunda perspetiva, a política, uma vez que os Estados-membros não conseguiram chegar a um acordo. Embora, fosse possível introduzir o sistema de relocalização através de maioria qualificada, o Conselho procurou um consenso entre os Estados-membros. Mas talvez a pretensão da UE não fosse garantir a decisão correta, mas sim criar as condições para que este fosse implementado por todos os Estados-membros (Voynikov, 2019).

2.8 A Dimensão Externa da Agenda Europeia da Migração

Desde a Primavera Árabe a União assistiu ao afluxo de refugiados e migrantes — uns chegavam por via marítima, pelo Mediterrâneo ou pelo Mar Egeu, outros por via terrestre, pela rota dos Balcãs Ocidentais, tendo-se verificado, desde então, inúmeras tragédias com o sacrifício de milhares de vidas humanas. Como resultado a *crise do Mediterrâneo* assumiu uma posição primordial na agenda política da UE. Apesar das anteriores tentativas para estabelecer acordos com os países de origem e de trânsito foi a partir do Programa de Estocolmo, com a proposta da Abordagem Global para a Migração e Mobilidade que a União procurou adequar estratégias mais abrangentes, em matéria de asilo, migração e mobilidade, alcançando diversos acordos

regionais e bilaterais de cooperação (Comissão Europeia, 2011a). A partir do Tratado de Lisboa a UE dispõe de competências para celebrar acordos internacionais ao abrigo dos Tratados (Art.º 216º do TFUE), que vinculam os Estados-membros (União Europeia, 2016).

Como mencionado, no início da 8ª Legislatura, o Conselho de Ypres definiu a necessidade de implementar ações por parte do Grupo Missão para o Mediterrâneo (8ª Diretriz); e a Agenda Europeia da Migração apresentada em 2015, veio dar prioridade ao desenvolvimento dos Programas de Proteção e Desenvolvimento Regional (primeiro compromisso), além de incorporar a migração como um componente da PCSD, no âmbito do reforço das fronteiras (terceiro compromisso) (Comissão Europeia, 2015a; Conselho da União Europeia, 2014).

Deste modo, a ação externa de UE passou a ser uma opção para fazer frente à trágica situação do Mediterrâneo. Uma das primeiras decisões do Conselho, através do PESC, foi aprovar em 2015, a missão militar *EUNAVFOR MED SOPHIA* para combater as redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de seres humanos, na zona Sul do Mediterrâneo Central. A principal função desta operação era identificar, capturar e eliminar as embarcações suspeitas de serem utilizadas pelos traficantes e, consequentemente desmantelar estas redes. A missão foi acumulando outras atividades de apoio, em 2016, passou a prestar formação aos efetivos da guarda costeira e da marinha Líbia e a aplicar as Resoluções impostas pelas Nações Unidas de embargo de armas à Líbia[92]. Em 2017, a operação iniciou atividades de vigilância às exportações ilegais de petróleo do país, de acordo com as Resoluções das Nações Unidas. Já em 2018, também executou vigilância aérea, recolha de informação e monitorização terrestre, contribuindo para a criação de uma célula de informação entre as Agências da FRONTEX e da EUROPOL. A operação *SOPHIA* tinha ainda um objetivo mais amplo, a cooperação entre a UE e a Líbia, para restaurar a estabilidade e segurança no país (European Union Naval Force Mediterranean Operation Sophia, 2018; Jornal Oficial da União Europeia, 2015c).

Em matéria de cooperação com países terceiros, a Turquia teve um lugar de destaque, segundo a Comissão "um bom exemplo de um país onde há muito a ganhar com o reforço da cooperação" (Comissão Europeia, 2015a: 9). Desde o início de 2014, a UE atribuiu à Turquia

[92] Em 2016, a *EUNAVFOR MED SOPHIA* também cooperou com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para operar no Mediterrâneo Central a sul da Itália na operação *Sea Guardian.*

79 milhões de Euros, através dos Programas Regionais de Desenvolvimento e Proteção para apoio à gestão dos refugiados e, assim, evitar as viagens perigosas no Mediterrâneo Oriental. Em 2016, após vários meses de negociações[93] foi realizada uma declaração em conjunto, resultado da Cimeira UE-Turquia, com um Plano de Ação para responder ao elevado fluxo de refugiados e impedir a chegada de requerentes de asilo sírios através deste país. A premissa principal do acordo estipulava que todos os requerentes de asilo que chegavam às ilhas gregas provenientes da Turquia, cujos pedidos de asilo fossem declarados inadmissíveis seriam devolvidos à Turquia, concordando esta em aceitar o rápido retorno. Em contrapartida, por cada migrante sírio devolvido à Turquia a UE aceitaria um refugiado sírio através do Sistema Voluntário de Admissão Humanitário[94], proposto pela Comissão para os refugiados sírios na Turquia, contudo, este só seria ativado após o término do afluxo que se verificava na altura (Comissão Europeia, 2015c; European Council, Council of the European Union, 2015, 2016).

A Turquia ficou com a responsabilidade de intercetar todos os migrantes irregulares, obrigada a vigiar e, como tal, a impedir a criação de novas rotas marítimas ou terrestres utilizadas para migração irregular. Em conjunto com a UE estipulou-se intensificar as medidas contra as redes de tráfico humano, com o apoio de uma missão de vigilância da OTAN[95] no Mar Egeu e a cooperação com a FRONTEX, principalmente na troca de informações (European Commission, 2015). Como contrapartida financeira a UE atribuiu, inicialmente um pacote de 3 mil milhões de Euros, para apoiar este acordo e melhorar as condições de acolhimento dos refugiados sírios, ficando previsto mais 3 mil milhões de Euros até ao final de 2018. A UE comprometeu-se ainda em agilizar as relações económicas e políticas dos trabalhos em curso e a supressão dos requisitos de vistos para os cidadãos turcos (Comissão Europeia, 2015c).

---

[93] As negociações com a Turquia iniciaram em novembro de 2015, com o propósito de estabelecer um vínculo de cooperação que permitisse responder à *crise migratória* (o Plano de Ação Conjunto UE-Turquia de 29 de novembro de 2015) e a Declaração UE-Turquia de 7 de março de 2016 (European Council, Council of the European Union, 2015).

[94] "Por admissão por motivos humanitários entende-se um processo acelerado através do qual os Estados participantes, com base numa recomendação do ACNUR na sequência de um pedido da Turquia, admitem pessoas com necessidade de proteção internacional, deslocadas devido ao conflito na Síria, e que tenham sido registadas pelas autoridades turcas antes de 29 de novembro de 2015, a fim de lhes conceder proteção subsidiária, tal como definida na Diretiva 2011/95/UE, ou um estatuto temporário ou equivalente, cujo prazo de vigência não pode ser inferior a um ano*"* (Comissão Europeia, 2015c: 4).

[95] O apoio à OTAN foi solicitado, primeiro pela Alemanha e Turquia e, posteriormente pela Grécia, acabando esta instituição por ampliar o seu raio de ação no apoio à UE na crise dos refugiados.

O primeiro relatório de avaliação sobre o Acordo UE-Turquia realizado pelo Parlamento Europeu (2016), referiu a importância deste para o âmbito da cooperação global, com partilha de responsabilidades, compromissos mútuos e resultados. Porém, considerou que a:

> externalização da crise dos refugiados para a Turquia não constituía uma solução a longo prazo para o problema e apelou à solidariedade dos Estados-Membros da UE no sentido de aumentar o número de países que aceitam os refugiados para a sua reinstalação num espírito de partilha de encargos e responsabilidades (ponto 37).
>
> (Parlamento Europeu, 2016a)

O Parlamento Europeu manifestou igualmente preocupação com a aplicação do financiamento, referindo que o fundo dos três mil milhões deveria ser utilizado para resgatar refugiados e, como tal, a Comissão deveria garantir a sua boa aplicação, principalmente para com os grupos vulneráveis (ponto 38) (Parlamento Europeu, 2016a).

Mas a manifesta preocupação do Parlamento Europeu recaiu sobre o retrocesso da democracia e do Estado de direito que se verificava na Turquia, tais como: a independência judicial, a liberdade de reunião e expressão e o respeito pelos direitos humanos (Ponto 1). A leitura do documento permitiu verificar que mais de metade dos cinquenta e dois pontos estavam direcionados a questões de falha ou omissão do Governo turco em matéria de valores fundamentais[96]. Foi ainda referido a necessidade de averiguar as denúncias da Amnistia Internacional, em relação ao regresso forçado de refugiados sírios para o seu país, dado que a contenção da migração não passa pela sua repulsão ou detenção ilegal (Ponto 41) (Parlamento Europeu, 2016a).

O Acordo UE-Turquia foi amplamente criticado, tanto em forma como em substância. A categorização legal do acordo em si mesmo gerou fervorosa discussão, colocando os analistas em situações opostas. Para alguns, este foi uma mera declaração do Conselho Europeu com caráter vinculativo, para outros, refere-se a um instrumento do Direito Internacional e como tal vincula as duas partes (a UE e a Turquia), mas que não seguiu o processo que estipula o Art.º 218º do TFUE (União Europeia, 2016: 144-146). Aqui colocou-se em questão a faculdade do Conselho em assinar um contrato em nome da instituição, cujo ato pertencia às normas constitucionais internas de cada país. Este argumento acabou por fundamentar várias denuncias

[96] Inclusive, as questões de gênero, as mulheres tornaram-se um grupo cada vez mais significativo de migrantes.

no TJUE que procuram anular o acordo, dado que consideram que não era claro que o Conselho Europeu pudesse concluir um acordo internacional em nome da UE (Ott, 2017).

Na forma substancial o acordo tornou-se ainda mais controverso, já que se referia à proteção internacional, como uma proteção equivalente à da Convenção de Genebra. Segundo a Lei de Estrangeiros e Proteção Internacional da Turquia em vigor desde 2014, a Convenção de Genebra apenas abrangia cidadãos europeus. Para o caso dos refugiados sírios a Turquia aplicou a proteção temporária em caso de afluxo (Art.º 91º), prevista na Lei, tendo ficado por esclarecer a proteção dos cidadãos afegãos, iraquianos e outras nacionalidades, situação que dificultou a justificação de retorno por parte da Grécia. A política diferenciada de proteção internacional por parte do Governo turco ficou patente com relação aos curdos procedentes da Síria e do Iraque. Adicionalmente, a Lei não referia quais as garantias desta proteção, sendo omissa na questão dos direitos como saúde, educação ou trabalho, deixando os refugiados à discrição das decisões do Governo. Isto, por si só, permitiu questionar a decisão do Conselho quanto à designação da Turquia como como país seguro (Çorabatır, 2016).

A cooperação passou, então, a ser vista como um mecanismo, por um lado, para impedir as pessoas de chegar a território europeu, com o fecho da rota dos Balcãs e da Grécia e, por outro lado, retornar o máximo de refugiados e migrantes irregulares. Deste modo, passaram a verificar-se detenções de indivíduos que conseguiam chegar à Grécia para serem devolvidos à Turquia e a consequente negação do pedido de apelo. O Acordo UE-Turquia veio colocar em causa o dever de proteção internacional que figura nos Tratados da UE, no Direito da União Europeia, além das obrigações da instituição com o DIP, bem como para com os princípios enunciados na CEDH e na Carta (Butler, 2018; Collet, 2016). O acordo foi denunciado por várias ONG's de direitos humanos, incluindo o ACNUR que destacou a proibição internacional de expulsões coletivas ou retornos coletivos (Human Rights Watch, 2015; Lemos, 2016).

Mas este acordo foi também um sintoma da incapacidade da UE em lidar com *crise migratória* ao nível interno, procurando uma solução através de parceiros externos, ou seja, num intermediário. A externalização da capacidade de resposta permitiu criar instrumentos e mecanismos que se limitaram à disponibilização de recursos (técnicos, operacionais e financeiros). Se bem que esta resposta permitia ações mais rápidas e mais baratas, do que propriamente atender as necessidades de milhares de refugiados dentro do espaço europeu,

requereu um menor compromisso por parte da UE, como tal, uma solução de curto prazo (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a, 2015b; Genschel, & Jachtenfuchs, 2018; Müller, & Slominski, 2020).

Esta *orquestração* levantou duas questões jurídicas importantes, a primeira, evitar a responsabilidade legal por meio da instrumentalização da ação externa, já que ao lidar com intermediários verificou-se uma desresponsabilização da instituição (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a, 2015b; Davitti, 2019). A segunda, deriva do facto que a externalização permitiu escapar às restrições legais que colocavam as normativas, fosse por parte dos Estados-membros ou da UE, utilizando para isso as organizações internacionais[97], ONG's ou outros parceiros privados para atingir os seus objetivos políticos (Bendiek & Bossong, 2019; Müller, & Slominski, 2020; van Dessel, 2019). Ou seja, estas duas formas de ação externa da UE, o acordo com a Turquia e a operação *EUNAVFOR MED SOPHIA*, revelaram que a instituição procurou delegar capacidade de atuação em atores externos, em matéria de controlo das fronteiras e na gestão da migração, eximindo-se, assim, de assumir responsabilidades diretas ou mesmo indiretas (Müller, & Slominski, 2020).

No entanto, no âmbito da responsabilidade indireta, a decisão do TEDH no caso de *Hirsi* em 2012, abriu um precedente jurídico sobre a infração extraterritorial dos direitos humanos. Este caso referia-se à operação marítima entre a Itália e a Líbia, que utilizavam embarcações de resgate com pavilhão líbio e procediam ao retorno forçado de migrantes para um país terceiro. Deste modo, a Itália e, consequentemente a UE descartavam a aplicação da proteção internacional. Contudo, o TEDH considerou que a UE e os Estados-membros tinham de cumprir as obrigações que decorriam da CEDH, mesmo fora das suas fronteiras, dado que estes tinham uma responsabilidade indireta[98] para com os migrantes em águas extraterritoriais, devendo proceder-se ao resgate e entrega num local seguro[99]. Esta Decisão tomou em conta a participação da UE, considerando não ser legítimo qualquer violação dos direitos fundamentais fora do

[97] Como o caso do ACNUR que realiza a gestão de diversos campos de refugiados
[98] Esta responsabilidade consistia no uso dos meios técnicos e humanos da UE.
[99] Existem diversos Tratados internacionais do Direito do Mar que especificam a obrigação de resgatar pessoas em situações de perigo marítimo: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), a Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 (SOLAS) e a Convenção de Busca e Resgate (SAR) de 1979 (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2012).

território da UE e que as obrigações da instituição e dos Estados-membros constituíam jurisdição e, por extensão, responsabilidade legal (Müller, & Slominski, 2020; Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 2012).

A UE no caso da operação militar *EUNAVFOR MED SOPHIA* procurou dois parceiros que executassem a missão, recorrendo a uma posição o menos representativa possível. Contudo, esta manteve-se, manifestamente problemática, tanto no âmbito político como moral. Por um lado, devido ao incumprimento da lei internacional por parte da Líbia da Convenção de Busca e Resgate de 1979, por outro lado, devido à legitimidade do Governo Líbio, que apesar de ter sido reconhecido pela comunidade internacional, apresentava graves deficiências como Estado de direito e, como tal, em cumprir os direitos humanos. Tanto que, em 2018, o TEDH aceitou o processo contra a Itália pelo apoio à guarda costeira líbia, que poderá envolver a responsabilidade direta da UE, uma vez que esta atuação se inseria na política de segurança da instituição (Bendiek & Bossong, 2019; European Council on Refugees and exiles (ECRE), 2018; Lonardo, 2018; Müller, & Slominski, 2020).

Mas a dimensão externa da UE não tem sido problemática apenas na zona do Mediterrâneo, também o Quadro de Parcerias com países terceiros para a migração apresentado em 2016, pela 8ª Legislatura, foi alvo de duras críticas. O estudo realizado pelo MPI Europe centrado na cooperação com os países Afeganistão, Etiópia, Mali e Níger, referiu que as orientações políticas da UE priorizaram o reforço das fronteiras e o retorno dos migrantes irregulares, ignorando problemáticas fundamentais, como as fragilidades políticas desses países. Outro resultado pertinente referia-se à falta de visão da UE a largo prazo para promover o desenvolvimento, o que supostamente continuará a gerar migração (Collet & Ahad, 2017).

A abordagem reativa da UE para fazer frente aos fluxos migratórios também foi fonte de críticas, apesar dos compromissos assumidos na Cimeira de Valletta em 2015. Referiu-se que estes projetos não tinham considerado as necessidades, capacidades e objetivos desses mesmos países. O relatório concluiu que — apesar dos milhões de Euros investidos na formação de meios humanos nestes países terceiros, através dos PEV, da AGMM ou da política de desenvolvimento — estes apresentaram um resultado que ficou aquém do esperado. Primeiro, devido ao contínuo aumento do número de migrantes que tentavam chegar ao território da UE, segundo, o diminuto impacto dos apoios ao desenvolvimento desses países, até porque os

objetivos do Quadro de Parcerias continuam a ser pouco claros (Butler, 2018; Collet & Ahad, 2017).

A externalização da política de asilo e migração acabou por ser o resultado, por um lado, da saturação dos Estados-Membros de primeira linha obrigados a receber um elevado número de refugiados e, por outro, devido à falta de solidariedade por parte de outros Estados-membros. Isto parece revelar que os interesses entre os países europeus são cada vez mais divergentes, além da manifesta preocupação dos líderes de Estado com o seu futuro político, devido ao aumento do nacionalismo e movimentos anti-imigração (Collet, 2016; Zaun, 2017).

Não obstante, a ação externa da UE também colocou em causa a própria capacidade da instituição para lidar com a *crise dos refugiados*, dado que transferiu o ónus da responsabilidade a países terceiros sem verificar o cumprimento dos direitos humanos, um princípio que orienta a constituição da instituição. Até porque, estes acordos têm cumprido com a sua função — reduzir o número de mortes no Mediterrâneo e no Egeu — mas principalmente impedir as chegadas à Europa, revelando-se uma resposta inadequada para solucionar as causas de transfundo destes movimentos (Collet, 2016; Collet & Ahad, 2017; Müller, & Slominski, 2020).

3. A Materialização do Espaço Schengen

A criação do espaço Schengen foi uma das maiores façanhas da integração europeia, a concretização do projeto de livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Como já mencionado, o Acordo Schengen foi assinado em 1985, por cinco países[100] com a finalidade de abolir, gradualmente o controlo das fronteiras interiores entre os países signatários, promover o controlo mais amplo das fronteiras exteriores e a circulação de pessoas. Em 1990, foi assinada a Convenção Schengen[101] de aplicação do Acordo, que incluía questões relativas à suspensão dos controles nas fronteiras e à definição dos procedimentos para expedir vistos. Igualmente, a criação de uma base de dados que passaria a ser utilizada por todos os Estados-membros,

[100] Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos.
[101] "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" (Official Journal of the European Union, 2000).

conhecida como Sistema de Informação Schengen (SIS). A Convenção veio reafirmar os objetivos estabelecidos no Acordo Schengen, no Acto Único Europeu e no Tratado de Roma, mas o resultado de Schengen deve-se à relação intergovernamental dos países signatários, funcionando de forma autónoma ao marco jurídico da UE (Estevens, 2018; Official Journal of the European Union, 2000).

Atualmente, a base jurídica do Acervo de Schengen encontra-se consagrada no Tratado de Lisboa no Título V — O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, nº 1º do Art.º 67º, "A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros."; e no nº 2º:

> 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, 2016: 73)

Estes dois pontos apresentam uma relação direta com a liberdade de circulação de pessoa, de serviços e de capitais que constam no Título IV (União Europeia, 2016: 65-73). Consequentemente, para garantir um espaço no qual os cidadãos da UE possam usufruir da livre circulação foi necessário abolir qualquer verificação nos postos fronteiriços internos, o que também possibilitou aos cidadãos nacionais de países terceiros beneficiarem desta medida. Deste modo, o controlo de entrada de nacionais de países terceiros foi transferido para as fronteiras externas, que supostamente deveriam ser reforçadas. Quanto à gestão da imigração e controlo das fronteiras externas, o Tratado de Lisboa previa a cooperação dos Estados-membros, na partilha equitativa das responsabilidades, através do princípio fundador da solidariedade de Schengen (no nº 2º do Art.º 67º), tal como mencionado no Capítulo 2 sobre políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração, no Art.º 80º[102] (União Europeia, 2016).

[102] "As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio." (União Europeia, 2016: 78)

3.1 Países Membros do Espaço Schengen

A entrada em vigor da Convenção Schengen aconteceu em 1995, com a Europa dos quinze[103], contudo, apenas sete países decidiram abolir o controle das fronteiras interiores: Alemanha, Bélgica, Espanha[104], França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. O processo de adesão a Schengen foi progressivo e não linear pelos diversos Estados-membros. Da Europa dos quinze, a Áustria aderiu ao Espaço Schengen em 1995, a Dinamarca, Finlândia e Suécia em 1996. No caso da Dinamarca, esta aplicou o Acervo Schengen exceto as medidas que determinam quais os nacionais de países terceiros que necessitavam de vistos e na introdução do formato uniforme de vistos, além de aplicar normas específicas para a Gronelândia e Ilhas Faroé. A participação do Reino Unido e da Irlanda ficaram condicionadas, dado que estes países mantiveram controlo das suas fronteiras. Como Estados-membros ficaram autorizados a aplicar parte do Acervo Schengen, em matéria de cooperação policial e judicial, contudo estes países nunca solicitaram a aplicação de Schengen. Inclusive, o Reino Unido acabou por sair da UE a 31 de janeiro de 2020 (Estevens, 2018; European Union, 2016; Kunz & Leinonen, 2008; Official Journal of the European Union, 2000; Jornal Oficial da União Europeia, 2020).

Desde então diversos Estados-membros decidiram unir-se ao espaço Schengen, em 2004, o Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. Apesar do Chipre como Estado-membro ter solicitado adesão ao Acervo Schengen, este continua em processo, seguindo controlando as suas fronteiras internas e não utiliza o SIS. Posteriormente, a Bulgária e a Roménia em 2007 e a Croácia em 2013, todos aderiram a Schengen aplicando o Acervo Schengen, exceto na ausência de controlo e vistos nas fronteiras interiores. Apesar de acederem ao SIS não estão obrigados a interditar a entrada de indivíduos assinalados. À Convenção Schengen foram-se juntando outros países não membros da UE[105], a Islândia, Noruega (exceto Svalbard), Suíça e Liechtenstein, além dos acordos bilaterais de cooperação entre alguns Estados-membros e os seus vizinhos, como são os casos

[103] Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Países Baixos, Suécia e Reino Unido.
[104] No Acordo de Adesão do Reino de Espanha à Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, Ceuta e Melilla ficaram abrangidos por um regime específico.
[105] Países membros da European Free Trade Association (EFTA), Associação Europeia de Livre Comércio.

de Andorra, Mónaco, San Marino e Cidade do Vaticano (Council of the European Union 2018; Estevens, 2018; European Union, 2016). Cada um dos países do espaço Schengen tem sido objeto de avaliação periódica, com o objetivo de verificar se as regras são devidamente aplicadas, o que já suscitou diversas infrações cometidas por alguns Estados-membros (Schmälter, 2018).

3.2 Normatividade do Código das Fronteiras Schengen

A adesão a Schengen levou os Estados a adotar diversas regras comuns, ficando subordinados a um procedimento comum: em matéria de vistos de curta duração[106] e de permanência[107] para os cidadãos de países terceiros; de direito de asilo[108]; e de controlo de fronteiras externas[109]. Mas no sistema normativo e institucional da UE, o Acervo Schengen só foi incorporado com a assinatura do Tratado de Amesterdão, através do Protocolo que integra o Acervo de Schengen no âmbito da UE (Comunidades Europeias, 1997: 93-96), tendo a sua aplicação sido determinada pela Decisão do Conselho nº 1999/435/CE (Jornal Oficial da União Europeia, 1999; Official Journal of the European Union, 2000).

Com respeito ao controlo das fronteiras externas em 2001, foi aprovado o Regulamento (CE) n° 539/2001 que veio fixar a lista dos países terceiros, cujos nacionais ficaram sujeitos à obrigação de visto para entrar no espaço europeu e a lista dos países terceiros, cujos nacionais permaneciam isentos dessa obrigação (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001a). Este foi revogado em 2018, pelo Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho (Jornal Oficial da União Europeia, 2018f).

No âmbito das fronteiras internas[110] e da cooperação policial[111], da responsabilidade de administrações de controle de fronteiras, foi necessário criar novas estruturas operacionais, com o objetivo de assegurar a cooperação entre as entidades policiais e de segurança entre as

[106] Short-stay visas (Title II, Chapter 3, section 1) (Official Journal of the European Union, 2000: 22-23).
[107] Long-stay visas (Title II, Chapter 3, section 2) (Official Journal of the European Union, 2000: 25-28).
[108] Responsability for processing applications for asylum (Title II, chapter 7) (Official Journal of the European Union, 2000: 25-28).
[109] Crossing external borders (Title II, Chapter 2) (Official Journal of the European Union, 2000: 20-22).
[110] Crossing internal borders (Title II, Chapter 1).
[111] Police and Security (Title III).

autoridades aduaneiras (Official Journal of the European Union, 2000: 28-34). A implementação do SIS[112], enquanto base de dados para intercâmbio de informação sobre vistos entre Estados-Membros, veio possibilitar a partilha de informação — onde constavam os dados dos cidadãos não admitidos no espaço Schengen, cidadãos para extradição, entre outros — demonstrando ser um dos instrumentos mais importantes para a supressão do controlo de fronteiras (Kunz & Leinonen, 2008; Official Journal of the European Union, 2000: 42-49).

No entanto, a necessidade de assegurar uma maior eficácia de cooperação entre os Estados-membros sobre as decisões de expulsão de nacionais de países terceiros levou à aprovação da Diretiva 2001/40/CE[113]. Esta referia-se ao reconhecimento mútuo das decisões de afastamento: de indivíduos que tivessem sido condenados por infrações passíveis de pena de prisão superior a um ano; ou sobre os quais existissem razões sérias para crer que estes tinham cometido atos puníveis graves; ou existência de indícios de que estes tinham a intenção de cometer atos graves. O reconhecimento mútuo implicava que um Estado-membro poderia ser o autor da decisão e que outro fosse o executor da mesma. O documento reservou o direito ao recurso por parte dos acusados, fazendo cumprir, assim, 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 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001b).

Como complemento das disposições do Art.º 26º da Convenção Schengen foi aprovada a Diretiva 2001/51/CE que veio definir as condições relacionadas com a sua aplicação, de forma a garantir as obrigações das transportadoras em matéria de transporte dos nacionais de países terceiros e, por conseguinte, a aplicação das devidas sanções, de acordo com os Art.º 2º, 3º, 4º e 5º (Jornal Oficial da União Europeia, 2001b; Official Journal of the European Union, 2000).

Em 2004, a Decisão do Conselho de 8 de Junho de 2004, proporcionou o desenvolvimento de um sistema central do VIS, com o objetivo de reunir num sistema comum a identificação dos dados relativos aos vistos emitidos no espaço Schengen. Este sistema veio

---

[112] Nas suas siglas em inglês, *Visa Information System* (VIS) e *The Schengen information system* (SIS) (Title IV).
[113] Ficou estipulado a aceitação do Reino Unido, da Islândia e da Noruega, no entanto, a Dinamarca não participou desta diretiva.

proporcionar às autoridades nacionais (de fonteira e autoridades policiais dos Estados Schengen) o acesso ao sistema central, tanto de consulta como atualização de dados, dos vistos emitidos pelos sistemas nacionais. Esta medida possibilitou legitimar a identificação da pessoa, através da utilização de dados biométricos, dificultando a utilização de documentos falsos (Jornal Oficial da União Europeia, 2004b).

Em 2008, o VIS passou a ser utilizado pela EUROJUST e EUROPOL, possibilitando a consulta pelas autoridades designadas por cada Estado-membros, para efeitos de prevenção, deteção e investigação de atos terroristas ou outras infrações penais graves (Jornal Oficial da União Europeia, 2008b). A partir de 2011, o VIS passou a ser utilizado em território externo pelos consulados para vistos de curta duração, com regras rigorosas e específicas de proteção de dados, através do Regulamento (CE) nº 767/2008. O VIS tornou-se uma ferramenta que veio facilitar a determinação do Estado-membro responsável por examinar os pedidos de asilo (Jornal Oficial da União Europeia, 2008c).

A normativa referente ao espaço Schengen acabou por ser codificada em 2006, pelo Regulamento (CE) nº 562/2006 que veio estabelecer as normas comunitárias relativas ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras. Este documento foi o resultado do desenvolvimento e consolidação da componente política e legislativa da gestão integrada das fronteiras da UE. O documento ficou conhecido como o Código das Fronteiras Schengen e sustentou-se em duas premissas fundamentais: primeira, as normas estabelecidas na passagem das fronteiras externas seriam distintas para um beneficiário da livre circulação ou um nacional de um país terceiro; segunda, a ausência de controlo nas fronteiras internas como regra geral, salvo casos excecionais. Ou seja, o Código das Fronteiras Schengen sobre o controlo de pessoas nas fronteiras englobava o controlo das fronteiras e a vigilância das mesmas (Jornal Oficial da União Europeia, 2006a).

As disposições sobre a passagem das fronteiras internas, estabelecidas no Capítulo I do Art.º 20º, referia que estas "podem ser transpostas em qualquer local sem que se proceda ao controlo das pessoas, independentemente da sua nacionalidade" (Jornal Oficial da União Europeia, 2006a: 11). Porém, a supressão do controlo das fronteiras internas não afetou o exercício das autoridades competentes dos Estados-membros, na medida em que esta não tivesse um efeito equivalente a um controlo de fronteiras (Art.º 21º). Inclusive, no âmbito da segurança,

os Estados-membros assumiram a responsabilidade de cooperar com os demais, tanto no controlo das fronteiras externas, como nas fronteiras internas. A cooperação entre Estados vizinhos podia realizar-se a partir de operações e controles conjuntos, em ambos os lados das suas fronteiras comuns (Art.º 40º). As forças policiais passaram a ter um certo grau de autonomia para realizar vigilância e perseguição transfronteiriça em território vizinho, sempre que se justificasse (Art.º 41º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2006a).

O Código das Fronteiras Schengen previa no Capítulo II, a reintrodução temporária do controlo fronteiriço nas fronteiras internas (Art.º 23º), por um período limitado, não superior a 30 dias, em caso de ameaças graves à ordem pública ou segurança interna, ou por um período de duração previsível da ameaça grave. Contudo, sempre que possível o Estado-membro deveria consultar ou informar a Comissão e demais Estados (Art.º 24º), dos motivos da reintrodução do controlo ou previsão deste. Podendo, neste caso, a Comissão emitir o seu parecer, examinando a proporcionalidade das medidas e organizar formas de cooperação mútua entre os Estados-membros. Para os casos que se exigisse a ação urgente da reintrodução temporária do controlo de fronteiras internas, esta seria imediata (Art.º 25º) (Official Journal of the European Union, 2000).

Com a implementação do Código das Fronteiras Schengen surgiu outra importante alteração ao SIS, a segunda geração (SIS II), pelo Regulamento (CE) nº 1987/2006, com o objetivo de aumentar a segurança, no espaço Schengen, e apoiar a aplicação das políticas relacionadas com a livre circulação. O SIS II era composto por três componentes: um sistema central, os sistemas nacionais dos Estados de Schengen e uma infraestrutura de comunicação entre os sistemas central e nacional. Este sistema tornou-se o elemento central de cooperação no controlo de fronteiras entre os Estados Schengen, permitindo às autoridades nacionais e policiais responsáveis pelas fronteiras externas a emissão do visto de entrada, além de emitir e consultar alertas sobre pessoas procuradas ou desaparecidas, bem como objetos ou documentos. O SIS II registava também as indicações sobre a não admissão ou interdição de permanência de pessoas (Jornal Oficial da União Europeia, 2006b).

No entanto, o SIS II suscitou algumas preocupações com o armazenamento de dados biométricos (impressões digitais e fotografia) e sobre identidade indevida, já que possibilitava centralizar dados das pessoas impedidas de entrar no espaço Schengen. Esta disposição gerou

algumas reservas com relação aos requerentes de asilo e à proibição de reentrada prevista na Diretiva de Retorno. A gestão do sistema central ficou a cargo da eu-LISA. Em 2007, o SIS II passou a ser utilizado pelas autoridades policiais, judiciais e administrativas dos países Schengen, bem como pela EUROPOL e a EUROJUST (Jornal Oficial da União Europeia, 2007c).

Durante dez anos, o Regulamento (CE) nº 562/2006 sofreu diversas alterações, em 2007, foi atribuída à Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), a gestão das fronteiras externas. Estabeleceu-se, assim, a necessária coordenação entre o trabalho das autoridades policiais e judiciais através da cooperação e assistência entre os Estados-membros, como forma de manter o equilíbrio entre a liberdade e segurança (Jornal Oficial da União Europeia, 2004c, 2006a). Em 2008, devido às alterações do SIS (Regulamento (CE) nº 767/2008) e das normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva 2008/115/CE) (Jornal Oficial da União Europeia, 2008c, 2008d).

A Diretiva 2008/115/CE conhecida como a Diretiva de Retorno veio estipular um prazo para o regresso voluntário (Art.º 7º), preferível ao afastamento ou ao regresso forçado (Art.º 8º), além de incluir cláusulas específicas para os menores não acompanhados. A normativa previa ainda a proibição de entrada do migrante, delimitada por cada Estado-membros, por um máximo de 5 anos (Art.º 11º) e a detenção por falta administrativa (Art.º 15º e 16º), incluindo famílias e menores (Art.º 17º). No entanto, a Diretiva evidenciou a necessidade de estabelecer acordos de readmissão comunitários e bilaterais com os países terceiros, com a função de facilitar o procedimento de retorno (Jornal Oficial da União Europeia, 2008d).

A transposição da Diretiva 2008/115/CE nas legislações internas veio apresentar uma série de arbitrariedades, o que levou a questionar os princípios de solidariedade da UE e dos direitos humanos. Até porque, a normativa permitia aos Estados-membros a detenção por falta administrativa (que pode ir até 18 meses) a proibição de entrada no território Schengen por um período de 5 anos, e a legalização dos centros de detenção. Tendo-se verificado situações de abuso, tal como, a criminalização pela entrada ilegal no país (Jornal Oficial da União Europeia, 2008d; Kosińska, 2016; Sampson, Chew, Mitchell, & Bowring, 2015).

Em 2009, verificaram-se outras alterações devido ao Código Comunitário de Vistos (Regulamento (CE) nº 810/2009) à criação da EUROPOL e aos acordos estabelecidos com os Estados não membros. Em 2011, o Conselho Europeu apelou à introdução de um mecanismo para responder às circunstâncias excecionais[114], que colocavam em risco o funcionamento geral da cooperação Schengen, sem comprometer o princípio da livre circulação de pessoas (Conselho Europeu, 2011). Posteriormente, foi aprovado o Regulamento (UE) nº 182/2011 que veio estabelecer as regras e princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (Jornal Oficial da União Europeia, 2009a, 2011b).

A criação do Sistema EUROSUR[115] proposto em 2011, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, acabou por entrar em vigor em 2013, pelo Regulamento (UE) nº 1052/2013. Este veio facilitar a cooperação operacional e técnica entre as autoridades nacionais dos Estados-membros, a FRONTEX e os países vizinhos através de uma rede de comunicações, cujo objetivo visava detetar e prevenir a migração irregular, combater a criminalidade nas fronteiras externas e contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes que tentavam chegar às costas europeias (Comissão Europeia, 2011b; Jornal Oficial da União Europeia, 2013e).

Ainda em 2013, procedeu-se à alteração do Código das Fronteiras Schengen pelo Regulamento nº 610/2013 que veio fazer referência à Carta dos Direitos Fundamentais e do Direito Internacional, nomeadamente ao princípio da não-repulsão[116]. Alterou-se outras disposições técnicas, relacionadas com a formação especializada de membros da FRONTEX para detetar pessoas em situação vulnerável, como menores não acompanhados e vítimas de tráfico. Assim como a modificação no Código de Vistos da definição de vistos de curto prazo

---

[114] As circunstâncias excecionais a que o Conselho se referia foi chegada de cidadãos tunisinos, consequência da Primavera Árabe de 2011.

[115] Uma das premissas da utilização do sistema sustentava que os Estados-membros deveriam assegurar o cumprimento e respeito dos direitos fundamentais e o princípio de não-repulsão (impedindo, assim, a entrega de migrantes a um Estado que pudesse colocar sob ameaça as suas vidas ou as suas liberdades).

[116] "Art.º 3º -A. Direitos fundamentais. Os Estados-Membros aplicam o presente regulamento agindo no estrito cumprimento do direito aplicável da União, designadamente a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ("Carta dos Direitos Fundamentais"); do direito internacional aplicável, designadamente a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951 ("Convenção de Genebra"); das obrigações em matéria de acesso à proteção internacional, em particular o princípio de não repulsão; e dos direitos fundamentais. Em conformidade com os princípios gerais do direito da União, as decisões ao abrigo do presente regulamento devem ser tomadas caso a caso." (Jornal Oficial da União Europeia, 2013f: 4).

de três para seis meses (90 dias para 180 dias) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013f). Consequentemente, introduziu-se um mecanismo de avaliação e monitorização da aplicação do Acervo[117], principalmente no que diz respeito à reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais (Jornal Oficial da União Europeia, 2013g).

Porém, esta foi a década em que os países da União verificaram um aumento significativo de migrantes. Primeiro, pelos acontecimentos provocados pelas revoltas Árabes, na primavera de 2010, que resultaram no aumento de entradas irregulares pela rota do Mediterrâneo Central, com origem na Argélia, Tunísia ou Líbia em direção a Itália e a Malta. Segundo, a partir de 2011, e como consequência da guerra civil Síria, a UE viu aumentar, exponencialmente o número de pedidos de asilo, situação que atingiu o ponto máximo em 2015. A União frente a estas duas situações respondeu de diferentes formas, mas as circunstâncias evidenciaram a necessidade de rever o Código das Fronteiras Schengen. Por um lado, devido aos limites da política de migração e do controlo das fronteiras, principalmente por motivos de segurança[118], e por outro, a questão do fecho unilateral das fronteiras por parte de alguns Estados-membros (Collet, 2014). Em suma, as variáveis migração e segurança vieram colocar em causa a normativa estabelecida, tendo a 8ª Legislatura enfrentado as grandes decisões de alteração ao Código das Fronteiras Schengen.

Desse modo, o Código das Fronteiras Schengen seria revogado pelo Regulamento (UE) nº 2016/399 que abordou especificamente algumas premissas de Schengen: o controlo fronteiriço deveria contribuir para a luta contra a imigração irregular e contra o tráfico de seres humanos, assim como para a prevenção de qualquer ameaça à segurança interna, à ordem pública, à saúde pública e às relações internacionais dos Estados-Membros. Introduziu-se o cumprimento do pleno respeito pela dignidade humana, principalmente das pessoas em situação vulnerável (Art.º 7º). Além do cumprimento do respeito pelos direitos fundamentais reconhecidos na Carta, bem como o respeito das obrigações por parte dos Estados-Membros em matéria de proteção internacional e de não repulsão nos controlos fronteiriços. Isto porque, um

[117] Regulamento (UE) nº 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013.
[118] Devido aos diversos ataques terroristas perpetuados em território europeu.

maior afluxo de nacionais de países terceiros não deveria, por si só, ser considerado uma ameaça para a ordem pública ou para a segurança interna (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b).

O Regulamento (UE) nº 2016/399 orientou-se, assim, às questões de segurança do controlo de fronteira externas sobre pessoas. O que significou mais restrições, por um lado, para os cidadãos da União que ficaram submetidos a um controlo mínimo e, por outro, para os nacionais de países terceiros que ficaram submetidos a um controlo pormenorizado, tanto à entrada como à saída — desde a consulta do SIS, até à justificação do itinerário e meios de subsistência, conforme o Art.º 8º. Inclusive, para facilitar os fluxos nas fronteiras externas, o Regulamento introduziu a criação de corredores separados e de sinalização, entre cidadãos europeus e nacionais de países terceiros, nos aeroportos internacionais ou passagens de fronteiras marítimas e terrestres (Art.º 10º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b).

No âmbito, do controlo de fronteiras e cooperação entre Estados-membros, o Regulamento veio reforçar o papel da FRONTEX, dado que a gestão das fronteiras externas passou a ser coordenada por esta Agência. Os Estados-membros mantiveram a autonomia para cooperar com outros Estados, sempre que essas relações complementassem as atividades da FRONTEX. De outra forma, deveriam abster-se de qualquer ação que pudesse comprometer o funcionamento ou objetivos da Agência, tendo ficado obrigados a informar de todas as atividades relacionadas com a gestão das fronteiras (Art.º 17º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b, 2017a; Piçarra, 2016).

Outra das alterações substanciais foi a definição de um quadro geral, critérios e procedimentos para a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, dado que num espaço de livre circulação de pessoas, esta deveria constituir uma medida de caráter excecional. No âmbito do quadro geral um Estado-membro poderia reintroduzir a título excecional o controlo de todas as fronteiras internas ou partes, em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, por um período limitado não superior a 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça, não devendo este exceder o tempo necessário (Art.º 25º). O controlo das fronteiras internas ficou estabelecido como o último recurso e baixo os critérios de incidentes ou ameaças terroristas ou de criminalidade organizadas, considerando a proporcionalidade da medida em relação a estas ameaças (Art.º 26º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b).

Quanto aos procedimentos para a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas, os Estados-membros ficaram obrigados a notificar os restantes Estados e a Comissão, pelos menos quatro semanas antes da reintrodução prevista, tendo de justificar os motivos, especificar o limite fronteiriço, data de início e duração prevista. Posteriormente, a Comissão informaria o Parlamento Europeu, procedendo-se à consulta entre as instituições competentes e os Estados-membros (Art.º 27º). Ficaram ainda previstos procedimentos relativos à reintrodução imediata do controlo nas fronteiras, por um período limitado de dez dias e renováveis por períodos não superiores a 20 dias, não podendo exceder os dois meses (Art.º 28º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b).

Mas o Regulamento (UE) nº 2016/399 veio também permitir ao Conselho a recomendação da reintrodução do controlo nas fronteiras internas, fosse por ameaças graves, de segurança interna ou em caso de deficiências graves relacionadas com o controlo nas fronteiras externas. Esta recomendação poderia destinar-se a um ou vários Estados-membros, à totalidade ou partes das fronteiras, como recurso e medida de proteção dos interesses comuns. A recomendação do Conselho deveria ter por base uma proposta da Comissão e solicitada pelos Estados-membros (Art.º 29º). Nesta situação o Conselho deveria ter em conta os meios e recursos de que dispõe a UE — a FRONTEX, a EUROPOL e o EASO — podendo solicitar informação complementar ou inspeções no local (Art.º 30º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b).

Em suma, o Regulamento (UE) nº 2016/399 acabou por reforçar o papel dos Estados-membros e das instituições europeias quanto às medidas de segurança nas fronteiras externas da UE. Em 2017, este documento sofreu alterações, pelo Regulamento (UE) nº 2017/458 especificamente no Art.º 8º, passando o controlo mínimo a que estavam submetidos os cidadãos que beneficiavam do direito à livre circulação à verificação de identidade, nacionalidade, autenticidade e validade do documento de viagem através de diversas bases de dados: do SIS, da *International Criminal Police Organization* (INTERPOL) (para os documentos roubados e extraviados) e das bases de dados nacionais. Além da averiguação de que a pessoa não era considerada uma ameaça para a ordem pública, segurança interna, saúde pública ou para as relações internacionais dos Estados-membros. Em caso de dúvida sobre a identidade, a imposição de verificar pelo menos um dos identificadores biométricos. Incluindo a possibilidade

de efetuar controlos de forma seletiva, em caso de risco de ameaças (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b, 2017a).

O Regulamento (UE) 2016/399 foi revogado pelo Regulamento (UE) 2017/2225 no âmbito da utilização do Sistema de Entrada/Saída (SES), criado pelo Regulamento (UE) 2017/2226, com o objetivo de centralizar o registo de dados de entradas e saídas e das recusas de entradas de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas. Com este Regulamento a pessoa ficou obrigada a fornecer dados biométricos à entrada e à saída do espaço Schengen, principalmente os nacionais de países terceiros admitidos para estadia de curta duração e demais indivíduos não titulares de cartão de residência (Art.º 1º e 6º). Contudo, para facilitar o registo no SES passou-se a disponibilizar um sistema de *self-service* como pré-registo para os nacionais de países terceiros (Art.º 8º A, B, C e D) (Jornal Oficial da União Europeia, 2017b, 2017c).

Em 2018, ocorreu a revogação do Regulamento (CE) nº 1987/2006, com relação ao funcionamento e utilização do SIS II de 2006, pelo Regulamento (UE) 2018/1861 em matéria dos controlos de fronteira e da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (Jornal Oficial da União Europeia, 2018a). Importa destacar a utilização do SIS para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular (Regulamento (UE) 2018/1860). Mas a alteração substancial ficou a dever-se à necessidade de melhorar os sistemas de informação e a interoperabilidade dos mesmos, otimizando a informação e o seu intercâmbio em matéria de gestão de fronteiras, tendo em conta a luta contra o terrorismo (Jornal Oficial da União Europeia, 2018b).

Assim, em 2018, entrou em vigor o Regulamento (UE) nº 2018/1240 que veio criar o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS). A principal função deste sistema é verificar a elegibilidade dos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto, antes de viajarem para o espaço Schengen, podendo assim proceder-se a uma avaliação de uma possível ameaça à segurança, à imigração ilegal ou a um elevado risco de epidemia. A consulta do ETIAS constituiu-se como condição necessária para entrada em territórios dos Estados-membros, contribuindo para elevar o nível de segurança. Até porque, outra das funções do ETIAS foi reforçar o SIS, para verificar se a pessoa era desaparecida, procurada para detenção ou extradição, no âmbito de processo judicial, mas também para efeitos de vigilância (Jornal Oficial da União Europeia, 2018c).

O ETIAS veio permitir a consulta das bases de dados da INTERPOL relativa a Documentos de Viagem Roubados e Extraviados (SLTD) para determinar a validade de um documento de viagem e da base de dados Documentos de Viagem Associados a Notificações (TDAWN). A modernização do ETIAS e do SES correspondeu à fase inicial do projeto das *fronteiras inteligentes,* para facilitar a entrada de nacionais de países terceiros, que circulam no espaço Schengen, cuja operacionalidade está prevista para 2022 (Jornal Oficial da União Europeia, 2018c).

A unidade central ETIAS foi incorporada na FRONTEX como Agência responsável pelas autorizações e tratamento da informação, com reserva do respeito pelos direitos fundamentais, em especial a privacidade e proteção de dados pessoais. Os direitos humanos mantiveram-se salvaguardados com a criação do Conselho de Orientação para os Direitos Humanos do ETIAS (Art.º 10º). Cada Estado-membro passou a deter uma unidade nacional, cooperando entre si e com a EUROPOL, entidade responsável pelo intercâmbio de informação da UE. As transportadoras aéreas, marítimas e rodoviárias internacionais ficaram obrigadas a confirmar que os viajantes possuem uma autorização de viagem válida, tendo a possibilidade de consultar os dados dos documentos de viagem (Jornal Oficial da União Europeia, 2018c).

O uso da reintrodução do controlo das fronteiras internas por seis países membros de Schengen, desde setembro de 2015 até ao final de 2018 — Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Noruega e França aplicaram a medida cerca de 50 vezes — justificados devido aos movimentos secundários de migrantes em situação irregular e no aumento das ameaças terroristas transnacionais, levou o Parlamento Europeu a aprovar a proposta de alteração ao Código das Fronteiras Schengen, em novembro de 2018. Esta veio estabelecer novos limites para o controlo temporário das fronteiras internas, eventuais prolongamentos e as garantias em que estes se justificam com base no princípio da proporcionalidade (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b; Parlamento Europeu, 2018a).

A proposta passou por reduzir o período inicial do controlo dos seis meses para dois meses, para eventos políticos ou desportivos caso se mantivesse as ameaças, e não superior a quatro meses. Além, de limitar o período máximo da reintrodução do controlo de fronteira interna para um ano, dos dois anos previstos. O documento evidenciou que a utilização deste

mecanismo deveria ser restrita ao mínimo necessário para responder à ameaça em questão, ou seja, a sua utilização deveria ser uma medida de último recurso (Parlamento Europeu, 2018a).

As alterações em matéria de sistemas de segurança nas fronteiras externas foram o resultado do trabalho da Comissão e de um grupo de peritos, iniciado em 2016, para alcançar uma União segura, genuína e eficaz. O Sétimo Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, em 2017, evidenciou as dificuldades de operacionalização entre os diversos sistemas de informação, bem como do acesso destes pelas diversas Agências e Estados-membros, inclusive em matéria de Justiça e Assuntos Internos devido às tentativas dos ciberataques (Comissão Europeia, 2017).

Como resultado estabeleceu-se o objetivo de alcançar a interoperabilidade dos sistemas de informação até 2020, considerando: um *interface* de pesquisa única que acedesse aos vários sistemas e produzisse um resultado; a interconexão dos sistemas de informação que possibilitasse o registo de dados num sistema que pudesse ser consultado por outro sistema; a criação um serviço partilhado de correspondências biométricas de apoio a vários sistemas de informação; e um repositório comum de dados de identificação (alfanuméricos) para diferentes os sistemas de informação (Comissão Europeia, 2017), tendo em conta o respeito pelos direitos fundamentais.

Neste sentido, foi aprovado o Regulamento (UE) nº 2019/817 que veio criar o regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE, cujo propósito foi melhorar a eficácia e a eficiência do controlo das fronteiras externas; apoiar a prevenção e combate da imigração ilegal; contribuir para o aumento da segurança e da ordem pública na UE e respetivos Estados-membros; otimizar a aplicação da política comum de vistos; auxiliar a análise dos pedidos de proteção internacional; cooperar com a investigação e prevenção de ameaças terroristas; e facilitar a identificação de pessoas desconhecidas (Jornal Oficial da União Europeia, 2019a).

O Regulamento veio propor a criação de um Portal Europeu de Pesquisa (ESP), para consulta da informação do SES, do VIS, do ETIAS, do EURODAC, do SIS, do Sistema Europeu de Antecedentes Penais para Nacionais de Países Terceiros (ECRIS-TNC), bem como os dados da EUROPOL e da INTERPOL (Art.º 6º a 11º). Para isso, foi necessário implementar um serviço de Correspondências Biométricas (serviço partilhado BMS), como infraestrutura central para permitir o acesso os demais sistemas centrais (Art.º 12º ao 16º). O serviço partilhado BMS

armazena e permite a consulta de dados biométricos (imagem facial), dados dactiloscópicos (da mão direita, se possível, ou caso contrário os dados correspondentes à mão esquerda), e os dados biométricos de nacionais de países terceiros aos quais tenha sido recusado a entrada (para os que estão isentos ou obrigados à apresentação de visto, de acordo com o Regulamento (UE) nº 2017/2226) (Jornal Oficial da União Europeia, 2017c, 2019a).

Também, veio criar um Repositório Comum de dados de identificação (CIR) (Art.º 17º a 24º), para estabelecer um processo individual para cada pessoa registada no SES, no VIS, no ETIAS, no EURODAC ou no ECRIS-TCN, com o fim de facilitar a identificação correta das pessoas registadas nas bases de dados e apoiar o funcionamento do Detector de Identidades Múltiplas (MID) que cria e armazena um processo de confirmação de identidade (Art.º 25º a 36º). O MID tem como objetivo realizar o controlo de identidade e, assim, lutar contra as fraudes (Jornal Oficial da União Europeia, 2019a).

A eu-LISA criada pelo Regulamento nº 1077/2011 ficou como o organismo responsável pela gestão destes sistemas informáticos, que servem de apoio à execução das políticas da UE em matéria de Justiça e Assuntos Internos. A finalidade da eu-LISA é garantir a cooperação entre os organismos responsáveis nos Estados-membros, pelas matérias de liberdade, segurança e justiça, e veio incluir três grandes bases de dados EURODAC, SIS II e VIS em matéria de registo de estrangeiros e da sua mobilidade. A eu-LISA em 2018, viu a sua atuação reforçada ao centralizar todos os sistemas de informação e passou a colaborar com as diversas Agências que operam no espaço Schengen, (principalmente com a FRONTEX, EUROPOL e EUROJUST) (Jornal Oficial da União Europeia, 2011c, 2018d). A operacionalidade dos sistemas de informação de larga escala, na área da Liberdade, Segurança e Justiça, veio transcender as fronteiras institucionais, acabando por gerar uma fronteira digital, à qual acresce a preocupação de saber que propósitos pode alcançar a sua utilização (Tsianos, & Kuster, 2016).

Em 2019, verificou-se outra alteração ao Acervo Schengen, com o Regulamento (UE) nº 2019/1155 que procedeu à alteração do Código Comunitário de Vistos (Regulamento (CE) nº 810/2009). Os pedidos de visto passam a ser solicitados com seis meses de antecedência à entrada no espaço Schengen, com nove meses por entrada marítima e com menos de quinze dias para casos individuais devidamente justificados. Os requerentes de visto com múltiplas entradas ficam obrigados a apresentar uma declaração assinada ou um seguro médico válido. Enquanto

a concessão do visto poderá ultrapassar os quarenta e cinco dias, devido à investigação do pedido (Jornal Oficial da União Europeia, 2019b).

3.3 Agências e Estruturas Operacionais do Schengen

Para fazer cumprir a normativa Schengen a UE criou e desenvolveu diversas agências que cooperam entre si para garantir a livre circulação no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Como já mencionado a eu-LISA tornou-se na Agência que centraliza todos os sistemas de informação e participa com outras instituições que operam no espaço Schengen, das quais se destaca as mais relevantes.

a) *Os Gabinetes de Solicitação de Informação Complementar nas Entradas Nacionais (SIRENE)*

Para agilizar a informação do SIS II, identificação de pessoas, objetos ou documentos de forma eficiente entre os Estados-membros foram criados os Gabinetes de Solicitação de Informação Complementar nas Entradas Nacionais (SIRENE)[119]. Cada Estado-membro tem um Gabinete nacional, operacional vinte e quatro horas e sete dias por semana, para que entre si partilhem informação complementar e coordenem as atividades relacionadas com as indicações do SIS. A função dos Gabinetes SIRENE é fornecer informação sobre os alertas, validar informação de pessoas com mandado de busca ou contactar com o Estado-membros que emitiu o alerta. O objetivo passa por garantir um acompanhamento rápido, confidencial e eficiente dos casos, a comunicação realiza-se a partir de formulários standard, devendo os Gabinetes revisar a qualidade dos dados. Em caso de alerta SIS poderão igualmente coordenar atividades transfronteiriças em colaboração com outras Agências (Jornal Oficial da União Europeia, 2008e, 2016c)

[119] Todos os Estados-membros seguem as mesmas instruções e procedimentos (Manual): Decisão 2008/333/CE da Comissão; Decisão 2008/334/JAI da Comissão; Decisão de Execução 2013/115/UE da Comissão; pela Decisão de Execução (UE) 2016/1209 da Comissão (Jornal Oficial da União Europeia, 2008f)

b) Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX)

A FRONTEX foi criada em 2004, pelo Regulamento (CE) nº 2007/2004, com o propósito de promover uma gestão integrada de todos os tipos de fluxos migratórios e de complementar os sistemas nacionais de gestão de fronteiras dos Estados-Membros, que integravam o espaço Schengen. A função inicial da Agência passava por 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. Neste âmbito, devia cooperar com as autoridades competentes de países terceiros ou organizações internacionais, conforme os acordos de trabalho. No âmbito da cooperação abrangia a troca de experiências em matéria de controlo das fronteiras, a formação de guardas de fronteira, o intercâmbio de informações operacionais e operações conjuntas. A FRONTEX tinha ainda a função de efetuar análises de risco, de acordo com a informação recolhida, no sentido de facilitar a cooperação operacional entre Estados-membros e países terceiros (Jornal Oficial da União Europeia, 2004c).

Em 2007, o Regulamento (CE) 863/2007 veio estabelecer um mecanismo de criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, alterando as competências e tarefas dos agentes envolvidos. Já em 2011, a normatividade da Agência foi revista, primeiro, no reforço da sua capacidade operativa, como o acesso aos sistemas de asilo ou salvamento de pessoas no mar, segundo, integrando o respeito pelos direitos fundamentais, com especial enfoque aos refugiados e requerentes de asilo, ou seja, a vinculação ao princípio da não-repulsão (nº 2º do Art.º 1º). Neste sentido, a FRONTEX passou a deter um mecanismo para acompanhar o respeito pelos direitos fundamentais em todas as suas atividades, através de um agente e de um fórum consultivo (Jornal Oficial da União Europeia, 2007e, 2011d).

Com a finalidade de garantir operações eficazes, a Agência ficou responsável pela criação de equipas de guardas de fronteira, compostas por elementos de vários Estados-membros. A fim de atuarem em operações conjuntas, intervenções rápidas ou projetos piloto, bem como a prestação de assistência aos Estados-membros, principalmente em situações de emergências humanitárias e salvamento no mar (Art.º 2, d-A). O Regulamento n.º 1168/2011 especificava ainda no nº 3º do Art.º 1º, que a FRONTEX deveria prestar apoio técnico e conhecimento necessário para promover a solidariedade entre os Estados-membros, na gestão

das fronteiras externas, principalmente os que se encontrassem "sujeitos a pressões específicas desproporcionadas" (Jornal Oficial da União Europeia, 2011d: 5).

Em 2013, o Governo italiano deu início à operação *Mare Nostrum*[120] devido à tragédia de Lampedusa, com o objetivo de busca e resgate de embarcações não identificadas ou em perigo no Mediterrâneo, entre a costa a Sul de Itália e a costa Leste da Tunísia. Contudo, devido aos custos[121] o Governo italiano solicitou o apoio da UE, ao abrigo da solidariedade. A UE decidiu apoiar com uma nova operação, a *Tritón*, coordenada pela FRONTEX, que dispunha apenas de seis navios e com um raio de ação limitado às águas nacionais do Estados-membros[122]. Enquanto a operação *Poseidón* decorria no Mediterrâneo Oriental sob a liderança da Agência (Gauci, 2014; Schuler, 2014).

A operação *Tritón* acabou por ser alvo de críticas por diversas organizações não governamentais, acusaram a UE de utilizar a FRONTEX para contrair os fluxos migratórios, empurrando as embarcações para os países de origem. De acordo com Código das Fronteiras Schengen (Regulamento nº 610/2013), tinha ficado estipulado que a Agência deveria detetar pessoas em situação vulnerável e, no respeito pela Carta, nomeadamente o respeito pelo princípio da não-repulsão a Agência ficava obrigada a proteger e salvar as vidas humanas (Jornal Oficial da União Europeia, 2013f; Schuler, 2014).

Por conseguinte, em 2014, aprovaram o Regulamento (UE) 656/2014 que veio estabelecer as regras para vigilância das fronteiras marítimas externas dos Estados-membros, com o objetivo de garantir a proteção dos direitos fundamentais e o princípio de não-repulsão, durante as operações de resgate e salvamento. O reforço de assistência operacional aos Estados-membros de primeira linha também tinha como propósito tirar partido do EUROSUR (Jornal Oficial da União Europeia, 2014c).

Já em 2016, o mandato da FRONTEX foi ampliado pelo Regulamento (UE) 2016/1624, a atual Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira ampliou os seus objetivos, responder eficazmente aos desafios migratórios e a possíveis ameaças nas fronteiras externas dos Estados-

---

[120] O Governo italiano foi criticado pela ajuda que promovia, com resgate de migrantes, mas a operação *Mare Nostrum* salvou mais de cento e cinquenta mil vidas (Gauci, 2014).
[121] Mais de 9 milhões de Euros por mês.
[122] Orçamento da Agência ficou limitado a cerca de 2.9 milhões de euros, além do seu alcance em vigiar as águas internacionais.

membros da UE e nos países Schengen. As operações de busca e salvamento[123] tornaram-se parte das funções da Agência, sempre que estas ocorressem em contexto de vigilância das fronteiras marítimas. Esta alteração marcou o início dos acordos bilaterais e de cooperação que a Agência passou a celebrar entre os Estados-membros, países Schengen e países terceiros para gestão das fronteiras externas. Contudo, estes acordos não eximiram a Agência das suas obrigações decorrentes do Direito da União Europeia e do DIP, na observância do princípio da não-repulsão. A FRONTEX ficou ainda com a função de avaliar riscos e vulnerabilidades sobre a segurança das fronteiras, tanto em relação à migração irregular, como à criminalidade transnacional, supervisionando as fronteiras e emitindo alertas a outras agências (Jornal Oficial da União Europeia, 2016d).

A Agência ficou responsável por organizar, coordenar e conduzir as operações de regresso aos países de origem, das pessoas em situação irregular no território da UE e países Schengen. Para isso, estipulou-se o apoio dos Estados-Membros para coordenar e a financiar as operações de regresso, podendo estas ser efetuadas por iniciativa própria. Além, da assistência às pessoas com indicação de retorno para obterem os documentos de viagem necessários e disponibilização de peritos para auxiliar as operações de regresso (Jornal Oficial da União Europeia, 2008d, 2016d). Em abril 2019, a Agência viu os seus meios reforçados pelo Conselho, em equipamento e formação dos recursos humanos, principalmente com peritos especializados em matéria de regresso (Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, 2019a, 2019b).

O novo mandato da Agência também veio fortalecer os poderes das instituições europeias. Em situações de insegurança nas fronteiras externas da UE (e perante à omissão do Estado-membro) o Conselho poderá intervir após uma proposta da Comissão, com a finalidade de responder às ameaças (Art.º 19º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016d). Para alguns especialistas, a FRONTEX passou a ser reconhecida como o organismo fundamental que assegura o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, para outros tem sido o organismo responsável pela tragédia no Mediterrâneo (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a; Bruycker, 2016; Butler, 2018; Lonardo, 2018).

[123] De acordo com a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, de 1974 (Jornal Oficial da União Europeia, 2016d).

c) Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL)

A segurança interna na UE sempre foi uma das preocupações dos Estados-membros. Em 1975, foi constituído o Grupo de Trevi, composto pelos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos, com o objetivo de estabelecer a cooperação policial e judicial, entre os Estados-membros. O que iniciou como grupo de trabalho para combater o terrorismo transnacional, veio, posteriormente a estabelecer-se como um grupo de cooperação intergovernamental nos domínios da imigração e do direito de asilo. A constituição de uma polícia europeia ficou delineada no Tratado de Maastricht, que viria a acontecer em 1995, com a assinatura da Convenção EUROPOL, iniciando esta o exercício pleno de funções em 1999 (Commission of the European Communities, 1992; European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, (EUROPOL), 2014).

Para responder às atualizações do Acervo Schengen e com o Tratado de Lisboa foi criado o Serviço Europeu de Polícia, em 2009, com a finalidade de auxiliar a cooperação entre os serviços policiais dos Estados-membros. A EUROPOL centrou o seu foco de ação nos crimes transnacionais, investigado o tráfico de estupefacientes, o terrorismo, as redes de imigração ilegal e o tráfico de seres humanos (Jornal Oficial da União Europeia, 2009b).

Em 2016, o regulamento da EUROPOL sofreu alterações, com a criação da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial e, consequentemente com a introdução de novas funções, a instituição tornou-se o centro de prevenção, análise e investigação da criminalidade transnacional. Neste sentido, a EUROPOL passou a dispor de instrumentos de informação e partilha da mesma, reforçando a capacidade de análise de ameaças. Também ficou obrigada a respeitar os direitos fundamentais, principalmente na proteção de dados, assegurando uma supervisão independente e transparente. A nova Agência entrou em funcionamento a 1 de maio de 2017, mas já sem a presença da Dinamarca, apesar de existir um protocolo de cooperação operacional (Jornal Oficial da União Europeia, 2016e).

d) Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (EUROJUST)

A necessidade de cooperar no âmbito judicial surgiu no Conselho de Tampere, com o propósito de reforçar a luta contra o crime organizado e assegurar um nível adequado de

assistência jurídica nos processos transnacionais (Parlamento Europeu, 1999). A ideia de criar uma unidade composta por magistrados e policiais representantes de cada Estado-membro, de acordo com o próprio sistema jurídico aconteceu em 2002, pela Decisão 2002/187/JAI (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (EUROJUST), 2017).

No entanto, as funções da EUROJUST ficaram vinculadas juridicamente ao Tratado de Lisboa, no Art.º 85º, que estabeleceu a missão:

> apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal em matéria de criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma ação penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol.
>
> (União Europeia, 2016: 81)

Após duas décadas de diversas alterações e desenvolvimentos da Agência, o Regulamento (UE) 2018/1727 veio estabelecer um novo sistema de funcionamento da EUROJUST, devido à criação da Procuradoria Europeia. Instituiu ainda o novo regime para proteção de dados, adotou novas regras para as relações externas da Agência e reforçou o papel do Parlamento Europeu na supervisão das atividades da EUROJUST. Este novo Regulamento entrou em vigor a 12 de dezembro de 2019 (Eurojust, 2017; Jornal Oficial da União Europeia, 2018e).

Em suma, o Acordo Schengen, cujo objetivo inicial passava pela supressão dos controlos nas fronteiras internas e a livre circulação de pessoas tornou-se matéria de Direito da União Europeia e acabou por ter consequências em outros domínios — nas políticas de controlo de fronteiras, asilo e imigração, cooperação policial e judicial (Council of the European Union 2018). Em matéria de asilo e migração a partir da Convenção Schengen verificou-se uma tentativa de governança ao nível supranacional, não obstante, esta evidenciou a debilidade das políticas de migração, por questões nacionais e devido à transferência de alguns poderes nacionais para as instituições da União (Estevens, 2018; Piçarra, 2016). A reintrodução do controlo das fronteiras internas unilateralmente, em 2015, por parte de alguns Estados-membros foi uma dessas evidências (Thalmann, 2019), protegendo, assim, um dos aspetos fundamentais Estados-membros, a soberania (Jabko, & Luhman, 2019).

Mas a abertura do espaço Schengen veio permitir a mobilização de milhares de cidadãos europeus e residentes de países terceiros na procura de novas oportunidades de trabalho, entre os diversos Estados-membros, verificando-se um controlo de entrada, permanência e saída mais liberal, para os que cumprem com os parâmetros definidos pelas normativas. Contudo, o sistema de vistos e de controlo das fronteiras passou a desempenhar um papel fundamental para prevenir a entrada de migrantes não desejáveis (de Haas, *et.al.*, 2019; Thalmann, 2019; Thielemann, &Armstrong, 2012).

Enquanto, inicialmente a Convenção Schengen foi um instrumento de consenso integrado, as posteriores alterações foram o resultado do desenvolvimento jurídico gerado por sectores de interesse e de cooperação geridos separadamente (Huybreghts, 2015). Deste modo, a segurança do espaço europeu tornou-se tema central de Schengen, por um lado, a luta contra a criminalidade organizada transfronteiriça e o terrorismo, por outro, o ciberterrorismo, relacionado com as questões de segurança em relação aos sistemas informáticos (Bendiek, & Bossong, 2019; Piçarra, 2016).

4. O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)

Os direitos dos refugiados e requerentes de asilo estão *prima facie* abrangidos pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de Genebra de 1951[124], e pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de Nova York de 1967[125], documentos do Direito Internacional Humanitário. A Convenção de Genebra de 1951, assinala 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,

[124] 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 proteção 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." (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 1951).

[125] 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 (ACNUR, 1967).

que referem os critérios pelos quais uma pessoa pode ser excluída de proteção. Todavia, o paradoxo da normativa internacional é que ao largo do percurso para alcançar um país seguro, os refugiados ficam expostos a uma série de perigos (Ramji-Nogales, 2017).

A criação do SECA foi o resultado das recomendações do Grupo de Alto Nível Asilo e Migração (Parlamento Europeu, 1999), tendo-se desenvolvido ao longo das últimas décadas conforme aos Tratados vigentes. O desenvolvimento do SECA pode-se dividir por fases, a primeira, a partir do Conselho de Tampere de 1999, e da aprovação do Tratado de Amesterdão, que coincidiu com a comunitarização das políticas europeias. A segunda fase iniciou-se com o Programa da Haia em 2004, cujas principais orientações foi estabelecer um procedimento de asilo comum, aplicação de um estatuto uniforme, melhorar a cooperação entre os Estados-membros e ampliar a política de asilo a uma dimensão externa. No entanto, o Tratado de Lisboa veio reforçar a possibilidade de alcançar um sistema europeu comum de asilo, orientado pelas opções estratégicas do Programa de Estocolmo de 2010, no âmbito da área de Liberdade, Segurança e Justiça da UE. A terceira fase deu-se com a tomada de posse da 8ª Legislatura, em 2014, com a chamada *crise migratória* e as tragédias do Mediterrâneo.

Antes de explicar cada uma destas fases, parece importante destacar o instrumento jurídico que marcou a linha orientadora do SECA, a Convenção de Dublim. A celebração do Acordo Schengen previa, em matéria de asilo, o respeito pelo Direito Internacional[126] (Art.º 28º) (Official Journal of the European Union, 2000: 25). Apesar do Acordo não obrigar os Estados ao reconhecimento do direito incondicional de asilo, explicitamente refere que os Estados signatários dos instrumentos de Direito Internacional tinham por obrigação cumprir com o princípio de não-repulsão (*non-refoulement*)[127], considerado o princípio de *ius cogens,* que impõem o constrangimento de não expulsar ou afastar qualquer pessoa que possa estar sujeita a perseguição (Official Journal of the European Union, 2000).

No entanto, quanto à responsabilidade pelo tratamento do pedido de asilo o Acordo de Schengen definia que este ficava a cargo do Estado-membro que emitia o visto, podendo

[126] A Convenção de Genebra de 1951, e o Protocolo de Nova York de 1967 (ACNUR, 1951, 1967).
[127] 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." (ACNUR, 1951).

verificar-se a responsabilidade de outro Estado-membro e, obviamente um impasse pela determinação de tal responsabilidade (Art.º 30º) (Official Journal of the European Union, 2000: 26). Para colmatar esta deficiência e procurando harmonizar uma normativa comum em matéria de asilo, seria assinada em 1990, a Convenção de Dublim para definir o Estado-membro responsável pelo pedido de asilo. A Convenção de Dublim, além de se encontrar intimamente relacionada com as disposições de livre circulação do Acervo Schengen (impedindo a circulação dos migrantes irregulares), acabou por se tornar um dos pilares do SECA e da segurança interna da UE, dado que abrangia questões do controle das fronteiras, asilo e migração irregular (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997a; Parlamento Europeu, 1999).

Deste modo, a Convenção de Dublim foi um passo importante para a adoção de um procedimento comum em matéria de asilo na UE, definindo de forma geral qual o Estado responsável pelo processo de asilo, normalmente o primeiro Estado de chegada (Art.º 6º). O Estado-membro ao permitir a entrada da pessoa ficava responsável por analisar o pedido asilo de acordo com as leis nacionais e obrigações internacionais (nº 3º do Art.º 3º). A Convenção definia as obrigações dos Estados-membros (Art.º 10º): até à conclusão da análise (alínea a) e b) do nº 1º do Art.º 10º); readmitir a seu cargo qualquer requerente de asilo, cujo processo estivesse em análise e se encontrasse em outro Estado-membro em situação irregular (alínea c) do nº 1º do Art.º 10º); retomar à sua responsabilidade qualquer requerente de asilo que retirasse o seu pedido durante o período de análise e solicitasse asilo em outro Estado-membro (alínea d) do nº 1º do Art.º 10º); e retomar a seu cargo qualquer estrangeiro cujo pedido tivesse sido indeferido e que estivesse em situação irregular em outro Estado-membro (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997a).

A Convenção veio dar resposta a algumas das problemáticas, evitando a compra de asilo e que este fosse utilizado de forma fraudulenta pelos migrantes irregulares, que entravam e circulavam pelo espaço europeu. Tendo como propósitos, por um lado, colocar termo aos sucessivos envios entre os Estados-membros devido ao não reconhecimento do pedido, procurando, assim, impedir a circulação incontrolada dos refugiados e requerentes de asilo entre os diversos Estados-membros. Por outro lado, impedir a duplicação do mesmo pedido em outro, ou outros, Estados-membros. Porém, no que se referia às condições de análise do pedido de asilo, estas continuaram a depender do direito nacional de cada Estado e das suas obrigações

internacionais. Como tal, não ficou garantida a proteção ou as garantias processuais, o que acabou por dar mais liberdade aos Estados em função da sua soberania e legislação nacional, dificultando um tratamento equitativo entre os requerentes de asilo (Rodrigues, Maciel, & Andrade, 2019).

Com a assinatura do Tratado de Maastricht o direito ao asilo foi colocado como uma das prioridades da UE, manifestando desde, então, a pretensão de criar uma política comum em conformidade com as obrigações do direito internacional, vinculando juridicamente os Estados-membros à concessão de asilo e à devida cooperação (Commission of the European Communities, 1992). Porém, as diferentes circunstâncias entre os vários Estados-membros revelaram que os interesses e necessidades divergiam, o que levou à exigência de uma maior responsabilidade na partilha dos encargos pelos Estados-membros mais sobrecarregados com pedidos de asilo (Cierco, 2010).

Não obstante, a Convenção de Dublim veio introduzir um novo conceito "Estado terceiro" (nº 5º do Art.º 3º), possibilitando aos Estados-membros o envio de um requerente de asilo para um país terceiro (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997a: 3). Esta premissa seria posteriormente desenvolvida em 1992, na Resolução de Londres com a finalidade de definir os "países de origem seguros" (nos quais os refugiados não corriam nenhum perigo de perseguição). Este documento previa ainda um procedimento preliminar na análise de pedidos e caso se verificasse que este era infundado aplicava-se um processo acelerado de retorno ao "país de origem seguro*".* Apesar da Resolução de Londres não ter um carácter vinculativo, a sua aplicação veio permitir aos Estados-membros a desburocratização do processo, permitindo uma rápida e eficaz concessão de asilo e em estabelecer a cooperação com outros países, como resposta ao problema dos refugiados em órbita (Hailbronner, 1993).

Apesar das disposições da Resolução de Londres não serem contrárias à Convenção de Genebra, esta acabou por gerar problemas no âmbito da Convenção Europeia de Direitos Humanos, resultando na transferência da responsabilidade dos Estados-membros, pela análise do pedido de asilo para outro país. Além, da acrescida contradição de que nenhum cidadão de um Estado-membro poderia solicitar asilo a outro país da UE, dado que todos os países eram considerados seguros. Em 1994, o Conselho da União Europeia acabou por adotar uma Recomendação relativa à readmissão de pessoas que se encontrassem em situação irregular, em

território de um Estado-membro, para um país terceiro através da realização de acordos bilaterais (Mole, 2003). De facto, com a Convenção Dublim os Estados-membros concordaram com um mecanismo único conferindo a responsabilidade para com os solicitantes de asilo, evitando, assim, os movimentos secundários, dado que o sistema permitia a transferência, dos mesmos, para o país de primeira entrada. Todavia, os Estados-membros que têm fronteiras exteriores ficaram com o ônus da responsabilidade, uma distribuição desigual, tanto dos custos como dos benefícios (Thielemann & Armstrong, 2012).

4.1 A Primeira Fase do SECA: implementação dos instrumentos de proteção

Como já mencionado os novos poderes da UE para elaborar legislação em matéria de asilo[128], resultantes do Tratado de Amesterdão conjuntamente com as orientações do Conselho de Tampere*,* vieram delinear a criação de um sistema comum europeu de asilo, com base na aplicação integral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e do Protocolo de Nova Iorque. A orientação abrangia adoção de um procedimento comum (num curto prazo) e um *status* uniforme para todos os solicitantes de asilo (a longo prazo) (Parlamento Europeu, 1999), determinando, assim, a primeira fase da implementação do SECA.

Importa mencionar que aprovação da Diretiva 2001/51/CE que complementou as disposições do Art.º 26º da Convenção Schengen tornou-se um dos primeiros documentos que acabou por dificultar o acesso dos refugiados ao território Europeu. As duras sansões às transportadoras levou a que estas deixassem de auxiliar os refugiados em trânsito. Apesar das medidas terem sido aplicadas sem prejuízo da proteção dos refugiados (apenas implicava a isenção de penalizações aos refugiados que entrassem ilegalmente em um dos Estados-membros) (Jornal Oficial da União Europeia, 2001b; Official Journal of the European Union, 2000).

Uma das primeiras iniciativas foi a Diretiva 2001/55/CE que veio estabelecer as normas mínimas relativas à concessão de proteção temporária, de carácter excecional, para casos de

[128] Considerando o devido período de transição (cinco anos), através do direito compartido entre a Comissão e os Estados-membros, consulta ao Parlamento Europeu e decisão por unanimidade no Conselho.

afluxo maciço de pessoas deslocadas[129]. Estabeleceram-se um conjunto de medidas necessárias para assegurar uma partilha equilibrada entre os diversos Estados-membros, durante o processo de acolhimento. A Diretiva definia os termos da concessão de proteção temporária a partir da existência de um afluxo de pessoas deslocadas, obrigatoriamente, declarada por decisão do Conselho e com o tempo de duração de um ano, podendo ser prorrogada (por períodos de 6 meses até ao máximo de um ano), exceto se existisse uma data de caducidade definida pelo Conselho (decisão por maioria qualificada). Esta concessão deveria fazer-se acompanhar de uma declaração de obrigações por parte dos Estados-membros quanto às condições de acolhimento, como forma de proporcionar um nível de proteção adequado e equitativo, ficando estes vinculados ao Direito Internacional (sendo proibido qualquer tipo de discriminação) (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001c: 13).

Este instrumento jurídico único entre os Estados-membros justificou-se por razões de eficácia, de coerência e de solidariedade. Por esse motivo, as regras de acesso ao processo de proteção temporária passaram a reger-se pelas obrigações internacionais e das disposições do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia. Dessa forma, delimitou-se as medidas de apoio aos Estados-membros mais afetados, já que na eventualidade de estes não terem as condições suficientes poderiam ver as suas competências partilhadas, de acordo com o princípio de subsidiariedade e de proporcionalidade. Este documento normativo foi ratificado pelo Reino Unido, mas rejeitado pela Irlanda e Dinamarca (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001a).

Esta Diretiva acabou por ser consequência das experiências resultantes dos conflitos: da ex-Jugoslávia, que teve por base as conclusões dos relatórios dos ministros responsáveis pela migração em Londres no final do ano de 1992, e em Copenhaga em 1993; e do Kosovo com base nas conclusões do relatório do Conselho de maio de 1999 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001a). Também contemplou as recomendações realizadas pelo Grupo de Alto Nível Asilo e Migração, proposto pela Delegação Holandesa em 1998, e os planos de ação para as regiões mais problemáticas (Sri Lanka, Somália, Afeganistão, Iraque, Marrocos e Albânia)

[129] Justificado com a informação da ACNUR

apresentados no Conselho de Tampere (European Commission, 1998; Parlamento Europeu, 2000).

Porém, a Diretiva 2001/55/CE enfrentou algumas objeções, a principal prendia-se com o Art.º 22º, já que os Estados ficaram com a garantia de poder tomar medidas para obrigar o regresso forçado de pessoas com o término da proteção temporária. Apesar da salvaguarda do respeito pela dignidade humana e a obrigatoriedade de examinar as razões "humanitárias imperiosas" que poderiam impedir esse regresso (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001a:18).

No entanto, em 2002, o Conselho apresentou um relatório sobre a Convenção Europeia para Prevenção de Tortura e de Tratamento Desumano ou Degradante, onde constava a condenação às restrições de liberdade dos requerentes de asilo, enquanto aguardavam a análise do seu pedido ou da sua transferência de acordo com as regras de Dublim (Council of the European Union, 2002). Consequentemente, com o propósito de harmonizar as condições de acolhimento de refugiados foi aprovada em 2003, a Diretiva 2003/9/CE que 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 (Jornal Oficial da União Europeia, 2003a).

A Diretiva 2003/9/CE incluía o requerente e a sua família, contudo, a apresentação do pedido de asilo tinha que ser realizado em território nacional de um Estado-membro, o que implicava automaticamente a entrada ilegal no mesmo. Em conformidade com os instrumentos de Direito Internacional, a Diretiva também excluía a possibilidade de requerer asilo nas representações diplomáticas dos países membros em território não nacional. O pedido de asilo permitia aos requerentes a livre circulação no território do Estado-membro de acolhimento, na condição de estes comunicarem às autoridades a sua residência ou a mudança da mesma. Não obstante, os Estados-membros ficaram com a possibilidade de confinar os requerentes de asilo em um local determinado de acordo com o direito nacional, devendo apenas ter em conta a união familiar, com a finalidade de uma vez mais limitar os movimentos secundários (Jornal Oficial da União Europeia, 2003a).

Os Estados-membros conservaram a obrigação de providenciar a necessária assistência médica, garantir condições materiais de acolhimento, assegurar o acesso à educação dos menores e o acesso ao mercado de trabalho. No entanto, este último ficou condicionado a um

ano, período de análise do requerimento. Eventualmente, o requerente poderia ter acesso a formação profissional. Deste modo, a UE escusou-se na política laboral, como já tinha sido estabelecido na proposta do Conselho (Art.º 11) (Council of the European Union, 2002: 12), dando assim, prioridade aos cidadãos da União, aos nacionais de países terceiros residentes legais e aos nacionais dos Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (nº 4º do Art.º 11º). Também ficou estabelecida a obrigatoriedade do cumprimento das normas e caso se verificasse alguma irregularidade por parte dos requerentes, os Estados-membros podiam retirar ou reduzir os seus benefícios. A Diretiva em matéria de aplicação no nº 3º do Art.º 3º, mencionava excluir os requerentes de proteção temporária (Cierco, 2010; Jornal Oficial da União Europeia, 2003a).

Ainda em 2003, verificou-se a aprovação do Regulamento (CE) nº 343/2003 que veio alterar a Convenção de Dublim, comummente conhecido como Regulamento de Dublim II. Este definia uma hierarquia de critérios para determinar o Estado-membro responsável pela análise do requerimento de asilo, independentemente se era solicitado na fronteira ou dentro do território. Também contemplou critérios para impedir abusos e permitia ao requerente de asilo permanecer no país, enquanto esperava uma decisão definitiva da concessão de asilo. O Regulamento de Dublim II veio ainda garantir a operacionalidade do EURODAC — o sistema desenvolvido para registo dos dados biométricos dos requerentes de asilo e de determinadas categorias de imigrantes que passavam a fronteira de forma irregular, implementado pelo Regulamento nº 2725/2000 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000b; Jornal Oficial da União Europeia, 2003b).

Em 2004, à razão de garantir critérios comuns, de identificação na proteção das pessoas e de assegurar que os Estados disponibilizassem um mínimo de benefícios, foi aprovada a Diretiva 2004/83/CE que veio estabelecer as normas mínimas relativas às condições necessárias pelos nacionais de países terceiros ou apátridas, de modo a poderem beneficiar do estatuto de refugiado. A Diretiva vem introduzir a diferença entre a atribuição do "estatuto de refugiado" (alínea d) do Art.º 2º) "estatuto de proteção subsidiária", no âmbito da proteção internacional. As pessoas elegíveis para proteção subsidiária — risco real de sofrer uma ofensa grave (pena de morte ou execução, tortura ou tratamento desumano ou uma ameaça grave contra a vida) resultado de violência indiscriminada, fosse em situação de conflito armado internacional ou

interno (Art.º 15º) — não podiam ser consideradas refugiadas. Assim, a partir do momento em que tais circunstâncias deixassem de existir também terminaria a proteção subsidiária (Art.º 16) (Jornal Oficial da União Europeia, 2004a).

Em 2005, foi aprovada a Diretiva 2005/85/CE com a finalidade de definir as normas mínimas do procedimento para concessão ou retirada do estatuto de proteção internacional, aplicável a todos os pedidos de asilo apresentados em território dos Estados-membros (Jornal Oficial da União Europeia, 2005b). As resoluções do Conselho de Tampere orientaram esta primeira fase da SECA, onde se destacou no âmbito da ação externa o apoio a países terceiros com fortes pressões de refugiados, através das parcerias com os países de origem e trânsito. Foi ainda criado um fundo de solidariedade financeira, o Fundo Europeu para os Refugiados para apoiar os esforços dos Estados-membros nas condições acolhimento, na integração e no repatriamento dos requerentes asilo (2000/596/CE) (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000a).

Em resumo, a primeira fase do SECA evidenciou uma posição restritiva do Conselho quanto aos direitos e benefícios dos requerentes de asilo, favorecendo as propostas de transferência de responsabilidades para países terceiros e a restrição de movimento dos requerentes, enquanto aguardavam a análise do pedido ou a respetiva transferência, em conformidade com as regras de Dublim (Garlick, 2016). A maioria dos Estados-membros preferiram manter a integração das normativas comunitárias dentro dos parâmetros mínimos, para evitar grandes alterações nas suas legislações nacionais, como foram os casos, da Diretiva dos procedimentos 2005/85/CE e do Regulamento de Dublim (CE) nº 343/2003 (El-Enany & Thielemann, 2011). Inclusive, no âmbito da aplicação de Dublim mantiveram a premissa da transferência de responsabilidades e não da partilha destas. Também rejeitaram as ideias da criação de uma autoridade única responsável pela análise dos pedidos de asilo e da aplicação de um sistema de apelação (Garlick, 2016; Kaunert, 2010; Servent & Trauner, 2014).

Quanto ao Parlamento Europeu, este assumiu uma posição oposta ao Conselho e questionou a posição restritiva dos Estados-membros, invocando a defesa dos direitos fundamentais. Desse modo, pressionou os Estados para alcançarem um estatuto uniforme para os requerentes de asilo e manifestou-se contra a detenção e restrição da liberdade de circulação destes, apesar da aprovação da Diretiva 2003/9/CE, assim como repreendeu a utilização da

noção “países seguros” pelo sistema de Dublim (Guild, 2006). De facto, o Parlamento Europeu apresentou propostas políticas de asilo mais liberais e com maior nível de coesão. Entre 1999 e 2004, os Eurodeputados socialistas, liberais, verdes e a esquerda mais radical posicionaram-se a favor da migração, procurando melhorar o nível de integração política e, assim, diminuir o poder discricionário dos Estados-membros. O Parlamento Europeu tentou, durante uma fase inicial, estabelecer alianças com a Comissão, tendo esta posteriormente aproveitado para legitimar a sua posição (Hix & Noury, 2007; Servent & Trauner, 2014).

As propostas iniciais da Comissão divergiam da posição do Conselho e evidenciaram a necessidade de uma abordagem fundamentada nos direitos fundamentais e de harmonização da legislação (Brinkmann, 2004). Porém, estas foram apresentadas antes do 11 de setembro de 2001, e a sua posterior revisão acabou por incorporar medidas de controlo mais restritivas, coincidido com a posição do Conselho (Kaunert, 2010). Portanto, a Comissão acabou por servir os interesses dos Estados-membros, terminando o Conselho por manter a inflexibilidade de decisão, dado que sob consulta tiveram a última palavra em matéria de legislação, relevando, assim, a posição do Parlamento Europeu para um segundo plano, situação verificada até 2005 (Servent & Trauner, 2014).

Importa evidenciar, no âmbito do Direito da União Europeia, o desenvolvimento da figura jurídica de proteção temporária, que não obstante as suas vantagens no caso de um grande influxo de refugiados, surgiu como forma de evitar os movimentos secundários irregulares destes. Uma das maiores críticas fundamentou-se com a possibilidade da utilização abusiva desta figura jurídica, podendo levar ao deterioro das obrigações contraídas pelos Estados na Convenção de Genebra de 1951, e do Protocolo de Nova Iorque de 1967 (Garlick, 2016).

4.2 A Segunda Fase do SECA: a criação do EASO

A segunda fase iniciou com o Programa da Haia, no final do ano de 2004, com vários objetivos a realizar até ao ano de 2010. A pretensão era eliminar as diferenças, tanto em matéria política de asilo como legislativa, entre os Estados-membros para alcançar, assim, a ambicionada harmonização (Jornal Oficial da União Europeia, 2005a). No entanto, não se verificaram alterações substanciais às normativas e com o Pacto Europeu sobre a Imigração e o

Asilo de 2008, definiram-se as orientações para a segunda fase do SECA, centrado na harmonização das normas de proteção, da cooperação prática e da solidariedade. Como já mencionado, o quarto compromisso centrou-se na edificação do SECA, com o fim de elevar o nível de proteção para os refugiados foi criado o EASO, pelo Regulamento (UE) nº 439/2010, entidade fundamental de apoio à implementação do sistema de asilo. A sua função passava por definir orientações técnicas para aplicação das normas de asilo, no âmbito operacional ajudar os Estados-membros, com a troca de informação e formação, bem como no apoio à recolocação dos requerentes de asilo. O EASO também assumiu competências para colaborar com os países que enfrentavam maior afluxo de migrantes, tanto na instalação de infraestruturas de acolhimento, como no processamento dos pedidos (Conselho da União Europeia, 2008; Jornal Oficial da União Europeia, 2010a).

Mas a aspiração de concretizar o SECA seria reforçada com o Tratado de Lisboa, que adotou as matérias de asilo em uma política comum da União, no Art.º 78º:

> a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão
>
> (União Europeia, 2016: 76)

As políticas que dizem respeito ao asilo passaram a ser regidas pelo princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros e, caso se verificasse necessidade, a UE poderia intervir para aplicação deste mesmo princípio (Art.º 80º) (União Europeia, 2016: 78). O Tratado fundamentou o direito dos refugiados e solicitantes de asilo no nº 2, do Art.º 67º (União Europeia, 2016: 73).

Na Carta também se pode encontrar a devida proteção dos que procuram asilo na UE, no Art.º 18º:

> a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão.
>
> (União Europeia, 2016: 76)

Quanto ao princípio da não-repulsão ficou garantido no nº 2º do Art.º 19º, da Carta, 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, 2016: 399).

Em 2010, o Programa de Estocolmo veio, uma vez mais, reafirmar a necessidade de estabelecer um processo de asilo comum e um estatuto uniforme para os indivíduos a quem se concede a proteção internacional, com a finalidade de instituir um espaço comum de proteção e de solidariedade (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b). Consequentemente, em 2011, procedeu-se à revogação da Diretiva de qualificação nº 2004/83/CE pela Diretiva 2011/95/UE, uma reformulação que permitiu estabelecer as normas relativas às condições necessárias pelos nacionais de países terceiros ou apátridas, de modo a poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis de proteção subsidiária. Importa mencionar que em matéria de benefícios de assistência social e meios de subsistência, no contexto do sistema de segurança social, os titulares de proteção subsidiária ficaram limitados ao direito nacional, tendo em conta um mínimo de benefícios, supostamente os mesmos que são concedidos aos cidadãos nacionais (como um rendimento de subsistência, assistência em doença ou apoio parental) (Jornal Oficial da União Europeia, 2011a).

As demais alterações legislativas seriam realizadas durante o ano de 2013. A Diretiva sobre os procedimentos de asilo, Diretiva 2013/32/UE, veio revogar a Diretiva 2005/85/CE relativa à concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. Neste caso, apresentou-se mais uma lacuna sobre a obrigação de informar a todos os cidadãos de países terceiros sobre a possibilidade de solicitar proteção internacional, reservando essa obrigação apenas se for manifestada a intenção de tal pedido (Art.º 8º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2005b; Jornal Oficial da União Europeia, 2013a).

Seguindo as orientações do Programa de Estocolmo a UE procurou proporcionar condições de acolhimento equitativas, independentemente do Estado-membro em que fosse solicitado o pedido de asilo. Desse modo, foi aprovada a Diretiva 2013/33/UE com a função de estabelecer as normas em matéria de condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, revogando a Diretiva 2003/9/CE. A Diretiva estabeleceu as condições de acolhimento, tanto para requerentes de asilo como de proteção subsidiária, que aguardem pela análise do seu pedido — acesso a alojamento, alimentação, vestuário, assistência medica e apoio financeiro, de forma a manter um nível de vida decente, além de poderem aceder ao mercado

de trabalho, no prazo de nove meses. O objetivo desta alteração era evitar deslocações dos requerentes, entre os diversos Estados-membros, devido às diferenças de condições de vida (Jornal Oficial da União Europeia, 2003a; Jornal Oficial da União Europeia, 2013b).

Este documento apresentou diversas controvérsias, no âmbito da liberdade dos requerentes do pedido de proteção internacional. 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/UE veio permitir a sua detenção sempre e quando não fosse possível outras medidas menos coercivas (Art.º 8º) enumerando, para tal, diversos motivos: a averiguação de identidade ou nacionalidade; determinação dos elementos que fundamentavam o pedido de proteção; o direito do requerente a entrar em território; se o requerente estava sujeito a um processo de retorno; proteção da segurança nacional e da ordem pública; ou no caso de transferência para outro Estado-membro com base no acordo de Dublim, nos termos do Art.º 28º do Regulamento nº 604/2013 (Jornal Oficial da União Europeia, 2013b).

Ficou estabelecido que a detenção deveria efetuar-se, sempre que possível, em instalações especiais, porém, caso não fosse possível o requerente poderia ver-se obrigado a ficar detido num estabelecimento prisional (Art.º 10). Previa-se também a detenção de menores não acompanhados em circunstâncias excecionais, não especificando quais os critérios, ficando estes sob os cuidados dos Estados-membros, no entanto, o menor nunca poderia ser detido num estabelecimento prisional (Art.º 11º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013b).

Em 2013, realizou-se ainda duas alterações importantes, o Regulamento (UE) nº 604/2013 que ficou conhecido pelo Regulamento de Dublim III e veio revogar o Regulamento (CE) nº 343/2003, estabelecendo os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro, responsável pela análise do pedido de proteção, apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. Esta revogação foi consequência das alterações de utilização do EURODAC, aprovadas pelo novo Regulamento (UE) nº 603/2013. Este veio consentir a comparação de impressões digitais e a respetiva utilização do sistema, por parte dos Estados-membros e da EUROPOL, além da integração do EURODAC no sistema da eu-LISA, revogando o Regulamento nº 2725/2000 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000b; Jornal Oficial da União Europeia, 2003b, 2013c, 2013d).

Mas o Regulamento (UE) nº 604/2013 veio introduzir uma série de disposições sobre a proteção dos requerentes — entrevistas obrigatórias (Art.º 5º), garantias para menores (Art.º 6º), possibilidade de recurso e consequente suspensão da transferência, devendo o Estado-membro proporcionar assistência jurídica gratuita (Art.º 27º) e a possibilidade de retenção, apenas se justificaria em caso de risco de fuga (Art.º 28) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013d).

Em suma, na segunda fase de implementação do SECA o Conselho manteve a sua posição restritiva, apesar de ter outorgado algumas garantias, priorizando o agrupamento familiar e os grupos mais vulneráveis. Quanto ao Parlamento Europeu evidenciou uma posição mais próxima do Conselho, em matérias como a concessão e retirada do estatuto de proteção internacional e sobre as análises preliminares dos requerimentos de asilo. Em outros temas, como as questões de género ou pessoas com necessidades especiais, o Parlamento revelou uma posição mais liberal. A Comissão posicionou-se de forma ambivalente, no âmbito da normativa de procedimentos manteve uma posição restritiva, mas em matéria de defesa dos direitos fundamentais sugeriu ampliar o conceito de família. Propôs ainda a aplicação da proteção temporária aos refugiados sírios, durante a Primavera Árabe, mas os Estados-Membros recusaram, receando criar um fator de atração para maior número de chegadas (Kaunert & Léonard, 2012; Lang, 2018; Servent & Trauner, 2014; Trauner, 2016).

Na dimensão funcional o Conselho opôs-se a uma maior integração da política migratória, contrariando a postura da Comissão e do Parlamento Europeu (El-Enany & Thielemann, 2011; Miglio, 2018). Estas últimas procuram limitar a atuação dos Estados-membros, o Parlamento Europeu manteve a sua postura contra a utilização da noção de "país seguro", apesar de ter dado mais importância à lista de "países seguros". Inclusive, ameaçou com a suspensão do sistema de transferências de Dublim, caso os Estados-membros não implementassem a Diretiva de procedimentos (2013/32/UE) de forma eficaz. O Parlamento Europeu manifestou-se contra a detenção dos requerentes de asilo e reclamou ainda o esclarecimento do termo *detenção* já que este não deveria ter uma conotação penal ou punitiva, devendo ser entendido como uma medida administrativa. Contudo, a prática de detenção tornou-se amplamente aceite pelas instituições europeias (Schmälter, 2018; Servent & Trauner, 2014).

Em termos substantivos, as alterações realizadas na segunda fase do SECA consideram-se como secundárias, dado que não se produziram grandes mudanças, mas sim pequenos

aspetos, principalmente os vinculados à garantia dos direitos fundamentais. Todavia, estes foram o resultado de fatores externos, dar cumprimento à jurisprudência do TEDH e do TJUE (em matéria de direitos fundamentais) e não, propriamente devido à vontade das instituições europeias (Pastore, & Henry, 2016; Servent & Trauner, 2014).

Apesar das normativas de asilo se terem tornado menos restritivas, em comparação com a primeira fase, não deixaram de ter as suas limitações, essencialmente pela postura do Conselho. Isso foi notório no debate da reformulação da Convenção de Dublim, onde a Comissão e o Parlamento Europeu queriam suspender a transferência dos requerentes de asilo, para países onde os procedimentos de asilo apresentavam sérias deficiências — como a baixa taxa de concessão de pedidos de asilo; com recursos judiciais inadequados e de difícil acesso; deficitárias condições de acolhimento e tratamento desumano — conforme a decisão do TJUE em 2011 (Court of Justice of the European Union, 2011).

Consequentemente, acabou por ser criado um mecanismo de alerta com Regulamento Dublim III (UE) nº 604/2013, cuja função passava por antecipar os afluxos de refugiados, solucionar causas disfuncionais dos sistemas nacionais de asilo ou outros problemas decorrentes das pressões migratórias. Igualmente, foram criados fundos para apoiar os países que estavam na linha de frente dos afluxos massivos, como foi o caso da Grécia, para solucionar as deficiências decorrentes do processo. Mas ficou omissa a garantia de equidade dos pedidos apresentados, bem como os padrões de acolhimento e proteção, conforme as obrigações dos Estados-membros nos termos do Direito Internacional. Portanto, verificou-se uma oportunidade perdida para introduzir um verdadeiro mecanismo de partilha de responsabilidades. Segundo, o ECRE (2008) o sistema de Dublim deveria utilizar critérios que vinculassem os requerentes de asilo a um Estado-membro, por outras palavras, dar a possibilidade de escolha do Estado-membro responsável (eliminando a recolocação forçada destes), tal como permitir a todos aqueles que lhes fosse atribuído o estatuto de refugiados por um Estado-Membro a liberdade de circulação e residência em toda a União Europeia (Trauner, 2016).

Cabe destacar as alterações substanciais da Diretiva 2011/95/UE, por um lado, ampliou a atuação dos Estados-membros, considerando os diferentes sistemas jurídicos nacionais e, por outro, preservou um alto nível de flexibilidade (conforme pretendia o Conselho) quanto às condições necessárias para poder atribuir proteção internacional (elegível a refugiado ou de

proteção subsidiária, assim como ao conteúdo da proteção concedida) (Jornal Oficial da União Europeia, 2011a).

Importa referir que apesar das normativas resultarem menos restritivas, as alterações não foram assim tão substanciais, principalmente no período que a UE assumiu maior força democrática em matéria legislativa. Nesta segunda fase, interessa enfatizar a implementação do EASO como um instrumento fundamental do SECA e da melhoria do nível de proteção para os refugiados (Niemann, 2008; Trauner, 2016; Zaun, 2017).

4.3 A Terceira fase do Seca: a *crise do Mediterrâneo*

A terceira fase do SECA coincide com o início da 8ª Legislatura, sob a orientação das diretrizes do Conselho de Ypres*,* como resposta à chamada *crise do Mediterrâneo* resultante do elevado número de mortes no Mar Mediterrâneo (3.283 durante o ano de 2014, segundo a IOM (2020a)). Como já referido no ponto 2.7 a Agenda Europeia da Migração de 2015, no âmbito do SECA apresentou vários instrumentos para responder aos desafios imediatos da *crise* — ampliação da operação humanitária da FRONTEX para busca e resgate; a criação dos *Hotspots;* os sistemas de relocalização e reinstalação; o desenvolvimento de parcerias de apoio a países terceiros para gerir a migração — com um aumento substancial das dotações orçamentais para, assim, evitar as viagens perigosas (Comissão Europeia, 2015a).

A crescente pressão migratória de 2015, demonstrou as deficiências do Sistema de Dublim, tanto as avaliações realizadas ao Regulamento, como à sua aplicação acabaram por dar origem a uma nova proposta de reforma, por parte da Comissão. Esta continha quatro grandes propósitos, primeiro, aumentar a eficácia do sistema para determinar um único Estado-membro responsável pelo pedido, removendo as cláusulas de cessação de responsabilidade e diminuindo os prazos para os pedidos e transferências. Segundo, garantir uma partilha justa dos requerentes entre os Estados-membros, complementando o sistema de recolocação, em situações de afluxo desproporcional de alguns Estado-membros[130]. Terceiro, diminuir os abusos e impedir

[130] Neste ponto, manter-se-ia o Estado-membro responsável, sempre e quando não existisse uma situação de emergência, e na eventualidade de esta acontecer a Comissão propunha introduzir um "mecanismo corretivo de afetação", que teria como base de cálculo a percentagem do número de pedidos pelos quais um Estado-membro é

movimentos secundários. Quarto, proteger os interesses dos requerentes de asilo, com especial atenção aos mais vulneráveis e uma extensão da definição de núcleo familiar (Comissão Europeia, 2016a). Lamentavelmente, a reforma do Sistema de Dublim encontrou diversos obstáculos, principalmente a oposição do chamado *Grupo de Visegrado*. A não aprovação da reforma de Dublim acabou por condicionar a aprovação de outras propostas para melhorar o SECA (European Commission, 2016a; Lucarelli, 2021).

Tal como previsto no Conselho de Ypres a aplicação uniforme do SECA exigia um reforço das funções do EASO (Regulamento (UE) n° 439/2010), que ficou responsável tanto por facilitar o funcionamento das normativas, como do âmbito operacional, para poder prestar assistência técnica aos Estados-membros (Conselho da União Europeia, 2014). Em 2016, foi apresentada a proposta para a criação da Agência da União Europeia para o Asilo (AUEA) (Comissão Europeia, 2016b), que após várias negociações e substanciais alterações ao documento inicial, principalmente no que diz respeito à colaboração com a FRONTEX, não foi aprovada.

Durante o ano de 2016, foram apresentadas outras propostas por parte do Parlamento Europeu e do Conselho para revogar ou reformular a normatividade vigente do SECA, com a finalidade de harmonizar e consolidar esta área da política migratória da UE. Em matéria de procedimentos de asilo pretendia-se revogar a Diretiva 2013/32/UE com o objetivo de assegurar as garantias comuns para todos os requerentes, aplicar maior rigor para impedir abusos e incluir uma lista de "países de origem seguros" comum a todos os Estados-membros (Comissão Europeia, 2016c).

Quanto à elegibilidade dos requerentes de asilo a proposta pretendia alcançar um nível de reconhecimento e das formas de proteção idênticas em todos os Estados-membros. O propósito era reformular a Diretiva 2011/95/UE sobre as normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros (ou apátridas), para poderem beneficiar de proteção internacional, através de um estatuto uniforme para os refugiados (ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária). Igualmente, ao nível do conteúdo da proteção concedida, a atribuição

---

responsável e o número de indivíduos efetivamente reinstalados, comparando com uma chave de referência (esta teria dois critérios: a dimensão da população e o PIB total) (Comissão Europeia, 2016a: 19-20).

de um estatuto idêntico aos demais nacionais de países terceiros residentes de longa duração, abrangidos pela Diretiva 2003/109/CE, antes do período de cinco anos, para poderem beneficiar dos direitos de circulação (Comissão Europeia, 2016d; Jornal Oficial da União Europeia, 2003c).

Para garantir condições de acolhimento dos requerentes de asilo mais dignas, apresentou-se a proposta de reformulação da Diretiva 2013/33/UE. Esta incidiu nas garantias dos direitos fundamentais dos requerentes detidos e a proteção dos grupos vulneráveis, como crianças menores não acompanhadas, vítimas de tortura e de violação. Além, das condições de alojamento, alimentação, vestuário, cuidados de saúde médico e mental, educação para os menores e em certas circunstâncias emprego. Procurava-se, assim, responder à falta de condições verificadas em muitos dos campos de acolhimento, principalmente em épocas de inverno (Comissão Europeia, 2016e). No que diz respeito à reinstalação foi apresentada uma proposta para aplicação do sistema, não só para harmonizar o processo, como também para reduzir as divergências entre as práticas nacionais (Comissão Europeia, 2016f).

A Agenda Europeia da Migração previa alguns avanços no âmbito normativo do SECA, porém revelou o desinteresse de alguns Estados-membros em prosseguir tal objetivo. Não obstante, do aumento substancial de financiamento, 2 400 milhões de Euros, para o FAMI e o FSI, com o propósito de apoiar os países com maior pressão migratória. O pacote de propostas apresentado pela Comissão em 2016, com o objetivo de harmonizar as normas e procedimentos, procurando, assim, uma nova etapa para um sistema europeu comum de asilo sustentável e equitativo não encontrou a aprovação da maioria dos Estados-membros (Niemann & Zaun, 2018).

Esta posição acabou por repercutir-se no aumento da ação externa, na opção de operações militares com países terceiros e na procura de apoio com outras organizações internacionais (Bendiek & Bossong, 2019; Müller, & Slominski, 2020; van Dessel, 2019). Consequentemente, assistiu-se a constantes denúncias de violação dos direitos humanos, tanto dos requerentes de asilo, bem como dos demais migrantes[131] (Bendiek & Bossong, 2019; ECRE, 2018; Lonardo, 2018; Müller, & Slominski, 2020; Spiro, 2017).

[131] Tal como exposto no ponto 2.8 A Dimensão Externa da Agenda Europeia da Migração.

No entanto, desde o início da 8ª Legislatura o Parlamento Europeu manteve-se vigilante com relação às constantes violações dos direitos humanos e assumiu uma posição de fundo sobre a *crise migratória*. Em 2014, foi apresentada uma proposta de trabalho sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da migração, que ficou sob a responsabilidade da LIBE e seria aprovada em 2016 (Parlamento Europeu, 2016b). Inclusive, em 2018, a LIBE emitiu uma Resolução com orientações aos Estados-membros, para evitar a criminalização da assistência humanitária no terreno das muitas ONG's (Parlamento Europeu, 2018b).

Na impossibilidade de fazer aprovar o pacote de propostas para harmonizar o SECA, no final da 8ª Legislatura, a Comissão Europeia solicitou um novo pacto com uma nova visão sobre a migração e mais justa para os requerentes de asilo, insistindo na urgência da revisão do sistema de Dublim, para gerir os fluxos migratórios com mais eficiência, dado que Espanha, Grécia e Itália tinham sido os países, geograficamente mais expostos e para com os quais os demais Estados-membros não demonstraram a devida solidariedade.

4.4 Os Direitos Humanos e o SECA

Ao largo das últimas décadas constatou-se que a UE demonstrou confiança no Direito Internacional Humanitário, harmonizando o Direito da União Europeia e as leis nacionais, com a finalidade de promover e preservar os direitos fundamentais. Porém, a *crise dos refugiados* que se acentuou em 2015, salientou uma série de deficiências do SECA. O facto de existirem diferenças substanciais no reconhecimento de proteção, entre os Estados-membros, revelou que os requerentes de asilo não eram tratados de maneira uniforme. Consequência do poder discricionário da aplicação das Diretivas, o que levou a questionar os princípios e os valores dos direitos humanos que orientam o propósito da UE (Lang, 2018; Spiro, 2017). Esta deterioração tem sido evidente em distintos níveis: no discurso político, na prática jurídica dos Estados-membros e na intervenção da UE (Juhász, 2017; Lang, 2018; Schmälter, 2018).

Talvez o mais notório foi o discurso político, quando alguns dos líderes europeus utilizaram publicamente palavras de ódio e discriminatórias. Como os casos, do Primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, que em 2015, afirmou que todos os terroristas são migrantes

ou do Primeiro-ministro da Eslováquia, Robert Fico, que em 2016, afirmou que o Islão não tem lugar no seu país (Chadwick, 2016; Mortimer, 2015). Estas narrativas colocaram sérios desafios aos princípios e valores da UE, tais como da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, conforme proclamado pelo Art.º 2º do Tratado (União Europeia, 2010:18).

Estas situações foram levadas a debate pelo Parlamento Europeu, durante a 8ª Legislatura. Tendo este órgão apresentado uma proposta de Resolução que seria aprovada em dezembro de 2016, sobre a situação dos direitos fundamentais na UE. A Resolução referia que os Estados-membros deviam abster-se à incitação do medo e do ódio entre os seus cidadãos, migrantes ou requerentes de asilo, para obter ganhos políticos. No geral, os Eurodeputados mostraram repudio aos discursos de ódio de algumas instituições, partidos políticos e meios de comunicação. O Parlamento reafirmou, assim, que a UE deveria ser um bom exemplo, ao lidar com questões de direitos fundamentais, promover os valores europeus, de tolerância e de bom senso, sem discriminar, impedindo extremismos ou radicalizações[132](Jornal Oficial da União Europeia, 2018g; Parlamento Europeu, 2015b).

Mas o discurso político anti-imigrantes também teve as suas repercussões no âmbito da prática jurídica. Ou seja, na interação entre leis nacionais, regionais e internacionais, dado que algumas das declarações foram acompanhadas de atos ou práticas nacionais que violavam as obrigações de direito da UE e dos respetivos Estados-membros. Como foram os casos da República Checa, da Hungria e da Polónia, por incumprimento dos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação de refugiados, cujos processos de infração foram apresentados no TJUE (Court of Justice of the European Union, 2017a, 2017b, 2017c; Voynikov, 2019).

As violações em matéria da aplicação da política de asilo têm-se verificado por dois motivos. Por vezes os Estados-membros não podem respeitar integralmente as Diretivas,

[132] "V. Considerando que a discriminação, o racismo, a xenofobia, o discurso de ódio e os crimes de ódio motivados pelo racismo ou xenofobia, ou pelo preconceito contra a religião ou crença, a idade, a deficiência, a orientação sexual ou a identidade de género de uma pessoa constituem uma ameaça aos valores fundamentais da UE e dos seus Estados-Membros; que o discurso de ódio está a aumentar entre as forças políticas e que a xenofobia e outros preconceitos estão a aumentar em setores importantes da população, nomeadamente através da Internet; que a luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia é crucial para assegurar o respeito dos valores europeus de tolerância, diversidade e respeito mútuo" (Jornal Oficial da União Europeia, 2018g: 10)

invocando questões de segurança ou falta de logística para o acolhimento. Outras vezes os Estados-membros não querem respeitar as normativas por motivos políticos. Esta situação foi notória quando, em 2015, a Hungria adotou na sua legislação nacional — *Stop Soros* — mecanismos de rastreamento rápido dos requerentes de asilo, assim como a criminalização dos refugiados que entrassem de forma irregular e de todos aqueles que os auxiliassem a cruzar a fronteira. Uma postura autocrática e, como tal, contrária aos valores que defende a UE e a que os Estados-membros estão obrigados a cumprir (Juhász, 2017; Spiro, 2017).

Alguns dos casos de aplicação incorreta das normativas de asilo da UE, ou até mesmo da sua não aplicação, têm sido consequência da própria legislação, pela dificuldade em responder a tão elevado fluxo e, simultaneamente manter o elevado padrão dos direitos humanos. Esta situação veio salientar a fragilidade do SECA e o padrão de direitos humanos sobre os quais este se sustenta (Lang, 2018). No caso da Convenção de Dublim, como já mencionado, revelou-se bastante problemática, no que diz respeito ao princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros (Schmälter, 2018), tal como, estipulado pelo Art.º 80º do TFUE (União Europeia, 2010: 99)

A própria normativa fundamentou-se na presunção de que todos os Estados-membros tinham o mesmo padrão de direitos humanos. Esta situação já foi motivo de vários acórdãos históricos, tanto por parte do TEDH, como pelo TJUE. Recorde-se o caso de um cidadão Afegão que foi transferido pelo Governo Belga (país do pedido de asilo) para a Grécia (país de entrada), tendo ambos Estados-membros sido condenados por violar o Art.º 3º CEDH[133] (Amalfitano, 2018; Crock, 2017). Da mesma forma, a Convenção de Dublim e as suas consecutivas alterações não se revelaram eficazes, inclusive colocaram em causa a confiança mútua entre os Estados-membros — entre o que é responsável pela análise do pedido de asilo e o que transfere a outro Estado.

Como mencionado, a Comissão tem um papel fundamental na aplicação das normativas europeias e na defesa dos direitos humanos. Em geral, esta tenta persuadir os Estados-membros das suas obrigações legais e do cumprimento das normativas da UE, mas quanto à política de asilo e de migração a instituição tem apresentado dificuldades em aplicar instrumentos de

[133] Caso TEDH – MSS/Bélgica e Grécia [GC], pedido nº 30696/09 (European Court of Human Rights, 2013).

persuasão (Schmälter, 2018). A Comissão dispõe de vários mecanismos para apresentar processos de infração contra os Estados-membros que violem os direitos humanos, como reação institucional (conforme o Art.º 70º e 258º do TFUE) (União Europeia, 2016: 74, 160).

Os processos de infração passam por quatro etapas: uma carta de notificação formal; um parecer fundamentado; expedição ao TJUE; e o processo de julgamento. Uma análise recente das infrações ao SECA, cometidas pelos Estados-membros, permitiu verificar que dos 235 casos apresentados apenas se elaboraram cartas de notificação formais de 117; em 40 desses casos foram apresentados os respetivos pareceres fundamentados; e apenas 9 foram enviados ao TJEU[134]. Destes processos de infração, 217 casos referiam-se à não transposição das normativas e 18 casos pela não aplicação das mesmas. O que significa que a Comissão incidiu mais na infração por não transposição, que pela não aplicação das normativas. Destes últimos, 10 dos casos foram abertos entre 2013 e 2015, período que coincide com maior afluência migratória. Entre 2016 e 2017, apenas de 1 dos casos foi apresentada a carta de notificação formal, seguido do parecer fundamentado e enviado ao TJUE, contra a Grécia. Dos 10 casos iniciados entre 2013 e 2015, por infração de não aplicação das normativas apenas 4 foram concluídos e os restantes 6 mantinham-se abertos à data de 2018 (Schmälter, 2018).

Em julho de 2019, a Comissão submeteu a Hungria ao TJUE para avaliação da legislação *Stop Soros,* que veio restringir o direito de solicitar asilo na Hungria e a criminalizar os agentes que apoiassem os requerentes, considerando que esta era incompatível com o direito da União. Este processo foi consequência da carta de notificação formal, enviada em julho de 2018. A Comissão considerou a resposta obtida insatisfatória e, como tal, procedeu à emissão do parecer fundamentado em janeiro de 2019 (European Commission, 2019g).

Uma primeira análise permitiu verificar que a Comissão hesitou na abertura de processos de infração pela não aplicação do direito, em matéria de asilo e migração, assim como em prosseguir com a sua fundamentação e em remeter ao TJUE. Também no âmbito da transposição das normativas, o número de cartas de notificação formal apresentadas, parece indicar a incapacidade ou falta de vontade dos Estados-Membros em implementar os altos padrões dos direitos humanos estabelecidos nas normativas. A reticência em aplicar os instrumentos de

[134] Além dos 51 casos encerrados e 9 infrações retiradas.

persuasão, para pressionar os Estados-membros à adequação da política de asilo e migração, revelou que esta não era uma prioridade da Comissão, apesar de reconhecer a importância dos direitos humanos (Schmälter, 2018; Spiro, 2017).

De igual forma, que a legislação da UE, em matéria de asilo, acabou por se fundamentar em suposições incorretas, o que levou a constantes violações dos direitos humanos. A disfunção do Regulamento de Dublim e a regra do Estado-membro de primeira entrada, o criticado Acordo UE-Turquia e os Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação, revelaram que o objetivo da UE não foi garantir a decisão correta, mas sim criar condições para que as normativas fossem implementadas por todos os Estados-membros (Voynikov, 2019). Importa referir que a UE dispõe de várias agências de apoio à implementação do SECA, como são os casos do EASO e da REM. A função destas tem sido apoiar os Estados-membros, o que tem permitido o desenvolvimento de redes que facilitam o conhecimento das normativas, através da elaboração e disponibilização de programas de ação e manuais de boas práticas (Schmälter, 2018). A deterioração dos princípios e valores da UE, dos quais fazem parte os direitos humanos, foram alvo de denúncia pública pelo Parlamento Europeu ao longo do mandato da 8ª Legislatura (Spiro, 2017).

Em síntese, a aplicação da legislação do SECA demonstrou-se inadequada para responder aos elevados fluxos de migrantes e, consequentemente em garantir os direitos humanos. Segundo Lang (2018), a *crise dos refugiados* revelou três graves deficiências do SECA, primeiro, as anomalias de certos documentos do Direito da União Europeia em matéria de asilo. Segundo, estas disfunções acabaram por dar origem a violações das obrigações dos Estados-membros, perante o Direito da União Europeia, inclusive do DIP. Terceiro, as respostas da UE não só não conseguiram solucionar os problemas, como colocaram em causa os padrões dos direitos humanos da instituição, o que também se pode considerar uma infração. Tanto mais, que a UE como comunidade fundada em valores e princípios comuns deve aceitar o consenso sobre um assunto tão central, como é o cumprimento dos direitos humanos (Guild, 2017; Schmälter, 2018).

5. A Política Europeia de Imigração

As primeiras Diretivas que regulavam os direitos dos cidadãos europeus para trabalhar em outro Estado-membro surgiram nos anos 1960. Durante a década de 1970, a Comunidade Europeia passou a regular o direito dos cidadãos europeus em permanecer e residir em outro Estado-membro, fossem estes trabalhadores assalariados (e não assalariados), prestadores de serviços ou que tivessem cessado a sua atividade profissional. No início dos anos de 1990, com a instituição da liberdade de circulação dos cidadãos europeus, estas Diretivas foram revogadas, alargando o âmbito da residência, a estudantes ou a cidadãos que não beneficiavam desse direito[135], por força de outras disposições do Direito Comunitário.

O Tratado da Comunidade Europeia[136] veio ampliar as competências dos organismos da instituição, dando início à comunitarização das políticas europeias. As matérias de asilo e migração foram transferidas para o Pilar Comunitário conjuntamente com a livre circulação. Não obstante, em matéria legislativa ficou salvaguardada a decisão intergovernamental, por unanimidade dos Estados-membros no Conselho e a simples consulta ao Parlamento Europeu (Comunidades Europeias, 1997). Desde então, a UE procurou harmonizar as normativas em relação à imigração.

5.1 A Livre Circulação e Direitos de Residência dos Cidadãos Europeus

Com o propósito de agrupar as normativas sobre os direitos dos cidadãos europeus quanto à livre circulação e residência — dos membros das suas famílias, de residência permanente, bem como limitação dos mesmos por razões de ordem pública, segurança ou de saúde — o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram a Diretiva 2004/38/CE. Esta veio estabelecer que os cidadãos europeus tinham o direito de circular e residir em outro Estado-membro até um prazo de 3 meses. Os membros do agregado familiar que não fossem detentores

[135] Também aos membros das suas famílias através das Diretivas 90/365/EEC, 0/366/EEC e 90/364/EEC (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1990a, 1990b, 1990c).
[136] Tratado de Amesterdão de 1997.

de nacionalidade de um Estado-membro ficavam obrigados a um visto de curta duração[137] (Jornal Oficial da União Europeia, 2004d).

No que concerne ao direito de residir em outro Estado-membro, por um período superior a três meses, ficou condicionado ao exercício de uma atividade económica, na qualidade de assalariado. No caso de não assalariado, o cidadão europeu deveria dispor de recursos suficientes[138], bem como de um seguro de saúde[139], para que não representasse uma fonte de encargos para o Estado de acolhimento. Esta situação também se aplicou em relação aos estudantes. O cartão de residência tinha uma validade de cinco anos, podendo ser renovado, desde que os requerentes continuassem a preencher as condições da normativa. Contudo, a Diretiva reservou aos Estados-membros a possibilidade de solicitar a renovação do cartão de residência após dois anos (Jornal Oficial da União Europeia, 2004d).

Quanto ao direito de residência permanente, este seria concedido após um período de cinco anos consecutivos, desde que o cidadão não tivesse sido objeto de qualquer medida de afastamento por parte do Estado-membros. O cartão de residência permanente passou a ter uma vigência ilimitada, enquanto aos membros da família que fossem cidadãos de países terceiros ficariam condicionados a uma renovação do cartão de residência de dez em dez anos (Jornal Oficial da União Europeia, 2004d).

Segundo o Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a transposição da Diretiva 2004/38/CE ficou aquém das expectativas, em matéria de direitos dos cidadãos da UE. Já que aos Estados-membros reservou-se o direito de restringir a entrada e permanência dos cidadãos da UE e membros da sua família, por razões de ordem, segurança ou saúde pública, assim como a possibilidade de adotar medidas destinadas a prevenir abusos e

[137] De acordo com a lista dos nacionais de países terceiros, que estão sujeitos à obrigação de visto para entrar no espaço europeu e os que estão isentos dessa obrigação, conforme o Regulamento (CE) n. 539/2001 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001a). A Diretiva também incluía as uniões de facto duradouras, com a devida comprovação, e outros membros da família a cargo, pessoas ou crianças dependentes (Jornal Oficial da União Europeia, 2004d).

[138] O nº 4 do Art.º 8º refere que os Estados-membros não devem estabelecer um montante fixo, como recurso suficiente, abaixo do qual o direito de residência pode ser recusado. Desta forma, os meios de prova da existência de recursos suficientes não podiam ser limitados (Jornal Oficial da União Europeia, 2004d).

[139] Ou mediante apresentação do Cartão Europeu de Seguro de Doença para os cidadãos dos Estados-membros.

fraudes[140], como o caso dos casamentos por conveniência, conforme o Art.º 35º (Comissão das Comunidades Europeias, 2009a; Jornal Oficial da União Europeia, 2004d).

Consequentemente, 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. Assim, o Comunicado veio reforçar a necessidade de proteção contra a expulsão, referindo que seria pertinente estabelecer a diferença entre segurança e ordem pública e as razões graves e imperativas, que em qualquer dos casos deveriam ser interpretadas de forma restrita, justificadas em uma ameaça real e concreta. O documento mencionava que os cidadãos europeus (e os membros das suas famílias) que tivessem o estatuto de residentes permanentes só poderiam ser expulsos por razões graves de ordem pública ou de segurança. Enquanto os residentes com mais de dez anos só poderiam ser expulsos por razões imperativas de segurança pública (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b).

De facto, a expulsão de um cidadão europeu pelo Estado-membro de acolhimento deveria sustentar-se em condutas punidas pela lei desse Estado, mas não por razões arbitrárias, como as de algum incumprimento de obrigação de registo. A Comissão reafirmou que qualquer decisão de expulsão deveria 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. O Comunicado assinalava ainda que a boa interpretação e aplicação da Diretiva sustentava a defesa dos direitos fundamentais da União (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b).

5.2 Os Direitos de Admissão dos Cidadãos de Países Terceiros

A Terceira Resolução do Conselho de Tampere referia a necessidade de atribuição de um estatuto jurídico aos nacionais de países terceiros, que residiam legalmente no espaço europeu aproximado ao dos nacionais dos Estados-membros. Deste modo, o Conselho aprovou a Diretiva 2003/109/CE, a qual estabeleceu os parâmetros de admissão de nacionais de países terceiros residentes de longa duração, cujo critério principal seria o tempo de residência. Por

[140] Em matéria de abusos o direito comunitário não poderia ser invocado.

conseguinte, os nacionais de países terceiros passaram a beneficiar de um estatuto jurídico que veio assegurar direitos e obrigações equivalentes às dos cidadãos europeus. Ou seja, o direito de residência, de acesso ao ensino e de trabalhar por conta própria ou de outrem, bem como o direito à não discriminação. Nesta matéria, os Estados-membros assumiram o compromisso de desenvolver uma política de integração mais coesa, dado que uma boa integração poderia constituir um elemento fundamental para promover a coesão económica e social (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997b; Jornal Oficial da União Europeia 2003c).

A Diretiva 2003/109/CE acabou ser alterada pela Diretiva 2011/51/UE com a finalidade de incorporar os beneficiários de proteção internacional, uma vez que a atribuição do estatuto de residente de longa duração possibilitava a promoção de igualdade de tratamento, em relação aos cidadãos do Estado-membro de residência, e constituía um instrumento de integração plena. Em conformidade com os direitos fundamentais enunciados na Carta, especificamente o Art.º 7º, "respeito pela vida privada e familiar" (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2011e; União Europeia, 2016: 397).

Com a finalidade de igualar e simplificar os pedidos de autorização de trabalho e residência dos nacionais de países terceiros foi aprovada a Diretiva 2011/98/UE, Autorização Única, para facilitar os procedimentos e o controlo dos imigrantes. A normativa contemplou um conjunto de direitos para os trabalhadores estrangeiros em território de um Estado-membro, com base no tratamento idêntico ao dos cidadãos do país de acolhimento. Todavia, a Diretiva não condicionou os Estados-membros, relativamente aos critérios de admissão. Esta autorização permitia aos imigrantes circularem em território Schengen, por um período máximo de três meses. No entanto, a normativa só entrou em vigor no final do ano de 2013 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2011f).

5.2.1 Trabalhadores Sazonais

As condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros, para efeitos de trabalho sazonal, foram reguladas pela Diretiva 2014/36/UE, que seria aplicada para autorizações que não excedessem os 90 dias. No caso de excederem os 90 dias, os Estados-membros deveriam emitir uma outra autorização, que poderia ser um visto de longa duração ou

uma autorização de trabalhador sazonal limitada por um período de 5 a 9 meses, ficando o período máximo de permanência à discrição dos Estados-membros. A Diretiva previa ainda a possibilidade de circular pelo espaço Schengen durante 90 dias, bem como a necessária proteção dos direitos dos trabalhadores no domínio da segurança social e o respeito pelo princípio de igualdade de tratamento em relação aos trabalhadores nacionais (Jornal Oficial da União Europeia, 2014a).

5.2.2 Trabalhadores Transferidos dentro de Empresas

Devido à globalização da atividade empresarial e à expansão das multinacionais, verificou-se um aumento de imigrantes temporariamente destacados para desempenhar uma atividade laboral especifica. Os compromissos específicos assumidos pela União ao abrigo do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), não contemplavam as condições de entrada, residência e trabalho deste tipo de migração. Como resultado foi aprovada a Diretiva 2014/66/UE que veio estabelecer as condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros, no âmbito do quadro de transferências dentro das empresas, por um período superior a 90 dias. Esta abrangia gestores, especialistas, empregados estagiários, bem como os membros das suas famílias. A normativa surgiu, assim, do compromisso assumido no Programa da Haia através do Plano de Ação sobre a Migração Legal, sob a premissa de que a imigração laboral poderia contribuir para o desenvolvimento da União, considerando que este tipo de mobilidade permitiria o aumento da competitividade e o dinamismo da economia (Comissão das Comunidades Europeias, 2005a; Jornal Oficial da União Europeia, 2014b).

5.2.3. Estudantes, Voluntários e Investigadores

A Comunidade Europeia decidiu no Conselho Europeu de Barcelona de 2002, investir 3% do PIB na investigação científica, derivado da necessidade de atrair recursos humanos altamente qualificados. Como resultado foi aprovada a Diretiva 2004/114/CE para regular as condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio

de estudantes, formação não remunerada e de voluntariado (Jornal Oficial da União Europeia, 2004e).

A admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica ficou estabelecida pela Diretiva 2005/71/CE, com o propósito de facilitar o acesso ao mercado das carreiras científicas, a União pretendia colocar-se como líder de excelência em matéria de investigação. A Diretiva teve em conta as medidas de acompanhamento para investigadores de países em desenvolvimento, procurando promover parcerias com os países de origem de forma a evitar o *brain drain.* Para tal, foi desenvolvido o programa EURAXESS que veio promover a mobilidade entre investigadores (Jornal Oficial da União Europeia, 2005c).

Estas duas normativas foram posteriormente revogadas pela Diretiva 2016/801/UE que veio estabelecer as condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*[141] (Jornal Oficial da União Europeia, 2016a).

5.2.4 Profissionais Altamente Qualificados

De acordo com o Programa da Haia*,* a imigração legal podia reforçar uma economia sustentada no conhecimento, como tal, mais produtiva e competitiva, contribuindo para o desenvolvimento económico da União. Na Estratégia de Lisboa de 2007, ficou definido que as orientações para o crescimento do emprego dependiam da mão de obra altamente qualificada de países terceiros, conforme as necessidades dos Estados-membros. Assim, destacou-se a necessidade de atrair e manter esta categoria de migrantes, com base no fator de capital humano e investimento, o que levou à aprovação da Diretiva 2009/50/CE, pelo Conselho Europeu. Esta veio regular as condições de entrada e residência, de nacionais de países terceiros, para efeitos de trabalho altamente qualificado (Jornal Oficial da União Europeia, 2009c).

[141] A colocação *au pair* contribuiu para promover os contactos entre as pessoas, dando aos nacionais de países terceiros a oportunidade de melhorarem as suas aptidões linguísticas, desenvolverem os seus conhecimentos sobre os Estados-Membros e reforçarem os seus laços culturais com esses países (Jornal Oficial da União Europeia, 2016a: 24).

A Diretiva criou o sistema do "Cartão Azul Europeu" para facilitar a admissão de trabalhadores altamente qualificados e das respetivas famílias. Os requerentes deveriam reunir as seguintes condições: um contrato de trabalho válido (ou uma oferta vinculativa), por um ano; com um salário mínimo de 1.5 vezes o salário anual médio (bruto) do Estado-membro; documento de qualificações específicas; documento de viagem válido (e visto se aplicável); e comprovativo de seguro médico. Aos Estados-membros ficou reservado o direito de recusa caso o requerente: não reunissem as condições anteriormente referidas; por irregularidades nos documentos; ser considerado uma ameaça para a ordem pública, segurança ou saúde pública. A normativa deixou ainda reservado aos Estados-membros a admissão do número de trabalhadores altamente qualificados (Jornal Oficial da União Europeia, 2009c).

A Directiva veio estabelecer um procedimento de admissão mais rápido, autorizando a residência a profissionais altamente qualificados, por um período superior a três meses, concessão de direitos sociais e económicos equiparados aos demais nacionais do Estado-membro de acolhimento. No entanto, alguns Estados-membros continuaram a aplicar regras e procedimentos paralelos. Inclusive, as pessoas que tivessem solicitado proteção internacional, assim como os familiares de nacionais de países terceiros ficaram excluídos deste sistema. Neste sentido, a Comissão durante a 8ª Legislatura apresentou uma proposta com a finalidade de corrigir estas deficiências (Comissão Europeia, 2016g).

O "Cartão Azul Europeu" revelou-se um importante instrumento da política migratória da UE, para incentivar a migração regular, contudo, mais seletivo, uma vez que se destina a grupos específicos de acordo com certos critérios — cidadania, idade, gênero, capacidades e qualificações. Esta orientação mais liberal para captar profissionais altamente qualificados revelou duas perspetivas muito interessantes: primeira, que a política de imigração segue uma lógica utilitária, delimitando que imigrantes têm acesso preferencial às oportunidades e à permanência no espaço europeu; segunda, que não é importante regular o número de entrada, mas sim aumentar a capacidade dos Estados em controlar quem tem autorização para entrar, permanecer e reivindicar direitos (de Haas, *et. al,* 2019).

5.2.5 Admissão por Reunificação Familiar

A proteção à família e o respeito pela vida familiar encontra-se consagrada em diversos instrumentos do Direito Internacional, no Art.º 12º e nº 3 do Art.º 16º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); no Art.º 23º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); e no Art.º 12º da Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (1977). No âmbito do Direito da União Europeia, a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950, reservou o "Direito ao respeito pela vida privada e familiar" no Art.º 8º e o "Direito ao casamento" no Art.º 12º (Council of Europe, 1953: 11-13). Também a Carta refere a proteção da família no Art.º 7º e no Art.º 33º (União Europeia, 2016: 397) e no TFUE em matéria da política de imigração na alínea a) do nº 2º do Art.º 79º, definiu-se a adoção de medidas relativamente ao reagrupamento familiar (União Europeia, 2016: 77).

Decorrente das normativas do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros, em matéria de admissão e residência, surgiu a necessidade de lhes proporcionar direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos europeus. O reagrupamento familiar é uma condição essencial, visto que contribui para a estabilidade do indivíduo, ora favorecendo integração sociocultural, ora a coesão económica e social do mesmo. Assim sendo, os familiares dos cidadãos de países terceiros, admitidos legalmente, passaram a ter direito a um período de residência idêntico ao do principal titular, acesso à educação, emprego e formação profissional (Jornal Oficial da União Europeia, 2003c).

A aprovação da Diretiva 2003/86/CE veio incidir diretamente sobre o cônjuge e filhos menores, incluindo os filhos adotados. Não obstante, os Estados-membros podiam autorizar a reunificação familiar a ascendentes em linha direta, filhos solteiros maiores de idade, parceiros em união de facto e filhos menores em caso de casamentos polígamos. Com a ressalva de que o facto de um Estado-membro autorizar o reagrupamento familiar, segundo estas últimas condições, não prejudicaria o tratamento dos familiares pelos restantes Estados (Jornal Oficial da União Europeia, 2003d).

A adoção da Diretiva foi alvo de críticas, por oferecer um nível reduzido de harmonização. Uma posterior avaliação da sua aplicação levou a Comissão a emitir um relatório com os diversos problemas decorrentes da transposição desta pelos Estados-membros (Comissão das Comunidades Europeias, 2008). Neste sentido, a Comissão lançou a debate

público, o Livro Verde relativo ao Reagrupamento Familiar dos Nacionais de Países Terceiros que vivem na União Europeia, procurando informação para colmatar omissões e deficiências (Comissão Europeia, 2011c). Constatou-se, então, a negligência dos Estados-membros na aplicação de algumas das disposições opcionais, como nos casos do período de espera de autorização, a exigência de um rendimento mínimo, um seguro de saúde que incluísse todos os riscos e a exigência de medidas de integração. Além da exclusão ao reagrupamento familiar de nacionais de países terceiros que beneficiavam de proteção subsidiária (Comissão Europeia, 2014).

5.2.6 As Políticas de Integração dos Nacionais de Países Terceiros

As políticas que regulavam a integração dos imigrantes, nas sociedades de acolhimento, durante décadas orientaram-se por modelos nacionais e de acordo com a posição ideológica em exercício (Koopmans, Michalowski, & Waibel, 2012). Porém, desde as Resoluções do Conselho de Tampere a UE procurou que a política de imigração, se sustentasse no tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, com a atribuição de um estatuto jurídico que lhes permitisse residir, trabalhar, estudar e ter acesso a outros benefícios sociais. Os Estados-membros assumiram o compromisso de desenvolver políticas de integração mais coesas, que assegurassem os direitos e deveres dos imigrantes, passando estas a fazer parte da política de imigração da UE (Parlamento Europeu, 1999).

Em 2004, na reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos referiu-se que a gestão eficaz da migração dependia da boa integração dos imigrantes, e que esta devia realizar-se ao nível do individuo, da família, da comunidade e do Estado em geral. Uma vez que as políticas de integração, enquanto responsabilidade dos Estados-membros refletiam as necessidades de cada país, a sua história e o quadro-jurídico. Porém, os resultados da sua aplicação poderiam afetar negativamente os outros Estados-membros e a mesma UE (Comissão Europeia, 2004).

A Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros de 2011, veio mencionar que a integração era um meio de potencializar a migração, até porque a contribuição socioeconómica dos migrantes era significativa. No entanto, os resultados do Fórum Europeu sobre a Integração evidenciaram uma série de preocupações: a reduzida taxa de emprego entre

os migrantes, principalmente nas mulheres; o aumento do desemprego e os elevados níveis de sobre qualificação; o aumento do risco de exclusão social; as discrepâncias nos níveis de instrução; e a preocupação generalizada da população quanto à falta de integração dos migrantes. Deste modo, a UE assumiu que a melhor orientação para a gestão da integração seria a responsabilidade partilhada. Como tal, os Estados-membros teriam de assegurar a melhor utilização possível do financiamento[142] da UE e orientar o desenvolvimento das políticas de integração. Para isso, deveriam considerar a participação dos migrantes, maior ação local e a participação dos países de origem (Comissão Europeia, 2011d).

As políticas de integração nos diversos Estados-membros têm sido analisadas e comparadas pelo Índex de Política de Integração de Migrantes (MIPEX)[143]. Estes indicadores são apresentados de quatro em quatro anos, assim que os dados disponíveis se reportam a 2015. O MIPEX apresenta indicadores da aplicação das políticas de integração referentes ao acesso do mercado de trabalho, à saúde, à residência permanente, à não discriminação, à reunificação familiar, à educação, à participação política e ao acesso da nacionalidade (Migrant Integration Policy Index (MIPEX), 2015).

Em 2015, a UE tinha apenas 4% de nacionais de países terceiros residentes, aproximadamente 20 milhões, valor que se manteve estável devido ao reduzido número de entrada de imigrantes e de refugiados. Embora, a crise financeira de 2008, se tenha refletido na taxa de emprego, que caiu para 56.5% (os imigrantes com menor escolaridade representavam 37% em idade ativa, dos 18 aos 64 anos), o risco de pobreza ou de exclusão social aumentou para 49%, duas vezes superior ao nível dos cidadãos europeus (MIPEX, 2015).

Uma análise qualitativa permitiu verificar que as políticas de integração nos diversos Estados-membros continuam ambivalentes quanto à igualdade de direitos e oportunidades, criando por vezes mais obstáculos, que os normais, para que os imigrantes participem na vida económica, social e política do país de acolhimento. Os nacionais de países terceiros estão longe de ter os mesmos direitos no acesso ao mercado de trabalho, apesar de poderem apresentar-se a trabalhos na função pública, no ensino superior e na formação fruto das Diretivas europeias.

[142] Através do Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros, o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
[143] O MIPEX em 2015, contava 38 países, 11 deles não pertenciam à UE.

Porém, as categorias de trabalhadores nacionais de países terceiros, abrangidos pela sazonalidade, transferência pela empresa ou os altamente qualificados, continuam vinculados a um contrato de trabalho, não podendo, na sua maioria, ter acesso à segurança social ou outro tipo de apoio (MIPEX, 2015).

Em matéria de saúde, não obstante as indicações das normativas europeias verificava-se grandes discrepâncias na sua aplicação, nos diversos Estados-membros. No caso de Portugal e Espanha foram dois dos países que reduziram o direito à saúde devido às políticas de austeridade. Quanto ao direito à residência permanente, nem todos os Estados-membros permitiam este direito aos residentes temporários após o período de cinco anos, como era o caso da Hungria e Noruega. Ou seja, apesar da Diretiva europeia, os requisitos para atribuição de residência permanente diferiam entre os Estados-membros. Inclusive, alguns dos países aplicaram o requisito de aprendizagem do idioma para dificultar o acesso à residência permanente (MIPEX, 2015).

No que diz respeito à aplicação de leis contra a discriminação, a maioria dos Estado-membros aplicou as orientações da UE, mas os países Bálticos ficaram-se por uma aplicação superficial. Um dos aspetos positivos da Diretiva contra a discriminação é que todo o cidadão que resida legalmente em um Estado-membro pode efetuar uma denúncia. No que concerne às políticas de reunificação familiar, grande parte dos Estados-membros requeria apenas ao titular uma fonte de rendimento e habitação, permitindo ao agregado o acesso ao trabalho, formação, educação e saúde. Porém, alguns dos Estados-membros ainda utilizavam um sistema de quotas para este tipo de migração, o que se revelou discricionário (MIPEX, 2015).

Em matéria de educação, todas as crianças tinham direito de acesso ao ensino, contudo, raramente recebiam algum apoio adicional, o que levou a um aumento do abandono escolar prematuro. Esta situação colocou os imigrantes em desvantagem com relação aos estudantes europeus e, consequentemente no acesso ao mercado de trabalho, perpetuando as assimetrias. Também foram poucos os Estados-membros que aproveitaram a diversidade cultural como ferramenta de aprendizagem ou utilizaram as escolas como motor de integração (MIPEX, 2015).

No âmbito da participação política a maioria dos nacionais de países terceiros tem poucas oportunidades, apesar destas serem bastante distintas nos vários Estados-membros. Uma situação preocupante, já que não podem participar nas decisões políticas que afetam a sua vida

e a sua comunidade, o que restringe os direitos civis mais básicos. A maioria dos Estados-membros só aceita que os nacionais de países terceiros possam concorrer ou ser eleitos para cargos políticos e votar após a naturalização (MIPEX, 2015).

No que concerne à concessão de nacionalidade a norma mais comum eram os cinco anos de residência permanente. Apesar de mais de metade dos adultos nacionais de países terceiros viver há tempo suficiente para se poder naturalizar, enfrentavam processos morosos, discricionários e onerosos, o que desencorajou muitos dos migrantes. Uma das tendências verificada nos Estados-membros foi a atribuição do direito de cidadania aos filhos de nacionais de países terceiros nascidos no país de acolhimento (MIPEX, 2015).

Como a nossa análise se remente à posição tomada pelos Eurodeputados portugueses e espanhóis menciona-se de seguida os indicadores dos dois países, à data de 2015, uma vez que ambos apresentaram resultados significativos (Tabela 1.10).

Tabela 1.10. Indicadores MIPEX - Políticas de Integração em Portugal e Espanha.

	Portugal		Espanha	
Indicador	Ranking	Pontos	Ranking	Pontos
Mobilidade do Mercado de Trabalho	2	91	10	72
Residência Permanente	8	68	3	74
Anti-discriminação	4	88	29	49
Reunificação Familiar	2	88	1	90
Participação Política	4	74	15	54
Acesso à Nacionalidade	1	86	21	48
Saúde	22	43	12	53

Fonte: (MIPEX, 2015).

Os resultados colocaram Portugal na 1ª posição do ranking, no acesso à nacionalidade; na 2ª posição o acesso ao mercado de trabalho e a reunificação familiar; na 4ª posição a anti-discriminação e a participação política; na 8ª posição a residência permanente; e na 22ª posição o acesso à saúde, a pior posição obtida, devido às políticas de austeridade os imigrantes viram os seus direitos reduzidos. Quanto a Espanha a sua melhor 1ª posição foi a reunificação familiar; na 3ª posição a residência permanente; na 10ª posição o acesso ao mercado de trabalho; na 12ª

posição o acesso à saúde; na 15ª posição a participação política; na 21ª posição o acesso à nacionalidade; e na 29ª na posição a anti-discriminação (MIPEX, 2015).

Em suma, até este período, os programas estabelecidos pela UE para promover a integração de nacionais de países terceiros acabaram por gerar conflitos entre os Estados-membros e os resultados da implementação das políticas de integração revelaram, por um lado, a descoordenação entre a UE e os Estados-membros e, por outro, a conservação da orientação nacional destas políticas (Scipioni, 2017). Os lentos avanços verificam-se no +1 ponto conseguido, na média do Índex MIPEX 100, comparativamente à última avaliação (MIPEX, 2015). Ao referir estes indicadores, o propósito foi colocar em evidência as políticas de integração, num contexto geral da UE, considerando que os resultados apresentados ficaram aquém do espectável, apesar do considerável esforço financeiro que realizou a instituição. Até porque, o investimento em boas políticas de integração poderá a médio prazo proporcionar maiores os benefícios sociais, econômicos e fiscais, que o investimento inicial e, como tal, promover o tão desejado desenvolvimento de uma comunidade (Cohen, 2014; Humphries, 2014; Kancs, & Lecca, 2018).

5.3 Imigrantes Irregulares

A política de imigração da UE contempla, tanto a imigração legal, como a ilegal. A luta contra a imigração ilegal tem sido uma das principais orientações dos programas e agendas da instituição, com o fundamento de prevenir e reduzir este tipo de fluxo, através de uma política de regresso eficaz sustentada no respeito dos direitos fundamentais. Como já mencionado, a criação do Espaço Schengen e todo o Acervo que dele decorre vieram delimitar quem pode entrar e permanecer nos países da União. Inicialmente, os Estados-membros ficaram responsáveis de tomar medidas de carácter interno[144], com a finalidade de assegurar a liberdade e a segurança no espaço europeu. Posteriormente, as sucessivas alterações aos Tratados, permitiriam o aumento do nível de cooperação entre os Estados-membros, na luta contra a

[144] A título de exemplo, em matéria de Justiça e Assuntos Internos os Estados-membros ficaram obrigados a desenvolver as legislações nacionais, no âmbito da luta contra as redes de tráfico ou de auxílio à imigração ilegal, conforme o Art.º 27º, 1º da Convenção Schengen (Official Jornal of the European Union, 2000: 25).

imigração ilegal. Tal como aconteceu com a Diretiva 2001/40/CE sobre o reconhecimento mútuo das decisões de afastamento de nacionais de países terceiros (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001b).

De acordo com as disposições da Convenção Schengen foi aprovada a Diretiva 2001/51/CE, cujo objetivo era garantir as obrigações das transportadoras em viagens com nacionais de países terceiros e as devidas sanções, conforme os Art.º 2º, 3º, 4º e 5º (Jornal Oficial da União Europeia, 2001b). Com a aprovação da Diretiva 2002/90/CE estabeleceu-se uma definição comum entre Estados-membros do conceito de auxílio à imigração ilegal, relativamente ao crime de auxílio à entrada, ao trânsito e à residência de irregulares, colmatando as obrigações jurídicas dos Estados-membros previstas na Decisão-Quadro 2002/946/JAI, sobre a aplicação de sanções com relação a este tipo de delito[145] (Jornal Oficial da União Europeia, 2002a, 2002b). Entretanto, também foi aprovada a Diretiva 2004/81/CE que veio conceder autorização de residência, por um determinado período, aos nacionais de países terceiros, vítimas de tráfico de seres humanos, como incentivo à cooperação com as autoridades na luta contra o tráfico ou contra o auxílio à imigração ilegal (Jornal Oficial da União Europeia, 2004g).

Desde o Conselho de Tampere em 1999, a UE procurou desenvolver parcerias com os países de origem e trânsito através de diversos programas. No Conselho Europeu de Laeken em 2001, reafirmou-se a necessidade de criar instrumentos de combate à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas. Mas foi através do Plano Global de Luta Contra a Imigração Ilegal que se passou a dar prioridade à inclusão das políticas migratórias dentro das políticas de relações externas da UE e de cada Estado-membro. Esta posição seria fortalecida pelas orientações do Conselho Europeu de Sevilha de 2002 (Parlamento Europeu, 1999; Conselho da União Europeia, 2002).

Em 2003, no Conselho Europeu de Salónica definiu-se que a gestão coordenada do controlo das fronteiras externas dependia de uma política de acordos de readmissão, com os países terceiros de origem mais importantes. Consequentemente, verificou-se uma série de ações

[145] As Decisões-Quadro do Conselho como atos jurídicos da UE vinculavam os Estados-membros, contudo, o seu incumprimento não era sancionável pelo Tribunal de Justiça, conforme o nº 1 do Art.º 35º do TCE (Comunidades Europeias, 1997). Já as Diretivas passaram a constituir um ato de Direito Comunitário, vinculando os Estados-membros (exceto a Dinamarca), e a falta de transposição nas legislações nacionais ficou sujeita a sanções pelo Tribunal de Justiça.

de cooperação com os países de origem e de trânsito, principalmente com os países Africanos na orla do Mediterrâneo (Conselho da União Europeia, 2003). Em 2004, foi aprovado o Regulamento (CE) nº 377/2004 para a criação de uma rede de Agentes de Ligação da Imigração (ALI), cuja função seria facilitar e acelerar a recolha e troca de informação, para controlo e prevenção de fluxos de migrantes em situação irregular (Jornal Oficial da União Europeia, 2004f).

O Regulamento do ALI acabou por ser alterado em 2011, por proposta do Parlamento Europeu e do Conselho. Mas o aumento considerável do número de migrantes e das caracteristicas mistas dos fluxos migratórios, verificadas entre 2015 e 2016, levou à sua reformulação. A proposta foi apresentada pela Comissão Europeia em 2018, mas as dificuldades colocadas pelo Conselho levaram que a aprovação deste documento acontecesse já no final da 8ª Legislatura em 2019, pelo Regulamento (UE) 2019/1240 (Comissão das Comunidades Europeias, 2009b; Jornal Oficial da União Europeia, 2019c).

Tal como já mencionado, a Diretiva de Retorno[146] veio definir as condições de retorno voluntário e de regresso forçado dos imigrantes em situação irregular. Esta previa a detenção e delimitava a entrada do migrante no espaço europeu por um período de 5 anos. Também incluía cláusulas específicas para os menores não acompanhados (Jornal Oficial da União Europeia, 2008d). Conjuntamente, foi aprovada a Diretiva 2009/52/CE que veio estabelecer sansões contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, visto que o mercado de trabalho informal é um importante fator de atração de imigrantes (Jornal Oficial da União Europeia, 2009d).

A Diretiva de Retorno evidenciou a necessidade de estabelecer acordos de readmissão entre a UE e países terceiros, para nacionais de países terceiros, que se encontrassem em situação irregular, além dos acordos bilaterais que pudessem ter os Estados-membros. Neste sentido, o Programa de Estocolmo procurou potencializar a gestão da migração, através da cooperação com os países de origem e de trânsito. A adoção da Abordagem Global das Migrações estabeleceu como prioridade o desenvolvimento das PEV, com a finalidade de criar parcerias

[146] Diretiva 2008/115/CE.

para a mobilidade e celebrar tais acordos de readmissão (Jornal Oficial da União Europeia, 2010b; European Commission, 2014).

Uma avaliação à Diretiva de Retorno realizada em 2015, resultou em uma nova proposta da Comissão, o Plano Europeu de Regresso da UE, cujo objetivo foi estabelecer medidas imediatas e a médio prazo para reforçar o sistema. Definiu-se, então, que o regresso voluntário deveria ser a opção privilegiada, acrescido de medidas de reintegração que contribuíssem para consolidar a posição dos imigrantes nos respetivos países e, como tal, dissuadir novas migrações e evitar o comercio dos regressos. Os programas de regresso voluntário eram financiados pelo FAMI, pela Rede do Instrumento Europeu de Reintegração (ERIN) e pelo Fundo Fiduciário atribuído ao processo UE-África. O documento Plano Europeu de Regresso previa ainda uma avaliação à aplicação da Diretiva e de Schengen em matéria de regresso o que deu origem à revisão da Diretiva de Retorno (Comissão Europeia, 2015d).

O Plano Europeu de Regresso antecipou o reforço do mandato da FRONTEX para executar operações de regresso, propondo a criação de equipas de intervenção rápida, além do apoio da Agência aos países vizinhos, através de assistência técnica e aumento das suas capacidades. A Agência passou, então, a ser responsável por organizar, coordenar e conduzir as operações de regresso dos migrantes que se encontravam em situação irregular. Desta forma, a Comissão procurou adequar um sistema integrado de gestão do retorno aplicado aos países terceiros, aproveitando as ligações das redes já disponíveis. Como foi o caso dos Agentes de Ligação Europeus para a Migração (EMLO) em cooperação com a ALI presente nesses países, com os agentes da FRONTEX (Comissão Europeia, 2015d).

Neste contexto, definiu-se uma estratégia de cooperação com os países de origem e trânsito, em matéria de readmissão. A Comissão considerou fundamental aumentar as taxas de regresso, como elemento dissuasor da imigração irregular. Partindo da premissa que a readmissão dos próprios nacionais é uma obrigação e que os acordos[147] facilitavam o processo de retorno. A Comissão entendeu que deveria exercer uma adequada pressão sobre os países parceiros e focou-se nos países prioritários, no rápido cumprimento dos acordos (com o apoio

[147] Em 2015, a UE já contava com dezassete acordos de readmissão.

do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)) e na procura de novos acordos através dos Diálogos de Alto Nível, conforme proposto pelo Conselho (Comissão Europeia, 2015d).

A política de migração da UE tem sido alvo de críticas no que se refere à luta contra a imigração irregular e sobre os instrumentos que utiliza. De facto, desde a implementação do Código das Fronteiras Schengen[148] verificou-se o aumento substancial das medidas de segurança e de vigilância em relação aos nacionais de países terceiros, além do reforço do poder dos Estados-membros, bem como das instituições da UE (Jornal Oficial da União Europeia, 2006a).

A Diretiva de Retorno foi um desses reforços, considerando que veio permitir uma série de arbitrariedades, aquando da transposição nas legislações nacionais, principalmente devido à detenção de imigrantes em situação irregular e à legalização desses mesmos centros (Sampson, Chew, Mitchell, & Bowring, 2015). O Art.º 15º da mesma refere que a detenção de nacionais de países terceiros ocorre quando sejam "objeto de procedimento de regresso", no caso que estes não cooperem no processo ou que exista perigo de fuga, devendo o período de detenção ter a menor duração possível (Jornal Oficial da União Europeia, 2008d: 105).

Porém, o uso da detenção tem sido a opção sistemática, utilizada de forma abusiva, quando seria suposto existir a figura de confiança mútua, dado que o processo se requer justo e transparente. Esta situação tem sido constantemente denunciada por parte de diversas organizações defensoras dos direitos humanos e colocou em questão o princípio de proporcionalidade, bem como o respeito pelos direitos fundamentais, por parte dos Estados-membros (Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats, & Pollet, 2014). Por exemplo, em Malta os migrantes eram detidos à chegada, colocados em centros sobrelotados e sem condições de salubridade. A permanência nos centros poderia estender-se até 18 meses, prazo máximo concedido para decisão, após a verificação de nacionalidade e da possibilidade de aplicação de proteção internacional. O facto de Malta não ter incorporado a Diretiva de proteção de menores acabou por resultar na detenção de centenas de jovens. Além disso, a maioria desses imigrantes dependiam exclusivamente do apoio das ONG's, o que levou muitos a fugir ficando à mercê das redes de traficantes e de prostituição (Gauci, 2014; Izquierdo & Cornelius, 2012).

[148] Ponto 3.2.2 Normatividade do Código das Fronteiras Schengen.

Desde que a Diretiva entrou em vigor, todos os anos milhares de pessoas são detidas. Não obstante, as dificuldades legais, administrativas e humanitárias que impedem a efetivação do retorno dão origem a largos períodos de detenção. Como consequência muitos indivíduos enfrentam diversos problemas, não só no desenvolvimento normal das suas vidas, mas também na sua saúde mental (Sampson, Chew, Mitchell, & Bowring, 2015). Como a Diretiva prevê a avaliação individual de cada caso verificou-se que em circunstâncias que não se pode efetivar o retorno (por exemplo, imigrantes de países com os quais a UE não têm acordos de readmissão, ou no caso dos apátridas, que não têm uma nacionalidade, nem documentos válidos) os Estados-membros podem procurar perspetivas de admissão num outro país e, assim dependendo de cada situação, encontrar medidas alternativas, em vez de suspender a vida destas pessoas (Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats, & Pollet, 2014).

Igualmente verificou-se o aumento de detenção de imigrantes irregulares que viviam ou já estavam instalados em um Estado-membro, desde alguns anos e integrados nas suas comunidades. Preferencialmente, aí deviam permanecer uma vez que a partilha com a comunidade do acompanhamento dos processos poderia aumentar a confiança mútua. Outra possibilidade poderia ser a existência de centros abertos, onde os imigrantes pernoitassem, mas que durante o dia tivessem liberdade de circulação, enquanto se regulariza parte do processo (Sampson, Chew, Mitchell, & Bowring, 2015). Se partimos do princípio de que os centros de detenção proporcionam acomodação condigna — alimentação, muitas vezes roupa e calçado e assistência médica — com as instalações devidas para famílias, homens, mulheres, menores de idade ou para pessoas com necessidades especiais, os custos que estes acarretam para o erário público são elevados (Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats, & Pollet, 2014).

A Diretiva de Retorno converteu-se em um instrumento de exclusão, não apenas pelo efeito de expulsar os nacionais de países terceiros que se encontram em situação irregular e de os impedir de regressar, mas pela utilização das medidas de coerção para o seu cumprimento tornando-se estas um *estado de exceção permanente* (De Lucas, 2015: 48). A legalização dos centros de detenção, enquanto se analisam os processos ou aguardam o repatriamento, também colocou em causa o princípio de solidariedade da UE, dos valores europeus e dos direitos humanos**.** Isto porque o objetivo destes é a privação de liberdade dos migrantes, pelo simples facto de terem chegado às fronteiras da UE de forma ilegal ou porque deixaram de preencher as

condições para permanecer em território europeu (Sampson, Chew, Mitchell, & Bowring, 2015).

O recurso à FRONTEX em matéria de retorno foi alvo de críticas, numa primeira fase devido à falta de reconhecimento jurídico para tal competência. Isto porque o Regulamento (CE) 2007/2004 apenas referia o apoio em operações conjuntas de regresso, mas era omisso em matéria dos direitos fundamentais na parte operacional — apesar da referência no ponto 22, ao respeito dos direitos e princípios estabelecidos nos Tratados e na *Carta*. Posteriormente, em 2014, verificou-se uma alteração para garantir a proteção dos direitos fundamentais e o princípio de não-repulsão, pela Agência durante as operações de resgate e salvamento. Todavia, o Regulamento (UE) 656/2014 referia que a vigilância das fronteiras tinha como finalidade impedir a passagem e deter pessoas que a tivessem atravessado de forma ilegal (Jornal Oficial da União Europeia, 2004c, 2014c)

Apenas em 2016, a Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira viu o seu mandato ampliado pelo Regulamento (UE) 2016/1624. A FRONTEX passou a ter competências em matéria de regresso (Secção 4. Regresso), regendo a sua atuação no respeito pelos direitos fundamentais, princípios gerais do Direito da União Europeia e do direito internacional, incluindo a proteção dos refugiados e os direitos da criança (Art.º 27º). Contudo, a Agência podia fazer uso proporcionado dos meios de repressão durante as operações de retorno. O Regulamento apresentou no Art.º 72º o "Procedimento de apresentação de queixas" a fim de controlar e garantir o respeito dos direitos fundamentais em operações da Agência. A União considerou também que as relações de cooperação entre a FRONTEX e os países terceiros deviam servir para promover as normas europeias de gestão de fronteiras e de regresso (Carrera, & Stefan, 2018; Fink, 2018; Jornal Oficial da União Europeia, 2016d).

Mas a política migratória da UE e as medidas contra a imigração irregular vieram alterar o discurso sobre os migrantes. Estes não são apenas aqueles que entram no espaço europeu de forma ilegal — sem documentos válidos ou portadores de documentos falsos — mas também, os que não preenchem, ou deixaram de preencher, as condições legais para permanecer ou residir em território Schengen, conforme inicialmente estabelecido no Art.º 5º do Código de Fronteiras

Schengen[149] (Jornal Oficial da União Europeia, 2006a). Apesar da conceptualização do conceito "migrante irregular" parecer restringir-se à formalidade jurídica, a complexidade deste tipo de fluxo migratório revelou uma quantidade de situações mistas, entre migrantes económicos e os requerentes de asilo, que colocam problemas à própria definição do conceito (Cierco, 2017; Peixoto, 1998: 13). Entenda-se que os conceitos não são estáticos e a sua volatilidade decorre do fenómeno em si mesmo, assim, os migrantes económicos algum dia poderão conceptualizar-se como "refugiados económicos"[150], se a sua comunidade não lhes proporcionar meios de subsistência, como a dignidade de ter um trabalho. Até porque se pode constatar que grande parte dos migrantes já não procuram apenas uma vida melhor, mas tão somente uma vida, sobreviver, uma vez que mais não fazem que fugir da pobreza, ou seja, de uma vida de miséria.

A *crise migratória* destacou-se também no discurso distorcido dos meios de comunicação — invasão, avalanches, ondas massivas de imigrantes ilegais — com recurso de imagens chocantes o que levou à mente dos interlocutores uma situação crítica, caótica e sem controlo, que a uns têm provocado pânico ou indiferença, a outros horror ou compaixão. A sensação de insegurança, provocada pelo medo, gerou uma imagem do imigrante como o inimigo, o criminoso ou o terrorista. Consequentemente, assistiu-se ao aumento de comportamentos intolerantes, xenófobos e discriminatórios, a estigmatização do estrangeiro que elevou os mitos da imigração ao discurso do nacionalismo (Andersson, 2014; Geddes, & Scholten, 2016; Niemann & Zaun, 2018).

A política da União para combater a imigração *ilegal* construiu um *muro,* não de arrame farpado ou de cimento, mas com a extensão das suas fronteiras em países terceiros, em acordos de readmissão e na Diretiva de Retorno. Entre as causas profundas destes deslocamentos forçados e o *muro* proliferou a "indústria do ilegal" que se alimentou todos estes anos dos fracassos da política comum da UE. As redes de crime organizado e tráfico de seres humano não se compadecem com as fronteiras (Andersson, 2014, 2016; Rodier, 2015).

A cada restrição nas fronteiras criaram-se novas rotas de entrada — assim surgiu a opção do Mediterrâneo. Mesmo sendo a rota mais a mortífera, milhares de pessoas emigram de países

[149] Regulamento (CE) nº 562/2006.
[150] De momento, definem-se como migrações forçadas.

de África Ocidental e Oriental com destino à Líbia, Egipto ou Argélia, pelo caminho enfrentam o deserto do Saara, traficantes, contrabandistas, milícias e autoridades estatais que os torturam, que os escravizam e que os matam[151]. Segundo, o último relatório da UNHCR (2020b), 47% das vítimas de tráfico humano denunciaram as autoridades policiais dos países de trânsito.

O registo de mortes e o aumento do número de migrantes a tentar chegar à Europa, pelo Mediterrâneo, também gerou uma onda de solidariedade por parte da sociedade civil. Em simultâneo, assistiu-se à participação de ONG's no apoio e resgate em alto mar de migrantes. O caso da *Proactiva Open Arms* foi uma iniciativa de socorristas que em plena *crise do Mediterrâneo* decidiram ir para Lesbos, em 2015. Com barcos de salvamento rudimentares acabaram por realizar muitos dos resgates a nado e sem qualquer equipamento. Em 2016, através de donativos conseguiram uma embarcação de grande envergadura (*Astral*), que possibilitou salvar quinze mil vidas, em diversos pontos do Mediterrâneo, nos primeiros quatro meses. Durante o primeiro semestre de 2017, com um barco pesqueiro reconvertido (*Golfo Azzurro*) salvaram seis mil vidas, na zona do Mediterrâneo Central. No final desse ano passaram a contar como a embarcação *Open Arms* que lhes permitia resgatar até quatrocentas pessoas (Proactiva Open Arms, 2020).

No entanto, os Governos dos Estados-membros de primeira linha (pronunciadamente o caso italiano) passaram a criminalizar a ajuda humanitária, reforçando a ideia que estas ONG's promoviam e auxiliavam a migração irregular. Isto porque, a transposição da Diretiva 2002/90/CE que veio estabelecer o conceito de auxílio à imigração ilegal, não contemplou a isenção de sanções em matéria de assistência humanitária. Em consequência verificaram-se uma série de arbitrariedades, como a omissão de ajuda denunciada por Oscar Camps, representante do *Proactiva Open Arms* — no dia 29 junho de 2018, faleceram 100 pessoas no Mediterrâneo, quando duas das embarcações da ONG estavam a poucas milhas de poder proceder ao resgate, acusando a guarda costeira de os excluir de qualquer intervenção (Jumbert, 2018; Proactiva Open Arms, 2020).

Outra das situações discricionárias foi a recusa em receber os migrantes, como o caso do *Aquarius*. Esta embarcação reunia mais de seiscentos migrantes resgatados por outras

[151] Segundo a ONU morreram 1750 pessoas, entre 2018 e 2019, antes de poder atravessar o Mediterrâneo.

embarcações, inclusive pela guarda costeira italiana nas suas águas territoriais, e foi impedida de desembarcar pelo, então, Ministro do Interior Mateo Salvini. O *Aquarius* navegou para Malta onde lhe foi recusado o desembarque até que o Governo espanhol de Sánchez decidiu recebê-los passados mais de 10 dias em alto mar (BBC News, 2018).

Acontecimentos como a apreensão de embarcações e detenções dos elementos operativos das ONG's tornaram-se cada vez mais frequentes. Como foi o caso da ONG *Jugend Retter*, cuja embarcação *Inventa* foi apreendida e os doze membros notificados pelo Ministério Público italiano de auxílio à imigração ilegal, entre eles o português Miguel Duarte (Henriques, 2018). Este sucesso levou o Parlamento Europeu, em 2018, a aprovar a Resolução sobre as orientações aos Estados-membros para evitar a criminalização do auxílio humanitário[152], até porque a prestação de assistência é um dever moral e humanitário (Jornal Oficial da União Europeia, 2018h; Jumbert, 2018).

Em síntese, as políticas migratórias tornaram-se mais restritivas em termos de controlo de fronteiras, com recurso à utilização de sistemas de vigilância, progressivamente mais sofisticados, com maior disponibilidade de recursos técnicos e humanos para dissuadir a entrada de migrantes não desejados. Tanto o desenvolvimento do sistema de vistos, como as sanções às transportadoras vieram dificultar ainda mais a possibilidade de entrar na Europa. No entanto, estas medidas para evitar o auxílio aos migrantes contribuíram, por um lado, para a externalização da gestão da migração e, por outro lado, à privatização do controlo da migração através de empresas privadas nos países de origem e de trânsito. Paralelamente, verificou-se o crescimento da indústria da segurança e da "indústria do ilegal" (Andersson, 2014; 2016; de Haas, *et. al.* 2019; de Haas, Natter, & Vezzoli, 2018).

5.4 O Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares

Devido à natureza e dimensão do fenómeno migratório, acrescido dos desafios que este acarreta, a ideia de uma governação mundial para as migrações orientou a agenda da ONU,

[152] Entretanto, já no verão de 2019, assistiu-se à detenção da capitã Carola Rackete que atracou o *Sea-Watch 3* em Lampedusa, desafiando a proibição das autoridades italianas (Verdú, 2019).

conjuntamente com outras questões globais. Em 2016, as Nações Unidas adotaram por unanimidade a Resolução de Nova York para os Refugiados e Migrantes, o que representou um avanço na cooperação internacional para uma possível governação global das migrações. Este foi o resultado de um longo processo, com diversas etapas e diferentes atores — da Agenda de Ação de Adis Abeba, da Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre a Migração Internacional e o Desenvolvimento (Un HLD), cuja primeira reunião deu origem ao Fórum Global de Migração e Desenvolvimento (GMDF) e ao culminar da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Global Forum on Migration & Development, 2020; United Nations, 2016).

A Resolução adotou dois documentos o Pacto Global para os Refugiados, em matéria de proteção internacional, e o Pacto Global para a Migração, sustentado na premissa que o contributo das migrações ordenadas é relevante para o crescimento económico e para o desenvolvimento, em países de acolhimento e de origem (United Nations, 2016, 2018c). Os Estados-membros da UE manifestaram o seu apoio desde o início do processo, participando de forma ativa e coerente durante o seu desenvolvimento. Inclusive, em algumas das reuniões fizeram-se representar pela delegação da UE revelando um entendimento geral entre todos (European Union, 2017).

Contudo, a 13 novembro de 2018, durante o debate *Apoio dos Estados-Membros da UE ao Pacto Global das Nações Unidas para a Migração* no Parlamento Europeu, as opiniões dividiram-se. O documento suscitou críticas por parte de alguns representantes de Governos nacionalistas e anti-imigração, como foi o caso da Eurodeputada da Hungria e porta-voz do Partido Popular Europeu (PPE). Kinga Gál referiu que o documento não refletia os interesses da Europa porque não especificava a diferença entre imigrantes económicos irregulares e refugiados com necessidade de proteção internacional, confundindo a imigração irregular como um direito fundamental. Mencionou ainda que a adoção do pacto poderia trazer diversas implicações na interpretação das leis nacionais, principalmente em matéria de controlo de fronteiras. A Eurodeputada congratulou-se que outros Estados-membros recuassem na assinatura do documento — Áustria, Bulgária e Estónia — considerando que este era contrário aos interesses nacionais. Expressou também que a assinatura do documento resultaria na promoção da emigração dos países em desenvolvimento, dado que refletia uma falsa promessa de prosperidade (Parlamento Europeu, 2018c: 162).

A ratificação do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM) realizou-se durante a Conferência Intergovernamental, nos dias 10 e 11 de dezembro de 2018, em Marrocos. Este foi o resultado de meses de diálogo inclusivo, com a participação de diversos atores[153], e uma resposta aos desafios migratórios do século XXI, como afirmou o Secretário-Geral, António Guterres. O GMC veio promover uma abordagem à escala global do fenómeno das migrações internacionais, tanto na partilha de responsabilidades, como na definição de princípios orientadores da cooperação internacional. A UE foi convidada a participar na qualidade de observador (UN News, 2018).

Neste sentido, os países comprometeram-se a abordar as necessidades e as preocupações mútuas sobre a migração, com o dever de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto, como também em promover a segurança e prosperidade de todas as comunidades. A finalidade da gestão das migrações passa por diminuir os fatores estruturais que as impulsionam, já que estes impedem os indivíduos de se desenvolver e de ter uma vida sustentável nos seus países de origem, como tal, obriga-os a procurar uma vida melhor em outras regiões (United Nations, 2018a).

O GCM teve em conta a complexidade dos movimentos migratórios, desde o controlo das fronteiras e a soberania, a migração irregular e o tráfico de seres humanos, o retorno e a readmissão, as diásporas e as remessas. O texto refere dez princípios transversais e interdependentes: centrado na pessoa; cooperação internacional; soberania nacional; Estado de direito e garantias processuais; desenvolvimento sustentável; direitos humanos; perspetiva de género; defesa dos direitos da criança; enfoque governamental holístico; e abordagem em toda a sociedade[154] (United Nations, 2018a: 4-5). No documento estabeleceram-se vinte e três objetivos, medidas concretas para uma migração segura, ordenada e regular de acordo com os princípios enumerados[155] (United Nations, 2018a).

---

[153] Desde os Estados, organizações internacionais, como a UE, inclusive, membros da sociedade civil. Entretanto, a ONU aproveitou para criar a "Rede para a Migração", com a finalidade de monitorizar os fluxos e apoiar os Estados, através da OIM.

[154] Tradução própria.

[155] 1. formular políticas com base empírica; 2. minimizar os fatores estruturais que obrigam as pessoas a abandonar o seu país de origem; 3. proporcionar informação clara em todas as etapas migratórias; 4. velar por todos os migrantes que tenham prova da sua identidade jurídica e documentação; 5. aumentar a disponibilidade e flexibilidade das vias da migração regular; 6. facilitar a contratação equitativa, ética e salvaguardar as condições de trabalho decente; 7. abordar e reduzir as vulnerabilidades das migrações; 8. salvar vidas e empreender iniciativas

O documento não tem uma natureza vinculativa, como tal, não impõem as Estados obrigações jurídicas[156]. Por conseguinte, nove dos Estados-membros acabaram por não ratificar o documento — Áustria, Bulgária, Eslováquia, Estónia, Hungria, Itália, Letónia, Polónia e República Checa — uns recursaram-se, outros abstiveram-se argumentando a sua inconformidade com o texto. O Ministro das Relações Exteriores da Hungria recusou o GCM, devido à incongruência do documento, em matéria de segurança do país, e que a proteção das fronteiras era uma questão de direitos humanos (Hungrarian Government Website, 2018). A República Checa através do seu Vice-primeiro-ministro mencionou que o Governo defendia o princípio de separar a migração legal da ilegal, pelo que denegaram o texto (Reuters, 2018b). O Primeiro-Ministro polaco absteve-se de assinar o texto, considerando que este não cumpria com as garantias que os países têm, relativamente à decisão de admissão (Reuters, 2018c).

Já a Áustria abandonou o pacto durante a sua presidência da UE, o Chanceler austríaco justificou a confusão entre a proteção internacional com a migração laboral (Reuters, 2018a). A Itália acabou por se abster em participar na Conferência, o Primeiro-ministro decidiu delegar ao Parlamento italiano a decisão, manifestando nos seus comentários o ressentimento pelo abandono do país, na resolução da *crise migratória* por parte da UE. Apesar da decisão ter surgido após as declarações do Ministro do Interior, considerando que o documento limitaria a soberania nacional e colocaria os migrantes económicos aos mesmo nível que os refugiados (Deutsche Presse-Agentur, 2018). O Primeiro-ministro da Eslováquia mencionou que o GCM

internacionais coordenadas sobre os migrantes desaparecidos; 9. reforçar a resposta transnacional ao tráfico ilícito de migrantes; 10. prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas; 11. gerir as fronteiras de maneira integrada, segura e coordenada; 12. aumentar a transparência dos procedimentos, para verificação de antecedentes, avaliação e canalização; 13. utilizar a detenção de migrantes como último recurso e procurar alternativas; 14. melhorar a proteção, assistência e cooperação consular ao longo do ciclo migratório; 15. proporcionar o acesso dos migrantes aos serviços básicos; 16. impulsionar a integração dos migrantes para a coesão social; 17. eliminar todas as formas de discriminação e promover um discurso para modificar a perceção sobre a migração; 18. investir no desenvolvimento das capacidades e facilitar o reconhecimento das aptidões, qualificações e competências; 19. criar as condições para que os migrantes e diásporas possam contribuir para o desenvolvimento sustentável em todos os países; 20. promover a transferência de remessas mais rápidas, seguras e económicas para fomentar a inclusão financeira dos migrantes; 21. colaborar para facilitar o regresso e a readmissão em condições de segurança e dignidade, e a reintegração sustentável; 22. estabelecer mecanismo para a portabilidade da segurança social e prestações adquiridas; e 23. fortalecer a cooperação internacional e as alianças mundiais para a migração segura, ordenada e regular (Tradução própria) (United Nations, 2018a: 6).

[156] O recurso à *soft law* explica-se pelo facto de se tratar de uma questão global, mas dentro da jurisdição interna dos Estados que lhes permite maior flexibilidade e discrição. No entanto, possibilita a participação de atores não estatais como foi o caso (Bufalini, 2019).

dava uma visão positiva da migração e temia que o seu país fosse obrigado a receber migrantes, assim não compareceu na Conferência (Reuters, 2018c). Na Letónia o Parlamento votou contra o documento (Agence France-Presse, 2018), enquanto o Governo Búlgaro referiu que este prejudicava os interesses nacionais (Reuters, 2018d).

Mas o GCM também se revelou motivo de discórdia interna em outros Estados-membros, como foram os casos: do Governo Belga, dado que o principal partido de coligação se opôs à assinatura do documento, originando uma crise governamental, que levou o Primeiro-Ministro a reformular o seu gabinete (Brussels AP); e do Governo dos Países Baixos, que frente a uma pesquisa de opinião verificaram que mais de 40% da população eram contra a assinatura do documento, tendo o, então, Ministro para a migração emitido um comunicado de apoio ao GCM (United Nations, 2018b).

Outros países, como Portugal e Espanha, participaram desde o início no processo de debate e de negociação do GCM. O então Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Santos Silva, comentou que o Governo se revia no documento, uma vez que este oferecia soluções para uma migração ordenada e segura, e lamentou as decisões de alguns dos Estados-membros por diferenças ideológicas (Lusa, 2018). O GCM acabou por ser aprovado, pelo Governo Português, no Plano Nacional de Implementação do GCM na Resolução do Conselho de Ministros nº 141/2019. Por sua vez, o Primeiro-ministro, Pedro Sánchez, referiu que Espanha era um dos países mais bem preparados para enfrentar o fenómeno migratório, devido à sua história e que o GCM seria a oportunidade de favorecer o desenvolvimento e a criação de postos de trabalho nos países de origem (Martín, 2018).

A renúncia dos Estados-membros ao GCM acabou por demonstrar a falta de coesão na política migratória da UE. O próprio Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Junker, aquando da declaração do Governo Búlgaro referiu que o abandono ao Pacto não iria permitir a UE defender os seus interesses (Reuters, 2018d). Mas a visível discórdia entre os Estados-membros acabou por prejudicar a unidade de representação internacional, considerando que a UE ao adotar uma estratégia comum, entender-se-ia que todos a deviam respeitar. De certa forma, os Estados-membros que abandonaram o GCM violaram o dever de "cooperação leal, até porque estão obrigados a facilitar a realização das missões da União e abster-se de qualquer medida que possa comprometer a realização dos objetivos da União", conforme o nº 3 do Art.º

4º (União Europeia, 2016: 18). Apesar da partilha de competências em matéria de migração e assuntos externos, mesmo não sendo o GCM um documento não vinculativo, a UE não detém poder para representar os Estados-membros (Carrera, Lannoo, Stefan, & Vosyliūtė, 2018; Vosyliūtė, 2019).

De facto, o documento parece apresentar algumas inconsistências, em matéria de princípios, dada a dificuldade em conciliar o caso da cooperação internacional (já que nenhum Estado poderá lidar com esta problemática isoladamente, devido às caracteristicas intrinsecamente transacionais do fenómeno), com o direito soberano (que cada Estado tem em definir a sua política migratória) e a prerrogativa de governar dentro da sua jurisdição. Também as medidas adotadas no GCM revelaram a dificuldade em gerir a migração regular e, em simultâneo, evitar a migração irregular. Mas uma análise pormenorizada ao documento permitiu verificar que de forma alguma este veio colocar em causa a soberania dos Estados; ou que os Estados deixassem de ter o direito da decisão de admissão; ou que venha estabelecer um direito humano à migração; ou que não distingue entre migração legal da ilegal (United Nations, 2018a; Vosyliūtė, 2019).

No entanto, o debate gerado durante a elaboração do GCM revelou duas posições contrárias. A primeira, decorreu da postura assumida pelos países que não ratificaram o documento, fundamentada em políticas de migração convencionais, justificadas na defesa da soberania e na segurança nacional. Estes, por um lado, tentaram despolitizar a migração, encobrir a existência de interesses divergentes, ocultar as assimetrias de poder e evitar as obrigações impostas pelo DIP e pelo Direito da União Europeia. Por outro lado, promoveram a ideia de que a gestão da migração pode ser benéfica, para os países de destino, de trânsito e de origem, inclusive para os migrantes e as suas famílias. Um cenário que apenas tem favorecido os países recetores. A segunda posição desenvolveu-se a partir do debate da sociedade civil e dos países emissores, que imprimiram um diálogo alternativo dentro do UN HLD e do GMDF, centrado nos direitos humanos dos migrantes, como tal, na segurança humana. Esta abordagem procurou contextualizar o problema migratório a partir da política e da economia mundial e o existente desenvolvimento assimétrico, bem como nas desigualdades sociais (Delgado, 2018).

Entende-se que as imprecisões do texto do GCM não serão, necessariamente, as razões do seu fracasso, pois o entendimento que subsistiu ao documento foi de que é possível gerir a

migração. Que esta gestão depende da cooperação global, como tal, países de acolhimento, de trânsito e de origem devem trabalhar em conjunto. Ainda que o Pacto tenha revelado a incapacidade dos Estados em alcançar um Direito Internacional sobre as migrações, a curto e médio prazo, ressaltou a importância de se atribuir o direito à migração como um direito humano (Spiro, 2017). Outro ponto fundamental do GCM foi insistir na necessidade de atuar nas causas profundas das migrações, promovendo, por um lado, o crescimento económico e social e, por outro, o desenvolvimento sustentável. Deste modo, poder-se-á potenciar as oportunidades e os benefícios para migrantes e respetivas comunidades.

5.5 A Relação da Migração e o Desenvolvimento

O GCM representou um avanço na cooperação internacional, no contexto das migrações e desenvolvimento, considerando que ao facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas poderá contribuir para reduzir as desigualdades, conforme o décimo ODS (United Nations, 2018a). Isto porque, a realidade do fenómeno migratório resulta da própria evolução do processo de interdependência entre os países e povos, a chamada globalização, que a partir de uma perspetiva económica veio possibilitar uma maior circulação de mercadorias, serviços, capitais, conhecimento e, consequentemente de pessoas (Castels, 2010; 2019).

Não obstante, verificou-se o acentuar das assimetrias entre Estados, o desenvolvimento económico intensificou a exploração dos recursos naturais e o aumento da produtividade, o que possibilitou o aumento dos rendimentos nos países mais ricos, a qualificação da mão de obra e o progresso tecnológico dos processos de produção. Para agravo dos países em desenvolvimento que mantiveram maioritariamente uma economia não competitiva e mão de obra não qualificada, como tal, aumentaram os índices de pobreza no final do século XX (Baldwin & Martin, 1999; Hirst & Thompson, 2019; Koser, 2013; Stiglitz, 2002; United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Developmente Iniciative, 2019).

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) permite avaliar mais além do rendimento ou do poder aquisitivo dos indivíduos, utilizando indicadores como a pobreza na saúde, na educação, na nutrição e o nível de vida. O IPM foi desenvolvido a partir da teoria do enfoque

de desenvolvimento das capacidades, segundo Sen (1999) (Alkire, & Foster, 2007). Apesar dos esforços das duas últimas décadas, em 2019, existiam 1.3 mil milhões de pessoas multidimensionalmente pobres, ou seja, 23.1% da população mundial, dos cento e um países analisados. Desse número, metade eram crianças menores de dezoito anos e um terço crianças menores de 10 anos. Também foi possível verificar a existência de uma grande variação no IPM, por exemplo, na África Subsaariana a taxa média de pobreza multidimensional foi de 57.5%, mas a incidência variou entre um intervalo de 6.3% e de 91.9%. Outro dado relevante, dos 1.3 mil milhões, dois terços viviam em países de rendimento médio (United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Development Iniciative, 2019).

A preocupação da UE em atuar sobre as causas da migração verificou-se desde Conselho de Tampere, centrado no combate à pobreza, através da promoção do desenvolvimento com a finalidade de melhorar as condições de vida nos países de origem, gerando mais oportunidades de emprego. Neste sentido, a União procurou desenvolver parcerias com os países de trânsito e de origem, orientando a visão política da instituição para uma migração global. Em matéria política a União empenhou-se em consolidar os Estados democráticos, de forma a prevenir conflitos e asseverar o respeito pelos direitos humanos e, assim, garantir a estabilidade e a paz (Parlamento Europeu, 1999).

Apesar da criação da AGMM em 2005, para desenvolver a cooperação externa, em matéria de migração e mobilidade, foi a partir do Programa de Estocolmo que a UE investiu mais esforços para alcançar parcerias regionais e bilaterais com os países de origem e de trânsito, através de vários instrumentos[157] (Comissão Europeia, 2011a; Jornal Oficial da União Europeia, 2012a). Com o início da 8ª Legislatura, o Conselho definiu que as políticas de migração e de desenvolvimento deveriam ser parte integrante da política externa, aplicando o princípio "mais por mais" na AGMM (Diretriz 2) (Conselho da União Europeia, 2014:4). A partir de então, a AGMM foi reforçada no âmbito dos programas regionais, principalmente com os países das regiões do Corno de África (Conselho da União Europeia, 2014:4), tendo a Comissão

[157] Como o caso da PEV que veio dar prioridade aos países de África e da zona do Mediterrâneo, com o apoio do Programa de Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratório (Comissão das Comunidades Europeias, 2003b; Conselho da União Europeia, 2005), conforme mencionado no ponto 1.2.2 O Programa da Haia.

apresentado um novo quadro de parcerias, com a Agenda Europeia da Migração, para responder à *crise migratória* (Comissão Europeia, 2015a).

Como já mencionado, os fundos disponibilizados pela UE, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2014-2020, verificaram um aumento substancial, para fazer frente à *crise migratória* e dotar as agências e os sistemas da União com os devidos recursos. Também ao nível externo a UE criou instrumentos para apoiar o desenvolvimento e, assim, poder combater as causas profundas da migração, como foi o caso do Plano de Investimento Externo da União (PEI)[158]. Este contemplava vários mecanismos, entre eles o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), de 3,35 mil milhões, com a finalidade de apoiar investimentos em países africanos abrangidos pela PEV, ou seja, países emissores de migração irregular (Jornal Oficial da União Europeia, 2017d).

A 8ª Legislatura criou, desenvolveu e contribuiu para outros fundos relacionados com a migração e o desenvolvimento: o FED para apoio a Países parceiros da UE da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e Países ou Territórios Ultramarinos (PTU) dos Estados-Membros de 30,5 mil milhões de Euros; o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) destinado aos programas geográficos com: América Latina, Médio Oriente e Ásia do Sul, Norte e Sudeste Asiático, Ásia Central, o programa pan-africano para projetos continentais e transregionais em África e o programa temático sobre migração e asilo (nos países principais fundamentais) de 19,6 milhões de Euros; o Investimento Europeu de Vizinhança destinado aos países do Sul do Mediterrâneo[159] e países da vizinhança Oriental[160], tanto ao nível bilateral, como ao nível regional de 15,4 milhões de Euros; o Fundo Madad[161] de 2014, de 1,4 mil milhões de Euros; o Fundo Fiduciário Bêkou para a Republica Centro-Africana com uma contribuição 239,5 milhões de Euros; o Fundo Fiduciário de emergência da UE para África para a região do Sael e a zona do lago Chade, o Corno de África, o Norte de África e os países vizinhos de 3,37 mil milhões de Euros, mais 2,98 mil milhões de Euros do FED e 399,8 milhões dos Estados-

[158] Aprovado pelo Regulamento (UE) 2017/1601 (Jornal Oficial da União Europeia, 2017d), o orçamento atingiu, aproximadamente 94,5 mil milhões, entre 2014 e 2020.
[159] Argélia, Egito, Líbano, Líbia, Jordânia, Israel, Marrocos, Síria, Tunísia e Palestina.
[160] Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia.
[161] Líbano, Jordânia, Iraque, Turquia, Egito e Síria.

membros da UE, da Suíça e da Noruega; o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão II[162] de 11,6 milhões de Euros; o Mecanismo a favor dos Refugiados na Turquia de 6 mil milhões de Euros; a contribuição de 12 mil milhões de USD dólares, na Conferência de Londres[163] de 2016; e a contribuição 13,8 mil milhões de USD dólares, na Conferência de Bruxelas[164] I e II (European Parliament, 2018b).

No entanto, o Parlamento Europeu apresentou um conjunto de observações, no Relatório *Enfrentar os movimentos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da UE*, em 2017, destacando a necessidade de realizar uma abordagem holística para a migração, com a avaliação de algumas das políticas da UE em matéria de desenvolvimento. Assim sendo, resultou que o Quadro de Parcerias com os países terceiros orientou-se ao desenvolvimento das capacidades e melhoria da situação política, social e económica, mas com uma perspetiva a longo prazo. Todavia, constatou-se que este apresentava uma oferta limitada e centrava-se principalmente na gestão das fronteiras e nos programas de apoio ao regresso voluntário (Parlamento Europeu, 2017).

Salientou-se assim a necessidade imperiosa de complementar esta resposta centrada no desenvolvimento das economias locais, na qualificação das capacidades dos indivíduos e na mobilidade regional, bem como na melhoria dos níveis de proteção nos países de trânsito e origem (ponto 48). O documento recomendava ainda que as parcerias para a mobilidade e os acordos para a migração deveriam facilitar a migração circular de nacionais de países terceiros, entre os respetivos países de origem e a UE, considerando que este tipo de migração proporciona maior desenvolvimento socioeconómico em ambos países (ponto 51). O Parlamento apelou aos Estados-membros para revisar o valor de ajuda ao desenvolvimento, em conformidade com os compromissos estipulados, com vista a alcançar os ODS (Parlamento Europeu, 2017:18-19).

As recomendações do Parlamento Europeu (2017), assim como o compromisso assumido com o GCM acabaram por ter um papel fundamental na criação de um novo Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI), com a aprovação de 123 mil milhões de Euros, o que representou um aumento de 30%, para o Quadro

[162] Albânia, Bósnia-Herzegovina, Macedónia do Norte, Kosovo, Montenegro, Sérvia e Turquia.
[163] Síria, Jordânia, Líbano, Turquia, Iraque e Egito.
[164] Síria, Jordânia, Líbano, Turquia, Iraque e Egito.

Financeiro Plurianual 2021-2027, destinado à Ação Externa da UE referente ao desenvolvimento (Comissão Europeia, 2018).

Porém, as orientações das políticas da UE dependem do conhecimento empírico que se tem sobre esta realidade, mas as investigações sobre a relação entre migração e desenvolvimento não têm apresentado resultados consensuais. Até porque esta correlação necessita uma abordagem multidisciplinar, considerando as características dos migrantes e o conceito de desenvolvimento, que abarca um amplo espectro, no sentido de crescimento económico (conjuntural) e da transformação económica (estrutural), mas também inclui as dimensões culturais e políticas. Durante a segunda metade do século XX, o conceito desenvolvimento referia-se aos processos dos países descolonizados, descrevendo a expansão capitalista, desenvolvimento industrial e a exploração dos recursos naturais. Neste sentido, o desenvolvimento era percecionado como a ampliação das capacidades económicas e políticas de uma sociedade, dado que possibilitava a transição entre a pobreza e a riqueza (Brettel & Hollifield, 2014; Keely, 2000; Nyberg-Sørensen, van Hear & Engberg-Pedersen, 2003; Velasco, 2020).

As primeiras teorias que surgiram para explicar o binómio migração e desenvolvimento fundamentaram-se a partir do modelo *push-pull* de John Jackson em 1991[165], inserido no contexto de restrições e oportunidades socioeconómicas, justificando assim as causas da migração com o progresso tecnológico e o domínio dos fatores económicos. A teoria neoclássica tinha a vantagem de explicar os fenómenos migratórios sob a perspetiva micro — como a eleição racional[166], maximização da utilidade, rendimentos esperados, mobilidade de fatores e diferenças salariais — e veio influenciar as teorias das migrações consubstanciadas, principalmente em motivações económicas (Arango, 2019).

Também, desde uma perspetiva macro, tinha a capacidade de explicar a relação migração e desenvolvimento, justificando os determinantes estruturais, assentes na redistribuição espacial

[165] Modelo de equilíbrio e escolha individual, que assenta no pressuposto que a decisão de migrar depende do agente racional, considerando a posição no ciclo de vida, os contactos e fontes de informação, ocorrências pessoais acidentais, cuja expectativa é melhorar de vida.
[166] Justificando que a decisão de emigrar é uma opção individual e racional de cada sujeito, que procura maior qualidade de bem-estar que não encontra no seu país de origem.

dos fatores de produção, em resposta ao custo da mesma[167], assim as migrações tendiam a eliminar estas diferenças salariais. Os pressupostos da teoria neoclássica sustentaram-se no modelo de economia de desenvolvimento de Arthur Lewis, que considerava as migrações como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento económico, dado que este possibilitava o equilíbrio entre as economias tradicionais e modernas. Deste modo, as migrações internacionais eram impulsionadas pelas disparidades salariais e consequentes diferenças entre ingressos e bem-estar (Arango, 2019; Peixoto, 2004)

Contudo, o fundamento exclusivamente económico da perspetiva neoclássica das migrações foi apontado como uma das suas maiores debilidades, dificultando a sua sustentação, tendo surgido outras teorias[168], no final dos anos 1970. Estas novas teorias maioritariamente estruturalistas ocuparam-se em explicar as causas, em detrimento dos determinantes que impulsionavam os fluxos migratórios. Mas tanto as teorias neoclássicas, como as estruturalistas fundamentavam-se no modelo *push-pull* apresentando-se como formatos rígidos. Enquanto, as primeiras sustentavam a migração como um subproduto das assimetrias temporais e das mobilizações geradas pelo desenvolvimento económico, as segundas, justificavam a migração como uma saída aos desequilíbrios provocados pelo capitalismo, que perpetuavam a pobreza e o subdesenvolvimento (Arango, 2019; de Haas, 2010a).

Ambas orientações ressaltaram que os movimentos migratórios eram o resultado de desequilíbrios, em termos de desenvolvimento assimétrico entre países e regiões. Esta visão simplista orientou tanto as políticas migratórias, como as políticas de desenvolvimento dos países ocidentais depois de 1970. Desde então, assistiu-se, por parte dos países mais desenvolvidos, à implementação tanto de políticas migratórias mais restritivas (quanto à entrada e permanência de estrangeiros), como de políticas de apoio ao desenvolvimento. Porém, estas últimas consubstanciadas na cooperação para o desenvolvimento em geral, e no combate à pobreza em particular através da ajuda humanitária, como forma, supostamente de reduzir a pressão migratória (Arango, 2019; Peixoto, 1998; Portes, 2007).

---

[167] Ou seja, países ou regiões onde o fator trabalho era escasso em relação ao capital, aumentava o valor dos salários, enquanto em outros, onde a mão de obra era elevada e o capital escasso, levava os indivíduos a deslocarem-se.
[168] A teoria da nova economia das migrações laborais, dos mercados de trabalho dual, do sistema mundo, da causalidade cumulativa, das redes migratórias, entre outras (Arango, 2019).

Mas a procura de um marco teórico, que possibilitasse uma avaliação global, da relação migração e desenvolvimento revelou-se uma tarefa árdua, já que esta vai mais além das ajudas internacionais ao desenvolvimento e das significativas remessas enviadas pelos migrantes para os seus países de origem (e a forma como estas são aplicadas). Tanto que alguns autores consideram que uma análise da interação entre migrações e desenvolvimento deve distinguir, pelo menos, três variáveis: o contexto de desenvolvimento ao nível macroeconómico (que por um lado, determina as oportunidades para migrar e, por outro, o contexto de desenvolvimento local); o contexto de desenvolvimento ao nível local (que determina as escolhas dos indivíduos para melhorar as suas vidas, mas o próprio processo de migração afeta e transforma o contexto de desenvolvimento local, cuja natureza é múltipla, podendo inclusive afetar o desenvolvimento ao nível macroeconómico); e, os fatores relacionados com o indivíduo e o seu ambiente socioeconómico (de Haas, 2010a, 2010b)

Neste sentido, para compreender esta relação entre migração e desenvolvimento surgiram teorias mais dinâmicas, como o denominado modelo de transição, que veio permitir investigar as relações complexas entre as políticas de migração e as tendências dos fluxos, separando os efeitos das políticas dos determinantes estruturais da migração. Ou seja, uma abordagem mais pluralista e também longitudinal. Esta posição decorreu da ideia, que a migração é maioritariamente uma reação à privação relativa e não à privação absoluta. Apesar de não se poder afirmar a influência unicamente sobre os fatores do rendimento ou das diferenças de oportunidades (de Haas, 2010a, 2010b; Skeldon, 2005; Zelinsky, 1971).

A partir do modelo de transição o desenvolvimento económico e humano[169] associou-se ao aumento da emigração, devido à possibilidade que os migrantes têm em aceder a melhores recursos (maior rendimento, mais conhecimento, ampliação de redes, infraestruturas e a consciência de melhores oportunidades). Estas condições estimulam a migração e tendem a mudar as preferências individuais em termos de trabalho, estilo de vida e necessidades materiais. Ou seja, a possibilidade de o indivíduo ter outras oportunidades, permite-lhe desenvolver capacidades, cuja realização no país de origem não é possível (de Haas, 2010a, 2010b). Também, desde uma perspetiva macro verificou-se que as economias de transição, baseadas na

[169] Medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

agricultura para uma economia de mercado, impulsionaram os jovens a migrar para as áreas urbanas ou para outros países, considerando as maiores possibilidades de oportunidades de emprego (de Haas, & Fransen, 2018).

De acordo com o modelo de transição as mudanças demográficas, o desenvolvimento económico e a formação do Estado aumentam, inicialmente a emigração (interna e internacional), mas quando estes países alcançam um maior nível de desenvolvimento a emigração diminui e, consequentemente aumenta a imigração. Estes resultados corroboram a hipótese do modelo de transição, que a relação entre o desenvolvimento e os níveis de emigração não são lineares[170] (de Haas, *et.al.*, 2019).

Segundo, os dados do DEMIG[171] a maior parte da migração internacional ocorreu entre países de rendimento médio e os migrantes pertenciam, predominantemente a segmentos populacionais mais abastados nos seus países de origem (de Haas, *et.al.*, 2019). Resultado interessante, considerando que dois terços dos indivíduos que viviam em pobreza multidimensional residiam em países de rendimento médio (United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Development Iniciative, 2019)

A complexidade estrutural e a segmentação dos mercados de trabalho, assim como o aumento dos níveis educacionais e a especialização de mão de obra, encorajaram as pessoas a migrar por motivos de trabalho, educação e família. Assim o desenvolvimento económico e humano verificado nas sociedades de rendimento médio, impulsionou a migração, dado que aumentou as capacidades e as aspirações dos indivíduos. Estes resultados vieram refutar os modelos *push-pull* e exemplificam a necessidade de conceituar a migração como uma parte intrínseca de processos mais amplos de desenvolvimento e de transformação social (de Haas, *et.al.*, 2019).

Enquanto, as teorias neoclássicas justificavam a migração como uma resposta às desigualdades, o modelo de transição explica que a desigualdade económica não é uma condição necessária, nem suficiente, para que se verifique um aumento substancial da migração

[170] Segundo de Haas (2010b), a relação entre migração e desenvolvimento resulta graficamente em forma de "U".
[171] O projeto *Determinants of Internacional Migration* (DEMIG) procurou analisar as principais tendências globais, indagar sobre as principais causas da migração internacional nos países de origem e destino, explicar a natureza da evolução das políticas de migração e os efeitos das mesmas independentemente de outros determinantes.

internacional. Até porque, para migrar são necessários recursos e perspetivas concretas nos países de destino (um trabalho, o acolhimento ou uma rede de contactos). Embora, as desigualdades económicas, desde a perspetiva macro, possam motivar as pessoas a migrar, estas têm um poder explicativo limitado (Czaika 2013).

Quando comparadas as desigualdades ao nível de comunidade, estas assumem outras proporções sobre o nível de vida. Verificou-se que em países desenvolvidos e em desenvolvimento, com níveis elevados de desigualdade horizontal entre os diferentes grupos sociais, a emigração foi mais baixa. Enquanto, que em países com níveis elevados de desigualdade vertical, entre os diferentes grupos sociais, apresentaram uma emigração mais elevada. Estes resultados corroboram a ideia, que a privação relativa motiva a emigração e surge, principalmente dentro do mesmo grupo social. A desigualdade também impacta de forma diferente a migração interna e internacional, uma vez que a pobreza e a falta de outros recursos impedem os mais pobres de se deslocar internamente, quanto mais em mobilizar-se para longas distâncias (Czaika, & de Haas, 2012; de Haas, *et.al.*, 2019).

As políticas de migração têm assumido um papel fundamental na definição dos padrões da migração, não só no contexto social, mas também devido à capacidade que têm para atrair ou restringir a migração. Isto revelou importantes implicações no desenvolvimento, tanto nos países de acolhimento, como de origem. De facto, a oferta de trabalho nos países de acolhimento evidencia-se como o maior impulsionador da migração internacional, além, da subsequente migração familiar como consequência indireta da migração laboral. Os números verificados permitem afirmar que a imigração e a emigração (em menor grau) têm estado intimamente relacionadas com as oportunidades de trabalho e de negócios nos países destino, principalmente em regimes de migração mais liberal. Já os benefícios de proteção, bem-estar, educação, saúde e outras prestações sociais influenciam de forma indireta as dinâmicas migratórias (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al.*, 2019).

No que concerne à política migratória da UE, esta tem-se revelado mais seletiva, seguindo uma lógica económica utilitária. A maioria dos países europeus apresentou políticas migratórias mais liberais, quando se trata de profissionais altamente qualificados, mas aplicou medidas mais restritivas, no que diz respeito à mão de obra não qualificada, principalmente através do controlo de fronteiras. Contudo, as políticas seletivas para atrair os indivíduos mais

qualificados, parecem ser mais eficazes para dissuadir a entrada de trabalhadores menos qualificados, que propriamente para atrair os primeiros. Deste modo, constatou-se que as políticas restritivas, através do controlo das fronteiras, tinham como alvo os migrantes não qualificados ou os requerentes de asilo para evitar que estes, uma vez em território nacional, pudessem ter acesso a uma série de benefícios e direitos (caso dos grupos vulneráveis) (de Haas, Natter, & Vezzoli, 2014, 2018).

O posicionamento da política migratória da UE afetou principalmente o caracter cíclico das migrações, que se tem revelado de extrema importância para o desenvolvimento, tanto nos países de origem, como de acolhimento. A migração temporal tem permitido que alguns membros da família emigrem, por um determinado período, mantendo o fluxo das remessas, que poderão ser aplicadas em atividades produtivas, inclusive, investidas na promoção da educação e desenvolvimento das capacidades dos filhos, cujo futuro poderá ser mais promissor no seu país de origem. Além das contribuições que estes migrantes efetuam através de associações transnacionais para as suas comunidades, onde os Governos acabam por ter um papel ativo na promoção de políticas para as diásporas, que promovem o desenvolvimento nos países de origem (Arango, 2019; de Haas, *et.al.*, 2019; Portes, 2007).

De facto, as últimas evidencias referem que a orientação das políticas de migração revela efeitos colaterais e a longo prazo, que podem ter efeitos não desejados e limitações na sua eficácia, como os identificados pelo modelo de transição. O projeto DEMIG (de Haas, *et.al.*, 2019) identificou quatro efeitos de substituição. O "efeito de substituição espacial" que ocorre quando as políticas restritivas de entrada levam os migrantes a procurar outros países com políticas mais liberais ou rotas alternativas. Tal como aconteceu com o aumento da vigilância das rotas terrestres, os migrantes optaram pela rota do Mediterrâneo, com utilização de meios ilegais, inclusive recorrendo às redes de tráfico. O "efeito de substituição categórica" que se verifica frente à impossibilidade de entrar por via legal, os migrantes procuram outras vias, como a reunificação familiar, o asilo ou de forma ilegal. Entre 2001 e 2011, dos vinte e nove países europeus analisados verificou-se que o aumento de 10% de rejeição de entrada por vistos, incrementou o número de entradas ilegais entre 4% a 7% (de Haas, *et.al.*, 2019).

O "efeito de substituição intertemporal" que se verifica devido à expectativa de que um país possa aplicar medidas mais restritivas, consequentemente, aumenta a imigração. O efeito

de *substituição de fluxo reverso* que acontece quando a entrada de forma irregular em um país implica o impedimento de retorno ao país de origem. Este ocorre devido às políticas restritivas que impossibilitam o imigrante de retornar[172] ao seu país de origem, levando a permanecer nos países de acolhimento produzindo um efeito de interrupção da migração que se prolonga no tempo (Czaika, & de Haas, 2016; de Haas, *et.al.*, 2019).

Tanto que, em regiões que se verificou a isenção de vistos, o volume de migração esteve correlacionado com os ciclos de negócios nas sociedades de destino, com o aumento da imigração e com o crescimento económico. Enquanto, que em períodos de crise económica a imigração diminui, aumentando o número de retornos para os países de origem. Esta dinâmica também parece explicar que a imigração, por vezes, permanece mais baixa num contexto de políticas mais liberais em comparação com políticas mais restritas. Exemplo disso foi a livre circulação dentro da própria UE, que a cada adesão revelou um crescimento da imigração nos países mais desenvolvidos. Contudo, este crescimento foi temporário[173] e respondeu às oportunidades de trabalho nos países destino, posteriormente consolidou-se para níveis mais baixos, revelando-se maioritariamente uma migração circular. Ou seja, a liberalização interna incentivou a migração circular, mas a migração permanente não subiu, como indicavam as previsões iniciais. Outro resultado relevante verificado foi que a migração entre os cidadãos europeus não substituiu a imigração de cidadãos de países terceiros, situação que era expectável com os sucessivos alargamentos. Deste modo, a contínua imigração de cidadãos de países terceiros para os países europeus ocorreu devido à agilização das redes de migrantes já existente, reagrupamento familiar e disponibilidade de trabalho em alguns sectores do mercado (Haas, Vezzoli, & Villares, 2019).

Durante anos, a relação entre migração e desenvolvimento foi avaliada sobre o envio das remessas pelos migrantes e como estas contribuem para aumentar o PIB dos países de origem (Ullah, & Haque, 2020). Não há dúvidas que as remessas constituem uma importante fonte de entrada de divisas nos países de origem e, em muitos casos, superam outras variáveis macroeconómicas (o investimento estrangeiro, exportações e outras entradas de divisas),

[172] Devido à impossibilidade de poder regressar num futuro breve.
[173] Porque os migrantes ganham a confiança que as fronteiras se manterão abertas.

revelando maior estabilidade e recorrência no tempo, logo, menos sensíveis aos ciclos económicos. Mas apesar de contribuírem para fortalecer a oferta e o consumo das famílias, as remessas estão longe de constituírem fundos de investimento em atividades produtivas ou de poupanças. Ou seja, existem outros fatores a ter em conta, como o capital humano e social e os benefícios estes podem fomentar no país de origem através da transferência de conhecimentos (Arango, 2019; de Haas, 2010a; 2010b; Gelb, & Krishnan, 2018).

Os resultados arrojados pelo modelo de transição vieram contribuir para uma melhor compreensão da importância de contemplar outras variáveis para avaliar a interdependência da migração e desenvolvimento, seja nos países de acolhimento e de origem. Entende-se que as políticas se orientam de acordo com as ideologias e interesses, mas também se consubstanciam num sustento teórico. Neste sentido, o modelo de transição corroborou que as políticas migratórias que não consideram os determinantes estruturais da migração, demonstraram, no geral, ser relativamente eficazes para atingir os seus objetivos e que a sua capacidade para moldar os fluxos migratórios tem sido limitada. No entanto, os processos de desenvolvimento económico e social verificados têm tido a capacidade de afetar os padrões de migração a longo prazo (de Haas, *et.al.*, 2019). Estes resultados vieram aportam uma compreensão mais ampla sobre estes dois fenómenos, cuja aplicação prática poderá aumentar a eficácia de novas políticas.

CAPÍTULO 2 A PERSPETIVA CONTRATUALISTA DA ÉTICA DAS MIGRAÇÕES

1. A Ética das Migrações

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 têm sido objeto de discussão das diversas perspetivas éticas. As questões éticas pertinentes sobre os fluxos migratórios internacionais tiveram origem a partir da década de 1970, 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 às democracias europeias que integram a UE, para decidir e determinar quais os critérios e condições de tratamento que subjazem à admissão de migrantes dentro das suas fronteiras.

De facto, a ordem internacional encontra-se profundamente arraigada na *visão convencional*, o controlo das fronteiras. Porém, a alteração deste paradigma requer 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 que não são incompatíveis. Inclusive, este foi o exercício que possibilitou o fim da escravidão (Carens, 1987, 1996; Velasco, 2019).

Admite-se que é tarefa árdua alcançar um consenso sobre a moralidade das migrações, tanto pelas diferentes perspetivas éticas, como pela diversidade das características do fenómeno migratório. No âmbito filosófico, a partir de 1970, passaram a realizar-se discussões frutíferas sobre as preocupações morais do controle das fronteiras. Contudo, ao nível de ciência política este debate é muito recente, pensar a liberdade, igualdade e justiça para com os indivíduos que se encontram fora da *nossa* esfera política. Consequentemente, originou a necessidade de repensar a migração desde um ponto de vista mais crítico, no âmbito dos valores, dos agentes e das políticas, que levantam os controlos de fronteiras à imigração e ao asilo (Carens, 1987, 2008, 2013; Cole, 2000, 2011; Gibney, 1988, 2004; Miller, 2015, 2016; Walzer, 2016; Wellman, 2008, 2020).

Desta forma, a ética das migrações gerou uma série de trabalhos sobre o *status* moral do migrante irregular e do refugiado; a moralidade dos critérios de admissão de imigrantes; quais as obrigações dos Estados perante os imigrantes; que limites morais devem ter os 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 (Barry & Goodin, 2013; Carens, 1987, 2013; Gibney, 1988, 2004; Wellman, 2020).

A ética das migrações tem tratado uma variedade de questões importantes que circundam o contexto das migrações, pese as dificuldades deste exercício — a própria questão de saber o que é moral. Quando se opta por uma teoria ética procura-se conhecer qual será a ação correta, num dado contexto, ou seja, de saber como se deve agir, procurando os princípios de justiça equitativos para todos os indivíduos em sociedade, considerando os seus interesses e o respeito pelos seus direitos fundamentais. A natureza moral sustenta-se, assim, na razão e na imparcialidade, a primeira, porque os juízos morais devem-se apoiar-se em "boas razões, e a segunda, implica a consideração imparcial dos interesses de cada indivíduo" (Rachels, 2004: 27).

Porém, surge uma barreira, a aceitação da universalidade dos princípios e valores morais, dado que, frente à orientação filosófica do relativismo ético, estes apresentam-se como contingentes. Uma ideia que decorre do chamado relativismo cultural e que desafia as nossas crenças sobre a objetividade e universalidade das verdades morais. De facto, a evidência empírica permitiu conhecer normas morais e costumes que variam de acordo com cada sociedade, orientando a discussão para o subjetivismo moral (Rachels, 2004).

Portanto, o conceito de moralidade pode ser usado em duas aceções distintas, a descritiva e a normativa. No sentido descritivo, a moralidade refere-se a certos códigos de conduta que funcionam dentro de uma sociedade, comunidade, grupo ou que são aceites por um indivíduo. A utilização desta aceção implica a não aceitação de uma moralidade universal, já que se refere a códigos de conduta de distintas sociedades e nenhum desses códigos pode ser considerado mais importante que outro. Deste modo, qualquer definição do conceito de moralidade necessita de especificar quais os códigos que regem ditas sociedades, devido às características que decorrem da sua natureza relacional. No sentido normativo, a moralidade refere-se a um código

de conduta que, dadas certas condições específicas, seria proposto por todas as pessoas racionais, aceção que orientou o nosso trabalho (Gert & Gert, 2017; Timmons, 2017).

A teoria da Ética Contratualista também não está isenta destas dificuldades, antes pelo contrário, tem sido uma das que mais dificuldades apresenta, quando queremos universalizar regras morais, que são comuns em todas as sociedades e necessárias para o seu bom funcionamento, como veremos a partir da perspetiva do Contratualismo de John Rawls. Apesar da controvérsia existente para definir moralidade, as explicações morais sobre as quais incidiu a nossa investigação orientaram-se à noção da razão do que é moral e não, propriamente, ao conceito de moralidade.

O mesmo acontece com a definição de *fronteiras abertas,* que se refere à eliminação dos controles fronteiriços e critérios de admissão. Esta também se encontra condicionada pelos mesmos defensores das *fronteiras abertas*, principalmente por motivos de segurança. A maioria dos autores da especialidade defendem o controlo do registo e identificação de todos aqueles que entram e saem de um território específico. Incidindo a sua crítica sobre os critérios de admissão, para fundamentar a defesa da perspetiva de *fronteiras abertas*, já que em muitos dos casos estes podem colocar em causa certos direitos fundamentais (Carens, 2013).

Uma das motivações morais é a procura daquilo que é mais justo e equitativo para todos os indivíduos em sociedade. Este foi o intuito com que se constituiu a UE, o respeito dos direitos fundamentais, dos diferentes sistemas e das tradições jurídicas de cada Estado-membro, como um espaço de liberdade, segurança e justiça. Com base nestes princípios a União tem vindo a orientar a sua política de asilo e migração comum, onde o controlo das fronteiras externas se sustenta na solidariedade entre os Estados-membros e na equitativa relação dos cidadãos nacionais de países terceiros, conforme o nº 2 do Art.º 67º do TFUE (União Europeia, 2016: 73).

Desde esta perspetiva, a nossa tarefa foi analisar, através dos argumentos da Ética Contratualista, se a UE e os Estados-membros atuam de forma justa e imparcial, quanto à política de asilo e migração comum, de acordo com os valores estabelecidos nos seus Tratados. Importa, então, apresentar os argumentos para o controlo das fronteiras, ou seja, a *visão convencional*.

2. A *Visão Convencional* e o Controlo das Migrações

Os principais argumentos a favor do direito dos Estados em controlar as migrações surgem do realismo político das relações internacionais, considerando que estas se orientam pelo Direito Internacional**,** como um conjunto de normas criadas pelos processos de produção jurídica, próprios da comunidade internacional e que transcendem o âmbito estatal. Esta definição circunscreve o Direito Internacional a uma dimensão formal, não considerando a dimensão material e subjetiva, o que levanta dificuldades ao considerar o costume como fonte de Direito Internacional (Pereira & Quadros, 2013).

Uma definição mais abrangente, considera o Direito Internacional como um conjunto de princípios e regras de natureza jurídica que disciplinam os membros da sociedade internacional, na ação jurídica e pública, na esfera das suas relações internacionais. Este significado considera elementos constitutivos, tanto o formal, como o subjetivo, o funcional e o material. Incluindo todo o tipo de relações subjetivas que os membros da comunidade internacional formam entre si de coordenação, de reciprocidade e de subordinação. Uma trilogia que se desenvolveu a partir — da corrente *hobbesiana*, na qual os sujeitos internacionais viviam em um estado de natureza, a guerra de todos contra todos; da corrente *grotiana*, na qual se estabeleceu as relações internacionais com base na cooperação e reciprocidade, beneficiando todas as partes; e na corrente *kantiana*, na qual se fundamentou a crença de um direito internacional universalista e solidário, com o propósito de alcançar a paz perpétua entre os Estados (Gouveia, 2010; 2017).

Em qualquer uma destas correntes teóricas decorre a necessária dignidade de todos os indivíduos, adotada como princípio das constituições políticas dos Estados democráticos. Tal como, se verifica nos diversos documentos de Direito Internacional, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humano de 1948, que no seu Preâmbulo menciona: "Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo." Também, no âmbito do Direito da União Europeia, dos Tratados, a UE fundamentou os seus valores no respeito pela dignidade humana (Art.º 10º) (União Europeia,

2016: 10) e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[174]. Ou seja, os Estados e as organizações internacionais têm o dever de respeito pela dignidade (Guild, 2017).

Desde a perspetiva das relações internacionais entende-se que o indivíduo possuí uma titularidade absoluta, inalienável e universal de direitos que garante a sua dignidade como ser humano. Estes direitos dizem-se inalienáveis porque o individuo não pode ser privado deles e universais porque cobrem toda a espécie humana. Cada ser humano é singular, irrepetível, insubstituível, dotado de consciência de si mesmo, com personalidade própria, independentemente das suas características físicas, intelectuais, económicas, culturais, étnicas ou nacionais. Poder-se-ia dizer que o indivíduo é o protagonista quase absoluto das ações dos diversos sujeitos da sociedade internacional, ou de outro modo que o indivíduo é princípio e fim das relações internacionais, obviamente desde a perspetiva idealista (Barbé, 2007).

A *visão convencional* sobre o controlo das migrações encontra-se estabelecida no direito nacional — no caso desta investigação dos Estados-membros — que postula que os Estados são moralmente livres de restringir a imigração com base em argumentos culturais, económicos e políticos. Nas sociedades democráticas o controlo da migração tem sido exercido em função dos fundamentos normativos dos Estados — o conceito de Estado-nação desenvolvido no século XVIII, justificado na homogeneidade ética, definida em termos de linguagem, cultura, tradições e história comuns (Blake, 2003; Castles, & Davidson, 2000; Collins, 2018; Macedo, 2007; Miller, 2005; Walzer, 2016; Wellman, 2008; Wellman & Cole, 2011; Whelan 1998; Zolberg, 1989).

O argumento cultural para a exclusão de imigrantes fundamentou-se na ideia da preservação e proteção de uma identidade cultural, justificação suficiente para restringir a imigração (Huntington, 2004; Miller, 2005, 2015). Contudo, a aplicação deste tipo de critério de admissão a potenciais imigrantes não deixa de ser discriminatória e xenófoba, mas não significa que não aconteça. Veja-se na Hungria, o Primeiro-ministro, Viktor Orbán, referiu-se à incompatibilidade cultural dos refugiados com as sociedades europeias. Distintos hábitos e costumes da cultura de acolhimento levaram alguns países a utilizar critérios de seleção

[174] "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" (União Europeia, 2016: 395).

raciais[175]. Outro dos motivos para limitar o fluxo de imigrantes culturalmente distintos, tem encontrado fundamento nas questões de segurança e ordem pública, como acontece com o binómio Islão e terrorismo (Blake, 2003; Lee, 2002; Song, 2018b; Zalan, 2017).

O argumento económico tem sido um dos mais robustos para o controlo da migração, mas também um dos mais complexo, dado os diferentes interesses e capacidades dos Estados, que se verificam no panorama atual. Quando o fluxo se dá entre Estados com diferenças substanciais de desenvolvimento é menos provável um acordo de livre circulação, entre esses países. Isto porque, enquanto, ao nível do comércio parece funcionar uma certa reciprocidade de benefícios, que podem ser bilaterais ou multilaterais, com a migração a evidência empírica têm-se manifestado insuficiente (ou desinteressante), para falar dos benefícios económicos da liberdade de circulação ao nível global (de Haas, 2005; Meyers, 2002; Recchi, 2015).

Da perspetiva dos países de origem, a emigração significa envio de remessas, mas a forma como estas se aplicam tem sido bastante questionável, além da verificada redução de impostos. Do ponto de vista dos países de acolhimento existe ainda a perceção que a imigração não proporciona crescimento ou sustentabilidade económica aos Estados, pelo contrário que esta potencia a redução dos salários. Outra análise incide nos custos que os imigrantes representam para o Estado Social e, consequentemente para a distribuição dos benefícios entre os cidadãos (Card & Giovanni, 2016; de Haas, 2005; Faini, De Melo, & Zimmermann, 1999; Macedo, 2007).

Contudo, um dos primeiros estudos sobre a liberalização do mercado de trabalho, nos anos 1980, referia que o PIB mundial duplicaria (Hamilton & Whalley, 1984). Outros defendem que os maiores benefícios, em termos de desenvolvimento e diminuição da pobreza, dependem da liberdade de circulação e não, propriamente do livre comercio. O facto, é que na generalidade todos terminam por referir que os benefícios económicos das migrações e da liberdade de circulação decorrem, em última estância, das políticas económicas aplicadas[176] (Borjas, 2015).

---

[175] Como foi o caso dos Estados Unidos com os migrantes chineses, durante o século XX (Lee, 2002).

[176] "In fact, it seems likely that a particular policy is chosen because that choice leads to the greatest benefits and/or smallest costs in that place and at that time. The application of that specific policy in any other context would likely lead to a diminution of the benefits and/or an increase in the costs. A little humility about what we actually know would seem to be a prerequisite before anyone proposes a breathtaking rearrangement of the world order" (Borjas, 2015: 973)

Tanto que, as atuais evidências apontam que uma maior abertura à imigração, pelos países europeus, está relacionada com a procura de profissionais altamente qualificados através de políticas seletivas, para potenciar o crescimento económico (Clemens & Pritchett, 2019; de Haas*, et. al.,* 2019).

Os argumentos políticos têm sido diversos, como aqueles que foram objeto de análise desta investigação. O fenómeno da migração representa, atualmente um dos maiores desafios às democracias europeias, quer pela entrada dos migrantes irregulares; pelo afluxo de refugiados[177]; e pelas políticas de asilo e migração da UE. Consequentemente, verificou-se nas últimas duas décadas à aplicação de critérios de admissão mais rigorosos, bem como de medidas de controlo das fronteiras mais sofisticadas, que impedem a liberdade de circulação de nacionais de países terceiros.

Um dos argumentos sustenta-se na teoria democrática das comunidades políticas. Os países europeus fundaram-se na tradição democrática, aceção que etimologicamente surgiu na Grécia Antiga, *Dremokratia — demos* que significa povo e *kratos* significa poder. No sentido literal, o conceito pode ser entendido como o conjunto daquelas pessoas que têm poder sobre as ações e decisões que as afetam, sendo as demonstrações da teoria democrática em princípio ilimitadas. No entanto, o antigo ideal das democracias assentou na autonomia dos Estados-nações e na soberania dos povos, cuja convicção moral dos princípios de justiça sobre as migrações fundamentaram os processos de autodeterminação, através de um Estado democrático que acabou por configurar a vida dos cidadãos (Abizadeh, 2008; Walzer, 2016).

O argumento político refere que em democracia existem regras que conferem aos seus cidadãos direitos e obrigações; dado que, os imigrantes são estrangeiros, estes não participam no exercício político dessa comunidade; logo, em democracia é legitimo o controlo das fronteiras. Esta noção de democracia tem sido invocada para definir as obrigações especiais, que têm os membros de uma mesma comunidade política, condicionando, assim, as políticas migratórias e o direito atual de controlar a migração (Donnelly, & Whelan, 2020; Song, 2018a, 2018b; Whelan, 1998; Wellman, 2011; Wellman & Cole, 2011).

[177] Principalmente, os que se verificaram durante a 8ª Legislatura, devido aos conflitos provocados pelos regimes políticos autoritários, no Médio Oriente e em África, resultando na *crise dos refugiados*.

O argumento da democracia decorre da teoria do direito de Emmerich Vattel de 1758, que explorou a relação entre soberania e migração, utilizado para condicionar de forma arbitrária a entrada de alguns imigrantes (Vattel, 2011). A soberania dos Estados europeus foi formalizada pela assinatura do Tratado de Westfália[178], que levou à convivência internacional e deu início às relações do Direito Internacional no período Moderno, rejeitando outros condicionamentos nas relações entre os Estados (Gouveia, 2010; 2017).

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, um poder máximo na esfera interna e internacional, na independência e igualdade frente a outros poderes (Gouveia, 2010, 2017). A soberania conceptualmente foi definida como uma característica do sujeito de Direito Internacional Público, que não encontra similar na ordem interna, nem superior na ordem internacional[179], mantendo como atributos cumulativos o *ius belli*, o *ius legationis* e o *ius tractum*, entre outros (Fontes, 2007).

Neste sentido, 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 tem definido as migrações internacionais como processo social específico deriva do reconhecimento do exercício do direito de soberania dos Estados, ao controlar quem entra, quem permanece e quem pertence à nação. Esta especificidade decorre do carácter político, dado que o processo abrange uma relocalização física, uma mudança de jurisdição e de pertença (Zolberg, 1989). Assim, as migrações internacionais encontram-se 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; Cierco, 2017).

Esta 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, figurando como um risco para o bem-estar económico dos cidadãos (Zolberg, 1989). Além disso, a imigração tem sido percecionada como uma ameaça à segurança nacional, já que constitui um

[178] 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.
[179] Uma igualdade aparente dos Estados (Fontes, 2007).

fator potenciador de conflitos sociais[180]. Isto porque, uma parte dos imigrantes provêm de culturas distintas, sendo vistos como elementos desestabilizadores para a composição identitária europeia, o que provoca uma reação defensiva por parte das comunidades nacionais (Longo, 2017; Sarmento, 2006).

Com base no conceito de soberania, uma das defesas para o controlo discricionário dos Estados sobre os fluxos migratórios fundamentou-se no direito à autodeterminação[181] política dos Estados (Walzer, 2016; Reiner, 2020). 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; Miller, 2016). 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 soberano o direito de recusar a associação com outros. Desta visão decorreu que a distinção de culturas e comunidades depende do encerramento das fronteiras, pois sem este controlo não poderiam existir 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, 2016; Reiner, 2020).

O princípio da não intervenção nos assuntos internos, que rege as relações jurídicas internacionais, aponta a soberania dos Estados como condição de *legibus solutus*. Deste modo, o controlo das migrações ainda é visto como uma característica fundamental da soberania e da autodeterminação dos Estados que, como tal, não podem ser sujeitos a nenhuma contenção externa à vontade da sua comunidade política. Frente a tal circunstância, os Estados exercem o direito legal e moral do seu poder sobre o controlo das migrações, de forma absoluta e discricionária com base nos interesses nacionais (Carens, 1987). Portanto, a forma como atuam e configuram as normativas e as políticas acabou por condicionar o modo como decorrem os

[180] 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 perceção 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; Longo, 2017).

[181] 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 concede o direito de pertença, fundamentando desta forma o direito de exclusão, mesmo que este não seja absoluto (Walzer, 2016).

fluxos entre fronteiras e a influencia nos processos migratórios (de Haas*, et. al.,* 2019; Velasco, 2019).

Como mencionado um dos elementos que decorre da doutrina jurídica e política do Estado soberano é o controlo das fronteiras territoriais, como demarcação das comunidades políticas. A defesa do controlo, ou encerramento, das fronteiras tem sido sustentada no direito à autodeterminação política dos Estados (Walzer, 2016). Deste modo, as fronteiras transformaram o espaço geográfico em um espaço político (Balibar, 2005). Em outros tempos a delimitação da fronteira, através da construção de muros, tinha como propósito conter os exércitos inimigos, atualmente o seu objetivo é impedir a entrada de refugiados e imigrantes (Velasco, 2019).

Durante as duas últimas décadas, os processos de globalização levaram à normalização do controlo das fronteiras, com visíveis fortificações para impedir o fluxo de pessoas. Assistiu-se, desde então, à construção de muros e de outros obstáculos — cercas de arame farpado e eletrificadas ou enormes blocos de cimento — que se ergueram ao largo de centenas de quilómetros (Frye, 2019). Na linha limite mobilizaram-se patrulhas e operativos que dominam uma tecnologia sofisticada de vigilância terrestre e aérea (através de *drones* e detetores de movimento) (Velasco, 2019, 2020).

Na fronteira acabou por ocorrer a classificação entre fluxos desejáveis e indesejáveis, através de dispositivos tecnológicos e procedimentos administrativos rigorosos, que vieram aumentar a função seletiva das fronteiras. A intensificação dos controlos nos aeroportos, levaram as companhias aéreas a instrumentalizar a segurança, através da exigência de passaportes eletrónicos, com a recolha e consulta de dados biométricos. Deste modo, as fronteiras estenderam-se além do limite territorial e da função do Estado, acabando por gerar uma fronteira digital (Mezzadra & Neilson, 2017; Tsianos, & Kuster, 2016).

No entanto, a construção, manutenção e segurança das fronteiras fez aumentar a indústria da segurança, consequentemente com substanciais orçamentos à custa do erário público[182], mas também a indústria do ilegal (Andersson, 2014; Rodier, 2015). Os maiores dispositivos para

[182] O argumento da segurança tem fortalecido a implementação dos mecanismos de vigilância, com elevados custos financeiros. Em 2019, no final da 8ª Legislatura, o Conselho aprovou o orçamento, para a rubrica de migração e da segurança de 1.1 mil milhões de Euros, mais 55.9% em relação ao ano de 2018. Sendo que o fundo para a segurança interna recebeu 534 milhões de Euros, ou seja, 48.5% do valor do orçamento (utilizados na FRONTEX, EUROSUR e outras agências (Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, 2019c).

conter a imigração encontram-se entre países contíguos, com substanciais diferenças de rendimento (Milanovic, 2017). Contudo, estes não têm sido totalmente eficazes, já que a imigração irregular não apresenta tendência para diminuir (Frye, 2019).

Desde o século XIX, os Estados concentraram a população como um recurso económico e político[183], tornando-se a sua principal preocupação definir quem é cidadão (e quem não é) e como se estabelecia essa associação. O conceito de cidadania veio vincular o indivíduo a uma comunidade social e política, cuja relação se justificou devido aos direitos e obrigações que dela derivavam. Tanto que, os sistemas contemporâneos de passaportes e vistos que se utilizam para controlar a imigração, inicialmente tendiam a controlar a emigração (Walzer, 2016; Zolberg 2007).

Em 1930, a Convenção de Haia de 12 de Abril, conferiu aos Estados o domínio na fixação dos critérios para atribuição de cidadania no Art.º 1º, sem prejuízo das Convenções Internacionais e do costume internacional do DIP. A forma como os Estados regulam a atribuição da cidadania varia de país para país, embora, obedeça a dois princípios básicos, o *jus in soli* e o *jus sanguinis*[184] (Carens, 2013). Na *visão convencional* os direitos de cidadania associaram-se aos direitos políticos, bem como aos direitos de entrada, saída e livre circulação, num dado território nacional. Por conseguinte, a cidadania passou a ser entendida como nacionalidade, apesar de nem todos os nacionais desfrutarem dos mesmos direitos, um atributo, não muito diferente da conceção de cidadania estabelecida no antigo direito grego e romano[185] (Benhabib, 2004; Velasco 2020).

Não obstante, de serem os Estados que definem os critérios de inclusão (ou exclusão) dos seus cidadãos existem outros elementos definidores de cidadania para uma possível integração de imigrantes, nas sociedades de acolhimento — atribuição de um estatuto jurídico, com direitos e a possibilidade de participação política (Bosniak, 2006, 2017). A concessão de cidadania a um estrangeiro outorga um conjunto de direitos e oportunidades, tornando-se uma

---

[183] Como força de trabalho, pagamento de impostos e para recruta militar.
[184] 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.
[185] A cidadania como instrumento soberano, na Grécia e em Roma, correspondia ao estatuto formal de pertença de uma comunidade juridicamente organizada (excluía todos os estrangeiros, crianças, mulheres e escravos, assim que o povo não era cidadão).

condição necessária, para uma sociedade mais coesa e integrada. Ou seja, a cidadania é um poderoso instrumento de inclusão e, maioritariamente os Estados democráticos tendem a integrar os imigrantes e as sua famílias, de acordo com parâmetros de temporalidade, atividade exercida e um cadastro sem incidências (Carens, 1988; Castles, & Davidson, 2000; Collins, 2018; Velasco, 2008, 2020).

Em suma, a *visão convencional* subsistiu nos argumentos políticos de democracia, soberania, fronteiras e cidadania, desempenhando no seu conjunto as obrigações constitutivas da relação do Estado com a sua comunidade política. O controlo da imigração, pelos Estados democráticos, tem-se mantido como característica fundamental da soberania e da autodeterminação, como tal, não podem estar sujeitos a nenhuma limitação normativa externa à vontade da sua comunidade. Enquanto, as fronteiras delimitaram o território sobre o qual um Estado pode legitimamente exercer a sua jurisdição, a soberania e a cidadania revelaram-se instrumentos legais com que os Governos distinguem os membros da sua associação política. Como resultado a imigração foi regulada, de acordo com as prioridades nacionais e dos cidadãos, utilizando para isso critérios de admissão, excluindo princípios de justiça para com os cidadãos estrangeiros. Consequentemente, omitiu-se o quanto os migrantes são diretamente afetados por tais decisões e divide-se as comunidades entre *Nós* e *eles* (Carens, 2013; Bauman, 2017; Lang, 2018; Spiro, 2017; Velasco, 2008, 2020; Walzer, 2016).

3. Os Argumentos Políticos e a UE como um Novo Paradigma

O nosso objeto de investigação, a política de asilo e migração da UE, constituiu-se a partir de uma visão mais ampla. Para fazer frente aos desafios do pós-guerra os Estados associaram-se, através de um acordo para criar e desenvolver uma organização transnacional, que lhes permitisse, num primeiro momento, solucionar problemas económicos e, num segundo, enfrentar o processo de globalização através da coesão política. A evolução da integração europeia veio dar origem a uma comunidade política organizada de acordo com os princípios democráticos, regulada nos Tratados e nos documentos vinculativos do Direito da União Europeia, orientada por princípios, que a razão humana reconhece como justos. Até porque, um

dos principais elementos fundadores deste acordo foi a cooperação dos povos europeus, com a finalidade de garantir a paz e prosperidade.

Consequentemente, a liberdade de circulação tornou um elemento central deste projeto. Como mencionado a materialização do espaço Schengen foi uma das maiores façanhas da integração europeia, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, com a supressão das fronteiras internas dos países aderentes. Esta conjuntura veio colocar em causa a *visão convencional* ao desafiar a normativa nacional, gerando um novo paradigma. No entanto, este veio suscitar novas interrogações pertinentes, quanto aos princípios de justiça das políticas de asilo e migração da instituição.

Entende-se que a UE é um mosaico de acordos entre os diversos Estados-membros, de natureza económica e política, que por sua vez se comprometeram em salvaguardar e promover a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais, ou seja, ideias que dominam uma moralidade política (Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018). Em consequência a constituição da UE desenvolveu-se sobre os princípios e valores democráticos, que sustentam o seu funcionamento com base em uma democracia representativa — onde os cidadãos europeus estão diretamente representados através do Parlamento Europeu; os Estados-membros fazem-se representar no Conselho Europeu, pelo Chefe de Estado ou de Governo, e no Conselho através dos respetivos Governos também estes eleitos democraticamente perante os parlamentos nacionais (União Europeia, 2016).

Como já mencionado, o Parlamento Europeu encontra-se representado por diversos partidos políticos que, entre as muitas funções, têm como missão criar uma consciência política europeia e, obviamente ser a expressão da vontade dos cidadãos da UE. Assim, fundamentando o princípio de igualdade, a UE, facilita a todos os cidadãos o direito de participar na vida democrática da instituição (Art.º 10º do TFUE). Igualmente, dispõe de mecanismos que permitem aos cidadãos europeus solicitar e apresentar à Comissão Europeia propostas de temas que considerem pertinentes (Art.º 11º) (União Europeia, 2016: 20-21)[186].

[186] Conforme descrito no ponto 2.1 O Tratado de Lisboa.

Os lineamentos funcionais dos Tratados da UE têm por base uma democracia representativa, consubstanciada em princípios democráticos, fundamentados em valores[187] idênticos e comuns entre os Estados-Membros, configurando uma sociedade transnacional onde prevalece o pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade. Mas apesar da instituição, em si mesma, ser o resultado de um acordo entre as partes democráticas, o único órgão representativo da UE com legitimidade democrática direta é o Parlamento Europeu. Estas circunstâncias têm sido objeto de críticas, por falta de legitimidade democrática, especificamente devido à ausência de uma Constituição, de um povo e de uma soberania (Eleftheriadis, 2011, 2020)

Para agudizar a situação, durante a 8ª Legislatura, assistiu-se ao recrudescimento do nacionalismo, em muitos Estados-membros, com a visível autocratização que representa apenas o *demos* eleito. Tanto que, em 2019[188], foi possível apurar que desde 2001, as democracias eleitorais e liberais deixaram de ser uma maioria. Nos Estados-membros sempre se observou um alto índice de democracia, desde a sua constituição, contudo, esta apresentou pela primeira vez um Estado-membro não democrático: a Hungria, que passou a receber a classificação de regime autoritário eleitoral[189]. A relevância destes dados subjaz na relação que os Estados autoritários têm para com a imigração, considerando que se atribuem menos direitos aos seus próprios cidadãos, menos concederão aos imigrantes (de Haas, *et.al.,* 2019; Lührmann, Maerz, Grahn, Alizada, Gastaldi, Hellmeier, Hindle, & Lindberg, 2020).

A expressão nacionalista foi uma constante, na última Legislatura, com sucessivas infrações aos Tratados e contínuas transgressões aos direitos humanos, por parte de alguns dos Estados-membros, sustentando a ideia que a filiação política é moralmente significativa. Como tal, esses Estados-membros sustentam o argumento que o controlo das fronteiras ou a definição dos critérios de admissão devem delimitar-se ao domínio nacional (Song, 2018a; Walzer, 2016;

---

[187] Do respeito pela dignidade humana, de liberdade, de democracia, de igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias.

[188] Segundo o projeto *V-Dem: Global Standards, Local Knowledge*, dos noventa e oito Estados democráticos em 2010, verificou-se uma diminuição para oitenta e sete em 2019, que representava 46% da população mundial. Durante o ano de 2019, a democracia diminuiu em vinte e seis países, em comparação aos dezoito países de 2017. A dramática perda de oito países democráticos, no último ano, estabeleceu um novo recorde na taxa de países não democráticos (Lührmann, *et. al,* 2019).

[189] Este período de crescente autocratização verificou-se nas grandes economias mundiais, apesar de se ter constatado que a resistência pró-democrática aumentou de 27% em 2009, para 44% em 2019.

Wellman, 2011). Outro dos sucessos que evidenciou a perspetiva nacionalista das democracias europeias foi o caso do *Brexit*, quando a então, Primeira-ministra do Reino Unido, Theresa May referiu que a saída do país da UE era um voto para restaurar a democracia parlamentar e a autodeterminação nacional[190].

Todos estes eventos levaram o Parlamento Europeu a aprovar, em 2016, uma resolução preconizando um mecanismo da União sobre a situação da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais nos Estados-Membros e nas instituições da União (Pacto interinstitucional Democracia e Estado de direito da UE). O objetivo central foi avaliar os valores enunciados no Art.º 2 do TFUE[191], devido ao desempenho de alguns Estados-membros e às constantes infrações à democracia e do Estado de direito (Parlamento Europeu, 2016c).

Destes casos, pode-se inferir que a universalidade invocada pela democracia, justa e ilimitada, não têm sido possíveis de alcançar (Abizadeh, 2008). Assim, uma possível refutação ao tradicional argumento político da democracia é que este fundamenta-se na ideia, que de acordo com os princípios democráticos existem obrigações para com aqueles que estão fora da nossa comunidade política, essencialmente se estes são afetados diretamente nos seus direitos fundamentais (Carens, 2013).

Também, a livre circulação de pessoas teve a sua inspiração nas democracias europeias de tradição liberal e humanista, atualmente consagrada nos Tratados da UE. O direito de livre circulação dos cidadãos europeus tornou-se um elemento central da conceção moderna dos direitos humanos, como tal, um importante instrumento da democracia, da cidadania e de todas as formas de luta contra a discriminação. Como tal, desde o ideal democrático não é evidente que exista um direito legítimo em controlar a migração de forma unilateral (Abizadeh, 2008; Carens, 2013; Song, 2018a).

A defesa da soberania dos Estados-membros encontra-se salvaguardada nos Tratados da UE, em que a atuação desta, sobre os mesmos, assenta no princípio de subsidiariedade e da

---

[190] "It [Brexit] was a vote to restore, as we see it, our parliamentary democracy, national self-determination, and to become even more global and internationalist in action and in spirit" (Time, 2017).

[191] "A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres" (União Europeia, 2016: 17)

proporcionalidade, consagrados no Art.º 5º[192]. Isto é, quando a ação dos Estados-membros é insuficiente a UE pode intervir. Todavia, a atuação da UE encontra-se delimitada, não podendo esta exceder as competências atribuídas pelos Tratados (União Europeia, 2016).

Com efeito a criação do projeto europeu deu origem a uma nova ordem jurídica com o objetivo de regular as diversas matérias e as relações entre Estados-membros com a União. A fonte formal do Direito da União Europeia primária (ou originária), cujas normas e princípios regulam o funcionamento e organização da UE encontram-se nos Tratados constitutivos. Inicial, o Tratado das Comunidades Europeias e, atualmente o Tratado de Lisboa, criados pelos Estados-membros (Gorjão-Henriques, 2010). Já o direito secundário (ou derivado) encontram-se aquelas normas que derivam da decisão das instituições da União, tais como Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e Pareceres previstos no Art.º 288º do TFUE (União Europeia, 2016: 171). O Direito Comunitário, ou o atual Direito da União Europeia, assumiu uma finalidade própria, independente do propósito dos Estados-membros, mas em relação com o direito nacional destes, mantendo deste modo uma dupla origem, a convencional e a unilateral (União Europeia, 2016).

Na comunidade internacional clássica, formada por Estados soberanos, predominava uma relação horizontal de soberanias e um sistema de cooperação entre os Estados. A integração europeia veio possibilitar a existência de normas supranacionais que derivam do Direito da União Europeia, cujo modelo assenta em bases verticais. Por conseguinte, os Estados passaram a partilhar sua soberania, através de um processo de integração, onde figura uma ordem jurídica europeia supranacional (Eleftheriadis, 2011, 2020).

Neste panorama de interdependência dos Estados-membros, no mundo globalizado, onde os diferentes povos estabeleceram relações complexas, os Estados deixaram de ser os únicos sujeitos de Direito Internacional. A própria UE, enquanto instituição supranacional veio colocar em causa o nexo político e jurídico da soberania. A materialização do espaço Schengen tem sido a maior evidência desta cedência: primeiro, com a supressão das fonteiras internas; segundo, com a partilha das fronteiras externas; terceiro, a aplicação de uma normatividade

[192] Recorde-se que nos domínios em que a UE não tem competência exclusiva, estes princípios têm como propósito proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros e, também, legitimar a intervenção da União, tanto ao nível central, regional e local, nº 5º do Art.º 5º (União Europeia, 2016:18).

comum; e quarto, a utilização de mecanismos e agências da UE, para controlo e segurança dessas mesmas fronteiras. Estas circunstâncias jurídicas levaram, em parte, ao abandono do tradicional conceito de soberania, evidenciando uma soberania "superior" dos Estados-membros da UE, com implicações significativas em matéria de política de asilo e migração (Appadurai, 1997; Gibbs, 2017; MacCormick, 2010).

A noção de fronteira também ficou sujeita a alterações com o projeto europeu. Com a abolição das fronteiras internas, as fronteiras externas deslocaram-se geograficamente para os Estados-membros limítrofes, ficando a gestão destas sob a responsabilidade partilhada. Consequentemente, a liberdade de circulação no espaço Schengen veio permitir a mobilidade de milhões de cidadãos europeus, no território da UE. Deste forma, as fronteiras estatais perderam grande parte da sua relevância e funcionalidade, tornando-se, por assim dizer, porosas, o que possibilita questionar o tradicional vínculo político e jurídico entre fronteiras e território (Velasco, 2008, 2019).

Porém, a *crise dos refugiados* veio evidenciar os sintomas *da visão convencional* dos Estados-membros, com reforço de instrumentos de restrição de acesso dos refugiados ao território europeu. Por um lado, através do controlo interno dos Estados-membros, com a edificação de muros, reintrodução do controlo das fronteiras e, em alguns casos, a aplicação de leis punitivas para quem acedesse ao território sem a devida autorização[193]. Por outro lado, a utilização da FRONTEX para conter os fluxos e da ação externa. Nesta última, a UE redimensionou a sua fronteira para os países terceiros, inclusive, para Estados que não garantiam a proteção dos direitos humanos, levando milhares de refugiados a permanecer em campos de acolhimento sob condições desumanas (Juhász, 2017; Lang, 2018; Schmälter, 2018).

Em nenhum dos casos, os Estados-membros ou a UE deveriam impedir o acesso ao sistema internacional de proteção dos indivíduos que dele pudessem beneficiar, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis, como o caso dos menores não acompanhados e as mulheres (Lang, 2018). Mas estas situações revelaram o contrassenso da gestão europeia das fronteiras, que levou vários Estados-membros à infração do Direito da União Europeia e do DIP.

[193] O DIP e o Direito da União Europeia aplicam a não repulsão.

Em consequência, frente à impossibilidade de entrar na Europa, os migrantes procuram rotas alternativas — o Mediterrâneo (Velasco, 2019, 2020).

A *crise do Mediterrâneo* evidenciou que, enquanto as fronteiras terrestres se diluíram ao nível interno, o controlo das fronteiras externas foi reforçado, como forma de restringir o acesso ao território europeu dos não desejáveis, através de Diretivas e de organismos de vigilância e controlo. As justificações maioritariamente incidiram na segurança nacional, com relação às novas formas de delinquência[194] (Borges, & Rodrigues, 2016). Mas a construção de muros e de outros dispositivos, assim como o aumento da vigilância das águas territoriais, revelaram um modelo de contenção e de exclusão, em tudo arbitrário perante as obrigações do direito humano europeu. Até porque, a permissividade ao encerramento das fronteiras, por parte da UE, não decorreu do realismo da crise humanitária, isto porque, sempre que se verificaram interesses nacionais[195] os Estados puderam mudar os critérios de admissão (Bauböck, 2015; Carens, 1987, 2013; Weber, 2015).

Assim sendo, a defesa do encerramento das fronteiras, com relação aos cidadãos de países terceiros em situação de emergência, não pode ser sustentada como um direito à autodeterminação política dos Estados (Walzer, 2016), mas sim uma violação aos Tratados e aos princípios neles enunciados. Estas circunstâncias obrigaram a sociedade transnacional, e os respetivos Estados-membros, a repensar as fronteiras (Velasco, 2008, 2019).

A cidadania da UE veio desafiar a *visão convencional* ao atribuir um *status* a todos os cidadãos dos Estados-membros aderentes, ficando estes sujeitos aos direitos que dela decorrem. Ser cidadão europeu tornou-se a condição fundamental, para que os nacionais dos Estados-membros pudessem exercer o seu direito à livre circulação (Commission Of the European Communities, 1992). Mas conceito de cidadania europeia fundamentado no Direito da União Europeia, com base nos Tratados, teve como origem a exclusiva vontade dos Estados-Membros, pelo que não veio constituir um povo da União, nem veio substituir a cidadania nacional (Eleftheriadis, 2011). No entanto, a cidadania europeia tornou-se um *status* cada vez mais

[194] Desde o 11 de setembro, o terrorismo tornou-se um dos problemas transnacionais, que veio afetar a segurança interna dos Estados, assim, como as redes de tráfico humano, dois tipos de criminalidade associados às migrações (Rodrigues & Ferreira, 2011; Borges, & Rodrigues, 2016).
[195] Principalmente, quando são de cariz económico (Carens, 1987).

valioso e os Estados que a controlam ficaram com mais poder, assim que a cidadania europeia pode ser considerada a vingança do Estado (Dauvergne, 2007; Shachar, Bauböck, Bloemraad, & Vink, 2017), já que deixou de fora todos os nacionais de países terceiros.

Resumindo, o desenvolvimento da UE, como sociedade transnacional, revelou uma série de desafios adicionais, a partilha de responsabilidades e da solidariedade, no âmbito das relações dos Estados-membros. A ideia de que um Estado se deve fundar em uma nação relativamente homogênea ficou, cada vez, mais difícil de sustentar (Castels, 2019). Mas enquanto, a UE colocou em causa o nexo político e jurídico entre soberania, território e cidadania acabou por gerar um novo paradigma em matéria de política de asilo e migração. A posição da instituição em relação aos nacionais de países terceiros privilegiou a perspetiva Estado-cêntrica (Carens, 2013; Miller, 2015; Walzer, 2016; Wihtol de Wenden, 2013).

Considerando que estes argumentos políticos foram analisados, desde a perspetiva ética do Contratualismo, importa conhecer os principais antecedentes teóricos desta orientação.

4. O Argumento do Contratualismo em Defesa das *Fronteiras Abertas*

Os Contratualistas sustentam os fundamentos éticos com base num *acordo hipotético*, supostamente realizado em circunstâncias ideais, mediante o qual os agentes racionais definem os termos de convivência em sociedade. Isto porque, o objetivo da teoria do contrato social é mostrar que os membros de uma sociedade têm boas razões para apoiar e cumprir regras, leis e princípios sociais fundamentais nessa sociedade. A sua finalidade, no sentido mais geral, é demonstrar que as regras sociais, morais ou políticas podem justificar-se racionalmente. Neste âmbito, é fundamental compreender a justificação política em sociedade, onde convivem múltiplos indivíduos que têm diferentes conceções de bem. Como perspetiva ética, o Contratualismo tenta justificar a moralidade, ou pelo menos parte dela, apelando a algum tipo de acordo racional ou razoável entre os indivíduos.

A ideia de contrato social remonta à Época Antígua na "República" de Platão, como tema central da ordem política e social na origem da cidade idealizada. Também, o legado de Epicuro referia o respeito pelas instituições e pela ordem política instituída com base num acordo entre os indivíduos, como forma a evitar o caos social (Althusser, 1976). Porém, foi

durante a Idade Moderna, primeiro, através de Thomas Hobbes, que se deu a conhecer a ideia de um contrato hipotético contra o caótico estado natureza, seguido da noção do contrato social desenvolvida por outros pensadores como John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant (Hobbes, 2010; Kant, 2011; Locke, 1999; Rousseau, 1999). Importa, assim, conhecer as contribuições mais relevantes de cada um destes pensadores**,** como antecedentes dos argumentos Contratualistas contemporâneos.

A tese *hobbesiana* sobre a igualdade natural dos homens no contrato correspondia à função de preencher as condições básicas da sua validade e convidava à reflexão sobre as vantagens da cooperação. Esta fundamentou-se nas normas e nos princípios da ação humana e das instituições, através da hipotética celebração de um contrato, entre indivíduos autónomos, livres e iguais. Para Hobbes (2010), o homem revelava grande incapacidade para estabelecer a paz, contudo, como o bem fundamental era a sua autopreservação, o contrato social tornou-se a condição necessária para instituir um poder visível, capaz de os manter em respeito, forçando todos os indivíduos por meio da coerção ao cumprimento de tal pacto (Blau, 2019; Lloyd, 2012; Vanderschraaf, 2019).

Ao estabelecer o acordo *de e com todos,* cada indivíduo renunciava à possibilidade de se governar a si mesmo, negando em qualquer circunstância um vencedor claro e definitivo, transferindo todos os seus direitos para um soberano. Esta relação de soberano e povo, no pensamento de Hobbes (2010) foi o resultado do contrato, justificando o poder político, o sistema jurídico e o papel das instituições. Ao soberano cabia a função de definir o que seria justo, através da lei, dado que este era infalível e absoluto. Como consequência toda a organização jurídica seria resultado do papel do Estado, cuja função principal era assegurar a paz, utilizando, para isso, todos os meios necessários. A teoria do contrato social de Hobbes (2010) defendia, assim, uma soberania absolutista radical, derrotando a noção de direito fundado na força natural (Freeman, 2006; McCormick, 2019; Moehler, 2018).

A representação de uma soberania absoluta foi veemente criticada por Locke (1999), que veio sustentar que o poder político não se podia fundamentar em um soberano absoluto por um consentimento contratual. Esta premissa levou Locke (1999), a reformular as premissas do hipotético contrato social, tendo atribuído aos indivíduos em *estado natureza,* direitos básicos

inalienáveis[196]. Deste argumento decorreu a necessidade de criar um Estado civil fruto do consentimento popular, de forma a assegurar a paz e de preservar o primado dos direitos naturais[197], como a liberdade, a igualdade e o direito de resistência à opressão, bem como a necessidade de uma instância reguladora e de um juiz imparcial, que arbitrasse a vida em sociedade para a constituição do contrato social (McCormick, 2019; Seliger, 2019).

O contrato social em Locke (1999) deu origem à ideia da constituição de uma sociedade política sustentada na regra da maioria, dado que cada indivíduo se obrigaria contratualmente a ceder ao poder político instituído, o exercício dos seus direitos fundamentais. Esta relação de confiança, entre povo e poder político, tinha como finalidade estabelecer uma Constituição, onde o legislador seria o defensor do direito de soberania e administrador, na qualidade de representante. Importa, destacar o pressuposto de que ambas as partes em nenhum momento renunciariam aos seus direitos naturais, no entanto, poderiam opor-se ao poder estabelecido, sempre que este não cumprisse com as suas funções principais: garantia da estabilidade, da segurança e da proteção dos direitos fundamentais (McCormick, 2019). Ao definir o papel do poder político, as competências e os limites no seu exercício, bem como a atribuição do direito de resistência à opressão (considerando que a premissa da adesão contratual era livre), Locke (1999), veio provocar alterações significativas nas sociedades dos Estados europeus, quanto aos direitos do Homem e ao seu papel na sociedade (Seliger, 2019).

A noção de Contratualismo surgiu no trabalho de Rousseau (2017), na sua obra "Discurso sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens" de 1755, onde dissertou, detalhadamente sobre a instituição de um corpo político e o carácter do soberano. Também, teve oportunidade de elaborar oportunas críticas às posturas de Thomas Hobbes e John Locke, referindo que estes apenas pensaram o contrato social de forma ideológica. Considerou que ambas posições impossibilitavam a formação de um poder político legítimo, devido à inexistência de uma genuína vontade geral comum, além de omitirem no processo do contrato a desigualdade e a injustiça. Neste sentido, criticou Hobbes (2010) por exacerbar o uso da

[196] "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).
[197] Influência de Hugo Grotius (1625).

liberdade e da autonomia dos indivíduos, enquanto desaprovou Locke (1999) por tolerar o desinteresse dos indivíduos na participação do exercício do poder político. Isto porque, Rousseau (2017) considerava que uma sociedade verdadeiramente democrática implicaria a participação de todos (McCormick, 2019).

Segundo a teoria do contrato social de Rousseau (1999) a ordem social só poderia ser justa, se os interesses individuais não fossem contemplados aquando da celebração do contrato. A sua proposta sustentou, por um lado, que os contratantes deviam desconhecer a posição que ocupariam na celebração do contrato[198], por outro, a existência da igualdade entre indivíduos (esta última orientou o trabalho do filósofo). O argumento do contrato social de Rousseau (1999), desenvolveu-se sob a ideia de que, independentemente da posição social, todos os homens sofrem consequências negativas ao viver em um estado natureza e, por tal motivo devem decidir juntar-se com o objetivo de solucionar, de forma racional, os seus problemas[199]. Assim sendo, ao estabelecer um contrato os indivíduos deveriam abandonar o estado natureza, para se submeter incondicionalmente a um poder político soberano (Cohen, 2010).

A proposta de Rousseau (1999) com a celebração do contrato social, por um conjunto de indivíduos, foi humanizar e converter os indivíduos egoístas, em cidadãos participativos. Dado que, tal participação tinha como propósito estabelecer uma sociedade política, com base na vontade geral, cujo objetivo seria o bem comum, que o filósofo caracterizou como inalienável, irrepresentável, indivisível e infalível (Bertram, 2012). A sua definição de bem comum sustentou-se, assim, na atuação democrática universalista, considerando que a identidade do soberano e do subordinado subsistia na vontade geral, coincidindo o interesse com a justiça. Com este argumento Rousseau (1999), excluiu a regra da maioria em todas as formas de representação ao nível legislativo[200] (Cohen, 2010; Ebeling, 2017; Grofman & Feld, 2013).

O contrato social em Rousseau (1999) foi pensado como uma república, cujo estado de liberdade e justiça deveria garantir a todos os cidadãos os seus direitos, derivados da própria natureza do poder político e do exercício democrático (em que todos participariam). Considerando, que somente nas condições de uma sociedade civil, o cidadão poderia conciliar

[198] Esta será a posição escolhida por Rawls (1993).
[199] Desenvolve o seu argumento a partir das posições de Hobbes (2010) e Locke (1999).
[200] Como defendia Locke (1999).

a liberdade[201] com a autoridade do Estado, onde a liberdade moral significaria obediência a uma lei que alguém prescreveu para si mesmo (Rousseau, 2017). Isto porque, a legitimidade política criada por convenção e alcançada dentro de um estado civil, daria origem a uma comunidade política organizada de acordo com princípios democráticos, permitindo ao homem desenvolver as suas capacidades (Grofman & Feld, 2013; Neuhouser, 1993).

O trabalho de Immanuel Kant no âmbito da ética encontra-se disperso por diversas obras, contudo, a questão central da sua doutrina moral sustentou-se na premissa *o que devo fazer*? procurando, assim, identificar os princípios fundamentais da melhor ação a adotar. O seu maior argumento marcou o Contratualismo até aos dias de hoje, através do que foi considerado o princípio supremo da moralidade, a partir do qual se derivavam todos os deveres e obrigações. Através de um padrão de racionalidade, o filósofo, estabeleceu o conhecido postulado do "Imperativo Categórico: 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).

Parece importante mencionar, que a proposta de Kant (2010), não se refere a uma conceção de bem objetiva, mas sim à formulação dos princípios morais que permitiriam determinar o que significaria ter *boa vontade.* O filósofo entendia que a simples conformidade com a lei moral em geral deveria motivar a boa vontade dos agentes, ou seja, a razão deveria motivar a vontade de realizar o que é correto, explicando deste modo a racionalidade do Imperativo Categórico. Uma análise dos conceitos morais comuns de *dever* e *boa vontade* permitiram verificar que estes decorrem do conhecimento e compreensão que o indivíduo tem do mundo empírico, que apesar de limitados pelas capacidades preceptivas e cognitivas, coloca os seres humanos como livres e autónomos na sua racionalidade (Kant, 2011; Moehler, 2018; Rachels, 2010; Rawls, 1980).

O Contratualismo *kantiano* recorreu ao contrato social para criar as noções tradicionais de obrigação moral, para expressar a posição moral inerente aos indivíduos e negar um poder de negociação desigual. Da mesma forma, que o Imperativo Categórico surgiu como justificação das normas morais e da sua universalização, o contrato social original veio justificar o Estado

[201] Rousseau dissertou sobre diferentes tipos de liberdades: a natural, civil e moral (Rousseau, 1999, 2017).

de direito e as suas leis, assim como a universalização das mesmas. Deve-se ter em conta que a moralidade em Kant (2011) fundamenta-se na razão prática e na procura de princípios morais imparciais e universais. A idealização do contrato original como uma revelação social da estrutura interna da razão prática e com os seus princípios — liberdade, igualdade e autonomia dos indivíduos — apenas seriam possíveis em Estados que se constituíssem através de processos de formação democrática da vontade geral, na qual os indivíduos se pudessem reconhecer, já que o objetivo do contrato seria criar normas constitucionais e leis justas (Rawls, 1980; 1989).

Com Immanuel Kant fechou-se o ciclo do Contratualismo Moderno, também conhecido como Clássico, uma vez que estas propostas acabaram por cair em descrédito. Porém, a partir da segunda metade do século XX, a ideia do contrato social seria retomada por vários filósofos contemporâneos, permitindo o atual uso do Contratualismo como uma teoria de trabalho, no âmbito político e moral. Importa, assim, definir as atuais orientações do Contratualismo como forma de justificar a opção do argumento Contratualista sustentado no trabalho de John Rawls.

4.1 O Contratualismo Contemporâneo de Rawls

Em termos gerais pode-se afirmar que a ideia básica do contrato social assenta em três elementos fundamentais: a situação inicial, o contrato e o resultado do contrato, que corresponde às normas que presidem à constituição de um Estado ou de uma moral. A forma como se definem estes elementos no argumento Contratualista acabou por dar origem a diferentes perspetivas do mesmo. O conceito do atual Contratualismo inspirou-se na tradição *kantiana*, considerando que esta orientação colocou o individuo como pessoa moral e interessada na justificação pública das normas que orientam a sua ação[202].

A outra orientação, conhecida como *Contractarianism* tem sido utilizada para designar as teorias do contrato social que derivam do argumento *hobbesiano*, ou seja, que consideram os indivíduos como agentes egoístas racionais e que não abdicam da sua condição, justificadas nas normas em sociedade[203]. Apesar desta orientação aceitar a posição contratual clássica, de que

[202] Postura defendida e desenvolvida pelos filósofos contemporâneos John Rawls e Thomas Scanlon.
[203] Postura defendida e desenvolvida pelos filósofos David Gauthier e James Buchanan.

todas as pessoas são iguais por natureza acabou por originar argumentos bastante distintos sobre a moralidade dos indivíduos[204]. Assim, as orientações que derivam dos argumentos *hobbesianos* apresentam algumas limitações, dado que ignoram o dever em proteger os mais vulneráveis, excluem a ideia dos deveres naturais para com os demais e negam a existência de uma verdadeira diferença moral, entre o bem e o mal, que todos devem respeitar (O'Neill, 2003).

Estas últimas considerações parecem, suficientemente pertinentes para justificar a nossa opção pelo Contratualismo *kantiano,* considerando que a sua conceção se fundamenta na igualdade natural dos indivíduos e na imparcialidade dos seus interesses, sendo este último expresso em acordos que reconhecem os interesses e o *status* moral de cada pessoa. A imparcialidade é fundamento e objeto do acordo, segundo os princípios de justiça que regulam as instituições em sociedade, e não o resultado de obrigação política. Tanto que, a moralidade como imparcialidade utilizada no contrato social justifica-se, por um lado, na criação das noções tradicionais da obrigação moral (utilizando a ideia do mesmo para expressar uma moral inerente ao indivíduo), por outro lado, nega a possibilidade de uma negociação desigual do contrato (Freeman 2007; Gaus 2016; Muldoon 2017; Rawls 1993, Southwood, 2010)

Os pressupostos teóricos nas versões mais recentes do Contratualismo colocaram grande peso na heterogeneidade dos indivíduos. Normalmente, as razões pelas quais os indivíduos tendem a acordar regras ou princípios são as suas próprias razões e não as *boas razões.* Não se pode esperar que todos tenham a mesma conceção de bem, dado que as razões diferem entre indivíduos, devido à existência de uma pluralidade de doutrinas e mundividências de carácter filosófico ou moral. Numa sociedade livre não é possível haver um *consenso estrito* em torno das questões básicas de justiça (Rosas, 2008, 2012).

Apesar da pluralidade parecer, em certos casos, intransponível porque deriva do uso da razão livre, isto é, das condições epistémicas dos indivíduos — não será razoável pensar que todos os indivíduos possam aderir aos mesmos princípios por razões diferentes? Certamente,

[204] Esta orientação rejeita a ideia de direitos ou deveres naturais, sempre que se procuram encontrar valores morais objetivos, dando lugar às preferências subjetivas dos indivíduos. Isto significa, que cada indivíduo procurará um acordo que proteja os seus interesses e com o mínimo de limitações possíveis (um acordo benéficioso). Outra diferença incide na concepção de igualdade natural, consubstanciada na força física, o que se torna mutuamente benéfico, já que os indivíduos aceitam as convenções que reconhecem proteger os seus interesses e as suas propriedades (teoria do benefício mútuo) (O'Neill, 2003)

que esses mesmos indivíduos podem preocupar-se com o que consideram um bem imparcial ou outra qualquer noção não individualista, considerando que não têm de ser propriamente egoístas (Gaus, 1996, 2016; Rawls, 1993)

Importa, então, indagar sobre a orientação de Contratualismo que guiou esta investigação, incidindo na perspetiva política especificamente a respeito das questões de justiça — direitos e deveres dos indivíduos e o exercício do poder político de uma estrutura básica ordenada (um sistema de cooperação de indivíduos), segundo a teoria de John Rawls[205]. Isto porque, o pensamento do filósofo permite pensar a imparcialidade, sob certas condições ideais e procurar os princípios com os quais todos poderão razoavelmente concordar[206]. Ou seja, os indivíduos deverão escolher os princípios de justiça, desconhecendo a sua posição e as circunstâncias, que irão ocupar num mundo em que esses serão implementados. Esta foi a principal premissa do contrato social de John Rawls, que veio oferecer uma força normativa à moralidade, com base no respeito mútuo (O'Neill, 2003; Rawls, 1980, 1993).

4.2 Os Princípios de Justiça do Contratualismo

O trabalho do filósofo John Rawls configurou uma nova perspetiva do Contratualismo, inspirado em Locke, Rousseau e Kant, também contemplou as críticas de David Hume e Georg Wilhelm Friedrich Hegel, bem como da corrente marxista, além de se constituir como uma alternativa ao Utilitarismo. Os argumentos de Rawls (1993) desenvolvidos a partir do método de *equilíbrio reflexivo*[207] sustentaram-se no reconhecimento dos limites da racionalidade, o que veio permitir uma nova compreensão da universalidade.

Em "Uma Teoria da Justiça", Rawls (1993) orientou o seu trabalho pela pregunta: qual

[205] As questões de justiça dentro da teoria do Contratualismo político, também foram desenvolvidas por Jürgen Habermas. Uma outra orientação foi desenvolvida para adequar o argumento Contratualista, unicamente à moral, justificando, desse modo, as normas e as regras que regem o contrato, pelos filósofos David Gauthier e T.M. Scanlon.

[206] Ou princípios, com os quais os agentes racionais não poderão, razoavelmente, rejeitar.

[207] Esta opção surge como exercício epistemológico para determinar os princípios gerais que *devemos* adotar, confrontando os *nossos* juízos morais (que são particulares). O método do equilíbrio reflexivo faz uso da capacidade deliberativa e tem como ponto de partida o abandono de crenças individuais, para estabelecer um grupo de crenças ponderadas, que devem ser criticadas e objetadas com perspectivas contrárias, procurando, assim, um equilíbrio a partir das sucessivas revisões dessas crenças (De Paul, 2006).

é a conceção moral de justiça mais apropriada para uma sociedade democrática? Para compreender o pensamento de John Rawls foi fundamental entender que o filósofo procurou elaborar um ideal realista de justiça. A sua conceção assentou em pressupostos teóricos, na medida em projetou as condições ideais de uma sociedade bem ordenada, onde pessoas razoáveis, livres e iguais aceitam a mesma conceção de justiça. Mas o discurso de justiça, também foi projetado sob as condições normais da vida social dos seres humanos, ou seja, sobre a realidade das relações (Freeman, 2006; Rawls, 1993).

O contrato social em Rawls (1993) assumiu, então, uma perspetiva política de justiça como equidade, dado que este procurou definir uma estrutura social geral para uma sociedade liberal, em vez de estabelecer apenas princípios morais. Como resultado determinou que os indivíduos desconhecem a sua posição e interesses pessoais, bem como os seus talentos naturais e projetos individuais, conhecendo apenas os factos gerais de natureza psicológica e sociológica, o que os coloca sob um *véu de ignorância*, também denominado de *posição original* [208]. Ao utilizar o interesse próprio, a partir da situação hipotética da *posição original*, Rawls (1993) garantiu os princípios de justiça que resultam do acordo com a devida imparcialidade e exerceu um compromisso com a justiça, interpretada como justiça para todos. Importa referir que esta conceção se deu a partir da *teoria ideal*, onde não existem obstáculos históricos para a realização de instituições justas.

No que concerne à premissa da *posição original,* esta decorreu do argumento intuitivo da igualdade e da justiça entre indivíduos, considerando que ao desconhecer qual a posição que irão ocupar em sociedade seria razoável aceitarem princípios sobre os quais ninguém se sentiria beneficiado ou prejudicado. Como perspetiva política moral, o Contratualismo de John Rawls defendeu que a necessidade de uma distribuição justa dos bens, requer, primeiro, saber quais os critérios para uma distribuição equitativa, no sentido de minimizar a desigualdade e, segundo, promover uma sociedade mais justa, tal como seria escolhida por seres racionais. Com esta posição de conceção geral da justiça o filósofo fundamentou o princípio teórico de imparcialidade (Nagel, 2006).

---

[208] Este exercício surgiu a partir da ideia de Rousseau (1999), contudo, a *posição original* é uma interpretação da concepção da autonomia da Kant (2011) e do Imperativo Categórico, dado que, a ordem social só poderia ser justa, se os interesses individuais não fossem considerados aquando da celebração do contrato.

Porém, Rawls (1993) considerou que a justiça se ocupa dos princípios fundamentais necessários à cooperação social**.** Numa sociedade política o sistema é cooperativo: o Estado como autoridade toma decisões sobre a estrutura das instituições sociais e económicas em função do bem comum; promulga as normas que orientam a atribuição de direitos básicos aos cidadãos, regula a economia e a justiça social. As instituições, por sua vez, disponibilizam os diversos bens, mas para que estas funcionem os indivíduos necessitam cumprir as regras estabelecidas. Logo, a cooperação entre indivíduos é o que possibilita a distribuição de benefícios (Rawls, 1993, 2006; Rosas, 2008, 2012).

Uma característica fundamental da conceção contratual de justiça é que a estrutura básica da sociedade é o primeiro objeto de justiça (Rawls, 2006). Os princípios fundamentais desta cooperação são considerados *bens sociais primários* — liberdades*,* oportunidades e riqueza — estes são bens instrumentais, na medida que todos os indivíduos devem possuir, no sentido de poderem realizar os seus interesses. Os *bens sociais primários* são produzidos e distribuídos pelas instituições sociais e não por causas naturais. Mas a justiça também se ocupa das *bases sociais do respeito próprio*, de forma mais ampla: das liberdades e imunidades, das oportunidades e poderes, das riquezas e rendimento, que são diretamente distribuídas pelas instituições sociais (Freeman, 2006; Rawls, 1993; Rosas, 2008).

A proposta política de Rawls (1993) orientou-se à estrutura básica, para uma sociedade justa, de acordo com princípios de justiça: o princípio das liberdades e o princípio da diferença. Quanto aos princípios de justiça fundamenta-os numa conceção geral de justiça, implicando 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, 1993: 69).

Quanto ao princípio das liberdades Rawls (1993: 68) considerou que "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.". Ou seja, a sociedade deve assegurar a máxima liberdade para cada indivíduo que seja compatível com uma liberdade igual para os demais.

Contudo, as liberdades dos indivíduos devem ser vistas como um sistema, dado que têm de ser compatibilizadas (Daniels, 2006, Rosas, 2008, 2012).

O conceito de liberdade em Rawls (1993) assumiu três aspetos distintos: os indivíduos que são livres; as restrições ou limitações de que estes estão livres; e aquilo que estes podem ou não fazer. Em uma sociedade devidamente organizada o ideal político é a completa autonomia, assim que em relação à liberdade de circulação, esta é uma liberdade fundamental (Carens, 2013; Rosas, 2008, 2012).

No que diz respeito ao princípio da diferença, a interpretação deste é mais complexa, 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, 1993: 68).

Porém, estas premissas do princípio da diferença decorrem do princípio da oportunidade justa, da ideia de igualdade entre indivíduos como uma propriedade natural, que qualifica os indivíduos, enquanto sujeitos morais e que não depende da arbitrariedade dos acasos sociais ou naturais. Ou seja, consiste na igual consideração dos interesses individuais. Deste modo, todos os indivíduos afetados pelas regras de vida em sociedade são considerados como iguais, uma vez que os seus interesses merecem consideração igual, sem qualquer tipo de discriminação. Como tal, a igualdade assume um valor intrínseco e não meramente instrumental, considerando que esta é boa apenas porque produz a maior felicidade (Dreben, 2006; Rawls, 1993, Rosas, 2008).

Como base nestes princípios os Estados devem orientar a sua estrutura básica para uma sociedade justa. A proposta de Rawls (1993) do contrato social acabou por fundamentar a sua teoria do liberalismo igualitário sustentando, 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, uma posição que procurou o equilíbrio entre a justiça civil e política e a justiça social e económica (Rosas, 2008).

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. Da mesma forma, a distribuição da liberdade tem prioridade em relação aos outros bens sociais básicos, ficando esta salvaguardada, independentemente de que as políticas visem outras prioridades. Neste sentido, a proposta do igualitarismo de Rawls (1993) nunca poderá ser promovida à custa da liberdade. Esta perspetiva colocou a teoria de justiça perante um paradigma, por um lado, é liberal e, por outro lado, tendencialmente igualitária em termos socioeconómicos (Daniels, 2006; Rosas, 2008).

Uma estrutura básica ordenada de acordo como os princípios selecionados da *posição original* possibilita a construção de uma sociedade justa, dando origem uma sociedade pluralista, cuja prioridade é a proteção das liberdades. Segundo Rawls (1999) a consagração constitucional das liberdades pelos Estados permite ultrapassar os conflitos e, paralelamente contribui para o pluralismo, proporcionando o aprofundar das diversas doutrinas sobre o mundo e a vida[209]. Isto é, uma sociedade ordenada é uma democracia constitucional que protege o livre uso da razão, sendo o pluralismo uma característica inexcedível do ideal de uma sociedade justa e, como tal, de uma sociedade democrática (Rawls, 1993, 2006).

O Contratualismo em Rawls (1993) assumiu como bases normativas o individualismo, universalismo e igualitarismo — o indivíduo, como última instância do valor moral; universal, dado que todos os indivíduos contam; e igualitário, no sentido em que todos os indivíduos contam de igual modo (Carens, 1987; Rawls, 1993; Walzer, 2016). Parece que uma teoria moral imparcial é demasiado exigente, mas Rawls (1993) para responder a esta dificuldade referiu-se ao consenso político possível e necessário como consenso de sobreposição dos próprios princípios de justiça. O consenso de sobreposição obriga, de certa forma, ao uso da razão pública, ou melhor da razão política no sentido estrito, para a qual devem ser asseverados os princípios políticos[210] (Freeman, 2006; Larmore, 2006; Muldoon, 2017).

Alguns dos argumentos utilizados em "Uma Teoria da Justiça" não ficaram isentos de críticas. Primeiro, devido à inconsistência no uso de duas teorias de justiça: uma de orientação

[209] Aspectos morais, filosóficos e religiosos.
[210] Neste ponto Rawls (1993) invoca duas posições a razão pública ideal e a não ideal (Larmore, 2003; Rosas, 2012).

kantiana que se refere à conceção da moral como a imparcialidade, princípio crucial para a abordagem contratualista; e a outra de orientação *hobbesiana*, em razão da ideia de cooperação social como benefício mútuo, fator determinante para o contrato social. Segundo, pelo o facto de Rawls (1993) ter pensado a estrutura básica como um sistema fechado e isolado, articulando a teoria Estado-cêntrica*,* onde a justiça tem a sua ação válida dentro das sociedades organizadas de forma institucional. Esta posição veio dificultar a sua aplicação às relações entre sociedades[211] (Barry, 1991, 1994; Rosas, 2012).

4.3 O Contratualismo do *Direito dos Povos*

A proposta dos princípios de justiça contidas em "Uma Teoria da Justiça" incidiu na solução de problemas, que se apresentam dentro das sociedades ordenadas. Contudo, a relação entre estas e os indivíduos que não são considerados cidadãos foi apreciada, por Rawls (1993), como um problema derivado. Deste modo, o fenómeno migratório ficou excluído, devido à tensão entre as premissas dos princípios de justiça, uma vez que da perspetiva ideal a necessidade de migrar não existiria, já que a sociedade seria justa (Blake, 2014).

Para refletir sobre as relações entre os membros da sociedade internacional, Rawls (2001) escreveu "O Direito dos Povos", remetendo a ideia do contrato social e da *posição original* — para acordar e selecionar os princípios de justiça como equidade, na esfera internacional, como um *direito dos povos* — através do exercício de uma filosofia política *utópica realista.* A ideia de utilizar o termo *povos* e não Estados foi para distinguir os poderes destes da *visão convencional*, principalmente a soberania, conforme estipulada no Direito Internacional. Isto porque, Rawls (1993) considerou que os Estados nas suas relações internacionais não transcenderam a época Moderna. Desta forma, definiu que a principal diferença entre *povos* e Estados dependia da racionalidade, da preocupação pelo poder e pelos interesses básicos. Enquanto, os Estados não podem cumprir o justo *direito dos povos*, os *povos*

[211] Esta crítica parece recair mais sobre o uso do liberalismo.

procuram assegurar uma justiça razoável para todos os cidadãos e para todos os *povos*[212] (Rawls, 2001).

O *direito dos povos* foi desenvolvido dentro do liberalismo político — como extensão de uma conceção política liberal de justiça e como equidade, no âmbito da justiça nacional — mas frente à necessidade de estabelecer princípios de justiça para a política externa, cujo objetivo seria regular a interação de uma democracia constitucional com outras sociedades, liberais e não liberais, Rawls (2001) veio sustentar que uma sociedade liberal deveria cooperar em termos justos com outras sociedades, reconhecendo sua independência e respeitando-as como iguais.

Consciente que a sociedade internacional está constituída por uma pluralidade de atores, Rawls (2001) definiu cinco tipos de sociedades[213] e estipulou as suas características. Mas o ideal de sociedade seriam os povos liberais e decentes, já que estes reuniam as características de um regime, razoavelmente justo de uma democracia constitucional — que serviria os seus interesses, os interesses comuns dos cidadãos e com uma natureza moral[214], para plena realização das suas liberdades (Freeman, 2006).

Obviamente, que o filósofo considerou que o ideal da *sociedade dos povos* seria de uma sociedade liberal, visto que as instituições liberais seriam as mais apropriadas. Todavia, não sendo conveniente impor às demais sociedades este ideal, bastaria que os princípios estabelecidos na ordem externa fossem formulados desde a perspetiva liberal ou razoáveis, de um ponto de vista não liberal, mas decente. Com esta premissa Rawls (2001) abriu espaço a outros atores, estabelecendo a devida tolerância a um pluralismo político característico das sociedades globais (Lucarelli, 2021).

Para Rawls (2001) os grandes eventos históricos desumanos decorrem da injustiça política, igual acontece com os diversos problemas que afligem as sociedades contemporâneas. O mesmo sucede com relação à migração, cujas causas se fundamentam principalmente — na

---

[212] Do *direito dos povos* decorre a ideia de restrição à soberania em situações de guerra.

[213] Os povos liberais e os povos decentes (povos hierarquicamente decentes), que refere como povos bem ordenados, depois os Estados proscritos, Estados pressionados por condições desfavoráveis e Absolutismos benignos (Rawls, 2001) (Tradução própria).

[214] Enquanto a primeira característica é institucional, a segunda cultural, a terceira requere uma adesão firme e uma concepção política e moral da justiça e da equidade (Rawls, 2001: 35).

perseguição de minorias religiosas e étnicas, violação dos direitos humanos, opressão política, pobreza e fome, desigualdades e subordinação das mulheres. Estas derivam de crises políticas e da falta de governos decentes, cuja eliminação depende do alcance de políticas socialmente justas, que estabelecem as instituições básicas justas, como tal, a migração deixaria de se marginar e acabaria por extinguir.

A ideia do *direito dos povos* consistiu em seguir a orientação de Kant na paz perpetua[215] sobre o *foedus pacificum* (confederação pacífica de Estados), a partir do contrato social, desde a conceção política liberal de uma democracia constitucional e a ampliação deste a uma *segunda posição original*, denominando de *segundo nível*, no qual os representantes dos povos liberais celebrariam um acordo com outros *povos*. Rawls (2001) elaborou este exercício desde uma perspetiva ideal de um acordo hipotético e não histórico (Cohen, 2006; Freeman, 2006).

O conceito de *segundo nível da posição original* seria a aplicação de um modelo de representação, onde os representantes racionais dos povos liberais, em situações simétricas escolheriam os princípios que estabeleceria o *direito dos povos*. As partes representadas estariam sujeitas ao *véu de ignorância* — ignorando a dimensão territorial, a população, a força do povo, os interesses fundamentais que representam, assim como os recursos naturais ou o nível de desenvolvimento. Este *segundo nível da posição original* é idêntico ao que Rawls (1993) desenvolveu em "Uma Teoria da Justiça", a diferença consistiu na adaptação do acordo entre as partes (Rawls, 2001).

Neste sentido, o *segundo nível da posição original* deveria contemplar as seguintes cinco características: 1) os representantes dos *povos* seriam razoáveis e justamente livres e iguais; 2) os *povos* estariam representados como racionais; 3) os representantes deliberariam sobre um conteúdo do *direito dos povos*; 4) as deliberações ocorriam de acordo com as razões corretas sob o véu de ignorância; e 5) a seleção dos princípios de justiça do *direito dos povos* teria como base os interesses fundamentais do povo, de acordo com a conceção liberal de justiça selecionada na primeira *posição original*[216] (Rawls, 2001: 46).

---

[215] *A Paz Perpétua e outros Opúsculos* (Kant, 2008).
[216] Tradução própria.

Tal como, na *posição original* os cidadãos eram livres e iguais, na *segunda posição original* os *povos* concebiam-se como livres e iguais, em uma *sociedade de povos*. À *posição original* dos representantes dos cidadãos, Rawls (2001) negou conhecimento sobre as doutrinas de bem, mas adicionou um outro elemento, o amor próprio. Este significa o respeito que um povo tem por si mesmo, que se manifesta pela necessidade que tem em ser respeitado por outros povos, o que deriva do reconhecimento da sua igualdade (contrariamente à habitual preocupação dos Estados com o seu território e segurança, para se fazerem respeitar).

O filósofo estabeleceu, assim, oito princípios de justiça[217] para o *direito dos povos*, apesar de mencionar que alguns dos princípios seriam supérfluos em uma *sociedade de povos* bem ordenada. Considerou ainda que se deveria contemplar critérios de justiça para matérias de comércio e cooperação institucional, assim como disposições sobre a assistência recíproca. Neste ponto, teve em conta que a *sociedade de povos* tem o dever de assistência[218], para com os povos não ordenados. Aqui, Rawls (2001) distinguiu, desde a perspetiva não ideal: os povos que rejeitam o *direito dos povos*, neste caso a *sociedade dos povos* devem definir estratégias que possibilitem a discussão de princípios; e os povos mais desfavorecidos, que devem ser beneficiados pelo dever de assistência de forma a regular as desigualdades económicas e sociais. Em qualquer das situações o objetivo do dever de assistência seria ajudar os povos não ordenados a alcançarem as condições necessárias para se tornarem membros do *direito dos povos*.

Quanto às fronteiras, Rawls (2001) assumiu que estas são arbitrariedades históricas, resultado, na maioria das vezes, de guerras injustas. Mas apesar da sua natureza, isso não significa que seja arbitrário que um povo tenha um território onde residir, controlar e fazer

---

[217] "1) Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas pelos outros povos; 2) os povos devem cumprir os tratados e os convénios; 3) os povos são iguais e devem ser partes nos acordos que os vinculam; 4) os povos têm o dever de não intervenção; 5) os povos têm o direito de autodefesa, mas não o direito de declarar guerra por razões distintas da autodefesa; 6) os povos devem respeitar os direitos humanos; 7) os povos devem observar certas restrições específicas em situação de guerra; e 8) os povos têm o dever de assistir a outros povos que vivem sob condições desfavoráveis que os impedem de alcançar um regime político e social justo ou decente" (Rawls, 2001: 50). Tradução própria.

[218] O dever de assistência, no *direito dos povos,* veio substituir o princípio da diferença em "Uma Teoria da Justiça", estabelecendo três critérios para cumprimento do dever de assistência: poupança justa; reconhecer a cultura política (inspirado em Sen refere que a fome e a pobreza são devido às deficiências da estrutura política e social); e ajudar as sociedades menos favorecidas a solucionar os seus próprios assuntos de maneira razoável e racional com a finalidade de se converterem em sociedades justas (Rawls, 2001).

respeitar. Deste modo, a função do *governo dos povos* consistiria em atuar como agente efetivo, assumindo a sua responsabilidade pelo território, pela população e pela sua conservação (como património)[219]. Invocando que quando não existe um agente responsável, o património tende a deteriorar-se e a função das instituições é evitar esses danos. Até porque, o território é património dos *povos* e estes politicamente organizados devem ter a capacidade de o preservar.

Assim, os limites arbitrários são moralmente importantes, uma vez que permitem controlar politicamente um território, que são o necessário para que um povo exista. Contudo, porque se deveria ter deveres em promover os direitos políticos e os interesses económicos dos cidadãos (europeus) e não deveres semelhantes para com aqueles que estão em pior posição do outro lado da fronteira?[220] (Freeman, 2006). A resposta em Rawls (2001) encontra-se no dever de assistência, ajudar as sociedades menos favorecidas a solucionar os seus próprios problemas, de maneira razoável e racional, com a finalidade de se converterem em sociedades justas, assim como em promover os direitos humanos, como forma de garantir um maior bem-estar dos indivíduos.

Em matéria de direitos humanos, Rawls (2001) considerou que estes são condição necessária de uma sociedade decente, porque protegem o direito à vida e à integridade da pessoa[221]; direito à liberdade, onde se incluiu a liberdade de movimento[222]; o direito à igualdade formal e garantia de proteção do Estado de direito[223]. Ou seja, os direitos humanos são imprescindíveis a qualquer sistema de cooperação. Dentro do sistema político liberal os direitos humanos assumem duas funções. Em primeiro lugar, estabelecem limites à autonomia de um governo — por exemplo, nenhum governo pode reivindicar a soberania e violar os direitos humanos, daqueles que estão sujeitos à sua autoridade. Em segundo lugar, restringem os motivos de guerra, dado que, para declarar guerra a outro Estado só justificando a legitima defesa ou a proteção dos direitos humanos de outros *povos* (que sejam violados pelo seu próprio

[219] A mesma situação para o ambiente.
[220] Esta pergunta parte da ideia de Freeman (2006: 48), "Why should we have duties to promote the political rights and economic interests of people in San Diego and not owe similar duties to those in worse positions across the border in Tijuana?"
[221] O direito à vida inclui a segurança e os meios de subsistência.
[222] O direito à liberdade de trabalho, o direito de possuir propriedade pessoal, algum grau de liberdade de consciência, liberdade de pensamento e liberdade de associação.
[223] Como o direito a um julgamento justo.

governo ou outros). Igualmente, em situação de guerra os direitos humanos têm de ser respeitados (Freeman, 2006).

Em Rawls (2001) os direitos humanos desempenham ainda um papel importante, ao limitar o papel dos povos não ordenados na justiça interna, como forma de garantir um maior bem-estar dos indivíduos. Até porque, a negação dos direitos humanos coage os indivíduos (como um sistema de escravatura) e impede a cooperação destes. Porém, o respeito dos direitos humanos é insuficiente para garantir instituições políticas e sociais justas, uma vez que estes são distintos dos direitos constitucionais de uma democracia liberal. No entanto, a *sociedade dos povos* deve garantir os direitos humanos, assim como atender às necessidades básicas (Freeman, 2006, 2007).

Uma primeira reflexão sobre a teoria do *direito dos povos* permitiu verificar que Rawls (2001) abriu espaço a outros atores, novas formas de associação que acabaram por assumir um protagonismo relevante — como é o caso da UE, ao regular a cooperação entre os diversos povos europeus — estabelecendo a devida tolerância a um pluralismo político, característico das sociedades globais. Nestas circunstâncias parece que a teoria de justiça do *direito dos povos* de Rawls (2001) fornece as condições de possibilidade, para encontrar os princípios de justiça, a partir da *segunda posição original* — determinando quais os ideais, princípios e critérios, e como estes se aplicam às relações políticas entre os povos — da qual derivam os princípios de justiça como equidade.

4.4 O Argumento das *Fronteiras Abertas*

Em 1987, Joseph Carens escreveu o ensaio "Aliens and Citizens. The Case for the Open Borders"*,* para questionar a base moral das restrições à imigração, desenvolvendo a teoria do Contratualismo[224] de Ralws (1993, 2001), para defender o argumento das *fronteiras abertas*. O filósofo partiu do pressuposto que os indivíduos devem ser livres para abandonar os seus países de origem e poderem estabelecer-se em outros países, ficando apenas sujeitos às mesmas

[224] No artigo Carens (1987: 251), também, aborda outras perspectivas: a libertária de Robert Nozick, a utilitarista e a comunitarista de Michel Walzer.

restrições que vinculam os cidadãos no país de acolhimento. Segundo Carens (2008), este argumento seria mais consistente, quando aplicado às migrações com origem nos países mais pobres para os países desenvolvidos, no seu entender é uma forma de reduzir as assimetrias entre países (Carens, 1992, 2006, 2013).

Para Carens (1987) a abordagem do Contratualismo *rawlsiano* pode ser aplicada a um contexto mais amplo. Por um lado, apelando à *posição original*, dado que esta oferece uma estratégia para abordar as questões de justiça, anulando os efeitos das contingências que se colocam os indivíduos em desacordo. Até porque, as contingências naturais e sociais são arbitrárias do ponto de vista moral e, como tal, não devem influenciar a escolha dos princípios de justiça (Carens, 1996). Inclusive Carens (1987: 256) sustenta que se deve ter uma *visão global* e não nacional da *posição original*, tal como propôs Rawls (2001).

Por outro lado, orientou-se pela teoria ideal, já que esta última, supõem que após o levantamento do *véu da ignorância*, isto é, quando os indivíduos tiverem conhecimento da sua posição em sociedade respeitarão os princípios escolhidos na *posição original* (Carens, 1987). Neste sentido, a teoria ideal de Rawls (1993) foi fundamental para estabelecer os princípios de justiça: o princípio das liberdades, garantia igual para todos; e o princípio das diferenças, a distribuição das desigualdades económicas e sociais, garantia da igualdade de oportunidades. Relembrando que na *posição original* a liberdade tem prioridade em relação a outros bens sociais básicos, o que significa que esta jamais poderá ser restringida em prole dos ganhos económicos (Carens, 1987; Rawls, 1993).

Consequentemente, Carens (1987) sustentou que as razões que fundamentam a *posição original* como postulado para pensar as questões de justiça em uma determinada sociedade, também são válidas para pensar os princípios de justiça em diferentes sociedades. Até porque, dentro das teorias de política internacional discutem-se princípios internacionais, como são os casos: do dever de assistência (Rawls, 2001); e, da justiça distributiva internacional (Beitz, 1999; Pogge, 2005), como forma de estabelecer uma divisão justa dos recursos e riquezas entre os diversos Estados (Barry, 1994; Richards, 1982).

Porém, uma das principais objeções à abordagem global do Contratualismo *rawlsiano* tem sido o uso da extensão da *posição original*, considerando que a compreensão de personalidade moral desta é uma característica das sociedades democráticas e modernas, mas

não partilhado por outras sociedades. Segundo Carens (1987: 256) a "personalidade moral" em questão, é que todos os indivíduos são pessoas morais livres e iguais, independentemente se são membros ou não da nossa sociedade política[225]. Mesmo que esta perspetiva não seja partilhada por outras sociedades, não implica que apenas se aplique aos indivíduos que compartem esta visão ou aos membros das sociedades democráticas. Apesar do que cada um pensa sobre o controlo de fronteiras ou das reivindicações dos migrantes, o ponto de vista deve ser compatível com o respeito por todos os seres humanos, como pessoas morais. Uma vez que as políticas migratórias que restringem a entrada de indivíduos são injustas.

De outra forma, para que serviria o exercício da *posição original* se todos partilhássemos os mesmos valores? O uso da proposta do Contratualismo *rawlsiano* é partir do profundo desacordo sobre questões importantes — como é o caso das migrações — com o propósito de encontrar uma forma de convivência pacífica e cooperante entre as partes, através de um acordo sobre os princípios de justiça, que orientam as relações entre sociedades. A mesma ideia que Rawls (2001) a partir da perspetiva do *direito dos povos* justificou, uma possível *sociedade dos povos* considerando os princípios de justiça acordados na *segunda posição original*.

Como mencionado um dos argumentos para restringir a migração como forma a preservar a identidade, tem sido o cultural. Este analisado a partir da *posição original* poderia verificar-se que nenhum indivíduo renunciaria aos princípios de justiça a favor de um ideal identitário. Tanto que, no Contratualismo *rawlsiano* o argumento da cultura não tem consideração moral relevante, sempre e quando não exista uma ameaça à democracia. Isto porque, numa sociedade ordenada as instituições sociais procurariam maximizar a conquista da excelência humana, nas artes, na ciência ou na cultura (Carens, 1987).

No mundo real existem grandes desigualdades entre os diversos Estados resultado, em parte substancial, como uma das causas para as migrações internacionais (Arango, 2019; Czaika, & de Haas, 2016; de Haas, *et.al.*, 2019). O argumento económico tem sido usado para restringir a imigração, consubstanciado na ideia de que a imigração reduz o bem-estar económico dentro de uma sociedade. Justificando, assim, que impedir a entrada de imigrantes possibilita melhorar as condições económicas dos cidadãos mais desfavorecidos e, consequentemente, a criação de

[225] Ou seja, independentemente se são cidadãos europeus ou nacionais de países terceiros.

uma sociedade com mais liberdades e igualdade. Contudo, esta preocupação não pode ser motivo para restringir a imigração. Até porque, ao nível interno, os países desenvolvidos têm instituições que lhes permitem combater pobreza e estimular a economia. E ao nível externo, os países desenvolvidos devem cooperar (dever de assistência) com os países em desenvolvimento, através de financiamentos ou apoios na reforma das suas instituições, o mesmo acontece com o apoio das instituições internacionais (Carens, 1987; Rawls, 2001).

Quanto aos argumentos políticos, Carens (2013: 2) considerou que as sociedades que defendem melhor os princípios de justiça são as democráticas — todos os seres humanos têm valor moral igual; as divergências devem ser solucionadas pelo princípio da regra da maioria; todos devem respeitar os direitos e as liberdades dos indivíduos; a existência de um governo legítimo através do consentimento popular; todos os cidadãos são iguais perante a lei; a coerção só pode ser exercida de acordo com o Estado de direito; a ausência de discriminação com base em características como raça, religião ou gênero; o respeito pelas normativas de justiça e de reciprocidade nas políticas, entre outros[226] — ou seja, as sociedades que estão moralmente posicionadas para defender a posição das *fronteiras abertas* (Carens, 1987).

Mesmo que os que os Estados democráticos não tivessem qualquer dever perante os migrantes, estes têm de respeitar as liberdades individuais dos seus cidadãos. O direito de propriedade é fundamental em uma sociedade democrática, como tal, também o direito de liberdade de associação com estrangeiros. Neste caso, os Estados não podem impedir que os seus cidadãos convidem imigrantes para trabalhar, assim que lhes assiste o dever de regular a imigração. Resulta, então, que os Estados ao aceitarem imigrantes estabelecem critérios para autorizar a permanência e residência (entre outros) controlando, deste modo, a migração (Carens, 2013; Walzer, 2016).

Mas as restrições à imigração, com o aumento das medidas para dificultar a entrada e circulação dos estrageiros (ou seja, dos nacionais de países terceiros na UE), não são neutras em termos de equidade. Antes pelo contrário, são dispositivos coercivos, que restringem as oportunidades dos indivíduos e geram importantes desigualdade distributivas (Carens, 1992; Velasco, 2019). Neste sentido, o direito que os Estados democráticos têm em controlar as

[226] Tradução própria.

migrações é um direito qualificado, mas não absoluto, considerando que uma das premissas que apoia o argumento das *fronteiras abertas* é a necessidade de uma justiça distributiva global (Beitz, 1999; Pogge, 2005, 2010). Ou seja, o dever de assistência, segundo o *direito dos povos* de Ralws (2001).

Como fundamento essencial de uma comunidade política, a soberania tem sido utilizada como argumento político de peso para excluir potenciais migrantes. Todo o Estado tem direito legal e moral de exercer a sua soberania alegando os seus interesses nacionais, mesmo que isso signifique a restrição de entrada de migrantes necessitados e pacíficos (Miller, 2005). De facto, na *visão convencional* os Estados podem admitir a entrada de imigrantes, mas não têm essa obrigação (Carens, 1987). Contudo, na teoria ideal retiram-se algumas das razões para defender a soberania, até porque esta seria moralmente restringida pelos princípios de justiça numa sociedade global. O mesmo que Rawls (2001) argumentou em uma *sociedade dos povos,* nenhum governo pode reivindicar a soberania e violar os direitos humanos daqueles que estão sujeitos ao *direito dos povos* (Rawls, 2001).

O controlo de fronteiras levanta questões à liberdade de circulação entre os Estados, uma vez mais da perspetiva *ideal.* Ao considerar que a liberdade básica é parte de um sistema global de liberdades iguais, os indivíduos têm razões para migrar, de um Estado para outro. Isto porque, as oportunidades económicas variam de país para país, mesmo que as desigualdades sejam reduzidas pelo dever de assistência[227]. O facto, é que as migrações não sucedem apenas por motivos económicos, mas também por causas sociais, culturais ou religiosas. Se questionamos porquê os indivíduos migram internamente, as repostas são múltiplas, e esta liberdade é fundamental dentro de um Estado. Estas considerações são importantes para pensar a migração mais além das fronteiras da perspetiva da *visão convencional* (Carens, 1987; 2013).

O exercício da *posição original* para pensar as restrições à liberdade de circulação implica adotar a perspetiva dos que seriam mais penalizados pelas restrições dos controlos de fronteiras ou dos critérios de admissão, ou seja, os estrangeiros. Consequentemente, estes insistiriam que o direito a migrar fosse incluído no sistema de liberdades básicas, posto que este

[227] Carens (1987), no artigo refere um *princípio das diferenças internacional,* contudo, devido à posição de Rawls (2001), que não aceita uma distribuição internacional da riqueza, e seguindo a sua linha de pensamento, optou-se por utilizar a expressão dever de assistência.

seria essencial para a qualidade de vida destes indivíduos. Como a postula Rawls (1993), mesmo que em uma sociedade ordenada não tivesse sentido o uso do direito de migrar (o mesmo poderia acontecer com outros direitos), isso não significaria qualquer restrição do mesmo (Carens, 1987).

Uma das imposições à liberdade de circulação é o argumento da segurança e da ordem pública, principalmente quando se trata de imigrantes de sociedades onde os valores democráticos são débeis ou ausentes, existe uma perceção de ameaça. O Contratualismo em Rawls (1993) assume que uma ameaça à ordem pública não é razão suficiente para restringir o princípio das liberdades, seja esta perspetiva do ponto de vista da *teoria ideal* ou *não ideal*. O mesmo se verificaria em uma *sociedade dos povos*, pois qualquer dos povos não liberais através da adesão ao contrato, pelo exercício da *segunda posição original,* aceitariam os princípios razoáveis com os quais poderiam concordar (Rawls, 2001). Deste modo, e de acordo com o argumento de Carens (1987) a restrição das liberdades básicas apenas se pode justificar em caso de uma expectativa razoável de ameaça e, assim sendo, bastaria aplicar as medidas necessárias para preservar a segurança e a ordem publica. Por um lado, as medidas a aplicar não poderiam justificar a restrição ao direito de migrar e, por outro, numa sociedade ordenada, as migrações em massa parecem pouco provaveis.

Para desafiar a convenção tradicional, Carens (1987) veio refutar o argumento da cidadania utilizado pelos Estados, para controlar quem pertence à comunidade política. Considerou que a conceção atual de cidadania, nas democracias Ocidentais, equivale a um privilégio feudal[228], que resulta da arbitrariedade de critérios, como o local de nascimento ou ascendência. Tais privilégios restringem a liberdade, impedindo os indivíduos de circular livremente entre os Estados. Enquanto, este *status* herdado, aumenta as oportunidades de vida dos indivíduos que nascem em países desenvolvidos, condiciona as oportunidades daqueles que nascem em países mais desfavorecidos. Neste sentido, restringir a imigração com base ao local de nascimento ou paternidade decorre de contingências naturais e, como tal, são arbitrariedades do ponto de vista moral (Carens, 1988, 2013).

[228] "Citizenship in Western liberal democracies is the modern equivalent of feudal privilege—an inherited status that greatly enhances one's life chances. Like feudal birthright privileges, restrictive citizenship is hard to justify when one thinks about it closely" (Carens, 1987: 252).

Dos argumentos de Carens (1987, 2013) pode-se inferir que condicionar a entrada de imigrantes com base no critério de cidadania não é moralmente razoável, considerando que ponto de vista do Contratualismo trata-se de preservar privilégios herdados, em detrimento da procura de igualdade e da liberdade. O mesmo acontece com os estrangeiros que já se encontram dentro da comunidade, pelo que os Estados devem facilitar o acesso à cidadania como um direito moral.

Em suma, Carens (1987) considerou que os argumentos apresentados, a partir do sustento teórico do Contratualismo de Rawls (1993, 2001), desde a perspetiva ideal e não ideal fornecem considerações razoáveis a favor das *fronteiras abertas*. Apesar da teoria não ideal fornecer mais motivos para restringir a imigração, do que a teoria ideal, esses motivos são bastante limitados. Até porque, da perspetiva ideal Carens (1987) sustentou que o princípio da livre migração é parte essencial da ordem social justa, pela qual todos se devem esforçar. Inclusive, referiu que da perspetiva ideal, todo e qualquer critério de admissão é discriminatório, já que implica a inibição ou restrição para todos aqueles que não cumprem dito critério (Carens, 2013).

Os atuais processos migratórios, quando contemplados desde a perspetiva da *sociedade dos povos*, o ideal seria que todas as pessoas pudessem realizar o seu potencial como seres humanos, no país de origem e não se vissem forçadas a migrar (Carens, 1987; Rawls, 1993, 2001). Igual ao direito, tão básico, como é o de emigrar deveria ser o direito de não emigrar e poder permanecer no seu próprio país, supostamente em sociedades ordenadas e decentes (Oberman, 2011, 2016).

Como referido, a perspetiva ética do Contratualismo tem sido uma das mais difíceis de justificar. Se da perspetiva ideal, os agentes racionais tendem a concordar com os princípios de justiça, da perspetiva não ideal os argumentos para controlar a entrada de imigrantes encontram-se fundamentados na *visão convencional*, que nenhum dos Estados quer prescindir (Carens, 2013; Weber, 2015). Mas a utilização do argumento do Contratualismo das *fronteiras abertas*, para avaliar os princípios de justiça da política de asilo e migração da UE, sob a análise do discurso dos Eurodeputados portugueses e espanhóis, durante a 8ª Legislatura, foi um exercício exploratório. No entanto, necessário, dada a essência da filosofia política, como defendia Rawls

(1993, 2001) de ser *realisticamente utópica*, cuja pretensão se justifica na expansão dos limites da possibilidade prática da política, neste caso da UE.

PARTE II. INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO 3 METODOLOGIA DO ESTUDO EMPÍRICO

1. Problema de Investigação

A atual conceção política da UE assenta em conceitos convencionais e contingentes dos Estados democráticos e liberais, como a soberania, cidadania e delimitação territorial – uma visão Estado-cêntrica deve ser questionada, dada a atual dinâmica das migrações internacionais. Uma política migratória comum da UE, pela qual se regem as democracias europeias, deve identificar os benefícios para todos os interessados, colmatar as consequências negativas e, em simultâneo, adequar a gestão de um quadro normativo dos fluxos migratórios assente numa abordagem política mais realista, tendo em conta os compromissos com a comunidade internacional e os direitos fundamentais.

Este repto parte do pressuposto que todos vivemos num só mundo o que implica uma ética adequada à era global. Uma visão, segundo a qual, todos os indivíduos têm direito a igual consideração, independente da sua etnia ou religião, como forma de solucionar o problema moral da desigualdade. Partindo destes pressupostos colocou-se como pergunta da investigação: Será a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista?

2. Objetivos

Para responder à pergunta de investigação colocou-se como objetivo geral: analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, é compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista.

Como objetivos específicos:

1) Indagar se a soberania das democracias europeias é um impedimento à abertura das fronteiras, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista.
2) Conhecer se a livre circulação é um direito fundamental de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista.

3) Explorar se as restrições à livre circulação são uma ameaça à igualdade de oportunidades, entre indivíduos e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países.

3. Quadro Analítico

Sobre a perspetiva *macro* pretendeu-se analisar a problemática da abertura das fronteiras pelas democracias europeias, a nacionais de países terceiros, para isso examinou-se a questão da soberania, da livre circulação e das justas oportunidades, através dos pressupostos da teoria da Ética Contratualista. Numa abordagem de carácter *meso* analisou-se o *acquis Communautaire* das políticas migratórias da UE, como sociedade transnacional, considerando que um dos pilares de sustentação ético-jurídica como comunidade política, é a liberdade de circulação de pessoas no seu espaço. Esta análise foi relacionada com o discurso político apresentado pelos Eurodeputados (de Portugal e Espanha, como população selecionada), tendo em conta a integração das democracias na sociedade da União Europeia e a respetiva política comum de asilo e migração.

Deste modo, tomou-se como linhas orientadoras: 1) a relação da soberania, como noção tradicional de um Estado de direito *versus* a política de asilo e migração comum, resultante do desenvolvimento dos Tratados; 2) a livre circulação de pessoas, como um direito de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, assente nos direitos fundamentais da UE; 3) as restrições à livre circulação de nacionais de países terceiros como ameaça à igualdade de oportunidades, entre indivíduos e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países. Sendo os resultados obtidos analisados sob os pressupostos da Ética Contratualista.

4. Método

Investigar implica uma procura através de um conjunto de processos sistemáticos, críticos e empíricos, cujo sentido é solucionar um dado problema, de forma a aumentar o conhecimento já existente. Dependendo da posição do investigador, do problema em estudo e dos objetivos a atingir, existem várias abordagens metodológicas possíveis, originando

diferentes perspetivas de conceção da investigação. Deste modo, ao nível metodológico analisou-se os elementos essenciais e necessários ao trabalho científico, que permitiram caracterizar a investigação quanto à sua finalidade, objetivos, abordagem, método e procedimentos (Bell, 1997).

No que concerne à finalidade considerou-se esta investigação básica pura, já que se procurou aprofundar o conhecimento disponível sobre a moralidade das migrações, acrescentando novos elementos a este saber através da análise de conceitos e sistematização de ideias. Quanto ao objetivo, esta foi uma investigação exploratória, no sentido que procurou identificar a moralidade das políticas migratórias e discutir os significados da abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros no espaço da UE, ou seja, analisar a moralidade dos atuais critérios de admissão (Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014). Desta forma, tentou-se compreender a configuração social e política, específica de um contexto social, a democracia da UE e o conjunto de políticas que partilham, o *acquis communautaire*, procurando identificar e aclarar os pressupostos das restrições aos nacionais de países terceiros *versus* a liberdade de circulação. Este tipo de investigação permitiu ainda evidenciar as consequências das restrições fundamentadas em critérios de admissão, descrevendo situações reais e colocando hipóteses de como seria a abertura das fronteiras do espaço Europeu.

De acordo com o objetivo colocado optou-se por uma abordagem mista, considerando que esta ofereceu resultados mais fiáveis, devido às dificuldades encontradas com relação à amostra. A abordagem mista pode definir-se pela combinação de métodos, técnicas, abordagens, conceitos ou linguagem de pesquisa quantitativa e qualitativa em um único estudo. Neste caso, permitiu a utilização de procedimentos de recolha, análise e combinação de instrumentos e técnicas, tanto quantitativas como qualitativas, num mesmo desenho metodológico. Outra vantagem da abordagem plurimetodológica foi a interação entre resultados, que também possibilitou diferentes abordagens analíticas. Esta opção favoreceu a construção de um desenho de investigação mais sólido, possibilitando a confirmação de dados e a complementaridade dos mesmos. Tanto que, a confirmação possibilitou verificar a convergência dos resultados obtidos, e a complementaridade proporcionou determinar as vantagens e limitações de cada instrumento de recolha de dados (Castro, Kellison, Boyd, & Kopak, 2010; Johnson & Onwuebuzie, 2004; Small, 2011; Tashakkori & Teddlie, 2010; Yin, 2014).

A opção pelo enfoque qualitativo prendeu-se com o facto de não existir uma teoria específica que sustente a ética das migrações, mas sim diversas abordagens, nem dados ou instrumentos que possibilitem quantificar se uma política é mais ou menos moral. Deste modo, o trabalho do investigador teve de partir do exame do mundo social tentando desenvolver uma teoria com os dados possíveis de observar. Quanto ao método pode-se classificar esta investigação como indutiva, que depende, em tudo, do raciocínio lógico do investigador, que a partir de observações específicas e respetiva análise se propôs alcançar uma premissa geral, num dado contexto. Neste caso, primeiro, incidiu-se na análise dos fenómenos cuja finalidade foi descobrir as causas, classificando por categorias similares; segundo, comparou-se as categorizações procurando as relações existentes; e terceiro, procurou-se generalizar por analogia as relações precedentes com os resultados da amostra (Erickson, 1986; Marconi & Lakatos, 2011).

O enfoque qualitativo por vezes denominado naturalista, humanista, fenomenológico ou interpretativo, permitiu guiar a investigação por diversas áreas ou temas significativos, neste caso, a migração, fenómeno complexo e heterogêneo, com múltiplas causas e consequências, além da transversalidade científica dos seus diversos significados. Metodologicamente a abordagem qualitativa tem a vantagem de poder desenvolver perguntas e hipóteses antes, durante e depois da recolha e análise dos dados. Esta flexibilidade, vantajosa neste processo é também a sua maior complexidade. A ação indagatória moveu-se de forma dinâmica, em ambos sentidos — os factos e a sua interpretação — isto resultou em um processo circular, onde a sequência variou de acordo com as categorias analisadas (Erickson, 1986; Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014; Grinnell, 2004).

No âmbito da abordagem qualitativa optou-se por utilizar pesquisa de fontes bibliográficas científicas, tendo em conta a diversidade e qualidade: a) especializada em filosofia moral, social e política, com enfoque na Ética Contratualista de John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, John Rawls e Joseph Carens, e ainda os trabalhos de David Miller, Frederich Whelan e Michael Whalzer; b) especializada em teorias das migrações de autores, como Alejandro Portes, Joaquín Arango, João Peixoto, Stephen Castles, Hein de Haas e Mark Miller. Também, se utilizou técnicas de análise documental: c) no âmbito, das políticas de gestão dos fluxos migratórios da UE e respetivos Estados-membros, recorreu-se ao suporte

documental, de textos oficiais e publicações das diversas instituições da UE; d) além de informação estatística fidedigna (com várias décadas de recolha de dados, sobre as migrações internacionais) e análises de especialistas de organismos internacionais, como por exemplo, da European Migration Network (EMN) ou da IOM. Como instrumentos e técnicas elaborou-se um questionário, uma entrevista estruturada e, posteriormente realizou-se uma análise de conteúdo do discurso dos Eurodeputados, em sessão plenária no Parlamento Europeu.

A investigação qualitativa coloca em debate alguns problemas epistemológicos que se prende com a subjetividade e objetividade do investigador, dado que este é o principal instrumento da recolha de dados. Quanto ao grau de dependência ou consistência lógica considerou-se que os dados deviam ser revisados por diferentes investigadores, cujas interpretações sustentaram a mesma coerência. A dependência[229] envolve as tentativas do investigador para capturar as variações das observações e do desenho metodológico, evitando que a sua subjetividade ou pretensão afete a coerência e a sistematização das interpretações, precavendo-se de estabelecer conclusões antes da análise dos dados recolhidos. Outro dos critérios é a credibilidade da investigação, que se refere à captação dos significados de forma completa e profunda, que estão vinculados ao objetivo da investigação, onde o investigador deve ter a capacidade para comunicar a linguagem, os pensamentos, as emoções e perspetivas dos participantes, isentas de qualquer subjetividade do mesmo (Guba & Lincoln, 1989; Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014).

Por último, a confirmação critério vinculado à credibilidade que implica demonstrar que o investigador minimizou ou eliminou a sua preferência ou tendência dos resultados obtidos. A observação destes critérios são garante para fundamentar a validade da investigação, para isto, recorreu-se à triangulação de dados obtidos pelo questionário e análise de conteúdo do discurso dos Eurodeputados, obtida de documentos institucionais (Guba & Lincoln, 1989; Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014; Marconi & Lakatos, 2011).

---

[229] Esta pode ser classificada como interna, grau no qual diversos investigadores geram temas similares com os mesmos dados, e externa, grau em que diversos investigadores geram temas similares no mesmo ambiente e período, mas cada um recolhe os seus próprios dados. Ambos casos não são expressos por meio de um coeficiente, apenas se verifica a sistematização na recolha dos dados e a análise qualitativa (Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014).

Com o objetivo de minimizar as problemáticas da abordagem qualitativa, anteriormente descritas, e procurando maior controlo das categorias analisadas decidiu-se utilizar um questionário, como instrumento de recolha de dados, de forma a medir estatisticamente as categorias de trabalho. A abordagem quantitativa permitiu, assim, a recolha e tratamento dos dados obtidos de forma mais concreta e quantificável, o que possibilitou também diminuir a subjetividade do investigador. A objetividade do instrumento foi ainda reforçada pela estandardização da aplicação do mesmo. Além disso, a utilização do questionário procurou a validade, ao nível de conteúdo, utilizando para isso as mesmas categorias estabelecidas na literatura e analisadas qualitativamente. Dado que, existem diversos fatores que podem afetar a validade e confiabilidade do instrumento procurou-se eliminar qualquer influência por parte do investigador. Deste modo, a realização do questionário construiu-se a partir das premissas dos objetivos tendo em conta o enquadramento teórico, adequado à amostra em questão (Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014; Marconi & Lakatos, 2011).

A combinação da abordagem qualitativa e quantitativa é também entendida como uma estratégia de triangulação metodológica, já que a partir da toma de múltiplas referências permite alcançar em cada categoria uma convergência. Cada vez mais se destaca a importância de uma abordagem plurimetodológica como estratégia eficaz para clarificar os fenómenos, quer em termos da sua extensão, quer em termos do seu significado. Neste sentido, e dado a vertente exploratória da investigação considerou-se relevante proceder à utilização de vários instrumentos (Castro, Kellison, Boyd, & Kopak, 2010; Tashakkori & Teddlie, 2010).

4.1 Participantes

A população foi selecionada por conveniência, setenta e cinco Eurodeputados, dos quais vinte e um eram portugueses e cinquenta e quatro eram espanhóis. De acordo com a divisão por grupos parlamentares: vinte e seis representavam o Grupo Parlamentar Partido Popular Europeu (PPE) — oito portugueses e dezoito espanhóis; vinte e dois representavam o Grupo Parlamentar da Aliança Progressiva dos Socialistas e Democratas (S&D) — oito portugueses e catorze espanhóis; nove representavam o Grupo Parlamentar da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE) — um português e oito espanhóis; catorze representavam o Grupo Parlamentar

da Esquerda Unitária Europeia - Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL) — quatro portugueses e dez espanhóis; e quatro espanhóis representavam o Grupo Parlamentar Verdes/Aliança Livre Europeia (VERDES/ALE). Os Eurodeputados portugueses estavam compostos por seis mulheres e quinze homens e os Eurodeputados espanhóis por vinte e seis mulheres e vinte e oito homens.

Com relação ao questionário apenas onze Eurodeputados responderam, cuja distribuição por nacionalidades representou: cinco do PPE — dois portugueses e três espanhóis; três da S&D — um português e dois espanhóis; dois da ALDE — um português e um espanhol; e um português da GUE/NGL. Da amostra do questionário duas eram mulheres e nove eram homens. No que diz respeito à entrevista, apenas um Eurodeputado respondeu, de nacionalidade espanhola. Quando à análise de conteúdo do discurso dos Eurodeputados em sessão plenária foram utilizadas as participações de sessenta e seis Eurodeputados, já que nove não tiveram qualquer participação (dois portugueses e sete espanhóis).

4.2 Instrumentos

4.2.1 Questionário

O questionário tinha como objetivo conhecer a opinião dos Eurodeputados sobre os limites morais da União Europeia e, como tal, das democracias europeias em relação à liberdade de circulação de cidadãos de países terceiros, no espaço europeu. O instrumento foi composto por alguns dados sociodemográficos, vinte e duas afirmações e uma pergunta aberta, relacionadas com as categorias a medir e congruentes com os objetivos colocados. Estas foram realizadas nos dois idiomas, português e espanhol (Brace, 2013; Chasteauneuf, 2010; Fowler, 2014).

Nos dados sociodemográficos solicitou-se a idade, com opção de resposta parametrizada — (18-25); (26-36); (36-45); (46-55); (56-65); e mais de 65; o sexo, com opção de resposta parametrizada — (M) masculino; (F) feminino; o grau académico, com opção de resposta parametrizada — licenciatura, mestrado, doutoramento, outro; o curso; o partido, o grupo político; e o número de legislaturas, com opção de resposta parametrizada — uma; duas; três;

mais de quatro. Quanto às vinte duas afirmações, estas foram elaboradas com base nos objetivos da investigação, já que se procurou conhecer a opinião dos Eurodeputados sobre a relação da soberania como noção tradicional de um Estado de direito *versus* a política de asilo e migração comum da UE, resultante do processo de integração. Incidiram, ainda, sobre a livre circulação de pessoas, como um direito de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, assente nos direitos fundamentais da UE. Também, se procurou indagar sobre as restrições à livre circulação de nacionais de países terceiros como ameaça à igualdade de oportunidades entre indivíduos e a cooperação e desenvolvimento da UE com países terceiros emissores de migrantes (Anexo I. Questionário para Eurodeputados Portugueses e Anexo II. Questionário para Eurodeputados Espanhóis).

Deste modo, decidiu-se colocar vinte e duas afirmações, cujo objetivo era conhecer a opinião dos Eurodeputados, utilizando para isso uma escala de Likert, que assumiu cinco posições: 1) Totalmente de acordo; 2) De acordo 3) Nem concordo, nem discordo; 4) Em desacordo 5) Totalmente em desacordo. A utilização de um questionário com afirmações, cuja possibilidade de resposta está determinada por uma escala, requer menos esforço por parte dos inquiridos, considerando que não têm de verbalizar ou escrever a sua opinião, mas sim selecionar a resposta que representa a sua opinião. Esta opção permitiu reduzir a ambiguidade das respostas e favoreceu a comparação entre as mesmas, o que facilita a codificação e análise. Este tipo de instrumento facilita a resposta, exigindo menos tempo e, conjuntamente com envio por correio eletrónico, favorece a obtenção de um maior número de respostas (Burnett, 2009).

Por fim, colocou-se uma pergunta aberta para conhecer os desafios futuros da política migratória da UE. De facto, as perguntas abertas proporcionam uma maior informação e são muito úteis, principalmente, quando não existe informação sobre as possíveis respostas dos indivíduos ou para aprofundar a opinião dos inquiridos. No entanto, também são mais difíceis de codificar, classificar e analisar (Phillips, Phillips & Aaron, 2013).

4.2.2 Entrevista

Para colmatar as desvantagens que coloca a utilização de um questionário, já que nenhuma das categorias descreve com exatidão o que pensa cada indivíduo, optou-se por utilizar

uma entrevista. Este instrumento proporciona a interação entre duas pessoas, na qual o entrevistador tem como objetivo a obtenção de informação por parte do entrevistado — crenças, valores, opiniões ou atitudes — dados subjetivos que de outra forma não são possíveis de obter. A elaboração da entrevista foi uma das etapas mais importantes da investigação e considerou-se alguns propósitos: desde o planeamento da entrevista, que deve focar o objetivo desejado; a escolha dos entrevistados, que devem ter conhecimentos no âmbito do objeto investigado; a disponibilidade dos entrevistados; as condições favoráveis, que eticamente se consiga garantir a confidencialidade; e a preparação do roteiro com as questões que se quer ver respondidas (Haguete, 1997; Lalanda, 1998; Marconi & Lakatos, 2011; Vinuesa, 2005).

Neste âmbito, optou-se pela entrevista estruturada com oito preguntas abertas, o que permitia obter o maior número de informação possível sobre alguns dos conceitos e categorias. As perguntas abertas incidiram sobre três dimensões: ética, política de asilo e migração comum e democracia, relacionadas as categorias de análise — soberania, livre circulação, direitos fundamentais, igualdade, oportunidades e desenvolvimento (Anexo III. Guião para entrevista em português e Anexo IV. Guião para entrevista em castelhano). A população da amostra foram os vinte e um Eurodeputados portugueses e os cinquenta e quatro Eurodeputados espanhóis do Parlamento Europeu. Uma das vantagens da entrevista é que permite respostas mais espontâneas e maior liberdade dos entrevistados, além se poder controlar a duração ou aprofundar certos temas (Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014; Marconi & Lakatos, 2011; Patton, 1990).

Devido à especificidade da nossa amostra tornou-se relevante que a entrevista fosse elaborada em português e espanhol. Considerou-se, no entanto, que no processo de tradução do espanhol se poderia perder ou invalidar alguns significados (uma pequena percentagem). Contudo, para minimizar este efeito pretendia-se utilizar um software que possibilitasse uma análise qualitativa dos significados (Hernández, Fernández, & Del Pilar, 2014).

Porém, as limitações que se colocaram ao entrevistador, por questões geográficas, levou, primeiro, à opção da realização da entrevista por Skype ou outra aplicação (se solicitado pelo entrevistado), segundo, à realização da entrevista escrita pelo próprio entrevistado. Estas limitações resultantes da impossibilidade de contactar diretamente com a população objeto, condicionou a investigação, tanto na recolha de informação, como no número de participantes, dado que apenas um participante respondeu à entrevista.

4.2.3 Análise de Conteúdo do Discurso dos Eurodeputados em Sessão Plenária

Devido ao baixo número de participantes no questionário e na entrevista decidiu-se realizar uma análise de conteúdo das participações dos setenta e cinco Eurodeputados em sessão plenária, da 8ª Legislatura, que compreendia o período de 2014 a 2019. Neste sentido, recorreu-se à página oficial dos Deputados do Parlamento Europeu, *Principais atividades parlamentares* selecionando a opção de *Contributos para os debates em sessão plenária,* que contêm as intervenções dos Eurodeputados em sessão plenária e declarações escritas relativas aos debates em sessão plenária de acordo com o nº 1º do Art.º 194º, do Regimento da 8ª Legislatura. Estas declarações são redigidas integralmente dos debates de cada sessão, sendo que todas as intervenções orais aparecem na língua oficial original (Parlamento Europeu, 2019).

Neste sentido, entendeu-se que estes documentos são produto da institucionalização do nosso objeto de estudo e, como tal, material empírico para análise de conteúdo. O facto, é que a análise de conteúdo permite a aplicação de procedimentos de decomposição de textos para poder codificar em uma matriz de dados, que se perfila como um corpo de técnicas com uma entidade própria e possibilita a realização de relações com as diferentes categorias (Corbetta, 2007; Gibbs, 2007; Saldaña, 2009). A procura foi realizada de forma individual, por cada Eurodeputado, através das palavras-chave: migração; migrante; asilo; refugiados; *crise migratória*; e Schengen. Foram obtidos cinquenta e cinco documentos, onde se apurou a participação de sessenta e seis Eurodeputados em sessão parlamentária, tendo-se recolhido um total mil duzentas e quarenta e quatro participações dos Eurodeputados, das quais trezentas e sessenta e três foram de Eurodeputados portugueses e oitocentas e oitenta e uma de Eurodeputados espanhóis, nove dos participantes não se obteve qualquer dado.

Obtidas todas as participações procedeu-se à codificação para realizar uma análise do conteúdo do discurso dos sessenta e seis Eurodeputados, em sessão plenária da 8ª Legislatura, utilizando para isso um programa de análise qualitativa assistido por computador[230], Atlas. Ti versão 7. Esta ferramenta desenvolvida pela Universidade Técnica de Berlin por Thomas Muhr, têm por base a *Grounded Theory,* permitindo codificar informação; categorizar de forma

[230] *Computer-assisted qualitative data analysis software*, CAQDAS.

objetiva e sistemática; estruturar ou criar uma ou mais redes de relações ou diagramas, mapas mentais ou mapas conceptuais entre categorias; e estruturar resultados ou teorização, como foi o caso (Glaser & Strauss, 1967; Strauss & Corbin, 1990).

Tanto que a análise de conteúdo através da codificação do Atlas. Ti, como técnica, possibilitou a identificação, organização e análise detalhada dos dados, de forma transversal. O que proporcionou padrões a partir da cuidadosa leitura e releitura da informação recolhida, para assim, poder inferir os resultados que propiciaram uma adequada compreensão e interpretação das categorias e por categorias de *famílias*.

Primeiro, codificou-se o discurso de cada Eurodeputado, por categorias de *famílias*: nacionalidade e grupo parlamentar, o que permitiu gerar categorias temáticas e, assim, gerar redes de relações entre as demais categorias de *famílias* analisadas. Posteriormente, recorreu-se a uma primeira leitura dos conteúdos tendo sido utilizadas as categorias de acordo com os objetivos estipulados (e também definidas para o questionário e entrevista), que incidiram sobre quatro dimensões: os princípios éticos, gerou-se as categorias de dignidade humana, solidariedade e moral; de forma a poder conceber mapas conceptuais entre as diferentes categorias, considerou-se as premissas dos objetivos específicos e gerou-se as respetivas categorias. As codificações realizadas permitiram extrair conceitos, princípios, relações e significados para responder à pergunta de investigação.

Este tipo de análise permite, ainda, identificar as inúmeras referências cruzadas entre as diferentes categorias, o que facilitou a vinculação de conceitos e opiniões dos Eurodeputados e posterior comparação entre categorias e por categorias de *famílias*. O tratamento e análise dos dados obtidos através de *outputs* do programa Atlas.Ti conformou maior rigor ao significado dos resultados, para sustentar os critérios e o rigor de uma investigação qualitativa (Gibbs, 2007; Glaser & Strauss, 1967; Saldaña, 2009; Strauss & Corbin, 1990).

4.3 Procedimento

Quanto ao procedimento de aplicação dos questionários, e respetiva comunicação, foram realizadas através de correio eletrónico e aplicação de Google Formulários, em português e espanhol. Esta opção prendeu-se, em primeiro lugar e como já mencionado, com o facto de o

investigador não poder ter acesso direto aos participantes, mas também devido à facilidade de utilizar os formulários digitais (permitem manter o anonimato), poder ser respondido no momento mais adequado e o facto de gerarem *outputs* em formato digital (Dillman, 2007).

No que diz respeito ao questionário, no primeiro contacto solicitou-se a colaboração dos Senhores Eurodeputados para participar na investigação, com o título "Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma análise sob a perspetiva da Ética Contratualista à abertura das fronteiras", tendo sido mencionado o objetivo da mesma. Procedeu-se à identificação do investigador, como doutorando de Relações Interculturais da Universidade Aberta e dos respetivos orientadores de tese (Anexo V. E-mail de Pedido de Colaboração em Português e Anexo VI. E-mail de Pedido de Colaboração em Castelhano). De seguida, informou-se sobre o instrumento de recolha de dados e o objetivo do mesmo, solicitando a aceitação do Termo de Consentimento Informado (Anexo VII. Termo de Consentimento Informado em Português e Anexo VIII. Termo de Consentimento Informado em Castelhano).

Para aceitar o Termo de Consentimento Informado, o participante acedia à aplicação do Google Formulários, de seguida recebia instruções sobre o objetivo do questionário, do procedimento de resposta e tempo previsto, além da menção da importância do contributo para a investigação e respetivo agradecimento. Após o preenchimento do questionário, surgia uma mensagem a solicitar uma entrevista, com o objetivo de desenvolver o tema da investigação, com opção de resposta, sim e não (Anexo IX. Convite para Entrevista em Português e Anexo X. Convite para Entrevista em Castelhano).

Quanto ao procedimento de análise do discurso dos Eurodeputados em sessão plenária, no Parlamento Europeu e de acordo com o objetivo da investigação, realizou-se a procura por palavras-chave: migração; migrante; asilo; refugiados; *crise migratória*; e Schengen e procedeu-se à codificação do discurso e, posterior análise.

4.4 Considerações Éticas

As questões éticas desta investigação sustentaram-se na Norma da "American Psychological Association" (APA, 2010), também utilizada como Norma de referência. Aquando da aplicação do questionário solicitou-se a aceitação do Termo de Consentimento

Informado (Anexo VII. e Anexo VIII.) tendo os participantes recebido a devida informação. Neste sentido, proporcionou-se a explicação do objetivo da investigação, a população destinatária do questionário, sobre a utilização dos dados e a possibilidade de os participantes poderem desistir ou interromper a sua colaboração em qualquer momento. Quanto à utilização dos dados recolhidos, os participantes foram informados que a sua identificação seria mantida em anonimato e que estes seriam utilizados exclusivamente para fins académicos (elaboração da tese, defesa pública da mesma e divulgação em publicações ou eventos de carácter científico, nacionais e internacionais).

Considerou-se que o facto de informar o inquirido do objetivo da recolha dos dados e garantir o seu anonimato, proporcionou maior liberdade de resposta, entendida neste caso como independente de qualquer influência ou controlo por parte do investigador, registando desse modo a intencionalidade de cada participante. Desta forma, respeita-se a convicção ética de que os participantes foram tratados como agentes autónomos, que controlaram as suas respostas e que as proporcionaram de acordo com a sua vontade (Almeida, 2013).

4.5 Conflito de Interesses

O investigador manifesta não existir qualquer conflito de interesses, seja de caracter pessoal ou académico. Acresce mencionar que esta investigação não foi financiada por nenhuma instituição de carácter político.

CAPÍTULO 4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

1. Resultados do Questionário e Correlações

Os dados obtidos através do questionário (Anexo I. e Anexo II.) composto por dados sociodemográficos, 22 afirmações cujas respostas assumiam cinco posições de acordo com a escala de Likert (1 a 5) e uma pergunta aberta, que tinha como objetivo conhecer as opiniões dos Eurodeputados da 8ª Legislatura — sobre os limites morais da União Europeia e, como tal, das democracias europeias, em relação à liberdade de circulação de cidadãos de países terceiros, no espaço europeu, e circunstâncias de igualdade. De seguida, apresentam-se os resultados obtidos, apesar destes não terem expressividade estatística, devido ao baixo nível de participação.

Tabela 4.1. Total do número de Eurodeputados por nacionalidade, representados nos Grupos Parlamentares.

Eurodeputados				
Total	Portugal	Espanha	Grupos Parlamentares	
26	8	18	PPE	Partido Popular Europeu
22	8	14	S&D	Aliança Progressiva dos Socialistas e Democratas
9	1	8	ALDE	Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa
14	4	10	GUE/NGL	Esquerda Unitária Europeia - Esquerda Nórdica Verde
4	0	4	VERDES/ALE	Verdes/Aliança Livre Europeia
75	21	54		

De um total de setenta e cinco Eurodeputados, vinte e um portugueses e cinquenta e quatro espanhóis (Tabela 4.1), apenas onze Eurodeputados responderam, seis espanhóis e cinco portugueses, dos quais cinco representavam o Grupo Parlamentar do PPE, três o Grupo

Parlamentar da S&D, um o Grupo Parlamentar da ALDE e um o Grupo Parlamentar da GUE/NGL (Tabela 4.2).

Tabela 4.2. Participantes por Nacionalidade e Grupo Parlamentar.

		Grupo Parlamentar				
		PPE	S&D	ALDE	GUE/ NGL	Total
Nacionalidade	ESP	3	2	1	0	6
	PT	2	1	1	1	5
Total		5	3	2	1	11

Dos onze participantes, nove eram homens e dois mulheres, com idades compreendidas entre 36 e 45 anos, um Eurodeputado; entre 46 e 55 anos, três Eurodeputados; entre 56 e 65 anos, três Eurodeputados; e com mais de 65 anos, quatro Eurodeputados. Quanto ao grau académico, quatro tinham o doutoramento, um o mestrado e seis a licenciatura. Com relação às áreas académicas, cinco estudaram no âmbito da ciência política e direito, quatro gestão e economia e dois humanidades.

Tabela 4.3. Percentagem de respostas por Grupo Parlamentar.

Total Eurodeputados	Grupo Parlamentar	Nº de Respostas	%
26	PPE	5	19.2
22	S&D	3	13.6
9	ALDE	2	22.2
14	GUE/NGL	1	7.1
4	VERDES/ALE	0	0
75		11	14.7

Quanto à percentagem de respostas por Grupo Parlamentar, o PPE representava 19.2%, a S&D 13.6%, a ALDE 22.2% e a GUE/NGL 7.1%, sendo a percentagem total de 14.7% de respostas (Tabela 4.3).

A análise dos resultados de cada uma das afirmações do Questionário remeteu-se para a sessão de Anexos (XI até XXXIII). Apesar do diminuto número de participantes foi possível medir a intensidade da relação entre variáveis ordinais, através do Coeficiente de Correlação *de Spearman-ρ*[231]*,* cujas correlações se apresentam, conforme os objetivos estabelecidos.

1.1 Correlações das Afirmações do Objetivo Geral

Em concordância com o objetivo geral — analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, é compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista — foram estabelecidos dois grupos de afirmações, o primeiro, com três afirmações, sobre os princípios de justiça da UE (Tabela 4.4) e o segundo, com três afirmações, sobre os princípios de justiça desde a perspetiva ideal (Tabela 4.6).

Tabela 4.4. Princípios de Justiça da UE.

Afirmações	
1)	Os fundamentos da União Europeia sustentam-se em normas que presidem à constituição de uma sociedade moral.
2)	A União Europeia apresenta-se como uma potência normativa fundamentada em valores, como os da solidariedade e de reciprocidade.
3)	A União Europeia tem como função proteger os direitos fundamentais da pessoa humana, nomeadamente, os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.

Tabela 4.5. Correlações sobre os Princípios de Justiça da UE.

		Afirmação 1)
Afirmação 3)	Coeficiente	.646*
	sig	0.032

*. A correlação é significativa no nível 0.50 (bilateral).

**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

[231] Este varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo estiver destes extremos, maior será a associação entre as variáveis. O sinal negativo da correlação significa que as variáveis variam em sentido contrário, isto é, as categorias mais elevadas de uma variável estão associadas a categorias mais baixas da outra variável.

Neste primeiro grupo apenas foi possível encontrar uma correlação (p= 0.032, rho=0.646) entre a afirmação 1) e 3) (Tabela 4.5).

Tabela 4.6. Princípios de Justiça desde a Perspetiva Ideal.

Afirmações	
19)	Os princípios de justiça devem ser aplicados apenas aos indivíduos que estão dentro da mesma comunidade política.
21)	Os princípios indivisíveis e universais da dignidade da pessoa humana — direitos, liberdades e igualdade — têm por base os princípios democráticos.
22)	As restrições à livre circulação de cidadãos de países terceiros são incompatíveis com os direitos fundamentais da democracia (onde se inclui a liberdade e a igualdade moral de todas as pessoas humanas).

No segundo grupo, as afirmações não apresentaram nenhuma correlação significativa entre elas, nem foi possível verificar qualquer correlação significativa com o primeiro grupo.

1.2 Correlações das Afirmações do Primeiro Objetivo Específico

De acordo com o primeiro objetivo específico — indagar se a soberania das democracias europeias é um impedimento à abertura das fronteiras, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista — foram estabelecidos dois grupos de afirmações. O primeiro, com duas afirmações, referia-se ao papel que a UE desempenha com relação à migração (Tabela 4.7). O segundo grupo, com quatro afirmações, sobre a posição dos Estados-membros quanto à migração (Tabela 4.9).

Tabela 4.7. A Posição da UE quanto à Migração.

Afirmações	
4)	A União Europeia desempenha um papel crucial como agente de promoção, regulação e controlo das migrações no seu espaço comum.
5)	A União Europeia tem suficiente liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros.

Tabela 4.8. Correlações sobre a Posição da UE quanto à Migração.

		Afirmação 5)
Afirmação 4)	Coeficiente	.693*
	sig	0.018

*. A correlação é significativa no nível 0.50 (bilateral).
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Quanto a este grupo foi possível encontrar uma correlação significativa de (p=0.018, rho=0.693) entre a afirmação 4) e 5) (Tabela 4.8).

Tabela 4.9. A Posição dos Estados-membros quanto à Migração.

Afirmações	
7)	Os Estados-membros desempenham um papel crucial como agentes de promoção, regulação e controlo das migrações.
8)	Os Estados-membros têm total liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros.
9)	Os Estados-membros apenas têm obrigações morais para com aqueles que estão dentro da sua comunidade política.
10)	A estrutura do contrato Europeu limita a soberania política dos Estados-membros em relação à política de migração.

Tabela 4.10. Correlações sobre a Posição dos Estados-membros quanto à Migração.

		Afirmação 10)
Afirmação 8)	Coeficiente	-.704*
	sig	0.016

*. A correlação é significativa no nível 0.50 (bilateral).
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

No que diz respeito a este grupo apenas foi possível encontrar uma correlação (p=0.0016, rho= - 0.704) entre a afirmação 8) e 10) (Tabela 4.10).

1.3 Correlações das Afirmações do Segundo Objetivo Específico

No que concerne ao segundo objetivo específico — conhecer se a livre circulação é um direito fundamental de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista — estabeleceu-se um grupo de cinco afirmações sobre a liberdade de circulação (Tabela 4.11).

Tabela 4.11. A Liberdade de Circulação.

Afirmações	
6)	A União Europeia tem obrigações morais para com os cidadãos de países terceiros.
11)	A liberdade de circulação é um dos pilares de sustentação ético-política do contrato europeu.
12)	Os cidadãos de países terceiros têm a mesma igualdade moral que os demais cidadãos europeus.
13)	Os Estados-membros têm obrigação moral de respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos de países terceiros.
14)	A liberdade de circulação é um direito fundamental, que todos os indivíduos partilham.

Neste conjunto de cinco afirmações foi possível encontrar diversas correlações significativas, que se apresentam de seguida:

Tabela 4.12. Correlações sobre as Obrigações Morais da UE.

		Afirmação 12)	Afirmação 14)
Afirmação 6)	Coeficiente	.725*	.620*
	sig	0.012	0.042

*. A correlação é significativa no nível 0.50 (bilateral).

**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Verificou-se uma correlação (p=0.012, rho=0.725) entre a afirmação 6) e 12); e uma correlação (p=0.042, rho= 0.620) entre a afirmação 6) e 14) (Tabela 4.12).

Tabela 4.13. Correlações sobre a Igualdade Moral.

		Afirmação 13)	Afirmação 14)
Afirmação 12)	Coeficiente	.824**	.780**
	sig	0.002	0.005

*. A correlação é significativa no nível 0.50 (bilateral).
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Verificou-se uma correlação (*p*=0.002, rho=0.824) entre a afirmação 12) e 13); e uma correlação (*p*=0.005, rho=0.780) entre a afirmação 12) e 14) (Tabela 4.13).

Tabela 4.14. Correlações sobre a Liberdade de Circulação.

		Afirmação 11)	Afirmação 12)
Afirmação 14)	Coeficiente	.669*	.780**
	sig	0.024	0.005

*. A correlação é significativa no nível 0.50 (bilateral).
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Verificou-se uma correlação significativa de (p=0.024, rho=0.669) entre a afirmação 14) e 11) (Tabela 4.14) e a correlação (*p*=0.005, rho=0.780) entre a afirmação 14) e 12), como já mencionada na Tabela 4.13.

1.4 Correlações das Afirmações do Terceiro Objetivo Específico

No que diz respeito ao terceiro objetivo específico — explorar se as restrições à livre circulação são uma ameaça à igualdade de oportunidades, entre indivíduos e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países — estabeleceu-se um grupo de cinco afirmações sobre a igualdade de oportunidades dos cidadãos de países terceiros e as respetivas contribuições para o desenvolvimento (Tabela 4.15).

Tabela 4.15. A Igualdade de Oportunidades.

Afirmações	
15)	A igualdade como direito fundamental tem a função de preencher uma das condições de validade do contrato, a eliminação de qualquer assimetria.
16)	Os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade receptora.
17)	Os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade de origem.
18)	Os migrantes contribuem mais para o sistema contributivo que usufruem de benefícios sociais.

20)	A União Europeia tem obrigação moral de admitir migrantes como resposta às injustiças globais.

Estas afirmações não apresentaram qualquer correlação significativa entre elas, inclusive a afirmação 20) não revelou qualquer correlação com outras afirmações do questionário.

2. Resultado da Entrevista

Como mencionado apenas foi possível obter uma entrevista de uma Eurodeputada espanhola do ALDE (E.1). No entanto, devido à objetividade das respostas decidiu-se mencionar partes da entrevista, dado que esta revelou um discurso em conformidade com as categorias extraídas dos outros dois instrumentos.

No que concerne à primeira pergunta, a entrevistada considerou que os direitos fundamentais correspondem:

> "desgraciadamente [...] a los ciudadanos de cada Estado y, algunos de ellos, a los residentes. Y es que, a diferencia de la moral, que se ocupa del universo de las personas (pues todos los seres humanos son sujetos morales), la política y el derecho se ocupa de un universo restringido, el acotado por las fronteras dentro de las cuales el Gobierno de un Estado puede ejecutar con legitimidad el ordenamiento jurídico que debe acatar la ciudadanía." (E.1).

Apesar dos Estados e da UE terem assumido as normas do Direito Humanitário "como propias, [...] no parece que estemos cumpliendo con este derecho positivo." (E.1), principalmente, pelos Estados-membros que não têm fronteiras externas e que bloqueiam a implementação do SECA, "que reparta la carga de acogida de refugiados e inmigrantes entre todos" (E.1).

Quanto à segunda pergunta, sobre a liberdade de circulação e a Convenção de Dublim a entrevistada referiu que a UE enfrentava uma contradição "de haber abierto las fronteras entre los EEMM (el espacio Schengen) sin tener una política clara en defensa de las fronteras europeas comunes." (E.1). Perante a falta de confiança entre os Estados-membros, em matéria de controle das fronteiras "Shengen no sobrevivirá" (E.1). A entrevistada considerou que todos os Estados deviam compreender que as suas fronteiras estão mais distantes que as tradicionais e que "Debemos asumir que hemos perdido soberanía frente a Europa para ganar mucho más poder,

es decir, una soberanía real mayor" (E.1). Criticou o atual sistema de Dublim, mencionando que não se pode abrir as fronteiras e ao mesmo tempo reter os imigrantes no país de entrada e recepção, para evitar movimentos secundários, "La solución realista es armonizar las condiciones socio-laborales a través de la Unión Europea. Ese es el reto, en general, para que una ciudadanía europea sea viable." (E.1).

No que diz respeito à terceira pergunta, a entrevistada defendeu:

> "que hay que cumplir con la ley. Y eso implica acoger a quienes tengan el estatus de refugiado y garantizarles sus derechos en condiciones dignas. Y creo que, para evitar agravios, esto debe ser una política de la UE, no de los Estados miembros. Dejar que unos pocos carguen con todo sólo ha servido para alimentar a los nacional-populistas de derechas en esos países." (E.1).

Relativamente, à quarta pergunta sobre o argumento das *fronteiras abertas* e a obrigação moral de admitir imigrantes como resposta às injustiças globais, a entrevistada aludiu que:

> "El derecho positivo depende del monopolio de la violencia legítima; es decir, requiere de un Estado viable y una ciudadanía más o menos cohesionada que esté dispuesta a acatar la ley. [...] Un Estado, para seguir siendo democrático, necesita una cultura política liberal, una ciudadanía integrada y socializada a poder ser en una misma lengua política. La paz social requiere de cierta igualdad social, de pluralismo, de confianza mutua. [...] Y ningún Estado debe bloquear la entrada a quienes vienen a buscarse la vida (y a crear riqueza en el Estado de acogida) ni a quienes huyen de un serio peligro. [...] Pero el único freno razonable a la inmigración, a la que no se le deben nunca poner frenos arbitrarios, es la garantía de estabilidad en la sociedad de acogida." (E.1).

A quinta pregunta, que incidiu em saber se restrições à imigração são compatíveis com os princípios democráticos, ou seja, com os direitos fundamentais, a entrevistada respondeu:

> "Sin duda, es incompatible con una perspectiva moral y deontológica: si toda persona (por autónoma) es igual a las demás, no hay ninguna buena razón para poner una frontera que, ya antes de nacer, separe a las pobres de los recursos de los ricos. Esto es un desgarro, es injusto, y creo que debe ser siempre nuestra guía para la acción. Pero cuando se baja al campo del derecho y de la política (o a la ética de la responsabilidad, si se quiere), cuando esos derechos deben realmente dotarse de contenido aparece la necesidad de un Estado, de una ciudadanía, de una democracia y de unas condiciones que van mucho más allá de la abstracción moral." (E.1)

Quanto à sexta pergunta, sobre as possíveis políticas de cooperação para o desenvolvimento, que pode implementar a UE no sentido de promover iguais oportunidades, a entrevistada mencionou:

> "que hay buscar soluciones [...] mediante el Derecho internacional, hay que construir el cosmopolitismo usando el poder y la estabilidad política que ya garantizan los Estados. En este sentido, la UE debe primero integrarse para no quebrarse (cosa que ahora está en entredicho) y para convertirse ser un agente político

> internacionalmente poderoso y creíble. Para conseguirlo tenemos que querer ser mucho más que un gigante comercial. Ainda evidenciou tratar de asegurar la viabilidad de las democracias en la mayoría de países posibles, debemos ayudar a los países en desarrollo [...] debemos firmar acuerdos comerciales con cláusulas que garanticen los derechos fundamentales de la población, etc." (E.1)

Em relação à sétima pergunta, de saber se a UE enfrentava uma *crise migratória* ou uma crise de gestão de política migratória e, como esta "crise" colocava em causa o projeto europeu e as democracias europeias, a entrevistada considerou que após a guerra da Síria a UE enfrentou:

> "una crisis migratoria real, a lo que se añadía el miedo [...] Y a esta crisis se añadió una crisis de gestión [...] Desgraciadamente, aunque hemos avanzado mucho en la protección de las fronteras, todavía no hay una política de inmigración común. Esta mala reacción cuestiona el proyecto europeo en dos sentidos: si los Estados no colaboran en una gestión común (lo que implica también mayor cesión de soberanía) de las fronteras y de la inmigración, aumentarán las desconfianzas y los recelos entre Estados y, además, subirán electoralmente los partidos nacional-populistas que aprovechan la circunstancia para azuzar el miedo de los ciudadanos frente a las incertidumbres propias de nuestra época." (E.1).

Por último, quanto aos desafios futuros que enfrentava a UE devido aos fluxos migratórios, a oitava pergunta, a entrevistada referiu que são muitos e deixou várias sugestões:

> "para garantizar que se acoge a los refugiados que realmente lo necesitan, habría que lograr una lista común de "países de origen seguros", algo que la Comisión ya está intentando [...] unificar los criterios con que se concede el asilo, algo que puede lograrse por dos vías complementarias: una mayor precisión en las normas comunitarias respecto a quién tiene derecho a recibir asilo en la UE y la formación de tribunales comunitarios de asilo. [...] todo lo que sea integración europea y, en concreto, refuerzo de la política exterior de la UE aumentaría nuestra capacidad política real para influir en la estabilización de terceros Estados." (E.1).

3. Resultados da Análise de Conteúdo do Discurso

Como mencionado no Procedimento, a recolha das participações dos Eurodeputados portugueses e espanhóis foi realizada de forma individual e em grupo, através das palavras-chave: migração; migrante; asilo; refugiados; *crise migratória*; e Schengen. Deste modo, obteve-se cinquenta e cinco documentos ao longo da 8ª Legislatura, tendo sido apurada a participação de sessenta e seis Eurodeputados, com um total 1.244 intervenções, das quais 363 foram de Eurodeputados portugueses e 881 de Eurodeputados espanhóis, de nove participantes não se obteve qualquer dado (três do Grupo ALDE, um do Grupo S&D, quatro do Grupo do PPE e um do Grupo Verdes/ALE).

Os dados obtidos foram registados em ficheiros do *Word* por cada Eurodeputado e introduzidos no *Atlas.ti* versão 7, de seguida foram criadas famílias de códigos, de acordo à nacionalidade e Grupo Parlamentar (apenas se fizeram representar cinco grupos). Procedeu-se à leitura e categorização do discurso de cada um dos participantes, tendo sido geradas 70 categorias (Tabela 4.16).

Tabela 4.16. Lista de Categorias.

Categorias		
Ação externa	Espanha	Pacto
ACNUR ONG	Eurodac	Pobreza
Afeganistão	Eurojust	Política AMC***
África	Europol	Portugal
AEM*	E.D. Xenofobia	Quotas
Ajuda humanitária	Financiamento	Readmissão
Alemanha	Fronteiras	Realojamento
Áustria	FRONTEX	Recolocação
Bósnia-Herzegovina	Fundo de A. Migração	Refugiados
Bulgária	GEAA	Reino Unido
Carta DH	Grécia	Retorno
Convénio de Istambul	Grupos Vulneráveis	Roménia
Coop. Internacional	Hungria	Schengen
Crianças	Integração	Segurança
Crise humanitária	irregular	Soberania
Croácia	Itália	Solidariedade
Democracia	LIBE	Suíça
Demografia	Liberdade	Terrorismo
Desenvolvimento	Líbia	Tráfico
Dignidade	Livre circulação	Tratados UE
DIP/D UE	Malta	Turquia
Direitos humanos	Mediterrâneo	Vistos Gold
Dublim	Moral	
Eslováquia	NPT**	

*Agência Europeia de Migração

**Nacionais de países terceiros

*** Política de asilo e migração comum

Destas 70 categorias verificaram-se 2.396 ocorrências nas participações analisadas individualmente e por Grupo: 552 do Grupo Parlamentar da GUE/NGL, 169 do Grupo Parlamentar da ALDE, 960 do Grupo Parlamentar da S&D, 638 do Grupo Parlamentar do PPE e 77 do Grupo Parlamentar VERDES/ALE. Em termos percentuais, o Grupo Parlamentar da S&D teve o maior número de ocorrências, o que representou 40.07%, seguido do Grupo Parlamentar do PPE, com 26.63%, do Grupo Parlamentar da GUE/NGL, com 23.04%, do Grupo Parlamentar da ALDE, com 7.05% e do Grupo Parlamentar da VERDES/ALE, com 3.21% (Tabela 4.17).

Tabela 4.17. Total de Ocorrências por Grupo Parlamentar.

	GUE/NGL	ALDE	S&D	PPE	VERDES/ ALE	Total
Ocorrências Totais	552	169	960	638	77	2.396
Percentagem (%)	23.04	7.05	40.07	26.63	3.21	100

Quando analisadas as categorias, por número de ocorrências, verificou-se que as dez primeiras foram: Política AMC (asilo e migração comum) com 222, Mediterrâneo com 136, Crise humanitária com 99, Refugiados com 98, Schengen com 93, Direitos humanos com 88, Fronteiras com 85, Solidariedade com 84, FRONTEX com 78 e Tráfico com 72 (Tabela 4.18), manifestando a intenção de maior relevância. Utilizaram-se estas dez categorias, para efeitos de corelação com as principais categorias dos objetivos da investigação.

Tabela 4.18. Número de Ocorrências por Categoria.

Categoria	Ocorrência	Categoria	Ocorrência	Categoria	Ocorrência
Política AMC	222	Desenvolvimento	35	Realojamento	12
Mediterrâneo	136	Pacto	31	Pobreza	12
Crise humanitária	99	Tratados UE	31	Liberdade	10
Refugiados	98	Espanha	29	Terrorismo	9
Schengen	93	E.D. Xenofobia	29	GEAA	8
Direitos humanos	88	Irregular	29	Carta DH	8
Fronteiras	85	Recolocação	27	Bulgária	7
Solidariedade	84	África	26	Roménia	7

FRONTEX	78	NPT**	26	Croácia	6
Tráfico	72	ACNUR ONG	25	Portugal	5
Turquia	68	Líbia	25	Demografia	4
Grupos Vulneráveis	66	Quotas	25	Alemanha	3
DIP/DUE	64	Fundo de A. Migração	22	Áustria	3
Grécia	64	Hungria	19	Reino Unido	3
Integração	63	Moral	19	Soberania	3
Crianças	55	Coop. Internacional	17	Bósnia-Herzegov	2
Dublim	55	Livre circulação	17	Eurodac	2
Acão externa	52	LIBE	16	Malta	2
Ajuda humanitária	47	AEM*	15	Readmissão	2
Segurança	47	Europol	14	Vistos Gold	2
Financiamento	46	Retorno	14	Afeganistão	1
Dignidade	44	Suíça	14	Conv. Istambul	1
Itália	37	Democracia	14	Eslováquia	1
				Eurojust	1
		Total			2.396

*Agência Europeia de Migração
**Nacionais de países terceiros

Das dez categorias com maior ocorrência verificou-se a frequência por Grupo Parlamentar, tendo sido registadas com maior frequência: para a categoria Política AMC o Grupo Parlamentar da S&D (104); para a categoria Mediterrâneo o Grupo Parlamentar da S&D (56); para a categoria Crise humanitária o Grupo Parlamentar da S&D (42); para a categoria Refugiados o Grupo Parlamentar do PPE (33); para a categoria Schengen o Grupo Parlamentar do PPE (34); para a categoria Direitos humanos o Grupo Parlamentar da S&D (33); para a categoria Fronteiras o Grupo Parlamentar da S&D (32); para a categoria Solidariedade o Grupo Parlamentar da S&D (45); para a categoria FRONTEX o Grupo Parlamentar da GUE/NGL (37); e para a categoria Tráfico o Grupo Parlamentar do PPE (27) (Tabela 4.19).

Tabela 4.19. Número de Ocorrências de Categorias por Grupo Parlamentar.

Categorias	GUE/NGL	ALDE	S&D	PPE	VERDES/ ALE	Total
Política AMC	48	14	104	52	4	222
Mediterrâneo	35	6	56	35	4	136

Crise humanitária	15	6	42	33	3	99
Refugiados	31	11	21	33	2	98
Schengen	23	8	27	34	1	93
Direitos humanos	29	7	33	14	5	88
Fronteiras	27	3	32	20	3	85
Solidariedade	8	4	45	25	2	84
FRONTEX	37	1	17	22	1	78
Tráfico	14	7	23	27	1	72

Quanto aos objetivos estabelecidos nesta investigação, cabe mencionar que as categorias principais selecionadas não foram as que apresentaram maior número de ocorrências na intenção do discurso dos Eurodeputados — Objetivo Geral: Democracia (9); Primeiro Objetivo Específico: Soberania (3); Segundo Objetivo Específico: Livre circulação (17); Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento (35). Contudo, a partir das suas correlações diretas e indiretas foi possível estabelecer as demais categorias para gerar os devidos *outputs*, considerando os cinco Grupos Parlamentares, como se menciona nos seguintes pontos. Deste modo, foram analisadas vinte categorias, com um total de 1.053 ocorrências (228 para o Grupo Parlamentar da GUE/NGL, 72 para o Grupo Parlamentar da ALDE, 422 para o Grupo Parlamentar da S&D, 299 para o Grupo Parlamentar do PPE e 32 para o Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE.

Considerou-se de extrema relevância mencionar que estes resultados correspondem aos cinco Grupos Parlamentares GUE/NGL, ALDE, S&D, PPE e VERDES/ALE, dado que nenhum dos Eurodeputados portugueses ou espanhóis se fez representar nos Grupos Parlamentares: Conservadores e Reformistas Europeus, Europa da Liberdade e da Democracia Direta e Europa das Nações e da Liberdade.

3.1 Resultados quanto ao Objetivo Geral

No que diz respeito ao objetivo geral — analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, é compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista — optou-se por utilizar a categoria Democracia, tendo-se verificado as categorias de Livre Circulação, Soberania e Moral em uma primeira ocorrência. Associada à categoria

Livre circulação apurou-se a coocorrência da categoria Schengen, com a categoria Soberania incidiu a coocorrência da categoria Tratados UE e com a categoria Moral surgiu uma ocorrência negativa da categoria Solidariedade. Estas foram as categorias selecionadas para o *output* do objetivo geral (Figura 4.1).

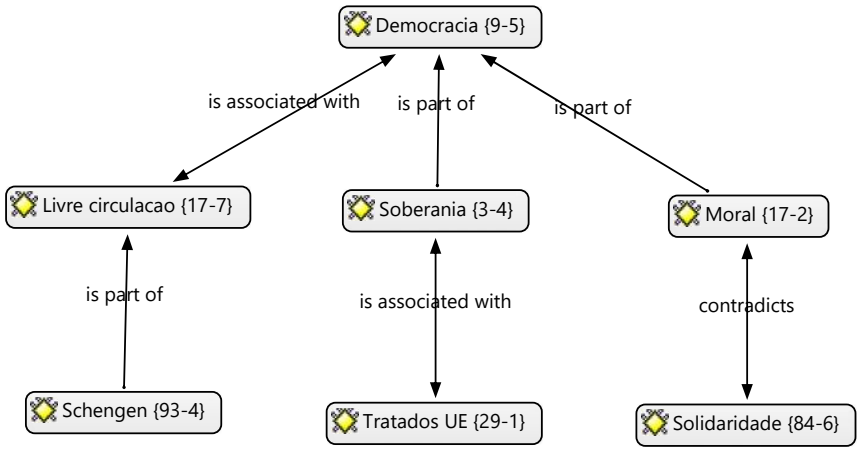

Figura 4.1 Categoria: Democracia e Ocorrências Diretas.

Devido às correlações encontradas decidiu-se utilizar as categorias: Democracia, Moral, Tratados UE, Schengen e Solidariedade (as categorias Soberania e Livre Circulação remeteram-se para os Objetivos Específicos 1 e 2, respetivamente).

Tabela 4.20. Ocorrências de Categorias do Objetivo Geral, por Grupo Parlamentar.

Objetivo Geral	GUE/NGL	ALDE	S&D	PPE	VERDES/ALE	TOTAL
Democracia	3	2	4	3	2	14
Moral	2	2	8	6	1	19
Tratados UE	3	2	16	8	2	31
Schengen	23	8	27	34	1	93
Solidariedade	8	4	45	25	2	84
TOTAL	39	18	100	76	8	241

Quanto às cinco categorias definidas para o Objetivo Geral: Democracia, Moral, Tratados UE, Schengen e Solidariedade apresentaram um total de 241 ocorrências, o que

representou 22.9% dos discursos analisados (Tabela 4.20). A categoria Democracia definida na premissa que sustentou o Objetivo Geral desta investigação foi a que apresentou menor ocorrência (14) em todos os Grupos Parlamentares. A categoria de Schengen foi a que exibiu o maior número de ocorrências (93), no discurso dos Eurodeputados dos Grupos Parlamentares: GUE/NGL (23), ALDE (8), S&D (27), PPE (34) e VERDES/ALE (1). A segunda categoria com mais ocorrências foi a Solidariedade (84), destacando-se o Grupo da S&D com maior número de ocorrências 53.6%. Seguida da categoria Tratados UE, 31 ocorrências, com uma representação de 51.6% por parte do PPE. Quanto à categoria Moral esta apresentou apenas 19 ocorrências, entre todos os Grupos Parlamentares, e revelou uma coocorrência negativa com a categoria Solidariedade (Figura 4.2).

De seguida, apresentam-se alguns dos excertos por Grupo Parlamentar, os mais representativos, dos respetivos discursos em sessão plenária, identificando pela letra "P" e o número do participante que corresponde na base de dados.

3.1.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL.

Tabela 4.21. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar da GUE/NGL.

Categoria: Democracia
a sua matriz de fundo aceita e sanciona a criminosa política europeia para a migração imposta pelo Conselho e as medidas que têm sido implementadas, promovendo uma agenda xenófoba e racista, a par de outras práticas discriminatórias, autoritárias e antidemocráticas. P. 35
en la Unión Europea hay leyes de primera, de las que ya se asegura la Comisión Europea que se cumplan, amenaza de expulsión de la zona del euro mediante; y hay leyes de segunda, que pueden ser incumplidas por los Estados miembros de forma sistemática sin que suceda absolutamente nada. P.52
O acordo recentemente celebrado é bem ilustrativo da hipocrisia da UE e da total ausência de elementares valores de respeito pelos direitos humanos e democráticos [...] a adesão da Turquia à União Europeia como contrapartida para servir de Estado tampão, retendo no seu território e nas suas fronteiras as vagas de refugiados. P. 56
Categoria: Moral
La protección de asilo no puede ser una cuestión voluntaria. Es una obligación que la UE ha asumido mediante una amplia variedad de tratados internacionales. P.20
Rechazamos que se continúe separando a demandantes de asilo de migrantes que huyen del hambre y la miseria, y se continúe condenando a este último grupo a la expulsión inmediata. P.33
Categoria: Tratados

valores europeus são o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. [...] com a crise dos refugiados estão à beira de deitá-lo todo fora. O que é que vão fazer ao Senhor Orban, o que é que vão fazer ao vosso amigo? Deverá ele cumprir o tratado ou é uma exceção? P.53
Categoria: Schengen
Não acompanhamos a cada vez maior harmonização das políticas de imigração e fronteiras, que obrigam os Estados-Membros a informar sobre os acordos bilaterais que estabeleçam no âmbito do Código das Fronteiras de Schengen. Nem a obrigação dos Estados-Membros serem obrigados a informar quando cidadãos "legais" de países terceiros entram noutro Estado-Membro. P.35
las políticas de la «Europa fortaleza», que continúe afirmando que hay personas que son ilegales o que relacione la seguridad interna de Schengen con los refugiados o con los migrantes P.52
Categoria: Solidariedade
Hay que denunciar cómo están actuando las autoridades croatas en la frontera. P.52
Os muros, as legislações fascistas de humilhação dos refugiados, o conceito da Europa Fortaleza, o financiamento a Estados vizinhos para conterem as vagas de refugiados em autênticos campos de concentração são a marca da brutalidade e desumanidade da UE. P.56

O Grupo Parlamentar GUE/NGL exibiu 39 ocorrências para as categorias do Objetivo Geral: Democracia (3), Moral (2), Tratados EU (3), Schengen (23) e Solidariedade (8). Manifestaram um discurso muito crítico quanto à atuação da Comissão Europeia e do Conselho, considerando que estes foram as responsáveis pela construção da "Europa Fortaleza", cujas consequências incidiram na promoção da xenofobia, racismo e outras práticas discriminatórias, autoritárias e antidemocráticas (P.35). O Grupo invocou, por diversas vezes, o respeito pelos Tratados e valores europeus, em matéria de políticas de asilo e migração, principalmente no âmbito do asilo, que não pode ser uma questão voluntária (P.20).

Quanto à categoria Schengen, com maior número de ocorrências, a GUE/NGL demonstrou coesão com as alterações menores do Convénio, contudo, criticaram a obrigação dos Estados-membros em informar sobre os acordos bilaterais e das entradas de cidadãos de países terceiros (legais) em outros Estados-membros. Mencionaram que a aplicação do princípio de solidariedade europeu e o respeito pelo DIP passavam por eliminar as condições miseráveis de acolhimento (P.56) que se viviam nos campos de refugiados, autênticos campos de concentração são a marca da brutalidade e desumanidade da UE (P.56), como na Líbia, ou situações de violência exercidas pelas forças de segurança, como na fronteira da Croácia (P.52).

3.1.2 Grupo Parlamentar da ALDE

Tabela 4.22. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar do ALDE.

Categoria: Democracia
Y, hoy, hemos hablado de valores ? [...] pero es que los valores se fomentan con actos y con ejemplo, no con palabras. Y lo que realmente están fomentando el Consejo y los Estados ? muchos de ellos? es la insolidaridad y la deshumanización. Y es así, y así hay que decirlo. P.48
No podemos ignorar el origen de su desesperación. Los monstruos que la producen nacieron tras procesos de descolonización mal resueltos o prosperan al abrigo de operaciones económicas que no podemos mantener a cualquier precio, P.31
Categoria: Moral
incluyendo vías seguras para que los refugiados no tuvieran que jugarse la vida en su necesidad de escapar de la muerte e intentar llegar a nuestras fronteras. P.48
This urges the EU and the Member States to do everything possible to prevent further loss of life at sea or on land. I am in favour of European solidarity and respect for human dignity. P. 64
Categoria: Tratados
presionar al Consejo para que deje de bloquear la reforma del Reglamento de Dublín. Presionarlo con todos los medios legales a su alcance. Y digo con todos, todos, incluidos los que están previstos en los Tratados, porque están en juego miles de vidas y está en juego el honor de Europa. P.7
Categoria: Schengen
aprovecho este debate sobre el funcionamiento del Sistema de Información Schengen para insistir en que un servicio europeo de seguridad eficiente obliga a acabar con los filtros que tienen su origen en el nacionalismo de los Estados que frena tantos proyectos europeos. P.31
Categoria: Solidariedade
Y es imprescindible centralizar la gestión de las peticiones de asilo porque tenemos capacidad para ser, entre todos, solidarios. Hay que asumir que nuestra demografía y el desarrollo al que aspiramos exigen una actitud más realista, racional y abierta con la inmigración económica. [...] Estos muertos son de los nuestros: son personas. Y no se engañen, porque tienen nombre y apellidos. P. 31

Ao longo da 8ª Legislatura, o Grupo Parlamentar da ALDE apresentou 18 ocorrências quanto às categorias do Objetivo Geral: Democracia (2), Moral (2), Tratados EU (2), Schengen (8) e Solidariedade (4). Na análise do discurso verificou-se que a ALDE considerou a atuação do Conselho como uma das causas das tragédias do Mediterrâneo, sendo outras, os processos históricos da descolonização e o modelo económico estabelecido com os países terceiros. O Grupo evidenciou que uma política de asilo e migração comum requer mais solidariedade dos Estados-membros e a partilha de responsabilidades, de acordo com as premissas dos Tratados.

No que diz respeito à categoria Schengen, com o maior número de ocorrências (8), o Grupo aprovou grande parte das medidas, que compreendiam o reforço da cooperação policial e judicial através da partilha de informação, como uma das formas de combater a delinquência e o terrorismo.

3.1.3 Grupo Parlamentar da S&D

Tabela 4.23. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar da S&D.

Categoria: Democracia
la aplicación efectiva de la solidaridad de los Estados miembros para acoger a los asilados y los refugiados e integrarlos en nuestros países como un deber moral, legal y vital de nuestras creencias democráticas. Grupo S&D
a atuação de alguns Estados-Membros perante a crise dos refugiados tem revelado a grande erosão a que os valores humanistas e democráticos estão neste momento sujeitos. P.25
Está en juego la dignidad del proyecto europeo basado en los principios de solidaridad, justicia e igualdad. P.29
No podemos tolerar incumplimientos flagrantes del Derecho europeo, hurtando a la vista de los ciudadanos las muertes en el Mediterráneo o criminalizando a las organizaciones no gubernamentales. P.17
Categoria: Moral
Debater a crise dos refugiados é debater a crise de propósito e de valores que assola a União Europeia. P.10
Y también podemos hablar de crisis moral, porque estamos más ocupados en bloquear el acceso de estas personas a nuestras fronteras, aunque sea con acuerdos espurios, P. 15
estamos dilapidando el poder moral que teníamos ante el mundo, y solo reconstruiremos esa Unión Europea que tanto necesita la humanidad si somos capaces de responder con criterio a esta crisis humanitaria. [...] Solidaridad con los inmigrantes; respeto a las leyes internacionales y a la ley humanitaria; dignidad con los derechos humanos de los inmigrantes. P.17
Europa tem a obrigação humanitária e moral de usar de todos os instrumentos e recursos para acudir a estes refugiados, entre os quais se contam bebés, crianças e idosos. P. 25
Categoria: Tratados UE
Virar costas a quem foge da guerra, da opressão e da perseguição é mais do que violar o Direito Internacional e os Tratados é imoral e indigno. P.2
A Comissão e o Conselho têm, na violação de Schengen, pesadas responsabilidades por não terem agido contra o Primeiro-Ministro Orbán quando desafiou a União, recusando partilhar a recolocação e começando a erguer muros e a atacar refugiados. P.2
basear a sua resposta imediata à situação na solidariedade e na repartição equitativa da responsabilidade, tal como disposto no artigo 80.º [...], bem como numa abordagem abrangente que

tenha em conta a necessidade de melhorar os canais de migração segura e legal e o respeito integral dos valores e dos direitos fundamentais europeus. P.10
debemos vigilar a los Estados miembros cuando no cumplen sus compromisos de solidaridad. Y creo que tenemos instrumentos para ejercer presión sobre esos Estados miembros que están incumpliendo sus compromisos, porque no podemos intentar dar lecciones al mundo si nosotros somos incapaces de dar ejemplo. P.15
los socialistas hemos dicho muchas veces en este Parlamento Europeo que el Reglamento de Dublín está obsoleto y es clamorosamente incumplido P.44
Categoria: Schengen
Precisamos desesperadamente de mais Europa, e mais Europa é Schengen. E também precisamos de liderança estratégica, que hoje, desgraçadamente, não temos. P.2
consideramos necesario modificar el Código sobre visados e incluir unas disposiciones comunes más específicas sobre los "visados humanitarios" y pedimos a los países que hagan lo necesario para que sea posible solicitar asilo en sus embajadas y oficinas consulares. P. 14
Y ante decisiones que marcan una hora de infamia en el Consejo, abandonado a la prolongación de la suspensión de la libre circulación de personas por dos años, o a la confiscación de bienes para financiar la estancia de personas que buscan refugio entre nosotros. P.17
que no se puede vincular enteramente el sistema de Schengen al retorno de los inmigrantes irregulares, P.44
Categoria: Solidariedade
No Parlamento, estamos prontos para avançar e não vamos deixar de insistir na eliminação do critério do primeiro país de entrada, na recolocação automática e em vias legais e seguras, para migrantes e refugiados, a fim de não continuarmos a alimentar o negócio dos traficantes de seres humanos. P.2
la UE debe compartir de manera equitativa la responsabilidad y la solidaridad hacia los Estados miembros P. 14
Hay que dejar de llamar crisis migratoria a la llegada de miles de personas que no eligen por capricho dejar su hogar, [...] sí podemos hablar de otra crisis. La crisis de la solidaridad europea. P.15
imponer sanciones a los países insolidarios que incumplan con sus obligaciones en materia de asilo o que no acepten asumir su cuota parte de responsabilidad P.15
necesitamos solidaridad, gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y un sistema de responsabilidad compartida en la gestión de las demandas de asilo. Por tanto, este asunto demanda directamente la responsabilidad del Consejo, porque queremos una política de asilo que sea humanitaria, eficaz y, sobre todo, europea P.30
La agenda no será eficaz si los Estados empiezan negándose a acoger a los rescatados. P.30
Pero créame que el sabor de boca al final de la legislatura es amargo también, por el desequilibrio hacia el vector securitario en perjuicio del humanitario. P.44

O Grupo Parlamentar da S&D foi um dos mais participativos, com 100 ocorrências, quanto às categorias do Objetivo Geral: Democracia (4), Moral (8), Tratados EU (16), Schengen (27) e Solidariedade (45). Notoriamente, o Grupo considerou que a *crise migratória* colocou à

prova a solidariedade entre os Estados-Membros, manifestando que a solidariedade quanto à proteção e asilo não é apenas um dever moral, mas também uma premissa dos Estados democráticos. Neste âmbito, denunciaram o Conselho e vários Estados-membros quanto às constantes violações do Art.º 80º do TFUE e assumiram um discurso muito critico em relação à ação externa da União.

Relativamente, à categoria Schengen a S&D denunciou a Hungria, a Áustria e a Alemanha pelas violações ao Convénio Schengen, com o fecho das fronteiras. Quanto às reformas de Schengen, o Grupo demonstrou consenso, aprovando as respetivas alterações. A S&D terminou a legislatura destacando o evidente desequilíbrio entre as questões de segurança em prejuízo das humanitárias, exigindo uma gestão solidária e integrada das fronteiras exteriores e um sistema de responsabilidade compartido na gestão dos pedidos de asilo. Para tal, reclamaram por parte do Conselho o cumprimento do Direito da União Europeia.

3.1.4 Grupo Parlamentar do PPE

Tabela 4.24. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar do PPE.

Categoria: Democracia
O Conselho vai finalmente respeitar e ouvir este Parlamento? [...] a inação não afeta apenas os que procuram proteção do nosso território, compromete a nossa imagem no mundo, fragiliza o respeito pelos nossos valores e encoraja os nacionalismos ultrapassados e os populismos vazios. P.8
respeitem os valores da União Europeia, pratiquem a solidariedade de facto realizada com ações concretas de que falava Robert Schuman na famosa declaração de 9 de maio de 1950. P. 43
Categoria: Moral
Disse uma vez nesta casa que nós falhamos! Fomos lentos e insuficientes na ajuda que prestámos, deixámos os egoísmos nacionais sobreporem-se a um dever que não é só moral, mas também nos é ditado pelo direito internacional, a Convenção de Genebra, que nos dá o dever de acolher as pessoas que fogem da guerra, da fome, da morte. P.8
A Europa tem um grande desafio pela sua frente. [...], tem o dever moral e humanitário de acolher os refugiados, [...] deve poder garantir que a médio/longo prazo encontrará os mecanismos e as ferramentas necessários para respeitar o primado da pessoa humana, de forma digna, e permitir o regresso aos Países de origem destas pessoas que anseiam por viver livremente nas suas terras. P.13
Categoria: Tratados
Es necesaria la solidaridad de todos los Estados. Tenemos que ayudar a quien necesita ser ayudado, velar por el respeto de los derechos humanos, sobre todo de los más vulnerables, P.1

El asilo es una obligación vital para los europeos; es una obligación moral para los europeos; es una obligación legal para los europeos: artículo 88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. ¡Léanlo! P.1
A reinstalação ou outras vias legais para a admissão de pessoas com clara necessidade de proteção internacional pode ser considerada equivalente à recolocação, uma vez que são todas expressões concretas de solidariedade com outros Estados-Membros ou países terceiros confrontados com afluxos maciços de migrantes. P.13
en un enfoque integral que tenga en cuenta la necesidad de mejora de los canales de inmigración legal y segura. P.67
Categoria: Schengen
Schengen está en peligro y debe ser protegido. Ninguna situación, por complicada que sea, puede poner en riesgo nuestra libertad de tránsito. P.1
Las nuevas propuestas legislativas sobre interoperabilidad de las bases de datos son necesarias para optimizar el rol de eu—LISA con el Sistema de Entradas y Salidas. P.1
Destruir Schengen é demolir a Europa dos cidadãos. Temos, portanto, todos a obrigação de salvar Schengen. P.8
Schengen não é ameaçado pelos refugiados. Schengen está a ser ameaçado pelo aproveitamento político de alguns governos e pela inação do Conselho. Repito o que temos vindo a dizer: a Europa precisa de uma resposta à altura das suas responsabilidades. O Parlamento e a Comissão Europeia concordam. É tempo de o Conselho agir e de agir bem. P.8
Sistema de Informação de Schengen é o maior sistema europeu no combate ao crime e no controlo das nossas fronteiras. P.8
Categoria: Solidariedade
Más Europa y más solidaridad deben substituir medidas individuales. Es necesario que los todos los Estados miembros cumplan sus obligaciones internacionales, incluida la obligación de rescate en el mar. P.4
Temos que melhorar a política sobre a migração legal. Precisamos sem dúvida de mais Europa e de uma Europa ainda mais solidária. P.13
los Estados miembros han de mostrar su solidaridad hacia aquellos Estados más expuestos al fenómeno de la inmigración irregular, ya que es una grave problemática que afecta a toda la Unión por igual. P. 24

O Grupo Parlamentar do PPE apresentou 76 ocorrências para o Objetivo Geral: Democracia (3), Moral (6), Tratados EU (8), Schengen (34) e Solidariedade (25). O PPE assumiu a defesa dos valores da UE e reclamaram a criação de um mecanismo permanente, vinculante e comunitário ao abrigo do nº 2 do Art.º 78º do TFUE, para o acolhimento digno, com base nos direitos humanos; e do nº 3º do mesmo artigo do TFUE, para a adoção de medidas provisórias a favor dos Estados-membros mais afetados pelo afluxo de migrantes (P.1). Quanto

à categoria Schengen o Grupo posicionou-se como um dos maiores defensores do Convênio, não só denunciando os Estados-membros pelo seu incumprimento, como também, pelo uso indevido do SIS. Neste sentido, o PPE apelou à Comissão a utilização do mecanismo de avaliação de Schengen, tendo o Eurodeputado P.8 presidido o grupo de trabalho, que identificou e recomendou a reforma de Schengen, que foi aprovada em 2018.

O Grupo considerou que a melhor resposta ao problema migratório seria a solidariedade entre os Estados-membros, com uma abordagem comum sob o cumprimento das obrigações internacionais e europeias, substituindo assim as medidas individuais e egoístas de alguns países, que insistentemente criticaram ao longo da Legislatura. No entanto, defenderam o acordo UE-Turquia, como medida de transferência dos compromissos assumidos, no âmbito da recolocação, reinstalação ou outras vias legais equivalentes para a admissão de pessoas com clara necessidade de proteção internacional, manifestando que esta posição expressava a solidariedade europeia (P.57).

3.1.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE

Tabela 4.25. Objetivo Geral: Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE.

Categoria: Democracia
Sin la defensa de los derechos humanos, sin un fuerte control democrático de nuestros propios procedimientos y de nuestros acuerdos con terceros países, estamos a punto de repetir todos los errores cometidos en el pasado reciente. P.39
Categoria: Moral
Si no tenemos una visión estratégica y global del Mediterráneo, si no ayudamos a los países de origen, si no tenemos políticas comunes de acogida y de asilo, seguirán muriendo miles de personas en el Mediterráneo. Esto no nos lo podemos permitir; tenemos un deber político y moral. P.39
Categoria: Tratados
con la crisis de Grecia casi se llevaron —o prácticamente se llevaron— la solidaridad europea por delante. Ahora esta crisis se lleva por delante la libre circulación y los derechos humanos. [...] porque realmente esto ya no es una crisis de refugiados: es una auténtica crisis de la Unión Europea. P.18
lo que está sucediendo en Europa: unas instituciones europeas paralizadas y unos Estados miembros que no cumplen sus compromisos y han empezado a no respetar el Derecho europeo. P.18
Categoria: Schengen
Es una gran valla con cuchillas en Ceuta y Melilla. Es una valla que mata[...] las devoluciones en caliente. P.23

no pueden seguir pisoteando los derechos humanos ni seguir externalizando nuestras fronteras a países terceros no seguros. P.23
y abramos vías de entrada seguras y legales al espacio Schengen. Que nadie más tenga que morir por tener que migrar a Europa. P.23
Categoria: Solidariedade
de la insolidaridad de los Estados miembros, pero uno de los países más insolidarios que ha habido en esta cuestión ha sido España. P.18

O Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE apresentou 8 ocorrências para o Objetivo Geral: Democracia (2), Moral (1), Tratados UE (2), Schengen (1) e Solidariedade (2). No que diz respeito à categoria Democracia criticaram a ação externa da política migratória da UE, principalmente com os países terceiros que não eram Estados de direito (P.39). Neste âmbito, o Grupo considerou que a UE omitiu o seu dever moral e político devido à ausência de uma visão estratégica da política comum de acolhimento e asilo, que levou à morte de milhares de pessoas no Mediterrâneo (P.39). Na categoria Tratados, referiram que a postura da UE em relação à migração colocou em causa os valores subscritos no TUEF, dadas as infrações cometidas por alguns Estados-membros, demonstração da falta de solidariedade entre os Estados. O Grupo manifestou preocupação com o incumprimento de Schengen e exigiu a revisão do Regulamento de Dublim. Consideraram que a Europa não tinha uma crise de refugiados, mas sim uma crise institucional, pelo incumprimento dos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação (P.18 e P.23). O Grupo defendeu, ainda, o fim das expulsões imediatas, a proteção de menores e dos requerentes de asilo, a assistência médica, bem como a abertura de vias legais e seguras.

3.2 Resultados quanto ao Primeiro Objetivo Específico

No que concerne ao primeiro objetivo específico — indagar se a soberania das democracias europeias é um impedimento à abertura das fronteiras, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista — utilizou-se a categoria Soberania, tendo surgido em uma primeira instância a correlação com outras duas categorias: Fronteiras e Política de Asilo e Migração Comum (Política AMC[232]). A primeira apresentou duas coocorrências a categoria FRONTEX e

[232] A categoria "Política AMC" refere-se ao conceito Política de Asilo e Migração Comum.

Democracia, enquanto, esta última revelou uma ocorrência à categoria Moral. Quanto à segunda surgiu diretamente associada a três outras categorias: Pacto, Crise Humanitária e Solidariedade. Estas foram as categorias selecionadas para o *output* do primeiro objetivo específico (Figura 4.2).

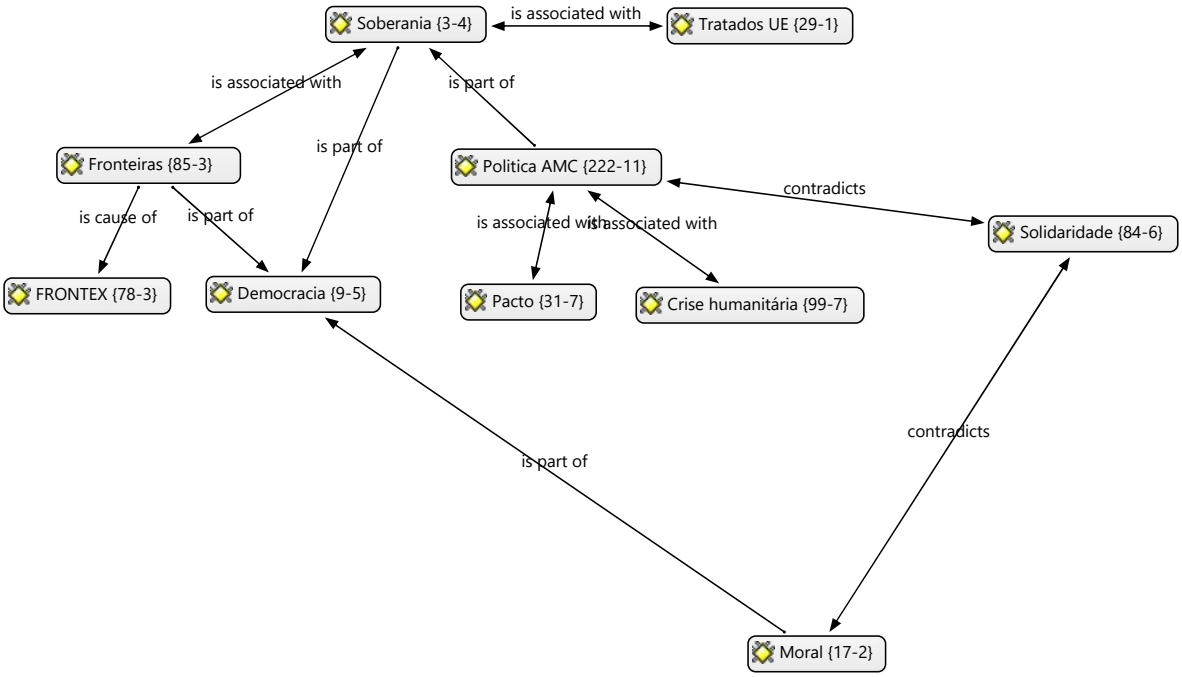

Figura 4.2. Categoria: Soberania e Ocorrências Diretas.

Devido às correlações encontradas optou-se por utilizar as categorias: Soberania, Fronteiras, FRONTEX, Política de Asilo e Migração Comum e Crise Humanitária.

Tabela 4.26. Ocorrências de Categorias do Primeiro Objetivo Específico, por Grupo Parlamentar.

Objetivo 1º	GUE/NGL	ALDE	S&D	PPE	VERDES/ALE	TOTAL
Soberania	0	0	1	2	0	3
Fronteiras	27	3	32	20	3	85
FRONTEX	37	1	17	22	1	78
Política AMC	48	14	104	52	4	222
Crise humanitária	15	6	42	33	3	99

TOTAL	127	24	196	129	11	487

Quanto às cinco categorias definidas para o Primeiro Objetivo específico: Soberania, Fronteiras, FRONTEX e Política de Asilo e Migração Comum e Crise Humanitária, apresentaram um total de 487 ocorrências, o que representou 46.2% dos discursos analisados. A categoria Soberania definida na premissa que sustentou o Primeiro Objetivo Específico desta investigação foi a que apresentou menor número de ocorrências em todos os Grupos Parlamentares (3 ocorrências) (Tabela 4.26).

A categoria Política de Asilo e Migração Comum exibiu o maior número de ocorrências, 222 entre os distintos Grupos Parlamentares: GUE/NGL (48), ALDE (14), S&D (104), PPE (52) e VERDES/ALE (4). A categoria Crise Humanitária foi a segunda mais representativa, com 99 ocorrências, destacando-se uma participação de 42.4% da S&D. A categoria Fronteiras apresentou 85 ocorrências, sendo de destacar a participação da S&D com 37.6%. Por fim, a categoria FRONTEX apresentou 78 ocorrências, tendo a GUE/NGL apresentado uma participação de 47.4%.

De seguida, apresentam-se alguns dos excertos por Grupo Parlamentar, os mais representativos, dos respetivos discursos em sessão plenária, identificando pela letra "P" e o número do participante que corresponde na base de dados.

3.2.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL

Tabela 4.27. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar da GUE/NGL.

Categoria: Fronteiras
o la elaboración de una lista de países seguros de los que no se aceptarán demandas de asilo, en clara violación de la Convención de Ginebra. P. 33
a criminosa política europeia para a migração imposta pelo Conselho e as medidas que têm sido implementadas, promovendo uma agenda xenófoba e racista, a par de outras práticas discriminatórias, autoritárias e antidemocráticas. P.35
O silêncio da vergonha de quem tolera e patrocina muros nas fronteiras de vários países europeus, de que são exemplos recentes a Hungria e a França. P.35
las fronteras son incompatibles con el rescate de las personas que se ven abocadas a jugarse la vida en el mar. Es más, no es que sean incompatibles, es que son la causa de las muertes. P.52

Croacia, de España, de Hungría o de Italia, pero no solo. [...] Es el modelo de la Unión Europea. Los responsables son la Comisión Europea, los Estados miembros y también los eurodiputados que con su voto avalen esas políticas. P. 52
Categoria: FRONTEX
pide a los Estados que redoblen sus aportaciones a Frontex, una agencia que no tiene el rescate entre sus misiones, sino que lucha contra la entrada de personas, a pesar de que muchas de estas puedan ser receptoras de asilo. P.6
La propuesta de Resolución común negociada entre el PPE, S&D, ALDE y Verts/ALE tiene varios problemas. [...] pide el refuerzo de la cooperación con los países vecinos de Libia para luchar contra las redes criminales y es incapaz de hacer una sola crítica a la política estructural de la Unión Europea. P. 20
la agencia europea Frontex que en la práctica está militarizando el Mediterráneo. [...] incrementando la lógica de la criminalización de los migrantes y de la reacción militar en lugar de afrontar el necesario cumplimiento de los derechos humanos de las citadas personas. P. 33
Defende a criação de um mecanismo de tratamento de queixas no âmbito da FRONTEX, na sequência dos abusos e violações cometidas. P.36
deixa clara a intenção de manter e aprofundar uma política que transformou a UE numa fortaleza onde, para chegarem, os imigrantes se têm de submeter ao tráfico e às redes criminosas que proliferam na sombra da repressão e da criminalização dos imigrantes. P.36
A defesa do aprofundamento destas políticas pela direita e a social-democracia permite antever os limites do eventual estabelecimento de uma comissão de inquérito.
Sem esquecer o papel da UE na origem de tantos destes problemas. O presente orçamento retificativo valoriza uma abordagem securitária, reforçando o Frontex e a Europol. P.53
una condena ferrea a la política que se está siguiendo con Frontex y los sucesivos procesos de bunkerización de la eurozona. (P.55)
es un cuerpo paramilitar con diez mil efectivos, con un presupuesto anual de casi 2 000 millones de euros para blindar las fronteras, [...]Es el brazo armado de la Comisión Europea para que nadie ponga un pie en Europa; es el sueño de la extrema derecha, hecho realidad por socialdemócratas, conservadores y liberales. Grupo GUE/NGL
Categoria: Política de Asilo e Migração Comum
Rechazamos que se continúe separando a demandantes de asilo de migrantes que huyen del hambre y la miseria, y se continúe condenando a este último grupo a la expulsión inmediata. P.33
Um acordo que permite o retorno de crianças desacompanhadas, violando os próprios compromissos da União Europeia de garantir e assegurar o melhor interesse da criança. P.35
El informe es positivo en tanto en cuanto considera que las políticas y procedimientos de asilo y las evaluaciones de las solicitudes deben incluir un enfoque de género P.46
Se piden rutas seguras y legales para garantizar la seguridad de las mujeres en su trayecto hacia la UE para evitar el tráfico de personas y las mafias. P.46
En el primer aniversario del «acuerdo de la vergüenza» con Turquía, lo están celebrando negociando acuerdos similares con Egipto, Túnez, Libia y Nigeria, y les chantajean con la con la ayuda al desarrollo.

El Gobierno de España directamente lo que negocia es un acuerdo con Marruecos para deportar menores.P.52

Categoria: Crise Humanitária
a crise do capitalismo e a crise na e da União Europeia: a crise humanitária e as grosseiras violações de direitos em território europeu. P.35
O silêncio da vergonha de quem tem responsabilidades na desestabilização e na guerra, particularmente na região do Norte de África e Médio Oriente.P.35
O silêncio da vergonha de quem todos os dias espezinha em solo europeu os direitos humanos e criou autênticos campos de concentração. Envergonhem-se com a agenda xenófoba e racista que têm promovido e que alimenta vagas de discriminação, o recrudescimento da extrema-direita e do fascismo! P.35

O Grupo Parlamentar da GUE/NGL apresentou 127 ocorrências para as categorias do Primeiro Objetivo Específico: Soberania (0), Fronteiras (27), FRONTEX (37), Política de Asilo e Migração Comum (48) e Crise Humanitária (15). Quanto à categoria Fronteiras, o Grupo manifestou oposição coesa contra o fecho das fronteiras, tendo referido a aspiração à abertura das mesmas, como mostra de solidariedade no acolhimento dos refugiados. Com relação à categoria FRONTEX contestaram o reforço da Agência, tanto financeiro, como de meios técnicos e humanos, considerando que este apenas iria militarizar o Mediterrâneo, aumentando, assim, a lógica da criminalização dos migrantes e dos refugiados. Após a aprovação dos novos meios e capacidades para a FRONTEX o Grupo exigiu a criação de um mecanismo interno para controlar o respeito pelos direitos humanos. Durante toda a legislatura a GUE/NGL demonstrou grande inconformidade com a Política de Asilo e Migração Comum, acusando a UE de criar a *bunkerização* da Europa e de não respeitar o DIP. O Grupo evidenciou que a Crise Humanitária foi o resultado da orientação da política de asilo e migração da UE.

3.2.2 Grupo Parlamentar da ALDE

Tabela 4.28. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar da ALDE.

Categoria: Fronteiras
en un mundo globalizado no hay fronteras posibles: estas son móviles**.** P.48

¡Es esencial cooperar mejor e intercambiar información olvidando las fronteras nacionales en cuestiones de seguridad y amenazas! ¡Los recientes y tristes eventos en Europa nos recuerdan esta urgencia! ¡Terroristas y bandas criminales operan en todos los países y cruzan fronteras! P.64
Categoria: FRONTEX
las ciudades fronterizas españolas de Ceuta y Melilla. [...] han de hacer frente a una frontera con tres graves problemas: el tráfico de personas, detrás del cual se encuentran las mafias de la inmigración ilegal; el contrabando de drogas y de armas; la entrada y salida de personas relacionadas con el terrorismo yihadista. P.48
Frontex debe ser dotada de más presupuesto para aumentar también sus capacidades humanas [...]Porque estamos ante una catástrofe histórica. P.48
Categoria: Política de Asilo e Migração Comum
La dramática ausencia de resolución de problemas con acciones concretas evidencia la parálisis que sufre nuestra Unión, fruto del sometimiento de la Comisión y el Parlamento a la inoperancia cortoplacista del Consejo, es decir, a los Jefes de Estado y de Gobierno. P.7
necesitamos un enfoque integral y humano de la inmigración y una visión honrada de nuestras relaciones económicas con el mundo si queremos resolver esta crisis.. P.31
qué puede hacer la Comisión para impedir medidas unilaterales, y a veces populistas, contra la libertad de movimientos de personas y mercancías dentro de la Unión, P.31
Estamos tapando con palabras las montañas de barro y de miseria de niños y niñas que no tienen futuro, de mujeres esclavizadas en Libia, de enfermos. Pedimos en la propuesta que no se criminalice la ayuda humanitaria. P.48
Canadá gestiona en sus consulados y embajadas los flujos seguros y el asilo de la cuota que ha establecido, de forma transparente, sin engañar a nadie, sin mentiras. P.48
Y la razón del desastre es la falta de una política comunitaria de asilo. Es un desastre el arraigo de la insensibilidad colectiva y la perversión de estigmatizar a quienes deberíamos estar protegiendo. Y es cruel. P.48
mal acuerdo con Turquía que debería revisarse para abordar muchas preocupaciones expresadas por grupos de la sociedad civil y el Parlamento Europeo, que ha sido totalmente dejado de buscar soluciones a la crisis. P.64
Categoria: Crise Humanitária
Europa debe dar una respuesta común e integral a esta tragedia. Es obligatorio asistir en la emergencia a las miles de personas ?con una atención especial a los niños? que, sin nada que perder, se lanzan al mar. P.31
quitan testigos incómodos. Proactiva Open Arms , [...] tres años de crisis humanitaria y muchos niños sin futuro. P. 48

O Grupo Parlamentar da ALDE apresentou 24 ocorrências para as categorias do Primeiro Objetivo Específico: Soberania (0), Fronteiras (3), FRONTEX (1), Política de Asilo e Migração Comum (14) e Crise Humanitária (6). Quanto à categoria Fronteiras, o Grupo manifestou a necessidade de uma política de fronteiras, que tivesse em conta a regulação dos fluxos

migratórios e a segurança, referindo que num mundo globalizado *não existem fronteiras* (P.48), principalmente frente a uma crise. A ALDE defendeu o reforço da FRONTEX, contudo, referiu que esta também deveria atuar nas fronteiras de Ceuta y Melilla, devido aos problemas de segurança. No que concerne à categoria Política de Asilo e Migração Comum o Grupo demonstrou uma postura muito ativa, responsabilizaram alguns dos Estados-membros, tanto pela crise do Mediterrâneo, como pelo recurso à ação externa, particularmente o acordo UE-Turquia. A ALDE evidenciou a necessidade de uma política com um enfoque integral, contemplando a perspetiva de género em matéria de asilo. Referiram que a UE estava a colapsar devido à crise humanitária dentro do seu próprio território.

3.2.3 Grupo Parlamentar da S&D

Tabela 4.29. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar da S&D.

Categoria: Soberania
o Parlamento afirma a verdadeira soberania europeia, provocando uma resposta poderosa, abrangente e coordenada à crise dos refugiados. P.50
Categoria: Fronteiras
a Comissão recomenda que Estados-Membros como a Áustria, a Alemanha, a Dinamarca e a Suécia mantenham as fronteiras fechadas por ameaça à ordem pública e à segurança interna.. P.2
Pero es muy importante que pongamos la protección de las personas por encima de la protección de las fronteras. P.15
¿Hasta qué punto estamos dispuestos nosotros a compartir la responsabilidad de este lado del Mediterráneo? ¿O vamos a sistemáticamente a tratar de alejar el problema de nuestras fronteras? P.15
No ofrecemos vías legales. ¿Sabe lo que les ofrecemos? Ponerlos en manos de traficantes o en el fondo del mar. P.15
um sistema de fronteiras que garante o controlo dos movimentos mas, acima de tudo, a recepção e distribuição dignas e dignas dos refugiados em ligação com os centros de recolocação e em todo o sistema de reinstalação nos países vizinhos. P.50
Categoria: FRONTEX
el reconocimiento de que el abandono de la misión Mare Nostrum y su sustitución por la operación conjunta Tritón, con un presupuesto más reducido, fue un grave error. Grupo S&D
el compromiso alcanzado por los Estados miembros para fomentar las operaciones conjuntas y aumentar los recursos navales con el objetivo de evitar nuevas muertes en el mar; P.37
Pero créame que el sabor de boca al final de la legislatura es amargo también, por el desequilibrio hacia el vector securitario en perjuicio del humanitario. P.44
Categoria: Política de Asilo e Migração Comum

se a União Europeia tem uma missão militar contra a pirataria no Oceano Índico, porque não mobiliza marinhas, guardas costeiras e forças aéreas dos Estados-Membros para buscar e salvar vidas no Mediterrâneo? [...)Que distribua migrantes e refugiados equitativamente entre Estados-Membros? P.2
Queremos que los Estados miembros acojan a refugiados de terceros países a través de un programa obligatorio de reasentamiento, [...] Estados miembros creen vías seguras y legales para los refugiados, como corredores humanitarios y visados humanitarios. Grupo S&D
Se pretende mejorar el Sistema Europeo de Asilo, activando el mecanismo de emergencia previsto en el Tratado de la UE, para distribuir a los refugiados solidariamente entre los Estados miembros. P.12
que tenemos una receta para hacer una reforma del sistema de Dublín que sea eficiente y que sea humana; y que son los Gobiernos, muchos Gobiernos de los Estados miembros, los que están frenando esa solución. P.15
para ocuparnos de los derechos humanos, para ocuparnos de la integración, para ocuparnos de que estas personas tengan vías legales de acceso a nuestros países. Y para no transferir siempre la responsabilidad a terceros. P.15
hasta el momento, los Estados miembros han movilizado sólo el 7% de las plazas de reubicación previstas. P.32
porque ni el problema son las cuotas, ni la solución es subarrendar o subcontratar a Turquía la gestión de los refugiados y de los migrantes, para que nos los quite de la vista, y menos ofrecerle promesas de imposible cumplimiento en un momento de fatiga de ampliación. P.44
Estamos asistiendo con tristeza a este enésimo debate sobre la reforma del asilo —siempre frustrada por el Consejo— por el inaceptable bloqueo de la negociación en el Consejo. Grupo S&D
Categoria: Crise Humanitária
La UE debe adoptar, inmediatamente, medidas que contribuyan a solucionar la emergencia humanitaria incluyendo la creación de "corredores humanitarios". Estas medidas deben estar operativas cuanto antes. Grupo S&D
Tanto el ACNUR como las organizaciones humanitarias que operan sobre el terreno han denunciado no solo estos abusos sino una precarización progresiva de las condiciones de los refugiados P.15
O fenómeno sem precedentes da crise dos refugiados que fustiga as fronteiras europeias constitui um dos maiores desafios da atualidade. P.66

O Grupo Parlamentar da S&D apresentou 196 ocorrências para as categorias do Primeiro Objetivo Específico: Soberania (1), Fronteiras (32), FRONTEX (17), Política de Asilo e Migração Comum (104) e Crise Humanitária (42). A categoria Soberania foi mencionada uma única vez, referindo-se o Eurodeputado P.50 aos acordos alcançados, no debate *Situação no Mediterrâneo e necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração* em 2016, sobre uma "verdadeira soberania Europeia" (P.50). Quanto à categoria Fronteiras a S&D considerou o fecho das fronteiras por parte de alguns Estados-membros uma grave transgressão a Schengen, solicitando a devida intervenção e o apuramento do impacto económico negativo

dessa suspensão. O Grupo apoiou a reforma de Schengen, considerando-o um instrumento fundamental para garantir a segurança nas fronteiras externas e manter a livre circulação.

Em relação à categoria FRONTEX, o Grupo manifestou preocupação pelo orçamento diminuto da missão *Tritón*, tendo posteriormente apoiado a extensão do mandato da Agência, com o devido reforço de meios operacionais e humanos. Porém, no final da legislatura, consideraram que o balanço da atuação da FRONTEX foi negativo, devido à violação dos direitos humanos por parte da instituição. Durante a 8ª Legislatura o Grupo da S&D manteve uma postura coesa com relação à categoria Política de Asilo e Migração Comum: procuraram apoiar os trabalhos do PE, com o objetivo de conseguir uma abordagem holística, em matéria de migração; pressionaram a Comissão para a alteração do Regulamento de Dublim; insistiram com a abertura de vias legais e seguras para os refugiados; aprovaram o aumento de orçamentos para os fundos de apoio aos refugiados; destacaram a importância de mais abertura à imigração regular; e mantiveram uma postura crítica perante o Conselho, acusando-o de bloquear o desenvolvimento de uma política de asilo e migração comum. Quanto à categoria Crise humanitária o Grupo considerou que esta foi o resultado de uma crise de valores e da falta de solidariedade entre os Estados-membros, que só poderia ser solucionada através de uma abordagem holística.

3.2.4 Grupo Parlamentar do PPE

Tabela 4.30. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar do PPE.

Categoria: Soberania
Os relatos que nos chegam da fronteira entre a Croácia e a Bósnia são, por isso, preocupantes. É certo que cada Estado-Membro determina quem deixa ou não entrar no seu território, mas num espaço de liberdade de circulação as fronteiras externas de cada Estado tornam-se, na realidade, fronteiras externas comuns. P.8
Categoria: Fronteiras
cada vez que se reconstruye un muro en Europa, reciben un golpe nuestros ideales. La construcción de Europa consiste en destruir los muros en Europa. Grupo PPE
Restablecer los controles en las fronteras interiores ha demostrado ser más sencillo que eliminarlos. P.1
Isto não significa favorecer uma política de portas abertas; significa tão simplesmente que não vale tudo no controlo das fronteiras, muito menos colocar em causa princípios básicos da Humanidade. P.8

reintroduzir controlos não é fechar fronteiras. Há quem reintroduza controlos para melhorar a receção dos refugiados, e há os que o fazem para dificultar os acessos, fechar as fronteiras e atacar a livre circulação de Schengen. P. 8
Vamos melhorar os controlos nas nossas fronteiras externas. Levamos a cabo a maior revisão de sempre às proibições de entrada em Schengen. P.8
Miren, no es verdad que Alemania, Francia y Bélgica ya no tengan fronteras. Tienen fronteras. Están en Grecia. Las fronteras de Alemania las vigila la policía griega. P.19
Y nosotros no podemos pagar a los jefes de los extranjeros para que les impidan venir a nuestras costas. P 19
evitando la entrada ilegal de inmigrantes económicos y retornando a todos aquellos que no son susceptibles de protección internacional. P.24
Não podemos, obviamente, abrir as fronteiras de par em par, com toda a facilidade. Seria impossível, seria catastrófico, seria mau para quem vem, seria mau para quem está! P.59
Categoria: FRONTEX
que la guardia está subordinada y vinculada al Derecho del Mar, al Derecho internacional humanitario y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. P.1
el rescate; salvar vidas. Pero ¿con Frontex? No estoy seguro. A Frontex le damos nuevas competencias, más medios, más dinero, «tritoncito» convertido en Tritón: 120 millones de euros. ¿Sabrán gestionarlos? Yo creo que no. P.1
que permitam ir para lá das 30 milhas náuticas, que ajudem os Estados-Membros que, na linha da frente, acolhem as pessoas que fogem. [...] A falta de vontade dos Estados-Membros impede-nos de agir de forma eficaz e projeta a imagem de que nada fazemos porque os Estados-Membros nada querem fazer. P.8
agência terá um papel reforçado na gestão e execução de decisões do retorno de pessoas que não têm direito a estar no território. Grupo PPE
Categoria: Política de Asilo e Migração Comum
¿Y cómo hay que gestionar el asilo? Solidariamente. Esto es una contradicción in terminis , pero es la solución: o-b-l-i-g-a-t-o-r-i-a solidaridad. Nada más. P.1
Las causas no remiten a la esencia de Schengen, sino a ámbitos conexos, como las deficiencias del SECA. [...] Hay que utilizar al máximo los sistemas actuales y seguir impulsando la cooperación policial y judicial, entre Estados y con Europol, Eurojust y Frontex. P.1
Uma vez que a dotação é feita através da FRONTEX, a Comissão deverá esclarecer o montante exato. P.8
medidas avulsas, o Conselho falhou. Não se vislumbram políticas europeias de asilo e imigração e a emergência humanitária não foi respondida de forma cabal. P.8
quando percebemos a dimensão do problema na Grécia negociámos um acordo com a Turquia para reduzirmos as chegadas à costa grega. Quando se seguiu um aumento das chegadas em Itália, aumentámos a colaboração com a Líbia, incluindo operações de natureza militar. Hoje perguntamo-nos o que fazer com as pessoas que, em cada vez maior número, chegam a Espanha. P.8
Eliminamos las fronteras entre nuestras naciones, pero tenemos todavía veinticuatro políticas de inmigración diferentes. P.19

Pero es importante distinguir entre asilo e inmigración. P.67
pero el problema se ha trasladado a otra peligrosa ruta entre Libia e Italia, donde los traficantes han hecho del mercado de seres humanos su modo de vida. [...] celebro las medidas de la Comisión para ayudar a Libia en gestión de fronteras e inmigración, y también la extensión de la misión militar Sofía que lucha contra el tráfico de seres humanos en el Mediterráneo central. P.73
Categoria: Crise Humanitária
Este debate expôs uma ação que tem sido recorrente nos diferentes Estados-Membros que recebem este fluxo de refugiados, a detenção e o uso de força arbitrário, pela simples razão de ser um requerente de asilo. P.13
el inaceptable sufrimiento humano. Los ciudadanos esperan que Europa dé una respuesta inmediata, que no esté cruzada de brazos. P.67

O Grupo Parlamentar do PPE apresentou 129 ocorrências para as categorias do Primeiro Objetivo Específico: Soberania (2), Fronteiras (20), FRONTEX (22), Política de Asilo e Migração Comum (52) e Crise Humanitária (33). A categoria Soberania foi referida pelo Eurodeputado P.8, sobre a condição que cada Estado-membro tem em poder determinar quem deixa ou quer deixar entrar no seu território. Porém, considerou que num espaço de liberdade de circulação, como é a UE, as fronteiras externas de cada Estado-membro tornaram-se, na realidade, fronteiras externas comuns, controladas pelas regras Schengen. O PPE considerou que o restabelecimento das fronteiras internas constituiu uma ameaça à Convenção Schengen e à livre circulação, dado que colocou em causa os princípios de solidariedade, cooperação e confiança mútua. No que diz respeito à categoria FRONTEX, o Grupo manifestou preocupação com o fim da operação *Mare Nostrum* e o baixo financiamento da operação *Tritón,* questionando o papel da Agência quanto à função de salvar vidas. Com a aprovação da reforma da FRONTEX, o Grupo considerou que foi reforçada a proteção das fronteiras externas da UE, o que levou a mais segurança e à livre circulação.

Relativamente, à categoria Política de Asilo e Migração Comum o PPE defendeu que sendo o asilo uma obrigação moral e legal, consubstanciada no Art.º 88º do TFUE, deveria ser gerido de forma solidária. Contudo, apoiou as iniciativas da ação externa da UE, o acordo com a Turquia e a colaboração de natureza militar com a Líbia. O Grupo demonstrou preocupação pelos cortes orçamentais de diversos fundos por parte do Conselho, para fazer frente à crise humanitária.

O PPE defendeu a necessidade de regular a migração legal e políticas de integração, que considerem a partilha dos direitos europeus, mas também os deveres dos cidadãos europeus, os valores, a tolerância e a igualdade de género. Além, das necessárias medidas de combate à migração irregular, através da Diretiva de Retorno e a luta contra as redes criminosas. A crítica persistente, durante a 8ª Legislatura, direcionou-se à posição do Conselho, mencionaram que o problema da *crise migratória* não estava na UE, nem nas suas instituições, mas sim na falta de vontade política de alguns Estados-membros. O Grupo referiu-se à categoria Crise humanitária pelo afluxo dos refugiados, que expôs a falta de solidariedade europeia, a falta de recursos humanos e de meios financeiros. Neste sentido, evidenciaram o incumprimento dos compromissos de alguns dos Estados-membros e apelaram à Comissão para a abertura de processos de infração, invocando o respeito pelo Direito Comunitário e DIP.

3.2.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE

Tabela 4.31. Objetivo Específico 1) do Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE.

Categoria: Fronteiras
el muro de Trump está aquí, está con nosotros en Europa, en la frontera sur del espacio Schengen. Es una gran valla con cuchillas en Ceuta y Melilla. Es una valla que mata. P.18
Categoria: FRONTEX
la gestión de la ruta del Mediterráneo central, que sigue habiendo muertos en el Mediterráneo porque no tenemos una operación de salvamento marítimo en el Mediterráneo. La operación Sofía no es eso. Y están ahora las ONG solas haciendo el trabajo que deberían hacer los gobiernos. P.18
Categoria: Política de Asilo e Migração Comum
en materia de refugiados y migración Europa está incumpliendo el Derecho internacional [...] El primero es negarse a tener una política de acogida de refugiados. P.18
que desbloqueen la reforma del sistema de Dublín y que dejen de criminalizar la ayuda humanitaria y dejen a las ONG trabajar si ustedes no lo hacen P.18
los Gobiernos criminalizan a las ONG, como al buque Open Arms P.18
No es cierto que tengamos una mala política, tenemos una política inexistente. Este es el gravísimo problema: no hay política común de asilo y de inmigración. P.39
Categoria: Crise Humanitária
Lo que ha ocurrido con el buque de Sea—Watch dejando a mujeres, hombres y niños durante días en medio del mar sin darle puerto seguro, que es una obligación del Derecho internacional, es una auténtica vergüenza. P.18

> Si no tenemos una visión estratégica y global del Mediterráneo, si no ayudamos a los países de origen, si no tenemos políticas comunes de acogida y de asilo, seguirán muriendo miles de personas en el Mediterráneo. Esto no nos lo podemos permitir; tenemos un deber político y moral. P.39

O Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE apresentou 11 ocorrências para as categorias do Primeiro Objetivo Específico: Soberania (0), Fronteiras (3), FRONTEX (1), Política de Asilo e Migração Comum (4) e Crise Humanitária (3). O Grupo não realizou qualquer referência à categoria Soberania. Os VERDES/ALE reprovaram a atuação da FRONTEX pela omissão de auxílio às vítimas do Mediterrânio, apesar do aumento substancial dos recursos, e por esta não garantir a defesa dos direitos humanos. Com relação à categoria Política de Asilo e Migração Comum o Grupo criticou a ação externa, apesar de reconhecerem que esta salvou milhares de vidas, não concordaram com a forma de financiamento dos programas por parte do Conselho, devido à falta de transparência da aplicação dos fundos e porque os países envolvidos não garantiam o respeito pela aplicação dos direitos humanos. No balanço final da legislatura, referiram que em matéria de asilo e migração a UE incumpriu o DIP, por um lado, recusando-se a ter uma política de acolhimento comum, pelo bloqueio do Conselho à reforma do Regulamento de Dublim e, por outro lado, criminalizando as ONG de ajuda humanitária. Mencionaram que perante a falta de uma estratégia política real e de uma política de integração, continuaria a verificar-se o drama humanitário.

3.3 Resultados quanto ao Segundo Objetivo Específico

Quanto ao segundo objetivo específico — conhecer se a livre circulação é um direito fundamental de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista — utilizou-se a categoria Livre circulação, que numa primeira instância apresentou correlação com quatro categorias: Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta DH), Direitos Humanos, Democracia, Liberdade e FRONTEX. A categoria Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia revelou uma coocorrência com a categoria Dignidade. A categoria Direitos Humanos apresentou diversas coocorrências: Pacto, Política de Asilo e Migração Comum (Política AMC), Crise Humanitária, Solidariedade (com uma corelação bidirecional negativa com a categoria Moral) e uma coocorrência bidirecional com a

Categoria Grupos Vulneráveis. A categoria Democracia apresentou duas coocorrências: Fronteiras e Moral. Na categoria FRONTEX verificou-se uma coocorrência com a categoria Retorno. Estas foram as categorias selecionadas para o *output* do segundo objetivo específico (Figura 4.3).

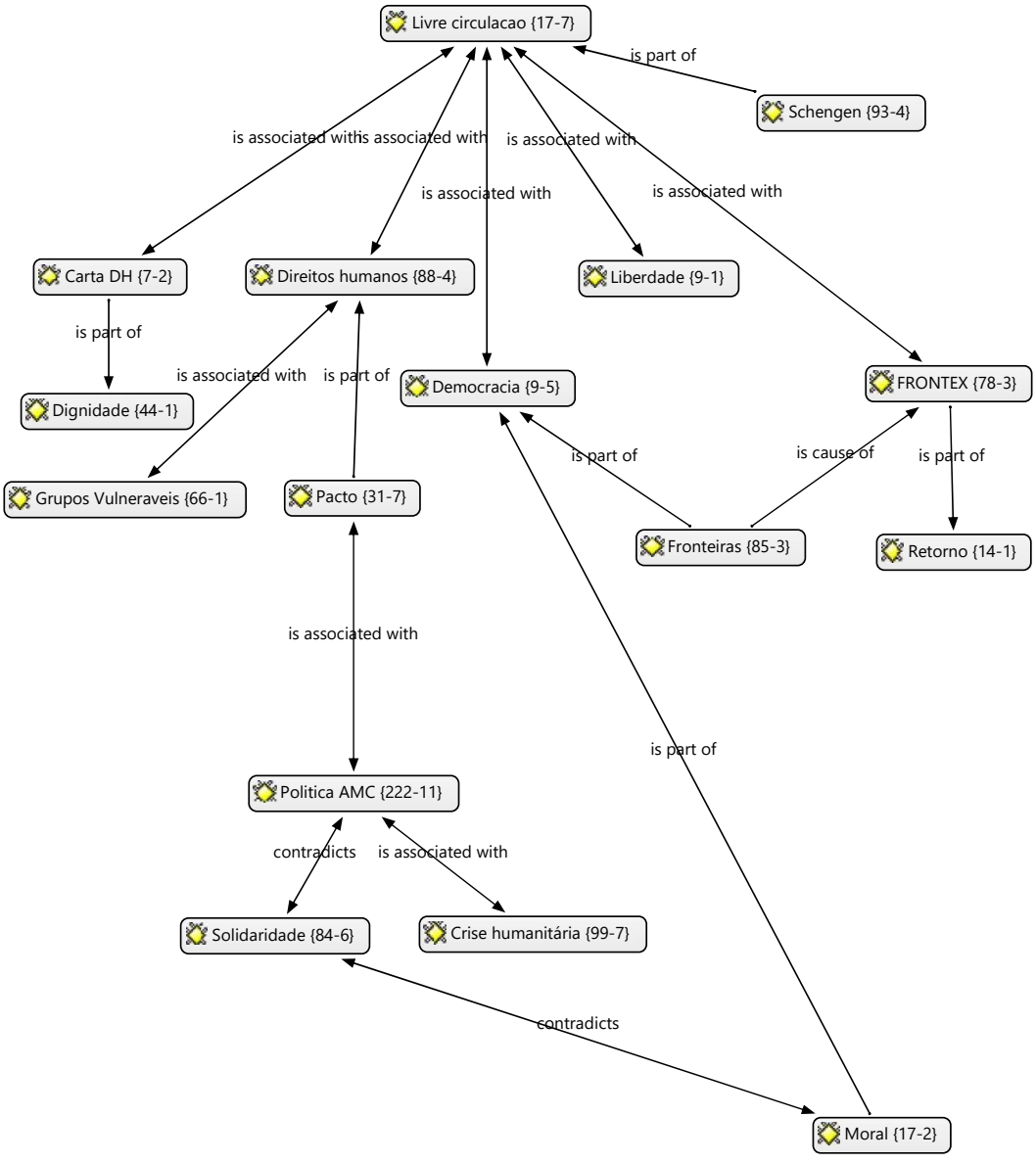

Figura 4.3. Categoria: Livre circulação e Ocorrências Diretas.

Devido às correlações encontradas, decidiu-se utilizar as categorias: Livre circulação, Liberdade, Retorno, Carta dos Direitos Fundamentais da União, Direitos Humanos, Dignidade e Grupos Vulneráveis.

Tabela 4.32. Ocorrências de Categorias do Segundo Objetivo Específico, por Grupo Parlamentar.

Objetivo 2)	GUE/NGL	ALDE	S&D	PPE	VERDES/ALE	TOTAL
Livre circulação	1	0	6	10	0	17
Liberdade	3	1	2	4	0	10
Retorno	1	4	3	5	1	14
Carta DH	1	2	1	2	2	8
Direitos Humanos	29	7	33	14	5	88
Dignidade	4	2	26	12	0	44
Grupos Vulneráveis	13	10	24	17	2	66
TOTAL	52	26	95	64	10	247

No que diz respeito às sete categorias definidas para o Segundo Objetivo Específico: Livre circulação, Liberdade, Retorno, Carta dos Direitos Fundamentais da União, Direitos Humanos, Dignidade e Grupos Vulneráveis, estas apresentaram um total de 247 ocorrências, o que representou 23.5% dos discursos analisados (Tabela 4.32). A categoria Livre Circulação definida na premissa que sustentou o Segundo Objetivo Específico desta investigação apresentou 17 ocorrências entre os Grupos Parlamentares: GUE/NGL (1), S&D (6) e PPE (10). A categoria com maior número de ocorrências no discurso dos Eurodeputados foi Direitos Humanos (88): GUE/NGL (29), ALDE (7), S&D (33), PPE (14) e VERDES/ALE (5). A segunda categoria com mais ocorrências foi Grupos Vulneráveis (66), distribuída entre os Grupos: GUE/NGL (13), ALDE (10), S&D (24), PPE (17) e VERDES/ALE (2). Seguida da categoria Dignidade com 44 ocorrências, destacando-se a S&D com 59% do discurso. A categoria Retorno apresentou 14 ocorrências, a categoria Liberdade 10 ocorrências e a categoria Carta dos Direitos Fundamentais da União 8 ocorrências.

De seguida, apresentam-se alguns dos excertos por Grupo Parlamentar, os mais representativos, dos respetivos discursos em sessão plenária, identificando pela letra “P” e o número do participante que corresponde na base de dados.

3.3.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL

Tabela 4.33. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar da GUE/NGL.

Categoria: Livre Circulação
, ¿por qué hemos aceptado un acuerdo con el Reino Unido que vulnera escandalosamente el principio de la libre circulación? ¿O es que en esta Europa nuestra los mismos problemas a veces son de primera y a veces son de segunda? P.72
Categoria: Liberdade
en la libertad de movimiento y capacidad de elección de la propia persona demandante de asilo. P.33
Nosotras nos negamos a que la situación administrativa de una persona condicione sus derechos y su libertad. Es más, negamos esta división entre personas legales e ilegales, porque ningún ser humano es ilegal. Ilegal es una condición que les imponen sus leyes. P.52
porque supone una crítica al actual modelo de la Unión de externalización de fronteras y de gestión de la migración por parte de terceros países, Grupo GUE/NGL
Categoria: Retorno
el blanqueamiento de las violaciones sistemáticas de derechos humanos de las personas migrantes que se dan en la Unión, como los retornos al país de origen contra la voluntad de la persona migrante. Grupo GUE/NGL
Categoria: Carta dos Direitos Fundamentais da UE
Les importan más bien más poco los derechos fundamentales y creo que no es por falta de mecanismos, sino porque el respeto de los derechos fundamentales es contrario a sus políticas económicas y migratorias. P.52
Categoria: Direitos Humanos
a cumplir los Convenios internacionales, especialmente aquellos en materia de derechos humanos, de asilo y refugio, así como a atender de manera integral, urgente y con suficientes medios, GUE/NGL
¿Piensa usted que las operaciones de rescate deberían ser como las del año pasado en Ceuta, con las fuerzas de seguridad disparando a los migrantes mientras estaban en el mar? P.52
Votamos a favor de un Informe que se opone al Acuerdo UE-Turquía y al esquema de readmisiones planteado por la Comisión en el marco de su política migratoria P.55
Categoria: Dignidade
Os que não conseguem desesperam e são explorados nos campos da Turquia ou alimentam o trabalho escravo nos campos da Líbia, realidades financiadas pela União Europeia. P.35
Empezaron por separar a los migrantes en dos grupos: legales e ilegales. [...] los refugiados podían tener algún derecho, pero los migrantes, ninguno. P.52
Todos fuera de la Unión Europea. P.52
Quieren legales, unos pocos —muy pocos— para trabajos altamente cualificados, en una visión muy utilitarista de la migración y quieren ilegales para que haya mano de obra barata, los esclavos del siglo XXI. P.52

Categoria: Grupos Vulneráveis
necessidades das mulheres durante o processo de pedido de asilo, tais como o registo individual das mulheres, a concessão de documentos que garantam a segurança individual, independentemente do seu cônjuge e dos restantes membros da família, o aconselhamento traumático especializado e assistência psicossocial, P.56
deve ser posto termo à detenção de crianças na UE e que os pais possam viver com os filhos em instalações adequadas, enquanto aguardam a decisão de asilo, aplicando o mesmo princípio a mulheres grávidas e lactantes, bem como a sobreviventes de violação, violência sexual e tráfico, e que seja disponibilizado apoio psicológico. P.56

O Grupo Parlamentar da GUE/NGL exibiu 52 ocorrências para as categorias do Segundo Objetivo Específico: Livre circulação (1), Liberdade (3), Retorno (1), Carta do Direitos Fundamentais da UE (1), Direitos Humanos (29), Dignidade (4) e Grupos Vulneráveis (13). No que respeita à categoria Livre circulação o Grupo mencionou que esta esteve sujeita a diversas restrições, ao longo da legislatura, como foi o caso do Regulamento de Dublim e do *sistema de quotas*. A GUE/NGL considerou que estes mecanismos restringiam a liberdade de movimento, desrespeitando a eleição do requerente de asilo. Inclusive, recusou a divisão entre migrantes legais e ilegais, dado que estes últimos ficavam sujeitos à *Diretiva de Retorno*, maioritariamente contra a sua vontade, considerando que esta condicionava o direito de liberdade dos indivíduos.

Com relação à categoria Carta do Direitos Fundamentais da UE, a GUE/NGL denunciou o incumprimento dos direitos fundamentais, referindo que existem direitos de segunda para os migrantes e requerentes de asilo. Neste contexto, o Grupo criticou a atuação da Comissão e do Conselho devido à ação externa e ao esquema das readmissões em países terceiros, que sujeitavam milhares de pessoas a condições de vida deploráveis, principalmente os grupos vulneráveis, como era o caso das mulheres e crianças. A GUE/NGL exigiu uma política migratória justa, no respeito dos direitos humanos e da dignidade da pessoa.

3.3.2 Grupo Parlamentar da ALDE

Tabela 4.34. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar da ALDE.

Categoria: Liberdade

I voted in favour of this, as it is crucial that Europe and its institutions make sure the rules regarding Schengen are clear but most of all implemented. […] The free movement of persons is one of Europe's fundamental achievements; let us make sure it does not collapse! P.64
Categoria: Retorno
cómo mejorar el reconocimiento y la validez de su documento de viaje, con el fin de aumentar la eficacia, la seguridad y la readmisión en los retornos. [...] mi preocupación por aquellos que son injustamente devueltos, por culpa del fracaso al establecer una política común de migración y asilo. P.7
Cada minuto que pasa se viola el principio de no devolución. [...] ¿consideramos, de verdad, a Turquía un país seguro para los refugiados? P.7
pide que la migración irregular no impida el acceso a los procedimientos de asilo de la UE y expresa una profunda preocupación por las devoluciones forzosas. P.7
Categoria: Carta dos Direitos Fundamentais da UE
las políticas desesperadas de freno —que no de gestión— de la inmigración irregular no deben impedir el acceso al derecho de asilo que consagra el artículo 18 de la Carta [...] el Convenio de Estambul, que vamos a firmar finalmente como Unión Europea. P.7
Comisión y Consejo, si ustedes no comprueban las sospechas de que puede haber vulneración de derechos fundamentales con personas que están escapando de la guerra, ustedes serán culpables. P.48
Categoria: Direitos Humanos
to recognise their obligations under international law with regard to asylum and migration and to enact national laws for the effective implementation of those obligations. […] expresses concern at the treatment of migrants who are forcibly returned to their countries of origin or to third countries without adequate follow-up of their situation. P.64
Categoria: Dignidade
This urges the EU and the Member States to do everything possible to prevent further loss of life at sea or on land. I am in favour of European solidarity and respect for human dignity. P.64
Categoria: Grupos Vulneráveis
una protección especial para el colectivo LGBTI e insta a los Estados miembros y a la UE a que firmen y ratifiquen el Convenio de Estambul. P.7
El Parlamento Europeo fue el primer organismo internacional que, en su Resolución de 13 de abril de 1984, reconoció la necesidad de llevar a cabo una interpretación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados basada en consideraciones de género. P.48

O Grupo Parlamentar da ALDE apresentou 26 ocorrências para as categorias do Segundo Objetivo Específico: Livre circulação (0), Liberdade (1), Retorno (4), Carta do Direitos Fundamentais da UE (3), Direitos Humanos (7), Dignidade (2) e Grupos Vulneráveis (10). No que respeita à categoria Livre circulação o Grupo não realizou nenhuma intenção de discurso. Já a categoria Liberdade surgiu correlacionada com a implementação da reforma Schengen e do Regulamento de Dublim. Quanto à categoria Retorno a ALDE concordou que este fosse

aplicado, quando se tratasse de pessoas que não tivessem direito à proteção internacional, o caso dos migrantes irregulares. Porém, demonstraram preocupação com as constantes deportações imediatas, sem controlo de identificação e sem qualquer garantia de segurança, pelo que solicitaram o reconhecimento e validade do documento de viaje, que permitisse aumentar a eficácia, segurança e a readmissão nos retornos.

Quanto à categoria Carta dos Direitos Fundamentais da UE, o Grupo alertou para a necessidade de se verificar o cumprimento dos direitos fundamentais dos migrantes e refugiados, aproveitando para denunciar que algumas das medidas para impedir a migração irregular poderiam afetar o direito de asilo, que está consagrado no TFUE e no DIP. Neste contexto, apelaram ao respeito dos direitos humanos, principalmente nas fronteiras, recordando que ao abrigo do DIP os migrantes tinham o direito de não serem enviados para países onde pudessem correr perigo de vida e de violência e que as expulsões coletivas estavam proibidas. Consequentemente, exigiram o reconhecimento por parte dos Estados-membros das obrigações, em matéria de asilo e migração e a promulgação de leis nacionais que implementassem estas mesmas obrigações, por respeito à dignidade humana.

O Grupo da ALDE deu especial atenção aos grupos vulneráveis, tendo participado ativamente nos debates sobre o tema. Denunciou as condições dos campos de refugiados, insistindo na especial proteção das mulheres, crianças e LGBTI. O Grupo revelou-se muito persistente no apelo aos Estados-membros, para que assinassem e retificassem a Convenção de Istambul, dado que aproximadamente metade dos refugiados em todo o mundo são mulheres que enfrentam situações de grande violência.

3.3.3 Grupo Parlamentar da S&D

Tabela 4.35. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar da S&D.

Categoria: Livre circulação
Ora, Schengen é vital para o projeto europeu. Um dos pilares do projeto europeu é precisamente o princípio da livre circulação. P. 25
sublinham as fragilidades da política de segurança e defesa comum (PESC) num momento em que o reforço da fronteira externa da União se afirma como a forma mais robusta de salvaguardar a livre circulação no espaço interno. P.10

Schengen equivale para los europeos a libre circulación de personas y, por tanto, es uno de los activos más preciados del acervo y de la construcción europea y hay que protegerlo. P.44
Categoria: Liberdade
que la libertad es el principio fundamental, que la privación de libertad es una excepción, que solo puede hacerse caso por caso, que tiene que haber alguna justificación y no existir otra medida menos dañina, que no se puede devolver, que se deben respetar los derechos humanos y, además, las leyes internacionales. P.17
Aqueles que pensam que é possível garantir a liberdade num contexto de insegurança estão rotundamente enganados. P.25
Categoria: Retorno
O contrário também do acordo UE-Turquia, centrado no retorno forçado, que põe a União Europeia a violar direito internacional e direitos humanos, também ao deter milhares em hotspots, como vi em Moria, Lesbos – de facto, um centro de detenção. Não dissuade refugiados de vir e dá mais negócio às máfias de traficantes. P.2
menores no acompañados, que ahora van a poder ser devueltos de forma forzosa a un país asolado por la violencia y pobre como pocos. P.15
Para los refugiados, regreso voluntario a Somalia... Parece casi una broma hablar de regreso voluntario a un lugar en el que no les espera más que la desesperación. P.15
Categoria: Carta dos Direitos Fundamentais da UE
los socialistas hemos contribuido a mejorar introduciendo enmiendas para impedir que participe en operaciones de retorno a terceros países y para reforzar su mandato de vinculación con los derechos fundamentales P.44
Categoria: Direitos Humanos
Destaco que a noção de «país seguro» e «país de origem seguro» não devem impedir o exame individual dos pedidos de asilo.P.10
la Unión y a sus Estados miembros que den ejemplo en el fomento y protección de los derechos humanos de los migrantes, especialmente en el interior de sus fronteras, P.14
¿Estamos de verdad consiguiendo respetar [...] los derechos humanos, la dignidad de las personas que emigran? ¿Realmente pueden los esfuerzos de la Comisión y de este Parlamento más que los esfuerzos o la urgencia del Consejo en obtener resultados concretos sobre cuántas personas hemos conseguido que no entren en la Unión Europea? ¿ P.15
hay países que han levantado vallas, hay países que han acogido de una manera agresiva a los refugiados y hay países que no respetan esos derechos y que aplican algún tipo de violencia policial; [...] un mensaje disuasorio para que renuncien a pedir el asilo en los países donde se les trata de esa manera. P.17
Global Progressive Forum sobre siete países de la Unión y Turquía muestra que tardan incluso más de dos años en incorporarse al sistema educativo ? [...] Muestra también que esos niños no cuentan con un apoyo psicológico P.17
El islam no es incompatible con la Unión Europea. La Unión Europea es diversidad, es pluralidad, es diferencia. [...]Eso es lo que ataca el corazón de Europa: la intolerancia, la injusticia. P.30

No podemos tolerar incumplimientos flagrantes del Derecho europeo, hurtando a la vista de los ciudadanos las muertes en el Mediterráneo o criminalizando a las organizaciones no gubernamentales. Exigimos el cumplimiento por parte del Consejo de sus obligaciones y mandato derivados del Derecho europeo. P.40
La Unión Europea tiene que poner en marcha una investigación internacional de lo que constituye un crimen contra la humanidad. P.44
Categoria: Dignidade
A grande instabilidade nas zonas de conflito, onde o colapso dos Estados e a pressão do terrorismo e do fanatismo colocam em perigo a dignidade e a sobrevivência de milhões de seres humanos, trouxe consigo um número sem precedentes de pessoas que procuram proteção na Europa. P.10
avanzar hacia una gestión ordenada de la emigración es una cuestión de sensatez y de dignidad. P.17
É dever de cada um de nós contrariar o discurso do preconceito e do medo e lembrar que a nossa dignidade humana depende de reconhecermos em primeiro lugar a dignidade do outro. P.25
Categoria: Grupos Vulneráveis
hace especial hincapié en medidas especiales de protección para los más vulnerables, en particular, mujeres y niños, Grupo S&D
También es urgente que no se produzcan más internamientos de niños, mujeres embarazadas y supervivientes de violaciones, asaltos sexuales y trata. P.14
¿Por qué no intervenimos, al menos, sobre nuestro propio territorio? P.15
a presente crise humanitária faz com que as desigualdades das relações de género sejam intensificadas P.25
Mujeres que pierden todo, pierden la dignidad; mujeres que tienen que vender su cuerpo para pagar el pasaje del sueño de Europa; mujeres que son violadas; mujeres que son víctimas de las mafias que tratan con personas. P.30
Y las medidas de incremento de personal —médicos, abogados, intérpretes—, particularmente para personas vulnerables, son paliativas. P.44
Os sistemas de asilo têm sido, em grande medida, examinados com base na experiência masculina. [...] existem lacunas notórias no que diz respeito à proteção conferida às mulheres que requerem asilo na UE. P.45

O Grupo Parlamentar da S&D apresentou 95 ocorrências para as categorias do Segundo Objetivo Específico: Livre circulação (6), Liberdade (2), Retorno (3), Carta do Direitos Fundamentais da UE (1), Direitos Humanos (33), Dignidade (26) e Grupos Vulneráveis (24). A categoria Livre circulação foi mencionada pelo Grupo aquando da suspensão de Schengen, tendo a S&D demonstrado repudio por este acto, considerando que se colocou em causa um dos pilares fundamentais da UE, o princípio da livre circulação. Desta situação, decorreu que milhares de cidadãos europeus se viram condicionados na sua liberdade, devido a uma medida que só se deveria aplicar de maneira excecional e quando esgotadas outras diligências.

Na categoria Retorno o Grupo demonstrou uma posição muito crítica, com relação à ação externa da UE, referindo que os acordos realizados com países terceiros, no âmbito do retorno, não garantiam a preservação dos direitos humanos, além de denunciarem o retorno de menores não acompanhados. A categoria Carta de Direitos Fundamentais da UE foi invocada durante a reforma da FRONTEX, com o objetivo de impedir que a agência participasse nas operações de retorno.

Em relação à categoria de Direitos Humanos a S&D focou-se nas medidas de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados em países terceiros. O Grupo considerou que a UE deveria ser o exemplo na promoção dos direitos humanos, dentro do espaço Europeu. Para isso, exigiram uma investigação internacional às constantes violações ao princípio de não-repulsão por alguns Estados-membros. A S&D apoiou medidas de integração nos países de acolhimento, como o acesso aos serviços básicos e ao mercado de trabalho, o direito à educação das crianças refugiadas, à tolerância religiosa e à descriminalização das ONG que apoiavam humanitariamente os migrantes.

O Grupo considerou que a dignidade foi colocada em causa devido à desigualdade, à exclusão, à instabilidade política e aos conflitos — deixando milhares de seres humanos no limiar da sobrevivência — motivos pelos quais procuravam refúgio nos países europeus. Neste contexto, a S&D considerou que a UE tinha obrigação de desenvolver um sistema de asilo orientado pela dignidade, na receção e no registo, pelo acolhimento digno e atribuição de recursos suficientes que permitissem condições de vida digna. No que respeita à categoria Grupos Vulneráveis, a S&D focou-se particularmente nas mulheres e crianças, tendo em conta as necessidades específicas destes grupos, apoiando a reforma dos procedimentos de asilo e migração consubstanciados na perspetiva de género.

3.3.4 Grupo Parlamentar do PPE

Tabela 4.36. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar do PPE.

Categoria: Livre Circulação
gestionar la migración de manera eficaz y garantizar un alto nivel de seguridad [...] salvaguardando, al mismo tiempo, la libre circulación de las personas. P.1

Schengen está en peligro y debe ser protegido. Ninguna situación, por complicada que sea, puede poner en riesgo nuestra libertad de tránsito. Sí, y además hay que salvar vidas y mantener el principio de no devolución. P.1
É claro que a reintrodução de controlos nas fronteiras internas é uma possibilidade à disposição dos Estados-Membros, mas são medidas temporárias, não resolvem problema nenhum. A livre circulação no Espaço Schengen sempre teve como contraponto fronteiras externas comuns reforçadas. P.8
Categoria: Liberdade
União Europeia é um espaço de liberdade e segurança que deve assentar no pleno respeito dos direitos fundamentais. P.8
Categoria: Retorno
apoyo a Estados miembros en materia de retorno o la intensificación de la cooperación . P.1
mostramos nuestra determinación para controlar nuestras fronteras, evitando la entrada ilegal de inmigrantes económicos y retornando a todos aquellos que no son susceptibles de protección internacional. P.24
é preciso incentivar as políticas de regresso voluntário, garantindo ao mesmo tempo a protecção dos direitos de todos os migrantes e facultando acesso seguro e legal ao sistema de asilo da UE. P.59
Categoria: Carta de Direitos Fundamentais da UE
que la guardia está subordinada y vinculada al Derecho del Mar, al Derecho internacional humanitario y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. P.1
Categoria: Direitos Humanos
que recebem este fluxo de refugiados, a detenção e o uso de força arbitrário, pela simples razão de ser um requerente de asilo. P. 13
O artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas consagra a migração como um direito humano. A comunidade internacional deveria respeitar esta disposição, assim como quaisquer obrigações internacionais P.13
Defendo a necessidade de uma forte sensibilização, especialmente nos países de destino, para combater a xenofobia e facilitar a integração social dos migrantes. P.13
La reagrupación familiar en conflicto armado, que se recoge en el artículo 74 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra de 1949, cobra especial interés respecto de la protección en favor de la mujer y los niños en estos momentos en que la tragedia de los refugiados nos obliga a ser solidarios. P.47
A União e os seus Estados-Membros devem dar o exemplo, ao garantirem a promoção e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, nomeadamente no interior das suas próprias fronteiras, P.70
Categoria: Dignidade
Hoy nos lo ha dicho el Papa: el Mediterráneo no puede convertirse en un gran cementerio. Para ello, tenemos que conciliar unos derechos de los europeos que no podemos, en ningún caso, poner en juego y una acogida adecuada y digna para los emigrantes. P.19
à crise humanitária que assistimos no Mediterrâneo e em África, e que apela à nossa mais profunda responsabilidade enquanto defensores intransigentes dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, mas também da solidariedade, que preconizamos para nós próprios. P. 13

O primeiro plano, que é essencial, é o plano humanitário e aí penso que a União Europeia não se deve poupar a nenhum esforço para resgatar vidas e para tratar com dignidade todos aqueles que chegam às suas fronteiras. P.59
«Ayúdanos a restaurar nuestra dignidad». [...]La dignidad está vinculada a la libertad y el respeto. P.67
Categoria: Grupos Vulneráveis
pido una mayor protección para los más vulnerables, como las citadas mujeres, los menores, las personas con discapacidad, las personas mayores y las personas LGBTI, y, en particular, que se les conceda a todos una ayuda singular y una mayor protección humanitaria P.1
especial protección para los niños con bebés, niñas y niños que vienen siendo padres, y para esos pido especial protección. Y además es urgente la asignación del tutor: una asignación no diferida, una asignación inmediata. P.1
deve ser prioritário, bem como a luta contra o tráfico de seres humanos e a escravatura. P.8
Una sociedad incapaz de sentir piedad por una madre que suplica asilo con su bebé en una caja de cartón es una sociedad sin corazón, es una sociedad inhumana. No es, desde luego, la nuestra. Grupo PPE
As mulheres são frequentemente deixadas para trás para cuidar das crianças e dos familiares idosos e são muitas as que não têm independência para abandonar o país de origem. As que conseguem fugir são vulneráveis em todas as fases da viagem – nos países de origem, de trânsito e de destino P.70

O Grupo Parlamentar do PPE apresentou 64 ocorrências para as categorias do Segundo Objetivo Específico: Livre circulação (10), Liberdade (4), Retorno (5), Carta do Direitos Fundamentais da UE (2), Direitos Humanos (14), Dignidade (12) e Grupos Vulneráveis (17). O Grupo do PPE, considerou a categoria Livre circulação um dos pilares normativos do Convénio Schengen, defendendo o trabalho das Agências que garantiam essa premissa, como era o caso da FRONTEX. O PPE assumiu que nenhuma circunstância podia colocar em causa a livre circulação, considerando a reintrodução dos controlos das fronteiras internas uma ameaça a este princípio. Contudo, salvaguardaram o fecho temporal das fronteiras, como uma disposição dos Estados-membros, concordando com o caso da Alemanha.

Relativamente à categoria do Retorno, o Grupo assumiu uma postura rígida com relação aos migrantes em situação irregular, demonstrando uma forte determinação em controlar as fronteiras externas, no sentido de dissuadir a entrada ilegal de migrantes económicos e retornar todos aqueles que não eram passíveis de receber proteção internacional. Neste âmbito, apoiou uma política de retorno eficaz e que incentivasse o regresso voluntário, mas com garantias de proteção através da cooperação com os países de trânsito e de origem.

O Grupo referiu-se à categoria Carta de Direitos Fundamentais da UE como a normativa que devia orientar o trabalho das instituições europeias. Consideram que a constante violação

dos direitos humanos, nos países terceiros, eram uma das causas da mobilidade forçada de milhares de pessoas. Nesse sentido, aprovaram o relatório sobre os *Direitos Humanos em países terceiros*, referindo que a UE e os respetivos Estados-membros deveriam fomentar a proteção dos direitos humanos dos migrantes, exigindo a aprovação de mecanismos de prevenção e deteção da infração dos mesmos. Invocaram o Art.º 13º da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas, referindo que este consagra a migração como um direito humano, assim sendo, a comunidade internacional deveria respeitar esta disposição, bem como, as obrigações internacionais que decorrem deste direito.

No que concerne à categoria Dignidade, o Grupo, teve particular atenção às condições de acolhimento, considerando que estas deviam ser adequadas, conciliando os valores e princípios da UE, invocando, para isso o nº 2 do Art.º 78º. Defenderam o dever moral e humanitário da UE, em acolher refugiados e que o controle das fronteiras externas devia ser exercido no respeito pela dignidade humana, atendendo o interesse de todos os Estados. O Grupo, também, dedicou especial atenção à categoria de Grupos Vulneráveis, através da aprovação de diversos relatórios, demonstrando a importância de reforçar a garantia dos direitos das mulheres, crianças, pessoas LGBT, pessoas com capacidades diferentes e idosos, grupos especialmente suscetíveis a todos os tipos de riscos, nomeadamente à violência, ao tráfico de seres humanos e outros abusos.

3.3.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE

Tabela 4.37. Objetivo Específico 2) do Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE.

Categoria: Retorno
Es una gran valla con cuchillas en Ceuta y Melilla. Es una valla que mata. Este mismo domingo dos personas han muerto al intentar cruzarla. Otras, sí, llegan, pero ¿cuál es a menudo la respuesta?: las devoluciones en caliente. P.23
Categoria: Carta do Direitos Fundamentais da UE
vulnerar la Carta de los Derechos Fundamentales y decidir que se iban a operar expulsiones colectivas en la Unión Europea, sin atender a las peticiones de asilo individuales, como dice la ley. P.18
y que hagan cumplir los compromisos de los Estados miembros, porque, a día de hoy, del mecanismo de reubicación de emergencia, nadie ha cumplido sus metas. P.18
Categoria: Direitos Humanos

It aims to focus on the rights of migrants in third countries and on means to uphold these rights in EU policies and broader international efforts. P.18
Es decir, incumplir la legislación internacional y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin importar que sean menores, demandantes de asilo o personas heridas que necesitan atención sanitaria. P.18
Categoria: Grupos Vulneráveis
de las mujeres, promover la reunificación familiar, garantizar que las mujeres tengan derecho a presentar la solicitud de asilo al margen de su cónyuge, exigir el fin de la detención de niños, de madres lactantes, garantizar apoyo psicológico para aquellas mujeres que han sido víctimas de la violencia sexual, de la violencia machista. Grupo VERDES/ALE

O Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE apresentou 10 ocorrências para as categorias do Segundo Objetivo Específico: Livre circulação (0), Liberdade (0), Retorno (1), Carta do Direitos Fundamentais da UE (2), Direitos Humanos (5), Dignidade (0) e Grupos Vulneráveis (2). Nas categorias Livre circulação, Liberdade e Dignidade não se verificou qualquer ocorrência nos discursos analisados. Os VERDES/ALE assumiram uma postura muito crítica em relação à categoria do Retorno, condenando as expulsões imediatas de menores e dos requerentes de asilo. Quanto à Carta dos Direitos Fundamentais da UE referiram que esta foi infringida, tanto pela situação das expulsões coletivas, como pela postura de não prestar auxílio aos refugiados por alguns Estados-membros, bem como pelo incumprimento do mecanismo de realojamento de emergência.

Durante a 8ª Legislatura invocaram o cumprimento dos direitos humanos, principalmente para com os menores, requerentes de asilo e pessoas com necessidade de assistência médica. No que diz respeito à categoria dos Grupos Vulneráveis aprovaram as medidas específicas para proteção das mulheres. Defenderam a ideia das necessárias vias legais e seguras, com o objetivo de terminar com a violência sexual, extorsão e exploração, além da promoção da reunificação familiar, a garantia do direito a solicitar asilo sem necessitar da autorização do conjugue e o devido apoio psicológico às mulheres vítimas de violência sexual.

3.4 Resultados quanto ao Terceiro Objetivo Específico

No âmbito do terceiro objetivo específico — explorar se as restrições à livre circulação são uma ameaça à igualdade de oportunidades, entre indivíduos e, como tal, uma das causas do

desenvolvimento assimétrico entre países — utilizou-se a categoria Desenvolvimento, cujas duas primeiras ocorrências foram com a categoria Pobreza e Solidariedade. Esta última apresentou várias coocorrências: Política de Asilo e Migração Comum (Política AMC), Pacto e Direitos Humanos. Estas foram as categorias selecionadas para o *output* do segundo objetivo específico (Figura 4.4).

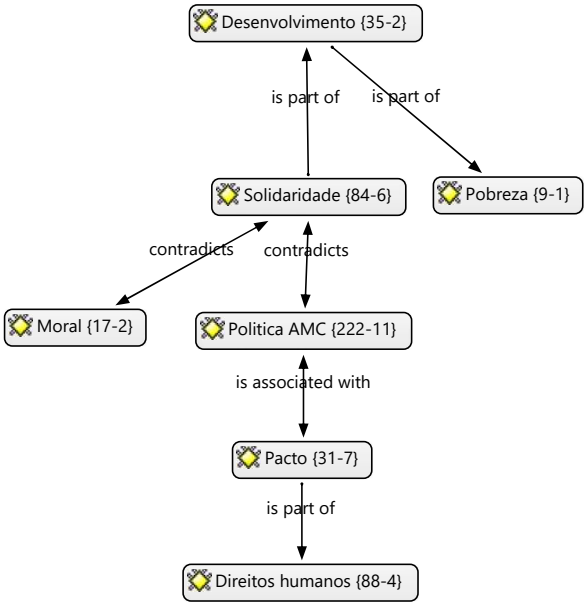

Figura 4.4. Categoria: Desenvolvimento e Ocorrências Diretas.

Devido às correlações encontradas optou-se por utilizar as categorias: Desenvolvimento, Pobreza e Pacto Global, dado que as demais categorias mencionadas neste objetivo foram analisadas nos objetivos anteriores.

Tabela 4.38. Ocorrências de Categorias do Terceiro Objetivo Específico, por Grupo Parlamentar.

Objetivo 3)	GUE/NGL	ALDE	S&D	PPE	VERDES/ALE	TOTAL
Desenvolvimento	5	1	14	13	2	35
Pobreza	3	2	2	5	0	12
Pacto	2	1	15	12	1	31
TOTAL	10	4	31	30	3	78

Quanto às três categorias definidas para o Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento, Pobreza e Pacto Global exibiram um total de 78 ocorrências, o que representou 7.4% dos discursos analisados (Tabela 4.38). A categoria Desenvolvimento definida na premissa que sustentou o Terceiro Objetivo Específico desta investigação apresentou o maior número de ocorrências (35), entre os Grupos Parlamentares: GUE/NGL (5), ALDE (1), S&D (14), PPE (13) e VERDES/ALE (2). Seguida da categoria Pacto Global, com 31 ocorrências, destacando-se a S&D com uma participação de 48.4% do discurso. E por fim, a categoria Pobreza apresentou 12 ocorrências, distribuídas entre os Grupos: GUE/NGL (3), ALDE (2), S&D (2) e PPE (5).

De seguida, apresentam-se alguns dos excertos por Grupo Parlamentar, os mais representativos, dos respetivos discursos em sessão plenária, identificando pela letra "P" e o número do participante que corresponde na base de dados.

3.4.1 Grupo Parlamentar da GUE/NGL

Tabela 4.39. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar da GUE/NGL.

Categoria: Desenvolvimento
creo que si realmente hubiera voluntad política de solucionar el problema, se invertiría [...] en políticas de cooperación que ayuden a la emancipación económica de los países del sur. P.52
Los fondos de cooperación ahora los dedican, por ejemplo, a construir centros de detención en Níger o a financiar ejércitos de determinados países africanos para que apliquen las políticas migratorias que marca Bruselas, políticas para que quienes huyen de la guerra, la pobreza o la explotación, se queden en esos campos sin condiciones dignas o se queden en sus países sufriendo la barbarie. P.52
as potências capitalistas, através das suas empresas multinacionais, continuam a fomentar a corrupção, mantendo assim os seus privilégios e o imenso saque às riquezas destes países P. 56
Categoria: Pobreza
Rechazamos que se continúe separando a demandantes de asilo de migrantes que huyen del hambre y la miseria, y se continúe condenando a este último grupo a la expulsión inmediata. P.33
si existe el fenómeno de la migración desde los países del sur del Mediterráneo hacia los países de la UE es porque desde Europa seguimos expoliando esos países de sus recursos naturales, impidiéndoles así una prosperidad económica y un futuro para sus pueblos. Si siguen llegando migrantes desde África a nuestras costas es porque seguimos alentando guerras en sus países que los empujan a abandonarlos. P.51
Categoria: Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular

sublinha o dever de os Estados de cumprirem os direitos humanos e de as empresas estabelecidas em território europeu respeitarem os direitos humanos; valoriza os quadros legislativos que, neste campo, já evoluíram; apela ao cumprimento dos direitos humanos nas Empresas do Estado. P.36

O Grupo Parlamentar da GUE/NGL apresentou 10 ocorrências para as categorias do Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento (5), Pobreza (3) e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (2). Quanto à categoria Desenvolvimento o Grupo considerou que os acordos celebrados com os países terceiros, no âmbito do apoio ao desenvolvimento, focaram-se no controlo e detenção da chegada de fluxos migratórios à Europa. A GUE/NGL denunciou as responsabilidades resultantes das condições históricas, na desagregação das regiões no Norte de África. Consideraram que as intervenções armadas e económicas das potências capitalistas e grandes multinacionais fomentaram a corrupção, a espoliação dos recursos naturais e impediram a prosperidade desses países. Referiram que a falta de vontade política, para solucionar o problema dos fluxos migratórios, tem adiado o desenvolvimento e o futuro desses povos, pressupondo que cooperação económica com os países do Sul deve-se fundamentar numa coerente alteração das políticas de migração, comercio e desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, apoiaram o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU, concordando com as propostas legislativas e jurídicas que os Estados e as empresas devem adotar.

3.4.2 Grupo Parlamentar da ALDE

Tabela 4.40. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar da ALDE.

Categoria: Desenvolvimento
It calls for the EU and the international community to identify specific measures that governments can take to increase the potential of legal migration as a development enabler; stresses that political leadership and strong advocacy are required, especially in destination countries, to combat xenophobia and to facilitate the social integration of migrants. P.64
Categoria: Pobreza
Los ciudadanos europeos necesitamos una Europa fuerte y unida, pero también la necesitan los ciudadanos más vulnerables de otros países, aquellos que huyen de la barbarie y la miseria. P.7
No se puede frenar a las madres que quieren alimentar a sus hijos, que huyen de la desesperación de la guerra. P.48

Categoria: Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular
El problema de esta Resolución es que la evaluación no es del todo real: no existe la voluntad política que pueda convertir esta bonita Resolución en realidad. P.48

O Grupo Parlamentar da ALDE apresentou 4 ocorrências para as categorias do Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento (1), Pobreza (2) e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (1). Quanto à categoria Desenvolvimento o Grupo fez menção à relação da migração e o desenvolvimento (através do Eurodeputado P. 64) incitando a UE, em particular, e a comunidade internacional, em geral, a identificar medidas específicas que os Governos pudessem adotar com o objetivo de potenciar a migração legal. No entanto, destacaram a necessária liderança política, especialmente nos países de destino para combater a xenofobia e facilitar a integração social dos migrantes. No que diz respeito à categoria Pobreza, dois dos Eurodeputados mais ativos, em matéria de migração durante a 8ª Legislatura, e que tomaram a palavra muitas vezes em nome do Grupo referiram que os migrantes fugiam da barbárie, da miséria e que necessitam de uma Europa forte e unida, uma vez que "No se puede frenar a las madres que quieren alimentar a sus hijos, que huyen de la desesperación de la guerra" (P.48). Relativamente à categoria do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular registou-se uma intervenção do Eurodeputado P.48, referindo-se à falta de vontade política para converter a resolução em discussão em realidade.

3.4.3 Grupo Parlamentar da S&D

Tabela 4.41. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar da S&D.

Categoria: Desenvolvimento
Tratar África "one-size-fits-all" é um erro grosseiro. Um Plano Marshall para África [...] que os governos europeus parem de acolher fluxos ilícitos de capitais que elites cleptocratas roubam aos seus povos e Estados. [...] parem de desperdiçar a União para agir coordenadamente nos quadros PESC e PCSD a fim de resolver conflitos, combater o terrorismo e a criminalidade organizada, reforçar a "rule of the law", promover o desenvolvimento sustentável em África, na vizinhança e além delas. P.2
La migración es una pieza clave para nuestro futuro, para nuestra continuidad en lo económico, en lo demográfico, en lo social, en lo político y en lo ético,. P.15
Gestionarlo bien es contribuir al desarrollo de aquellos países que les obligan a emigrar por falta de oportunidades y no como una opción para mejorar su vida. P.17

É evidente que sempre haverá migrações por razões económicas. Todos os seres humanos têm o direito de procurar sair da pobreza e ambicionar a uma vida melhor. P.25
Se necesita una acción exterior de inversión robusta, con socios confiables y que actúe en origen, en los llamados países emisores, P.30
A igualdade de tratamento e a igualdade de oportunidades devem ser sempre os princípios orientadores das políticas em matéria de inclusão e integração social. A integração dos refugiados é um desafio, mas pode também ser uma oportunidade. P.45
ou estabelece uma parceria para o futuro com os países vizinhos para apoiar o seu desenvolvimento, para gerir melhor a migração e também para apoiar os refugiados. P.50
a migração pode vir a representar para a Europa oportunidades em matéria de crescimento e desenvolvimento económico e rejuvenescimento. P.66
Categoria: Pobreza
É evidente que sempre haverá migrações por razões económicas. Todos os seres humanos têm o direito de procurar sair da pobreza e ambicionar a uma vida melhor. P.25
la migración existirá mientras haya desigualdad profunda y mientras haya exclusión en el mundo. P.17
Categoria: Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular
somos los más interesados en que haya una gestión global de las migraciones, y lo hemos reclamado siempre. Grupo S&D
por eso tienen una obligación mayor que los demás. Hungría parece que se descuelga del pacto. República Checa también. Polonia también. Grupo S&D
Porque creemos imprescindible apoyar la acción de una Unión Europea que sea ambiciosa en ambos pactos mundiales, y que ejerza el liderazgo que nos corresponde. [...] que aborda la situación de los más vulnerables, que reclama más vías legales y seguras para refugiados y migrantes y que pide expresamente que no se criminalice la asistencia humanitaria, P.15.
Necesitamos una respuesta global que aborde las causas con inversiones potentes en los países de origen y tránsito; P.17
el Pacto Mundial no pretende ni fomentar ni detener el hecho migratorio, sino ordenarlo, ofrecerle algo de racionalidad, sensatez, algo de dignidad P.44

O Grupo Parlamentar da S&D apresentou 31 ocorrências para as categorias do Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento (14), Pobreza (2) e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (15). Quanto à categoria Desenvolvimento o Grupo considerou que migração será fundamental para o futuro da UE. Contudo, consideraram necessário investir em uma política de integração efetiva e financiada, contribuindo para o crescimento económico, criando, assim, oportunidades em matéria de desenvolvimento e rejuvenescimento. Porém, também, defenderam que no âmbito do desenvolvimento dos países terceiros seriam necessários parceiros confiáveis, com iniciativas de desenvolvimento inovadoras, através do investimento, que poderá resultar em novos postos de trabalho nesses países, assim como, para os Europeus.

Apenas se registaram duas ocorrências diretas da categoria Pobreza, tendo o Grupo mencionado que esta era uma das causas das migrações forçadas e económicas. A S&D justificou, assim, a necessidade de uma resposta global, que abordasse as causas da migração, com investimento nos países de origem. Neste sentido, apresentaram uma Resolução de apoio ao Pacto Global defendendo a dignidade de todas as pessoas: refugiados ou migrantes, em particular os mais vulneráveis. Reclamaram vias legais e seguras para combater as redes criminais de tráfico humano, a promoção de políticas de integração e finalizar com a criminalização das organizações de assistência humanitária. A S&D considerou que a UE devia assumir um papel de destaque no Pacto Global, criticando a mostra de desunião, devido à postura dos vários Estados-membros que se recusaram a assinar o documento. Principalmente, para com a Áustria, que na altura assumia a presidência da União. Neste sentido, reclamaram que este Estado-membro não poderia representar a UE, solicitando a sua resignação e substituição por outro representante na reunião de Marrocos.

3.4.4 Grupo Parlamentar do PPE

Tabela 4.42. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar do PPE.

Categoria: Desenvolvimento
concebidas para lograr el desarrollo y el crecimiento en terceros países, fomentando también con ello el crecimiento en el seno de la propia Unión Europea y tanto más cuanto que la Unión es el mayor donante mundial. P.1
La migración es un poderoso instrumento de desarrollo y, por ende, puede contribuir al progreso socioeconómico, [...] debe ser abordado como una oportunidad única para transformar la migración en un factor clave de desarrollo sostenible e inclusivo. P.1
la Unión Europea ha movilizado 17 000 millones de euros, ha creado el Fondo Europeo Desarrollo Sostenible o el Fondo Fiduciario para África. P.41
Categoria: Pobreza
Emigración y desarrollo van de la mano. Los europeos lo sabemos bien, porque hemos tenido que emigrar muchas veces para conseguir prosperidad. P.19
Nuestra lucha tiene que ser contra la pobreza, no contra los inmigrantes. Europa debe rebelarse contra la pobreza, jamás contra los pobres. P.19
Si no combatimos los motivos económicos, mal podremos jamás ordenar el proceso de emigración.P.19
los problemas en su origen —pobreza, inseguridad, falta de horizontes, etcétera—. P.26
Pero si seguimos sin resolver las causas que originan que las personas tengan que emigrar, como son la guerra, el terrorismo y la pobreza extrema, nuestro esfuerzo será inútil. P.73

Categoria: Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular
aplaudo la voluntad de estos 193 países de dar un enfoque global a esta crisis, pero espero no se quede en eso, en simple voluntad. Debemos estudiar a fondo las causas que generan estos movimientos masivos de población, para poder anticiparnos, y tomarlo como un reto de desarrollo y no exclusivamente humanitario. P.1
corrigir os erros do passado, pode melhorar o presente de milhões e antecipar um futuro em que quem foge da fome e da perseguição não fique entregue à sua sorte, mas seja apoiado pelo mundo. E a União Europeia não pode furtar-se ao seu papel liderante. P.8
Los europeos debemos desempeñar en las Naciones Unidas un papel protagonista en la elaboración de los pactos globales [...]podemos brindar nuestras experiencias y nuestra visión de esta problemática. P.26
que contemple la seguridad en las fronteras exteriores y que contemple que queremos combatir la guerra, la enfermedad y el hambre, y no a las personas. Grupo PPE

O Grupo Parlamentar do PPE apresentou 30 ocorrências para as categorias do Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento (13), Pobreza (5) e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (12). Quanto à categoria Desenvolvimento o Grupo referiu que a UE devia respeitar os valores e princípios na promoção das relações exteriores, tal como se estabelecido no Art.º 21º do TFUE. O PPE evidenciou que as políticas de ajuda e de cooperação com os países terceiros deviam orientar-se para o desenvolvimento e crescimento destes, aproveitando também essas relações para fomentar o desenvolvimento da UE. O Grupo considerou a migração um poderoso instrumento de crescimento socioeconómico, devendo ser aproveitada como uma oportunidade para o desenvolvimento sustentável, assim, apelaram à utilização de um discurso positivo e menção dos benefícios comuns. O Grupo manifestou a perceção que a pobreza era uma das causas das migrações e que a UE devia orientar o combate à pobreza através do aumento do desenvolvimento, o que permitiria num futuro regular a migração. Neste sentido, o PPE demonstrou consenso no apoio ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, felicitando a vontade dos 193 países em apoiar o documento, para dar um enfoque global aos desafios da migração.

3.4.5 Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE

Tabela 4.43. Objetivo Específico 3) do Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE.

Categoria: Desenvolvimento
el Gobierno del Partido Popular en España haya aniquilado la política de cooperación al desarrollo en los últimos años, P.18
incrementar los esfuerzos para resolver los problemas en las sociedades de origen. P.18
Categoria: Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular
no se menciona la defensa de los derechos humanos. Parece que solo estamos interesados ??en deshacernos de los refugiados presentes y futuros. Por supuesto, estamos dispuestos a pagar para deshacernos de ellos (P.39).

O Grupo Parlamentar dos VERDES/ALE apresentou 3 ocorrências para as categorias do Terceiro Objetivo Específico: Desenvolvimento (2), Pobreza (0) e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (1). Quanto à categoria Desenvolvimento o Grupo considerou necessária a cooperação com os países de origem, para solucionar os problemas como a pobreza. Contudo, o Eurodeputado P.18 referiu que no caso do Governo Espanhol (em seu momento, o Partido Popular) verificou-se uma substancial diminuição na rúbrica do orçamento para apoio ao desenvolvimento de países terceiros. O Grupo manifestou o seu acordo com uma proposta global para as migrações, porém, referiram que o Pacto Global omitia a defesa dos direitos humanos.

CAPÍTULO 5 DISCUSSÃO GERAL

O propósito deste ponto da investigação passou por contrastar e interpretar os resultados obtidos, através da triangulação dos dados dos três instrumentos com a delimitação teórica. No entanto, devido aos condicionamentos verificados com o número de participantes no questionário e na entrevista, a discussão focou-se principalmente na Análise de Conteúdo do Discurso, das participações dos Eurodeputados portugueses e espanhóis, durante a 8ª Legislatura (período de 2014 a 2019), em sessão plenária.

Esta parte foi estruturada de acordo com a sequência dos objetivos específicos e, por último o objetivo geral. Em cada objetivo evidenciou-se a posição tomada por cada um dos Grupos Parlamentares, de acordo com as categorias observadas, e no final procedeu-se à discussão do argumento do Contratualismo a partir da categoria principal de cada objetivo: a Soberania para o Primeiro Objetivo Específico; a Livre circulação para o Segundo Objetivo Específico; o Desenvolvimento para o Terceiro Objetivo Específico; e a Democracia para o Objetivo Geral.

1. Discussão do Primeiro Objetivo Específico

No que concerne ao primeiro objetivo específico — indagar se a soberania das democracias europeias é um impedimento à abertura das fronteiras, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista — na análise do conteúdo do discurso utilizou-se como categoria principal a Soberania. Esta apresentou duas ocorrências com as categorias Fronteiras e Política de Asilo e Migração Comum, enquanto, estas últimas apresentaram duas coocorrências, FRONTEX e Crise Humanitária, respetivamente (Figura 4.2).

Como mencionado na *visão convencional* o controlo das fronteiras decorre da soberania (Gouveia, 2010; 2017) definida no DIP (Fontes, 2007), que permite aos Estados decidir e determinar quais os critérios e condições de tratamento que subjazem à admissão de migrantes (Carens, 1987, 1996; Velasco, 2019). A análise da categoria Fronteiras, a partir do conteúdo do discurso dos Eurodeputados, revelou-se motivo de grandes debates entre os diversos Grupos políticos, durante a 8ª Legislatura. O discurso incidiu na utilização da reintrodução temporária

do controlo das fronteiras internas, prevista no Código das Fronteiras Schengen (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b; Official Journal of the European Union, 2000), por alguns Estados-membros. O fecho das fronteiras internas deveria ser uma medida de último recurso, que segundo o Parlamento Europeu (2018a) foi acionada mais de cinquenta vezes, entre 2015 e 2018, por seis países membros — Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Noruega e França.

A reintrodução temporária do controlo das fronteiras internas, como medida para impedir a entrada de requerentes de asilo foi veemente criticada por todos os Grupos. No entanto, o PPE justificou a reintrodução do controlo das fronteiras pela Alemanha: "não é fechar fronteiras. Há quem reintroduza controlos para melhorar a receção dos refugiados" (P.8). Considerando, que a abertura das fronteiras indiscriminadamente "Seria impossível, seria catastrófico, seria mau para quem vem, seria mau para quem está!" (P.59). O Grupo concordou com a necessidade de acolher os indivíduos que merecem proteção internacional, mas que se deveria evitar a "entrada ilegal de inmigrantes económicos y retornando a todos aquellos que no son susceptibles de protección internacional" (P.24). O PPE posicionou-se como defensor do controlo das fronteiras externas através de Schengen, da partilha de um conjunto de regras (P.8).

Estas circunstâncias levaram o Grupo do PPE a defender a reforma de Schengen, referindo que não significava "favorecer uma política de portas abertas, mas sim justificar que Estados-membros não podiam colocar em causa os princípios básicos da Humanidade" (P.8), para controlar as suas fronteiras (Parlamento Europeu, 2018a), uma vez que os Estados-membros "que o faziam para dificultar os acessos, fechar as fronteiras e atacar a livre circulação de Schengen" (P.8), colocaram em causa os princípios de solidariedade, cooperação e confiança mútua (Amalfitano, 2018; Crock, 2017). A injustificação do restabelecimento das fronteiras internas constituiu uma ameaça à Convenção Schengen e à livre circulação, evidenciando que "Restablecer los controles en las fronteras interiores ha demostrado ser más sencillo que eliminarlos" (P.1), e "cada vez que se reconstruye un muro en Europa, reciben un golpe nuestros ideales. La construcción de Europa consiste en destruir los muros en Europa" (Grupo do PPE).

A reintrodução do controlo das fronteiras internas levou o Grupo S&D a apresentar várias denúncias contra a Comissão por legitimar a atuação dos Estados-membros — "Áustria, a Alemanha, a Dinamarca e a Suécia" (P.2), justificado na ameaça à ordem pública e à segurança interna, baixo a premissa de temporalidade. A S&D evidenciou que a *crise migratória* afetava

toda a Europa, contudo, a solução não se podia centrar em estratégias nacionais (Schmälter, 2018), mas sim em "um sistema de fronteiras que garante o controlo dos movimentos mas, acima de tudo, a recepção e distribuição dignas e dignas dos refugiados em ligação com os centros de recolocação e em todo o sistema de reinstalação nos países vizinhos" (P.50).

Igualmente, o Grupo da GUE/NGL manifestou grande inconformidade com o fecho das fronteiras, tendo no debate sobre os *Principais aspetos e opções fundamentais da política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e de defesa (artigo 36.º do TFUE),* em abril de 2016, manifestado que a abordagem política da migração, criou a "*bunkerização* da Europa, com o encerramento de fronteiras" (P.55). O Grupo ALDE defendeu o primado do acolhimento e da regulação dos fluxos migratórios, até porque num mundo globalizado "no hay fronteras posibles" (P.48), y **"**ningún Estado debe bloquear la entrada a quienes vienen a buscarse la vida (y a crear riqueza en el Estado de acogida) ni a quienes huyen de un serio peligro" (E1), da guerra e da fome.

A ALDE solicitou à Comissão medidas específicas para impedir o fecho unilateral das fronteiras, não só porque era contra a liberdade de movimento de pessoas, mas também da livre circulação de mercadorias (Parlamento Europeu, 2015b). Tanto que o Grupo, frente à ameaça do fecho de fronteiras por alguns Estados-membros, referiu no debate *Impacto da crise da imigração no setor dos transportes da UE*, em abril de 2016, que o custo dos transportes aumentaria em 18 mil milhões de euros (podendo alcançar 1% do PIB), resultando em uma perda de competitividade para a economia da UE.

A reintrodução do controlo das fronteiras internas, por parte de alguns Estados-membros, revelou-se assim uma das medidas mais polémica, que evidenciou as debilidades da Convenção Schengen (Bauböck, 2015; Thalmann, 2019), preservando um dos aspetos fundamentais da soberania dos Estados-membros (Jabko, & Luhman, 2019). Mas a UE enfrentou outros problemas em relação às fronteiras, tais como, a construção de muros, a lista de "países seguros", a militarização do Mediterrâneo e as expulsões imediatas, que se realizaram entre as Agências europeias e o apoio de forças militares de países terceiros (Butler, 2018). Estas circunstâncias não só violaram os princípios do Direito da União Europeia, como foram a "causa de las muertes", segundo a GUE/NGL (P.52). Da mesma forma, que o Grupo dos

VERDES/ALE condenou a utilização de cercas de arrame farpado, nas fronteiras de Ceuta e Melilla, “Es una valla que mata” (P.18) (Velasco, 2019).

Mas em matéria de gestão de fronteiras externas também as medidas tomadas pela UE com relação à FRONTEX foram alvo de critica, durante a 8ª Legislatura. Num primeiro momento, devido à substituição da operação *Mare Nostrum,* pela operação *Tritón,* com um orçamento inferior e com um raio de ação limitado a 30 milhas da costa dos Estados-membros (Gauci, 2014; Jornal Oficial da União Europeia, 2007e, 2011d, 2013f; Schuler, 2014). Os Grupos da GUE/NGL, da S&D, dos VERDES/ALE, da ALDE e do PPE, no debate do *Relatório do Conselho Europeu extraordinário (23 de abril de 2015) - Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo*, questionaram a missão da FRONTEX devido ao número de mortes no Mediterrâneo (Tabela 1.2), considerando que o objetivo principal da Agência deveria ser o resgate, ou seja, salvar vidas.

A GUE/NGL referiu que o raio de ação da operação impedia a assistência em águas internacionais, logo a entrada de pessoas e a luta contra as redes de tráficos ficou comprometida. O Grupo dos VERDES/ALE evidenciou a omissão no auxílio às vítimas de Mediterrânio. Já o PPE especificou que a ação da FRONTEX deveria guiar-se pelo “Derecho del Mar, al Derecho internacional humanitario y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (P.1) (Schuler, 2014).

Num segundo momento, após a tragédia do Mediterrâneo de 2015, os Grupos do PPE, da S&D, da ALDE e dos VERDES/ALE apresentaram uma proposta com o propósito de reforçar a ação da FRONTEX, dotar a Agência de meios financeiros, técnicos e humanos. O Grupo da S&D congratulou-se pelo reconhecimento que o abandono da missão *Mare Nostrum* e a substituição pela operação *Tritón* tinha sido um erro. O Grupo da ALDE defendeu o aumento do orçamento da FRONTEX, considerando que a segurança e a liberdade afetavam a vida dos migrantes e refugiados. Contudo, referiram que a dotação de mais meios à Agência devia dirigir-se à atuação no Mediterrâneo, mas também às fronteiras de Ceuta y Melilla, já que nestas se verificavam três graves problemas de segurança: o tráfico de pessoas, pelas máfias; o contrabando de armas e drogas; e a entrada e saída de pessoas relacionadas com o terrorismo (P.48) (Della Sala, 2017). Igualmente, o Grupo do PPE apoiou o financiamento da Agência, no entanto, manifestaram reservas quanto à falta de vontade política dos Estados-membros. Além

de terem revelado discórdia, dentro do Grupo, quanto à gestão dos recursos pela Agência, de 120 milhões de Euros, "¿Sabrán gestionarlos?" (P.1).

A GUE/NGL opôs-se à reforma da FRONTEX, votando contra a Resolução. Primeiro, devido à orientação ideológica da proposta "de direita e a social-democracia" (P.36). Segundo, o Grupo considerou que as funções propostas para a FRONTEX tinham uma "abordagem securitária" (P.53) e nos estatutos da Agência não estavam previstas as missões de resgate (P.6). Para a GUE/NGL a proposta "deixa clara a intenção de manter e aprofundar uma política que transformou a UE numa fortaleza onde, para chegarem, os imigrantes se têm de submeter ao tráfico e às redes criminosas que proliferam na sombra da repressão e da criminalização dos imigrantes" (P.36) (Jornal Oficial da União Europeia, 2016d).

Posteriormente, a GUE/NGL criticou a aprovação da Resolução considerando que o reforço da FRONTEX viria a militarizar o Mediterrâneo, já que se previa a colaboração com a Líbia para lutar contra as redes de tráfico (P.20), e com a participação da EUROPOL aumentaria a lógica de criminalização dos migrantes, quando o que estava em causa era o cumprimento dos direitos humanos (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a; Butler, 2018; Lonardo, 2018). Referiram ainda que a Agência não dispunha de mecanismos de controle (P.33), pelo que propuseram a "criação de um mecanismo de tratamento de queixas [...] na sequência dos abusos e violações cometidas" (P.36).

Com a alteração do Regulamento (UE) 2016/1624, a Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira viu o seu mandato ampliado, passando a ter competências em matéria de retorno, podendo fazer uso proporcionado dos meios de repressão, durante as operações de retorno (Jornal Oficial da União Europeia, 2016d). Até porque, como referiu o Grupo do PPE "es importante distinguir entre asilo e inmigración" (P.67). Consequentemente, as operações de retorno pela FRONTEX foram alvo de inúmeras denúncias, pelas ONG's e pelo próprio Parlamento Europeu devido à violação dos direitos humanos (Butler, 2018; Carrera, & Stefan, 2018; Jornal Oficial da União Europeia, 2016d).

No final da legislatura, no debate sobre *Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira,* o Grupo do PPE congratulou-se pela reforma da FRONTEX, considerando que o reforço na proteção das fronteiras externas da UE veio permitir mais segurança, conjuntamente com as alterações do Convénio Schengen. Destacaram os aspetos mais positivos: o aumento dos dez

mil efetivos, que passaram a apoiar as fronteiras dos Estados-membros de primeira linha; a gestão e execução do retorno de pessoas em situação irregular; e a recolha de informação que veio possibilitar melhorar o conhecimento sobre os movimentos secundários (Jornal Oficial da União Europeia, 2016d). No entanto, dentro do Grupo verificou-se alguma divergência entre os Eurodeputados, com relação à missão militar na Líbia, para combater as redes de tráfico e o terrorismo, com o abate de embarcações (supostamente de tráfico) (P.8) (Carrera, & Stefan, 2018; Fink, 2018)

Com efeito, o Grupo da GUE/NGL foi o maior opositor à reforma da FRONTEX, compararam a Agência com um grupo paramilitar, com dez mil efetivos e com um orçamento anual de 2.000 milhões de Euros, cujas funções era blindar as fronteiras, executar deportações, deter imigrantes e encarcerá-los em centros de internamento. Referiram que a FRONTEX era "el brazo armado" da Comissão Europeia para que ninguém entre na Europa, "es el sueño de la extrema derecha, hecho realidad por socialdemócratas, conservadores y liberales" (Grupo GUE/NGL) (Müller, & Slominski, 2020; Niemann & Zaun, 2018). A S&D mencionou que o balanço final, da ação da FRONTEX, tinha sido negativo em matéria de direitos humanos e em segurança, pela falta de apoio à fronteira do Sul de Espanha, "el desequilibrio hacia el vector securitario en perjuicio del humanitário" **(**P.44) (Brière, 2018; Collyer, 2016; Léonard & Kaunert, 2016; Niemann & Zaun, 2018).

As posições dos Eurodeputados com relação às faculdades da FRONTEX em celebrar acordos com países terceiros, conjuntamente com o apoio da EUROPOL, evidenciaram a extrema preocupação com a orientação da política da PESC e da PCSD. A *orquestração* de acordos com países terceiros, que não respeitavam os direitos humanos e o Estado de direito, revelou uma notória orientação em procurar desresponsabilizar a instituição no cumprimento do Art.º 21º do Tratado de Lisboa e de estender a segurança das fronteiras aos países terceiros (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a, 2015b; Bendiek & Bossong, 2019; Davitti, 2019; Lonardo, 2018; Müller, & Slominski, 2020; Niemann & Zaun, 2018; van Dessel, 2019).

O aumento dos fluxos migratórios, com a *crise do Mediterrâneo,* acabou por dar origem a várias reuniões de emergência no Parlamento Europeu, durante o período de 2014 a 2019, que denotaram as divisões ideológicas entre os diversos Grupos Parlamentares (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019; Kreppel, 2009; Raunio, 2019; Simón, 2018), mas também de grande

consenso em algumas matérias. Dado que, a categoria Política de Asilo e Migração Comum foi transversal a outras categorias, neste ponto discutiu-se as ocorrências mais pertinentes com relação à Agenda Europeia da Migração*,* onde se incluiu a reforma de Dublim e do SECA, a implementação dos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação e da Ação Externa da UE.

Como mencionado a política de asilo e migração da 8ª Legislatura ficou definida por duas orientações, as Diretrizes do Conselho de Ypres em 2014, e a Agenda Europeia da Migração da Comissão em 2015. A primeira centrou-se na transposição, implementação e consolidação dos instrumentos jurídicos e das medidas já em vigor (Conselho da União Europeia, 2014), posição que recebeu profundas críticas, no imediato, pela falta de propostas inovadoras e pelos objetivos pouco ambiciosos (Bruycker, 2014; Collett, 2014). No entanto, no final de 2014, no primeiro debate sobre *Situação no Mediterrâneo e necessidade de uma abordagem holística da UE no que respeita à migração*, o Grupo da S&D solicitou um relatório à LIBE com o objetivo de analisar as diferentes estratégias em matéria de políticas de imigração e devidas recomendações, procurando sustentar a necessidade de uma política integral, principalmente em matéria do fecho das fronteiras à imigração regular, que submeteu milhares de pessoas à condição de irregulares.

A segunda surgiu como resposta da Comissão, para fazer frente à situação de emergência vivida no Mediterrâneo (Conselho Europeu, Conselho da União Europeia, 2015). No debate da *Comunicação sobre a execução da Agenda Europeia da Migração*, em março de 2016, o Grupo do PPE referiu que a UE dispunha de todos os meios para fazer frente à *crise migratória* (P.1), no entanto, manifestou preocupação com as dotações financeiras em diversas matérias (P.8). O Grupo da S&D também realizou uma avaliação positiva da Agenda, reconhecendo que a Comissão conseguiu definir as prioridades quanto à migração e à emergência humanitária (P.12). Contudo, a S&D manifestou preocupação em relação à resistência apresentada por parte de alguns Estados-membros em acolher refugiados. Para isso, defenderam o desenvolvimento de uma política de migração e asilo comum para enfrentar a *crise migratória* sustentada na solidariedade interna (Trauner 2016; Weber, 2016)

O naufrágio de 19 de abril de 2015, que provocou a morte de mais de oitocentas pessoas, levou a uma reunião extraordinária *Relatório do Conselho Europeu extraordinário (23 de abril*

de 2015) - Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo onde os Grupos reprovaram a atuação da UE no Mediterrâneo. O Grupo da S&D questionou o Conselho pela falta de mobilização das marinhas, guardas costeiras e força aérea para salvar vidas. O Grupo do PPE referiu que o asilo é uma obrigação vital, moral e legal, que consta do Art.º 88º do TFUE, "¿Y cómo hay que gestionar el asilo? Solidariamente. Esto es una contradicción in terminis, pero es la solución: o-b-l-i-g-a-t-o-r-i-a solidaridad. Nada más." (P.1).

Para fazer frente à *crise do Mediterrâneo*, durante a 8ª Legislatura foram apresentadas várias propostas de alteração ao SECA, conforme definidas na Agenda, considerando o aumento do número dos requerentes de asilo e às condições a que se submetiam para alcançar a fronteira europeia, como descrito no ponto *4.3 A Terceira fase do Seca: a crise do Mediterrâneo.* Neste âmbito, a sobrecarga dos países de primeira linha colocou em debate a reformulação da Convenção de Dublim, em vigor desde 1990, que fixa o Estado-membro de entrada como o responsável pela análise do pedido de asilo (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997a).

Consequentemente, foram apresentadas duas propostas: uma para eliminar Dublim, através da criação de uma agência que centralizasse todos os pedidos de asilo, com imposição de um sistema permanente de distribuição entre os diversos Estados-membros; outra, manter Dublim com um sistema alternativo de distribuição, possibilitando aos países de primeira entrada utilizar um mecanismo de justiça corretiva, com os restantes Estados-membros. Qualquer uma das opções procurava maior partilha de responsabilidades entre os Estados-membros e, assim, auxiliar os países de primeira linha (Comissão Europeia, 2015a). No entanto, os obstáculos colocados pelo Conselho, com o reforço da posição do *Grupo de Visegrado*, impediram o avanço de tais reformas (Comissão Europeia, 2016a; Niemann & Zaun, 2018).

Não obstante a posição ideológica, os Eurodeputados portugueses e espanhóis defenderam a reforma de Dublim, solicitando a eliminação do critério do primeiro país de entrada (P.2 do Grupo da S&D). A S&D propôs um mecanismo de distribuição dos refugiados equitativo, mas vinculante para os Estados-membros, tendo em conta as possibilidades de integração e as necessidades específicas dos requerentes de asilo. Em 2018, o Grupo da S&D assumiu uma posição mais crítica com relação à atuação do Conselho, denunciando a falta de compromisso deste, para reformular o Regulamento de Dublim, como mostra de solidariedade com os Estados-membros mais afetados pela *crise migratória* (P.2).

Em 2019, no início da Presidência Romena, a S&D referiu que era importante que os cidadãos europeus tivessem conhecimento do trabalho do Parlamento Europeu — que apesar ser composto por vinte e sete países distintos e por diferentes grupos políticos — tinha conseguido alcançar um acordo para criar uma rota segura, para solucionar a *crise do Mediterrâneo* e de África. Além do consenso demonstrado na apresentação da proposta para reformar o Regulamento de Dublim, com o apoio da Comissão.

Porém, uma vez mais denunciaram o Conselho de bloquear o desenvolvimento de uma política de asilo e migração comum (Grupo S&D), mantendo-se a premissa da transferência de responsabilidades e não da partilha destas (Miglio, 2018; Servent & Trauner, 2014). Incongruente, como referiu a entrevistada da ALDE "no puedes abrir fronteras y retener al mismo tiempo a los inmigrantes en el país de entrada y recepción." (E1). Enquanto, para os VERDES/ALE o constante bloqueio à reforma de Dublim foi uma clara infração ao DIP (P.18).

Antes de terminar a legislatura, no debate *Fundo para o Asilo e a Migração,* a S&D referiu que a *crise dos refugiados* revelou uma crise de confiança entre os Estados-membros e na vontade política de fazer cumprir o Direito da União Europeia, esperando que a aprovação do Fundo de Asilo e Migração Europeu 2021-2027, de 10.400 milhões de Euros pudesse oferecer respostas coerentes e holísticas às Resoluções adotadas em matéria de asilo e migração (P.44).

Para apoiar a reforma do SECA os Grupos da GUE/NGL, da ALDE e da S&D insistiram na criação de vias seguras e legais para refugiados, tais como corredores humanitários e vistos humanitários. Neste âmbito, solicitaram a alteração do Código Schengen com a inclusão de disposições mais especificas sobre os vistos humanitários e a possibilidade dos solicitantes de asilo o poderem efetuar nas Embaixadas e serviços consulares (P.14). Tanto que, em abril 2016, no debate sobre a *Situação no Mediterrâneo e necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração*, o Grupo da ALDE voltou a questionar a Comissão sobre a estratégia de asilo, referindo a necessidade de uma abordagem concreta e credível, dando como exemplo o Canadá (como o país que executa uma política de asilo, de acordo com a quota estabelecida, desde as suas embaixadas e consulados, de forma transparente) (P.48).

Devido ao colapso de Dublim, e no seguimento da Agenda Europeia da Migração, foram criados os *Hotspots* com o propósito de melhorar o registo dos requerentes de asilo

(EURODAC), outro mecanismo criticado por diversos Grupos. Para a GUE/NGL e a S&D os *Hotspots* representaram uma violação do DIP, como os de Moria e de Lesbos, sem condições dignas de acolhimento, transformados em autênticos campos de detenção e deportação (P.35 do Grupo da GUE/NGL e P.2 do Grupo da S&D), o que acabou por aumentar número de retornos, aprofundando, ainda mais, as deficiências do sistema de Dublim (Miglio, 2018; Niemann & Zaun, 2018).

Tal como previsto na Agenda a Comissão estabeleceu os Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação, em conformidade com nº 3º do Art.º 78º (União Europeia, 2016), o que veio provocar a discórdia entre os Estados-membros. Esta medida veio evidenciar a falta de solidariedade, frente à partilha de responsabilidades, conforme estipulado nos Tratados (Miglio, 2018; Niemann & Zaun, 2018). Os diversos Grupos da GUE/NGL, da S&D, dos VERDES/ALE, da ALDE e do PPE criticaram a postura dos Estados-membros que se recusaram a acolher refugidos. Posição idêntica à dos Governos nacionais de Portugal e Espanha (Navarro, 2015; Pereira, 2015).

Tanto que nos primeiros seis meses do ano de 2016, apenas tinham sido recolocados 7% dos refugiados, revelando o total desinteresse dos Estados-membros pelos compromissos assumidos (P.32). Assim, o Grupo da S&D exigiu aos países mais solidariedade para diminuir a pressão migratória, principalmente sobre a Grécia. Tendo denunciado os grupos políticos de direita e de esquerda de impedir a aprovação da Resolução no Parlamento, onde tinha sido solicitado o compromisso e medidas concretas à Comissão e ao Conselho.

O *sistema de quotas* veio evidenciar, mais que a ausência de coesão entre os Estados-membros, a falta de solidariedade na partilha de responsabilidades, colocando em causa um princípio vinculativo dos Tratados (Voynikov, 2019). Esta situação também levou a que os Grupos políticos tecessem duras críticas ao Conselho, mas igualmente à Comissão pela inação frente a estas irregularidades, demonstrando a existência de uma crise política das instituições europeias (Miglio, 2018; Müller, & Slominski, 2020).

A fraca adesão dos Estados-membros aos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação e o aumento do número de mortes verificadas no Mediterrâneo levou o Conselho a alcançar um acordo com a Turquia para acolher refugiados, através de uma elevada contrapartida financeira, com a finalidade de evitar que estes tentassem atravessar o

Mediterrâneo. Esta decisão revelou-se a mais controversa da 8ª Legislatura, como referido no ponto *2.8 A Dimensão Externa da Agenda Europeia da Migração*. O Acordo UE-Turquia foi questionado pelos diferentes Grupos políticos, devido à sua imprecisão jurídica (Ott, 2017). A externalização da gestão da migração e o acolhimento de refugiados em países terceiros recebeu duras críticas por parte dos Grupos da GUE/NGL, da S&D, dos VERDES/ALE e da ALDE (Collet, 2016).

O Grupo da S&D denunciou o Conselho por procurar soluções imediatas, com a externalização das fronteiras, o que deixou uma mensagem inequívoca, que se devia evitar que migrantes e refugiados alcançassem as fronteiras europeias, esquecendo-se o dever da lei internacional (Collet & Ahad, 2017). Referiram que a falta de vias legais deixou milhares de pessoas em risco e à merce de traficantes (P.15). A S&D evidenciou que o acordo com a Turquia foi o resultado de falta de vontade política (P.44), reiterando que a UE não pode pagar a "los jefes de los extranjeros para que les impidan venir a nuestras costas" (P.19) (Müller, & Slominski, 2020).

O Grupo da GUE/NGL condenou, de imediato, a externalização da política de asilo e migração (P. 33) e responsabilizou "el modelo de la Unión Europea. Los responsables son la Comisión Europea, los Estados miembros y también los eurodiputados que con su voto avalen esas políticas" (P. 52). O Grupo foi uma referência da forte oposição, definindo o acordo como uma forma de lutar contra a imigração, ilustrando que este tinha como principal efeito servir de "Estado tampão", para reter as vagas de refugiados (P.56). Em 2017, um ano após o acordo UE-Turquia, o Grupo da GUE/NGL produziu um comunicado durante o debate *Enfrentar os movimentos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da UE*, condenando o desenvolvimento de acordos com o Egipto, Tunísia, Líbia e Nigéria (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a, 2015b).

A GUE/NGL considerou que, por um lado, estes acordos foram justificados no âmbito do apoio ao desenvolvimento e, por outro lado, alertaram que os países terceiros envolvidos não respeitavam os direitos humanos. O Grupo denunciou o acordo de Espanha com Marrocos para deportar menores (P.52) (Collet & Ahad, 2017; Müller, & Slominski, 2020). Inclusive, a GUE/NGL condenou a lista de "países seguros", dos quais os Estados-membros em conivência

com a UE deixaram de aceitar pedidos de asilo, uma clara violação da Convenção de Genebra (P.33), tal como acontecia com a Turquia (Çorabatır, 2016).

O Grupo dos VERDES/ALE também reprovou a atuação do Conselho, mencionando que a falta de controlo democrático, dos próprios procedimentos nos acordos com países terceiros, poderia levar aos mesmos erros do passado, o que implicaria mais mortes (P.39). Até porque, o financiamento dos programas da ação externa podia salvar vidas, mas a falta de transparência na aplicação dos fundos comprometeu o programa. Acrescido ao facto, de que os países envolvidos não garantiam o respeito pela aplicação dos direitos humanos (Butler, 2018; Collet, 2016; Human Rights Watch, 2015; Lemos, 2016).

Em fevereiro 2016, no debate *Crise dos refugiados, controlo das fronteiras externas e o futuro de Schengen - Respeito do princípio internacional da não repulsão - Financiamento do mecanismo de apoio aos refugiados a favor da Turquia - Recrudescimento dos atos de violência e de incitação ao ódio contra refugiados e migrantes em toda a Europa (debate),* o Grupo da ALDE denunciou a situação do Mediterrâneo como cruel, insistindo que esta era o resultado dos erros e negligência dos Estados-membros, que não quiseram assumir responsabilidades, nem apoiar humanitariamente (Lonardo, 2018). Referiram que a externalização da política migratória era "un desastre el arraigo de la insensibilidad colectiva y la perversión de estigmatizar a quienes deberíamos estar protegendo" (P.48). A ALDE considerou que o Acordo UE-Turquia deveria ser revisto, dado as diversas preocupações expressas pela sociedade civil e pela resignação do Parlamento Europeu em procurar outras soluções (P.64).

Já o Grupo da S&D repudiou os argumentos dos Estados-membros, que justificaram a fraca participação no apoio à política de asilo e migração, com a difícil coexistência da crise financeira. A S&D lamentou que o incumprimento dos Estados-membros tivesse levado a decisões contraditórias, ausência de visão e de estratégia, demonstrativo da falta de vontade política e de solidariedade "porque ni el problema son las cuotas, ni la solución es subarrendar o subcontratar a Turquía la gestión de los refugiados y de los migrantes, para que nos los quite de la vista" (P.44) (Müller, & Slominski, 2020)

O Grupo do PPE manifestamente o grande defensor do acordo UE-Turquia considerou que este evitaria mais mortes no Mediterrâneo Oriental, justificando que a ação externa da UE se consubstanciou na necessária colaboração com os países de origem e transito, em matéria de

retorno e controlo das fronteiras e devido à falta de compromisso dos Estados-membros (P.13). Contudo, no final da legislatura, no debate sobre *Reforma da Política da UE em matéria de migração e asilo face à crise humanitária persistente no Mediterrâneo e em África,* o Grupo acabou por assumir que só a solidariedade, frente aos egoísmos nacionais, poderia ter evitado mais mortes, dirigindo um apelo aos Estados-membros mais reticentes e inativos, em particular, para a aprovação das propostas de Schengen (P.8).

O PPE terminou por reconhecer que o Acordo UE-Turquia apenas tinha provocado uma alteração de rotas, dado que os refugiados passaram a utilizar a rota da Líbia, onde as redes de tráfico desenvolveram um mercado de escravos. Assim, justificaram o seu apoio à missão militar da *EUNAVFOR MED SOPHIA* para o Mediterrâneo central, medida proposta pela Comissão de ajuda à Líbia, para gestão das fronteiras e combate as redes criminosas de tráfico humano (P.73). Os acordos realizados com países terceiros para gestão da migração, sobretudo o da Turquia resultou em uma diminuição do número de chegadas de requerentes de asilo ao território Europeu e, consequentemente o número de mortes no Mediterrâneo, uma vez que o propósito foi reter os fluxos migratórios (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015b).

Com relação às instituições da UE, as críticas dos Eurodeputados portugueses e espanhóis, incidiram em especial sobre a atuação do Conselho, mas também sobre a Comissão. Segundo, a GUE/NGL "a criminosa política europeia para a migração imposta pelo Conselho e as medidas que têm sido implementadas, promovendo uma agenda xenófoba e racista, a par de outras práticas discriminatórias, autoritárias e antidemocráticas" (P. 35). Tal como, referiu a ALDE "La dramática ausencia de resolución de problemas con acciones concretas evidencia la parálisis que sufre nuestra Unión, fruto del sometimiento de la Comisión y el Parlamento a la inoperancia cortoplacista del Consejo, es decir, a los Jefes de Estado y de Gobierno." (P.7), o que revelou uma deterioração na confiança mútua entre as instituições (Amalfitano, 2018; Bruycker, 2014; Crock, 2017).

A resultante falta de coesão política ressaltou a incapacidade de articulação entre as diversas instituições da UE para encontrar respostas para a crise migratória "O Conselho vai finalmente respeitar e ouvir este Parlamento? (...) a inação não afeta apenas os que procuram proteção do nosso território, compromete a nossa imagem no mundo, fragiliza o respeito pelos nossos valores e encoraja os nacionalismos ultrapassados e os populismos vazios" (P.8 do Grupo

do PPE), para "fazer frente à recusa da parte de alguns Estados, como a Hungria, em aceitar as cotas previamente definidas pela União" (QP.2 do PPE, Anexo XXXIII). E as soluções encontradas foram "medidas avulsas, o Conselho falhou. Não se vislumbram políticas europeias de asilo e imigração e a emergência humanitária não foi respondida de forma cabal." (P.8 do PPE). Ideia reforçada pelo Grupo dos VERDES/ALE, que considerou que "No es cierto que tengamos una mala política, tenemos una política inexistente. Este es el gravísimo problema: no hay política común de asilo y de inmigración" (P.39). Além da incapacidade da Comissão em apelar ao Direito da União Europeia, em relação aos Estados-membros transgressores das obrigações europeias, como referiram todos os Grupos parlamentares a UE demonstrou incapacidade para alcançar consenso em matéria da política de asilo e migração entre as diversas instituições (Trauner 2016; Voynikov, 2019; Weber, 2016)

A dificuldade de um entendimento para reformular o SECA também levou a uma série de abusos dos direitos humanos (Lang, 2018; Lonardo, 2018), com constantes denúncias, durante a 8ª Legislatura, como referiu o Grupo da S&D "No podemos tolerar incumplimientos flagrantes del Derecho europeo, (...) Exigimos el cumplimiento por parte del Consejo de sus obligaciones y mandato derivados del Derecho europeo" (P.40). No final da legislatura o Grupo S&D pronunciou-se "Estamos asistiendo con tristeza a este enésimo debate sobre la reforma del asilo — siempre frustrada por el Consejo — (...) por el inaceptable bloqueo de la negociación en el Consejo."

Neste sentido, a UE viu-se perante uma crise humanitária, que segundo alguns Grupos requeria uma resposta europeia (Lang, 2018). Para a ALDE a "Europa debe dar una respuesta común e integral a esta tragedia. Es obligatorio asistir en la emergencia a las miles de personas? con una atención especial a los niños? que, sin nada que perder, se lanzan al mar." (P.31), e para o PPE "Los ciudadanos esperan que Europa dé una respuesta inmediata, que no esté cruzada de brazos" (P.67). No entanto, a GUE/NGL referiu que a crise humanitária se originou como consequência dos conflitos, violência e repressão nos países de origem, que provocavam a mobilidade forçada. Consideraram que a crise foi também o resultado de uma "crise do capitalismo" e uma crise "na e da União Europeia" com as sistemáticas violações de direitos em território europeu (P.35).

Enquanto, para o Grupo do PPE a crise humanitária resultou da falta de solidariedade europeia, de recursos humanos e de meios financeiros. Além, das deficiências do SECA, considerando que os Estados-membros não estiveram à altura de uma pronta resposta, como consequência assistiu-se às tragédias do Mediterrâneo. Apesar da questionável política, limitada pela crise humanitária (QE1 do PPE, Anexo XXXIII), "las instituciones comunitarias han podido llevar a cabo avances importantes hacia una mayor armonización", segundo a opinião do QE3 do PPE (Anexo XXXIII).

Para o Grupo dos VERDES/ALE, no balanço final da legislatura, referiram que em matéria de refugiados e migração a UE incumpriu o DIP. Por um lado, as instituições recusaram-se a desenvolver uma política de acolhimento, pelo bloqueio do Conselho à reforma do Regulamento de Dublim e à abertura de vias legais e seguras. Por outro lado, com a criminalização das ONG de ajuda humanitária, que em última instância eram os que salvavam vidas. O Grupo ressaltou que não existindo uma estratégia política real, de asilo e de migração nem uma política de integração, continuará a verificar-se o drama humanitário (Lang, 2018).

Como foi possível constatar, em matéria de controlo das fronteiras e da política de asilo e migração, as instituições da UE tiveram de enfrentar diversos desafios. Contudo, com mais ou menos coesão entre os Eurodeputados, a invocação da Soberania não se revelou significante, uma vez que os Grupos da GUE/NG, da ALDE e dos VERDES/ALE não realizaram qualquer menção, tendo-se verificando apenas teve três ocorrências (Tabela 4.26). O Grupo da S&D apresentou uma única ocorrência, no relatório sobre a *Situação no Mediterrâneo e Necessidade de uma Abordagem Holística da UE em Relação à Migração* em 2016, referindo-se à "soberania europeia" como resposta aos desafios provocados pela "crise dos refugiados", para "construir uma verdadeira fronteira europeia" (P.50). Também, o Grupo do PPE, com duas ocorrências, referiu no debate *Situação dos Migrantes na Fronteira da UE na Bósnia-Herzegovina* em 2018, que "É certo que cada Estado-Membro determina quem deixa ou não entrar no seu território, mas num espaço de liberdade de circulação as fronteiras externas de cada Estado tornam-se, na realidade, fronteiras externas comuns" (P.8).

A baixa ocorrência da categoria Soberania no discurso sobre a migração parece indicar que esta deixou de ter uma representação tão relevante, como a que persiste na *visão convencional* (Fontes, 2007; Gibbs, 2017; Gouveia, 2017; Walzer, 2016; Zolberg, 1989). O fluxo

mais elevado de requerentes de asilo e imigrantes levou à perceção que cada Estado-membro por si só não teriam condições para fazer frente a estes eventos, mas que a partilha de responsabilidades na gestão das fronteiras externas permitiria um reforço das mesmas. Tal como, referiu o Eurodeputado P.8 do Grupo do PPE, no espaço de liberdade de circulação, as fronteiras externas de cada Estado tornaram-se as fronteiras externas comuns.

Com efeito, a soberania dos Estados-membros encontra-se salvaguardada nos Tratados (União Europeia, 2016) mas o desenvolvimento das relações de cooperação, com uma maior interdependência entre os Estados-membros e entre estes e a UE, veio evidenciar algumas cedências, principalmente em matéria de fronteiras. A ideia de soberania como uma nação homogênea, um povo, um território e uma ordem jurídica (Gouveia, 2017), no contexto da UE resultou num paradigma, a "soberania dos Estados-membros da União" com implicações significativas em matéria de política de asilo e migração, como as anteriormente referidas (Appadurai, 1997: Gibbs, 2017; MacCormick, 2010).

A "soberania dos Estados-membros da União" parece não significar uma perda da soberania nacional, mas sim uma forma dos Estados ganharem "mucho más poder, es decir, una soberanía real mayor", como referiu a entrevistada (E.1) do Grupo da ALDE. Esta postura surgiu reforçada com os resultados verificados entre as correlações do questionário. Por um lado, 54.5% dos participantes do PPE, S&D e ALDE concordou com o facto da UE desempenhar um papel crucial como agente de promoção, regulação e controlo das migrações no seu espaço comum (afirmação 4) (Anexo XIV). Por outro lado, 45.5% dos participantes do PPE, S&D, ALDE e GUE/NGL discordaram que a UE tenha tem suficiente liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros (afirmação 5) (Anexo XV). Assim, a correlação verificada entre as afirmações 4) e 5) (Tabela 4.8) permitiu inferir que a UE não só tem um papel fundamental na gestão dos fluxos, como uma liberdade mais abrangente para decidir e determinar os critérios de admissão.

Esta a asserção também decorre da discordância de 45.5% dos participantes do PPE, S&D e GUE/NGL em relação à afirmação 8) de que os Estados-membros tem total liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros (Anexo XVIII). Conjuntamente, com a discordância de 54.5% dos participantes do PPE, S&D

e ALDE sobre a estrutura do contrato Europeu, como limitante da soberania política dos Estados-membros em relação à política de migração (afirmação 10) (Anexo XX).

A correlação negativa verificada entre as afirmações 8) e 10) (Tabela 4.10) permitiu corroborar a ideia de que os Estados-membros não tendo total liberdade para decidir sobre a admissão de cidadãos de países terceiros no espaço europeu, uma vez que se encontram vinculados pelas Diretivas europeias em matéria de política de asilo e migração da UE, não se sentem constrangidos na ação da UE em relação à sua soberania. Esta situação foi notória com a reintrodução do controlo das fronteiras por alguns Estados-membros, na actuação do Conselho e na inação da Comissão frente às infrações dos diversos Estados-membros, durante a 8ª Legislatura.

Ora, estes resultados reafirmam uma noção de soberania reforçada pela solidariedade e partilha das responsabilidades, regulada pela ordem jurídica do Direito da União Europeia (Eleftheriadis, 2011, 2020). Uma categoria elevada a um *status* superior, "a soberania dos Estados-membros da União", sustentada na representação e nos poderes de uma sociedade transnacional (Gibbs, 2017), que veio dar origem, no nosso entender, a uma nova noção de soberania pós-nacional — uma *"pós-soberania"* — que não encontra definição na doutrina atual das relações internacionais. No entanto, apesar de ter colocado em causa o nexo político e jurídico da soberania nacional acabou por gerar um novo paradigma em relação aos nacionais de países terceiros, uma vez que veio privilegiar a perspetiva Estado-cêntrica (Carens, 2013; Miller, 2015; Walzer, 2016; Wihtol de Wenden, 2013).

Mas desde a perspetiva ideal do argumento do Contratualismo, Rawls (2001) invocou que nenhum Estado decente pode reivindicar a soberania e violar os direitos humanos, daqueles que estão sujeitos à sua autoridade. Neste ponto, pode-se argumentar que a UE apenas tem deveres para os indivíduos que estão dentro da sua comunidade política, ou seja, os cidadãos europeus. Contudo, a objeção a este argumento prende-se com o facto da UE e dos Estados-membros terem assumido responsabilidades — no Direito da União Europeia e no DIP — perante os demais indivíduos. Assim, o encerramento das fronteiras internas, o retorno de migrantes, as detenções e a ação externa (através de acordos com países terceiros e a militarização das fronteiras externas) foram claras violações dos direitos humanos dos indivíduos afetados.

De acordo com o argumento do Contratualismo a soberania, tal como estabelecida pela *visão convencional* e exercida pelos Estados-membros, não é moralmente defensável, mesmo que se trate de migrantes irregulares, uma vez que o princípio de justiça é garantir os direitos humanos (Carens, 1987, 2013; Freeman, 2006 Rawls, 2001). Como foi possível verificar os Eurodeputados portugueses e espanhóis, da 8ª Legislatura, invocaram em todas as tomadas de decisão política da UE a defesa do primado dos direitos humanos, o que desde a perspetiva ideal revelou uma concordância com os princípios de justiça. Contudo, desde o ponto de vista não ideal os Eurodeputados, a UE e os Estados-membros, em matéria de política de asilo e migração, valorizaram a segurança das fronteiras em prejuízo da proteção dos indivíduos. Neste sentido, a soberania dos Estados-membros democráticos não só se revelou um impedimento à abertura das fronteiras, de acordo com a perspetiva ética do Contratualista, como acabou por reforçar o controlo e segurança das fronteiras externas, em detrimento do primado dos direitos humanos.

2. Discussão do Segundo Objetivo Específico

Quanto ao segundo objetivo específico — conhecer se a livre circulação é um direito fundamental de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, de acordo com a perspetiva Ética Contratualista — na análise do conteúdo do discurso utilizou-se como categoria principal a Livre circulação. Esta apresentou três ocorrências com as categorias: Liberdade, Carta dos Direitos Fundamentais da União e Direitos Humanos; e três coocorrências: Retorno, Dignidade e Grupos Vulneráveis (Figura 4.3).

A concretização do projeto da UE fundamentou-se, desde o seu início, na premissa da livre circulação de pessoas no espaço da UE, como um dos pilares de sustentação ético-jurídica da comunidade política (European Economic Community, 1957). Contudo, esta acabou por ficar condicionada, conforme a *visão convencional,* reservada aos cidadãos dos Estados-membros e residentes autorizados, posteriormente a livre circulação dos nacionais de países terceiros ficou restrita aos critérios das normativas europeias da Convenção Schengen e, em matéria de asilo, ao SECA.

Desde a perspetiva ideal, o conceito de liberdade parece intuitivo, já que os instrumentos de direito, tanto da UE como do DIP proclamam a liberdade como um princípio fundamental,

que decorre da dignidade de todos os seres humanos (Art.º 2º) (União Europeia, 2016). No entanto, esta categoria foi motivo de discórdia pelos diferentes Grupos Parlamentares. O Grupo da GUE/NGL negou-se a realizar a "división entre personas legales e ilegales, porque ningún ser humano es ilegal. Ilegal es una condición que les imponen sus leyes" (P.52). Assim sendo, criticaram o quadro normativo da UE, que veio permitir esta divisão, o que *per se* restringiu os direitos e as liberdades dos migrantes.

Para o Grupo da ALDE a violação do princípio de liberdade, apenas se justificava, se não existisse outra medida menos danosa "la libertad es el princípio fundamental, que la privación de libertad es una excepción, que solo puede hacerse caso por caso, que tiene que haber alguna justificación y no existir otra medida menos dañina, que no se puede devolver, que se deben respetar los derechos humanos y, además, las leyes internacionales" (P.17). Enquanto, a S&D referiu que o medo e a insegurança, provocados pelo discurso da *crise migratória*, levaram a uma proteção excessiva, resultando na privação da liberdade dos cidadãos europeus, dado que não foi possível alcançar o equilíbrio entre a proteção da segurança dos cidadãos e o respeito pelos direitos fundamentais.

Esta intuição da liberdade como um direito humano foi reafirmada pelo Eurodeputado do PPE "União Europeia é um espaço de liberdade e segurança que deve assentar no pleno respeito dos direitos fundamentais" (P.8). Contudo, o Grupo do PPE manifestamente posicionou-se contra a livre circulação dos nacionais dos países terceiros que sejam migrantes económicos e irregulares "se debe admitir a los refugiados políticos y sólo a los emigrantes económicos que sean necessários" (QE.2, Anexo XXXIII). O PPE revelou uma postura bastante rígida, no que diz respeito aos migrantes em situação irregular: "nuestra determinación para controlar nuestras fronteras, evitando la entrada ilegal de inmigrantes económicos y retornando a todos aquellos que no son susceptibles de protección internacional" (P.24). Defendendo uma política de retorno eficaz, que incentivasse o regresso voluntário, com garantias de proteção através da cooperação com os países de trânsito e de origem (P.59).

A Diretiva de Retorno revelou-se um dos instrumentos mais polémicos da política migratória, frente ao afluxo dos refugiados, dado o seu uso abusivo, sem controlo de identificação e sem qualquer garantia de segurança (Kosińska, 2016). Tanto que, o Grupo da ALDE mencionou que esta situação foi consequência do fracasso da política comum de asilo e

migração, da falta de coordenação e de intercambio de informação entre os Estados-membros. Consideraram que em matéria de retorno de nacionais de países terceiros faltou o reconhecimento e validade dos documentos de viaje, que permitissem aumentar a eficácia, segurança e a readmissão, garantindo assim um acompanhamento adequado da sua situação e o respeito pelo princípio de não-repulsão (P.7). Enquanto, o Grupo do PPE defendeu a Diretiva, justificando que esta demonstrava a determinação da UE em controlar as suas fronteiras, evitando a entrada ilegal de imigrantes económicos.

O Grupo da GUE/NGL desde início rejeitou a Diretiva de Retorno, considerando que devolver migrantes contra a sua vontade, sempre será uma violação sistemática dos seus direitos humanos. O Grupo da S&D centrou-se na ação externa da UE, concebendo que Acordo UE-Turquia sustentou-se no "retorno forçado" (P.2), uma infração do DIP e dos direitos humanos. A S&D denunciou os interesses pouco claros do acordo com o Afeganistão, manifestando que este veio permitir a devolução forçada de menores não acompanhados, para um país dominado pela violência e pobreza (P.15). O Grupo dos VERDES/ALE assumiu uma postura muito crítica em relação ao retorno principalmente quando este foi exercido com "devoluciones en caliente" (P.23), sem qualquer processo administrativo. Os abusos verificados pela utilização arbitrária da Diretiva de Retorno e as detenções colocaram em causa os próprios princípios da UE (Collet & Ahad, 2017; Müller, & Slominski, 2020).

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia tem assegurado a aplicação dos direitos fundamentais, de acordo com o ideal político democrático defendido pela UE. Além de direitos civis e políticos, a Carta contempla também direitos económicos, sociais e culturais, considerando uma relação equitativa entre os cidadãos europeus e os nacionais de países terceiros. O documento postula, ainda, a solidariedade entre os Estados-membros (Casagran, 2016; García & Sarmiento, 2006; Lucarelli, 2021; União Europeia, 2016).

Quanto a esta categoria, a posição dos Eurodeputados foi bastante crítica considerando as circunstâncias da 8ª Legislatura. O Grupo da GUE/NGL referiu que "les importan más bien más poco los derechos fundamentales y creo que no es por falta de mecanismos" (P.52). Mencionaram que o modelo de gestão dos fluxos migratórios da UE tinha de ser declinado e substituído por medidas que permitissem o livre acesso dos migrantes aos direitos sociais, laborais e demais serviços públicos nos países onde residem. De outra forma, existiriam direitos

de segunda, já que não se respeitavam os direitos fundamentais dos migrantes porque eram o "contrario a sus políticas económicas y migratórias" (P.52).

O Grupo da S&D invocou a Carta durante as emendas solicitadas à atuação da FRONTEX, com o objetivo de impedir que esta participasse nas operações de retorno (P.44). Enquanto, o Grupo do PPE referiu que a ação da Agência estava subordinada à Carta e ao Direito Internacional Humanitário (P.1). O Grupo dos VERDES/ALE referiu as constantes transgressões à Carta: expulsões coletivas, não auxílio aos refugiados por alguns Estados-membros e incumprimento do mecanismo de realojamento de emergência (P.18). O Grupo da ALDE denunciou que as medidas utilizadas para impedir a migração irregular poderiam afetar o direito de asilo, que se encontra garantido no Art.º 18º da Carta (P.7), como resultado das constantes infrações apelaram ao respeito da dignidade humana, uma vez que esta é inviolável e, como tal, deve ser respeitada e protegida (Guild, 2017).

Os direitos humanos, a dignidade dos migrantes e os grupos vulneráveis foram tema transversal às políticas de asilo e migração, durante a 8ª Legislatura, e de grande consenso entre os diferentes Grupos Parlamentares. Por um lado, os debates centraram-se em propostas para garantir e promover os direitos humanos, por parte dos Estados-membros, devido ao poder discricionário da aplicação das Diretivas, pressionando o Conselho, mas principalmente, a Comissão para fazer cumprir o Direito da União Europeia. Por outro lado, a ausência da adesão formal da UE à CEDH evidenciou a dificuldade de garantir os direitos humanos, quando se tratou da ação externa da UE (García & Sarmiento, 2006; Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018; Schmälter, 2018).

O Grupo da GUE/NGL responsabilizou a Comissão pela imposição de um modelo de gestão que promoveu o desrespeito pelos direitos humanos (Schmälter, 2018). Primeiro, com a divisão entre legais e ilegais, com criação de vias legais de imigração orientadas a "trabajos altamente cualificados, en una visión muy utilitarista de la migración, submetendo os ilegales para que haya mano de obra barata, los esclavos del siglo XXI" (P.52). Segundo, com a guerra do Iraque e da Síria verificou-se a divisão entre requerentes de asilo e migrantes económicos, discordando o Grupo desta divisão, porque "los refugiados podían tener algún derecho, pero los migrantes, ninguno" (P.52).

A GUE/NGL referiu que a política de ação externa expôs milhares de indivíduos à exploração das redes de tráfico, devido ao esquema das readmissões, resultantes dos acordos com a Turquia e a Líbia (P.35). Consequentemente, verificou-se o incremento dos migrantes irregulares, entre eles o aumento dos grupos vulneráveis, principalmente menores e mulheres que ficaram desprotegidos e condenados à ilegalidade, muitas vezes submetidos às redes de tráfico, pelo que acusaram a UE de ser cúmplice com exploração laboral e sexual destes grupos (Menéndez, 2016; Pastore & Henry, 2016).

Para a S&D, a UE deveria ser o exemplo na promoção dos direitos humanos, dentro das suas fronteiras (P.14). O Grupo congratulou-se pelos esforços do PE e da Comissão, contudo, criticaram a atuação do Conselho, mencionando que este colocou em causa a defesa dos direitos humanos dos migrantes e refugiados (P.15) (Schmälter, 2018). Estas afirmações surgiram na sequência da atuação de alguns Estados-membros, que para repudiar os refugiados construíram muros, utilizaram violência policial, detiveram refugiados de forma arbitrária, enviando assim uma mensagem dissuasiva, de renuncia ao direito de solicitar asilo (P.17) (Juhász, 2017). A S&D condenou os flagrantes incumprimentos do Direito da União Europeia exigindo, por um lado, uma investigação internacional a tais violações, dado que, estas eram um crime contra a humanidade e, por outro lado, a descriminalização das ONG que apoiavam humanitariamente, devido à *"Facilitation Directive"* (P.44) (Bendiek & Bossong, 2019; ECRE, 2018; Lonardo, 2018; Müller, & Slominski, 2020).

A S&D considerou que a dignidade foi colocada em causa devido à desigualdade, à exclusão, à instabilidade política e aos conflitos em países terceiros, deixando milhares de seres humanos no limiar da sobrevivência e que, por esse motivo, procuravam refúgio nos países europeus. O Grupo referiu que a UE tinha obrigação de desenvolver um sistema de asilo regido pela dignidade na receção e no registo, pelo acolhimento digno e de disponibilizar recursos suficientes que permitissem condições de vida digna. Até porque "a nossa dignidade humana depende de reconhecermos em primeiro lugar a dignidade do outro" (P.25) (Lang, 2018; Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018).

Consequentemente, a S&D manifestou repudio pelas condições em que viviam milhares de refugiados nos campos de acolhimento (QE.4, Anexo XXXIII) e condenou a devolução de refugiados para países como a Turquia, Líbia, Afeganistão e Somália devido à falta de proteção

dos direitos humanos, exigindo a necessidade de avaliar os pedidos de asilo independentemente da origem, devido aos conceitos de "país de origem seguro" ou "país seguro" (Jumbert, 2018; Schmälter, 2018). O Grupo dos VERDES/ALE defendeu de forma persistente os direitos humanos, destacando a importância do diálogo com os países terceiros, no sentido de promover o respeito pelos direitos humanos e na efetivação dos mesmos nas políticas da UE (P.18).

O Grupo da ALDE invocou o DIP em matéria de direitos humanos, recordando que a garantia deste, reserva aos migrantes o direito de não serem enviados para países onde correm o risco de maus-tratos e tortura, manifestando preocupação com todos aqueles que foram repatriados à força para os seus países de origem ou para países terceiros (P.64). O Grupo referiu que a resposta à tragédia do Mediterrâneo dependia da solidariedade europeia e do respeito pela dignidade humana (Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018; Miglio, 2018).

O Grupo do PPE defendeu de forma arraigada os direitos humanos, considerando que a constante violação destes em países terceiros eram uma das causas da mobilidade forçada de milhares de pessoas (P.27). Neste âmbito, aprovaram o *Relatório sobre os Direitos Humanos em Países Terceiros,* invocando que a UE e os respetivos Estados-membros deviam ser o exemplo, fomentando a proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente do tipo de migrantes. O Grupo referiu-se ao Art.º 13º da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas "consagra a migração como um direito humano" (P.13), mencionando que a comunidade internacional deve respeitar esta disposição, assim como as obrigações internacionais que decorrem deste direito. Inclusive, tiveram em conta o direito à reunificação familiar, em caso de conflito armado, especificamente a condição das mulheres e crianças (P.47) (Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018).

O PPE reivindicou a criação de mecanismos de combate às infrações contra os direitos humanos, denunciando ações de diversos Estados-membros, como as detenções ilegais ou uso excessivo de força para com os requerentes de asilo (Juhász, 2017; Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats, & Pollet, 2014). Apoiaram medidas contra o tráfico humano, apelando ao combate das redes criminais, que colocavam em causa a vida de milhares de pessoas, dando especial atenção aos grupos vulneráveis (P.13). Aprovaram também medidas de integração dos refugiados no mercado de trabalho e na educação, solicitando mais sensibilização junto à sociedade civil contra a xenofobia (Humphries, 2014; Kancs, & Lecca, 2018).

O PPE assumiu-se como “defensores intransigentes dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, mas também da solidariedade, que preconizamos para nós próprios” (P. 13), tendo dedicado especial atenção às condições de acolhimentos dos refugiados (P.1). “Hoy nos lo ha dicho el Papa: el Mediterráneo no puede convertirse en un gran cementerio. Para ello, tenemos que conciliar unos derechos de los europeos que no podemos, en ningún caso, poner en juego y una acogida adecuada y digna para los emigrantes” (P.19).

Os grupos vulneráveis — as mulheres, as crianças, as pessoas LGBTI, as pessoas com necessidades especiais e os idosos — mereceram especial atenção por parte de todos os Grupos políticos. A implementação da perspetiva de género foi consensual, principalmente, no processo de requerimento de asilo e acolhimento (Menéndez, 2016; Pastore & Henry, 2016). A GUE/NGL requereu “o registo individual das mulheres, a concessão de documentos que garantam a segurança individual, independentemente do seu cônjuge e dos restantes membros da família, o aconselhamento traumático especializado e assistência psicossocial” (P. 56). A S&D referiu que a crise humanitária intensificou as desigualdades nas relações de género, isto porque, os sistemas de asilo têm sido, em grande medida, examinados com base na experiência masculina (P.25). As mulheres refugiadas perderam tudo, inclusive a dignidade, mulheres que são obrigadas a vender o seu corpo para pagar a viagem, que são violadas, que são vítimas de redes criminais que as submetem à prostituição (P.30) (Andersson, 2014).

O Grupo VERDES/ALE insistiu na necessidade de implementar vias legais e seguras para os grupos vulneráveis. A ALDE denunciou as condições dos campos de refugiados, insistiu na proteção das mulheres, crianças e grupos LGBTI. Apelaram aos Estados-membros a assinatura e retificação da Convenção de Istambul (P.7), considerando que, aproximadamente, metade dos refugiados em todo o mundo eram mulheres e a maioria enfrentava situações de violência (P.48). Até porque o Parlamento Europeu “fue el primer organismo internacional que, en su Resolución de 13 de abril de 1984, reconoció la necesidad de llevar a cabo una interpretación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados basada en consideraciones de género” (P.48).

Tal como mencionou o Eurodeputado do PPE (P.70) o número de mulheres migrantes ainda se mantinha inferior ao dos homens, possivelmente devido “à falta de proteção com que as mulheres se veem confrontadas durante a viagem. As mulheres são frequentemente deixadas

para trás para cuidar das crianças e dos familiares idosos e são muitas as que não têm independência para abandonar o país de origem. As que conseguem fugir são vulneráveis em todas as fases da viagem – nos países de origem, de trânsito e de destino." reforçando a necessidade de garantir os seus direitos (D'Angelo, 2018).

Mas a notificação em fevereiro de 2016, pela EUROPOL de dez mil crianças refugiadas, desaparecidas em território europeu, levou os diversos Grupos Parlamentares a solicitar explicações à Comissão e, consequentemente a exigir a reforma da Diretiva das condições de acolhimento. Em 2017, os vários Grupos propuseram a identificação dos menores no sistema de proteção e manifestaram a urgência em desenvolver instrumentos que facilitassem a localização dos mesmos, como a criação de uma página para identificar: entradas, saídas ou *hotspots* (D'Angelo, 2018; Menéndez, 2016; Niemann & Zaun, 2018). O Grupo do PPE considerou de extrema importância estabelecer designação de um tutor para menores cuidadores de outras crianças. A GUE/NGL defendeu o fim da deteção de crianças, para que estas pudessem viver com os seus progenitores. No geral, todos os Grupos exteriorizaram grande preocupação com a assistência médica, psicológica e educativa das crianças refugiadas (Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats, & Pollet, 2014).

O discurso sobre a necessidade de proteção dos grupos vulneráveis também foi dirigido à atuação das Agências da FRONTEX e da EUROPOL, para serem compassivos em matéria de retorno (Schmälter, 2018). Como mencionou o Grupo do PPE "una sociedad incapaz de sentir piedad por una madre que suplica asilo con su bebé en una caja de cartón es una sociedad sin corazón, es una sociedad inhumana. No es, desde luego, la nuestra".

Todos os Grupos Políticos consideram relevante promover a formação dos funcionários em temas de género, que incluíam a violência de género, contar com instalações adequadas, garantir o direito de solicitar interpretes e entrevistadoras femininas, assegurar o acesso a serviços de saúde feminina, promover serviços de cuidados das crianças e informar as mulheres que o direito de solicitar asilo é independente de qualquer outro membro da família. A S&D revelou especial atenção para com o direito das crianças refugiadas à educação, dado que, o resultado de um estudo apresentado pela Global Progressive Forum de 2018, referia que em sete países Europeus e na Turquia uma criança tardava mais de dois anos a incorporar-se na escola,

além de não terem apoio pedagógico também recebiam apoio psicológico (P.17) (Humphries, 2014; Kancs, & Lecca, 2018).

Desde a perspetiva ideal, todos os Grupos Parlamentares assumiram que a liberdade dos indivíduos constitui um valor fundamental dos Tratados, do Direito da União Europeia e do DIP sustentada na premissa da dignidade de todos os indivíduos (Guild, 2017; Lang, 2018). Da perspetiva do Contratualismo a liberdade é um bem social primário, produzido e distribuído pelas instituições sociais, neste caso pela UE e pelos Estados-membros. De acordo com Ralws (1993), uma conceção geral de justiça implica que liberdade tem prioridade em relação a outros bens, não podendo ser colocada em causa sob nenhuma circunstância (Daniels, 2006; Rawls, 1993; Rosas, 2008). Logo, não deveria existir nenhuma restrição à liberdade de circulação dos cidadãos europeus, uma vez, que esta foi estabelecida como um dos princípios dos Tratados de Roma (European Economic Community, 1957).

No entanto, desde o início do funcionamento do Código das Fronteiras Schengen (Jornal Oficial da União Europeia, 2016b), a livre circulação ficou condicionado internamente pelo acordo realizado com o Reino Unido, (P.72 da GUE/NGL). Igualmente, em posteriores adesões, alguns Estados-membros (como a Bulgária e a Roménia) viram adiadas as decisões de livre circulação dos seus cidadãos, sucessivas vezes. Durante a 8ª Legislatura, com a reintrodução do controlo de fronteiras internas, por alguns Estados-membros, acabou por se verificar o condicionamento da liberdade de circulação dos cidadãos europeus, situação criticada por todos os Grupos Parlamentares, como uma violação dos direitos fundamentais dos europeus.

Mas o nosso objetivo referia-se à liberdade de circulação de nacionais de países terceiros. Como princípio de justiça ideal, a liberdade de circulação foi exemplarmente invocada pelo Eurodeputado do Grupo do PPE "o artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas consagra a migração como um direito humano. A comunidade internacional deveria respeitar esta disposição, assim como quaisquer obrigações internacionais" (P.13). Interessante posição, já que desde a perspetiva não ideal o Grupo Parlamentar do PPE apresentou-se como o maior defensor de uma política de imigração seletiva, dos acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito, da lista de "países seguros", dos *Hotspots*, da Diretiva de Retorno, da ação das Agências europeias na participação do repatriamento, dos

acordos da ação externa da UE com países terceiros, das operações militares, além de se ter posicionado como o maior aliado da Comissão.

As políticas restritivas à liberdade de circulação procuraram evitar que os migrantes menos qualificados e os requerentes de asilo acedessem aos territórios nacionais, considerando que estes poderiam usufruir de benefícios de proteção, porém esta relação não é direta na influência das dinâmicas migratórias. A evidência empírica revelou que os países que têm políticas mais liberais, promovem o caracter cíclico das migrações (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al.*, 2019).

Com mencionado, os indivíduos revelam uma tendência para concordar com princípios de justiça gerais (Rawls, 1993). Esta noção também foi corroborada pelas correlações significativas entre as afirmações do questionário colocadas para o segundo objetivo específico (Tabela 4.11). Ao considerar que a UE tem obrigações morais para com os cidadãos de países terceiros (afirmação 6), seria porque estes têm a mesma igualdade moral, que os cidadãos europeus (afirmação 12) e como parte desse reconhecimento de igualdade, a liberdade de circulação seria, então, um direito fundamental que todos os indivíduos partilhariam (afirmação 14) (Tabela 4.12). Ou seja, desde a perspetiva ideal foi possível inferir que os Eurodeputados concordaram com a liberdade de circulação dos cidadãos de países terceiros (Tabela 4.14), devido às correlações significativas verificadas, que decorrem das obrigações morais dos Tratados (Tabela 4.12) e da igualdade moral dos indivíduos (Tabela 4.13).

Ora, estas circunstâncias evidenciaram que apesar da liberdade de circulação ser um dos princípios de sustentação ético-política do contrato europeu — uma conformidade manifestada pela análise do discurso e pelos Eurodeputados que responderam ao questionário (afirmação 11) (Anexo XXI) — desde a perspetiva não ideal a UE e os Estados-membros não têm conseguido fazer cumprir as disposições dos Tratados. Neste sentido, a liberdade de circulação no espaço europeu mantem-se condicionada à cidadania europeia, um *status* que se tornou muito valioso para os Estados-membros, e que excluiu automaticamente os nacionais de países terceiros que não têm autorização de residência ou de entrada (Dauvergne, 2007; Shachar, Bauböck, Bloemraad, & Vink, 2017).

A cidadania dentro do argumento do Contratualismo não pode ser condição suficiente para restringir a liberdade, uma vez que perpetua os privilégios herdados, em detrimento da

procura de igualdade e da liberdade (Carens, 1987), além de afetar diretamente os direitos dos migrantes (Carens, 2013). O mesmo acontece com os estrangeiros que já se encontram dentro da comunidade, pelo que os Estados devem facilitar o acesso à cidadania, como um direito moral (Carens, 2013; Bauman, 2017; Lang, 2018; Spiro, 2017; Velasco, 2008, 2020).

Parece fundamental compreender, que a liberdade de circulação dos cidadãos de países terceiros procede do reconhecimento de princípios de justiça. Como tal, estes deveriam assegurar a máxima liberdade, para cada indivíduo, que fosse compatível com uma liberdade igual para os demais (Daniels, 2006; Rawls, 2001; Rosas, 2008, 2012). No entanto, a liberdade de circulação como direito fundamental de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, dentro da comunidade política da UE, não foi possível de verificar, o que desde a perspetiva do argumento do Contratualismo implicou também um desrespeito dos direitos humanos dos nacionais dos países terceiros (Carens, 2013; Moehler, 2018; Rawls, 2001).

3. Discussão do Terceiro Objetivo Específico

Em relação ao terceiro objetivo específico — explorar se as restrições à livre circulação são uma ameaça à igualdade de oportunidades, entre indivíduos e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países — na análise do conteúdo do discurso utilizou-se como categoria principal o Desenvolvimento, uma vez que a noção de "igualdade de oportunidades" revelou-se subjetivo. A categoria Desenvolvimento apresentou duas ocorrências com as categorias: Pobreza e Pacto Global (Figura 4.4).

O desenvolvimento tem sido percecionado como a ampliação das capacidades económicas de uma sociedade, visto que gera um aumento das oportunidades, possibilitando aos indivíduos ascender a uma melhor qualidade de vida — maior rendimento, mais conhecimento, ampliação de redes, infraestruturas e a consciência de melhores oportunidades (Brettel & Hollifield, 2014; de Haas, 2010a, 2010b; Keely, 2000; Nyberg-Sørensen, van Hear & Engberg-Pedersen, 2003; Velasco, 2020). As teorias sobre a relação entre migração e desenvolvimento ressaltaram que os movimentos migratórios são o resultado de desequilíbrios, em termos de desenvolvimento assimétrico entre países e regiões. Contudo, esta relação nem sempre foi linear, dado que em termos de migração económica, não se relaciona com a pobreza

absoluta, mas sim relativa (Arango, 2019; de Haas, Vezzoli, & Villares, 2019; Peixoto, 1998; Portes, 2007).

Com efeito, a pobreza tem sido considerada uma das principais causas das migrações, conjuntamente com os conflitos, o que levou a UE nas últimas duas décadas a promover programas de apoio ao desenvolvimento, através de parcerias como os países de origem e trânsito (Parlamento Europeu, 1999). De igual modo, verificou-se um consenso entre os diversos Grupos Políticos, "muitos dos migrantes fogem da fome e miséria" (P.33 da GUE/NGL), sendo evidente as migrações por motivos económicos, uma vez que "Todos os seres humanos têm o direito de procurar sair da pobreza e ambicionar a uma vida melhor" (P.25 Grupo da S&D).

Segundo, o Eurodeputado do PPE "Nuestra lucha tiene que ser contra la pobreza, no contra los inmigrantes. Europa debe rebelarse contra la pobreza, jamás contra los pobres." (P.19). Enquanto, os dois Eurodeputados da ALDE, que tomaram a palavra muitas vezes em nome do Grupo, durante a 8ª Legislatura, referiram que os cidadãos mais vulneráveis — os que fogem da barbárie e da miséria (P.7) — necessitam de uma Europa forte e unida, já que "No se puede frenar a las madres que quieren alimentar a sus hijos" (P.48).

Mas o Grupo da GUE/NGL mencionou que a pobreza deveria ser uma condição suficiente para proteção, condenando as expulsões imediatas dos migrantes económicos (P.33), considerando que estas advêm das condições históricas (Arango, 2019), sobre as quais os Estados-membros têm responsabilidades: "si existe el fenómeno de la migración desde los países del sur del Mediterráneo hacia los países de la UE es porque desde Europa seguimos expoliando esos países de sus recursos naturales, impidiéndoles así una prosperidad económica y un futuro para sus pueblos. Si siguen llegando migrantes desde África a nuestras costas es porque seguimos alentando guerras en sus países que los empujan a abandonarlos." (P.51)

A proposta da ONU sobre o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, foi bem acolhida pelos diferentes Grupos. O Grupo da GUE/NGL congratulou-se pela proposta das medidas jurídicas, com relação ao respeito dos direitos humanos, por parte dos Estados e das empresas privadas (P.36) (Delgado, 2018; Lang, 2018). A S&D apresentou uma resolução para apoiar o Pacto com o objetivo de conseguir o consenso do Parlamento Europeu, no sentido de fortalecer a liderança da UE, defendendo a dignidade de todas as pessoas, migrantes e refugiados, em particular os mais vulneráveis, reclamando, assim, vias legais e seguras, o

combate às redes criminais de tráfico humano, bem como a promoção de políticas de integração e a descriminalização das organizações de assistência humanitária (P.15). O Grupo dos VERDES/ALE, apesar de ter manifestado a sua concordância com a proposta, referiu que o Pacto Global omitia a defesa dos direitos humanos, parecendo que a UE só estaria interessada em pagar para desfazer-se dos refugiados (P.39).

No entanto, o Pacto acabou por ser objeto de discórdia entre vários Estados-membros o que levou os diferentes Grupos políticos a manifestarem-se. O Grupo da ALDE durante o debate *Progressos relativamente aos Pactos Mundiais das Nações Unidas sobre Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares e sobre Refugiados* em abril de 2018, referiu a falta de vontade política para converter a resolução em realidade. A S&D no final de 2018, no debate *Apoio dos Estados-Membros da UE ao Pacto Global das Nações Unidas para a Migração* realizou severas críticas aos países que se posicionaram contra a assinatura do Pacto Global, como foram o caso da Polónia, da República Checa, mas principalmente da Áustria que na altura assumia a presidência da União. Recordaram que a maioria dos Estados-membros estava a favor de uma gestão global das migrações, que de certa forma beneficiaria UE e restabeleceria a dignidade de todos os que procuram ajuda (Vosyliūtė, 2019). Além do documento demonstrar uma posição clara contra os nacionalismos e a xenofobia. Como resultado a S&D reclamou que a Áustria não poderia representar a UE nesta matéria, solicitando a sua resignação e substituição por outro representante na reunião em Marrocos.

O Grupo do PPE demonstrou conformidade no apoio ao Pacto Global, felicitando a vontade dos 193 países em apoiar este documento (P.1). O Grupo manifestou que o Pacto fazia parte de uma estratégia global, comum e transversal a todos os grupos políticos, dado que "contemple la dignidad de las personas, sean europeas o no, toda la dignidad; que contemple la solidaridad entre los países; que contemple la seguridad en las fronteras exteriores y que contemple que queremos combatir la guerra, la enfermedad y el hambre, y no a las personas" (Grupo do PPE).

O PPE considerou que o Pacto poderia ser uma forma de "corrigir os erros do passado, pode melhorar o presente de milhões e antecipar um futuro em que quem foge da fome e da perseguição não fique entregue à sua sorte, mas seja apoiado pelo mundo" (P.8). O Grupo destacou o papel relevante da UE na elaboração do documento, devido à experiência da

instituição (P.26), referindo que este deveria ir além da vontade política. Ou seja, investigando as causas dos fluxos, para poder antecipar ações e orientar as estratégias para alcançar o desenvolvimento dos países africanos, através de uma política de cooperação ao desenvolvimento, com uma perspetiva mais ampla que considere os determinantes estruturais, face ao modelo de assistência humanitária que tem prevalecido (P.68) (de Haas, *et.al.*, 2019).

De facto, a coesão revelada entre os diferentes Grupos Políticos com relação à assinatura do Pacto demonstrou uma abertura, dos Eurodeputados portugueses e espanhóis, para uma gestão global da migração, pressupondo que esta será fundamental para o crescimento económico e desenvolvimento dos países de acolhimento e de origem (United Nations, 2018a). Ou seja, uma perspetiva do desenvolvimento através de uma responsabilidade partilhada ao nível global, destacando a UE como um importante parceiro, uma postura que não alcançou o consenso entre os Estados-membros (Carrera, Lannoo, Stefan, & Vosyliūtė, 2018).

As políticas de migração influenciam a definição dos padrões da migração, na medida em que podem atrair ou restringir a migração. Os países com maior oferta de trabalho revelaram-se mais impulsionadores da migração internacional, e da consequente migração familiar, uma vez que possibilitam aos migrantes aceder a oportunidades, cuja realização no país de origem não é possível (de Haas, 2010a, 2010b). No entanto, estes fluxos demonstraram importantes implicações no desenvolvimento, tanto nos países de acolhimento como de origem (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al.*, 2019).

Conscientes que a boa utilização dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento, o Grupo do PPE revelou-se um dos grandes aliados, evidenciando que estes deveriam ser incondicionais, no sentido, que a "migración es un poderoso instrumento de desarrollo y, por ende, puede contribuir al progreso socioeconómico" proporcionando esta cooperação o crescimento dos países terceiros, mas também da UE (Czaika, & de Haas, 2014). Para isso, apoiaram os respetivos aumentos do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável para África, aludindo que estes deveriam ser investidos em projetos de consolidação institucional, de segurança e proteção dos direitos humanos. Ou seja, uma política de desenvolvimento que possibilite aos povos oportunidades de um futuro digno, diminuindo, assim, a necessidade de migrar (P.41). O desenvolvimento "debe ser abordado como una oportunidad única para transformar la migración en un factor clave de desarrollo sostenible e inclusivo" (P.1).

Também, o Grupo da S&D indicou que "la migración es una pieza clave para nuestro futuro, para nuestra continuidad en lo económico, en lo demográfico, en lo social, en lo político y en lo ético" (P.15), demonstrando a relevância das migrações no desenvolvimento dos países de acolhimento, ou seja, na UE. Neste ponto, evidenciaram a importância dos instrumentos de integração, principalmente o acesso ao mercado de trabalho — o Grupo exigiu a redução do tempo máximo (seis meses), para que os refugiados possam adquirir o direito de acesso ao mercado de trabalho no país de acolhimento. Tal como, referiu o Eurodeputado P.45 a "igualdade de tratamento e a igualdade de oportunidades devem ser sempre os princípios orientadores das políticas em matéria de inclusão e integração social. A integração dos refugiados é um desafio, mas pode também ser uma oportunidade." Esta perceção foi igualmente partilhada pelo Grupo da ALDE "está demostrado científicamente que la inmigración crea flujos económicos positivos y eso es lo que debemos perseguir" (QE.6, Anexo XXXIII). Neste sentido, a ALDE exortou a UE e a comunidade internacional a identificarem medidas específicas para que os governos pudessem aumentar o potencial da migração, como facilitador do desenvolvimento (Czaika, & de Haas, 2016) inclusive, porque as políticas de integração incluem instrumentos para combater a xenofobia (P.64) (Cohen, 2014; Humphries, 2014; Kancs, & Lecca, 2018).

Porém, o Grupo da GUE/NGL denunciou a utilização dos fundos de cooperação para "construir centros de detención en Níger o a financiar ejércitos de determinados países africanos para que apliquen las políticas migratorias que marca Bruselas, políticas para que quienes huyen de la guerra, la pobreza o la explotación, se queden en esos campos sin condiciones dignas o se queden en sus países sufriendo la barbarie. Políticas para que nadie llegue a Europa" (P.52). Enquanto, o Grupo dos VERDES/ALE evidenciou a diminuição dos fundos da política de cooperação para o desenvolvimento pelo Governo espanhol (na altura, o Partido Popular).

Já o Grupo da S&D criticou o facto da UE procurar estabelecer um "Plano Marshall" para África quando existem Estados-membros que cooperam com Governos corruptos, considerando que a UE tem de controlar os fluxos ilícitos de capitais, que são desviados por tais governantes. O Grupo evidenciou a necessidade de estabelecer uma ação coordenada da PESC e da PCSD para terminar com os conflitos existentes, combater o terrorismo e a criminalidade organizada, no sentido de reforçar o Estado de direito, com o objetivo de promover o

desenvolvimento sustentável no continente Africano (P.2). Para isso, a UE deveria encontrar parceiros confiáveis que pudessem atuar nos países de origem, com iniciativas de desenvolvimento inovadoras, através do investimento, que resultará em novos postos de trabalho, tanto para os Europeus como para as populações dos demais países (P.50) (de Haas, *et.al.*, 2019; Gelb, & Krishnan, 2018).

O discurso do Eurodeputados revelou que a política da UE com relação ao desenvolvimento, ainda, subjaze no entendimento das teorias clássicas, priorizando o crescimento económico das sociedades de acolhimento, através de uma política de imigração mais liberal para atrair indivíduos mais qualificados (de Haas, Natter, & Vezzoli, 2018). Enquanto o apoio aos países terceiros mantém-se sob a condição de ajuda humanitária, dado que os resultados da PEV, da AGMM e da política de desenvolvimento ficaram aquém do esperado (Butler, 2018; Collet & Ahad, 2017). Até porque, segundo o Grupo GUE/NGL, a UE para fazer frente ao afluxo de migrantes utilizou os fundos de cooperação para dissuadir a migração económica e para construção de centros de detenção (P.52).

Com efeito, a relação entre migração e desenvolvimento não é algo linear e evidente. Na análise do discurso dos Eurodeputados não foi possível verificar com precisão a influência de outros determinantes estruturais da migração, como questões demográficas, educação, níveis de rendimento ou formação do Estado (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al.*, 2019). Tanto que, as afirmações do questionário que diziam respeito ao terceiro objetivo (Tabela 4.15) não revelaram qualquer correlação significativa, apesar da maioria dos participantes ter concordado que a igualdade, como direito fundamental, tinha a função de preencher uma das condições de validade do contrato, a eliminação de qualquer assimetria (afirmação 15) (Anexo XXV), e que os migrantes contribuem para a sociedade recetora e de origem (afirmações 16 e 17) (Anexos XXVI e XXVII). Mas quanto à afirmação 20) de que a UE tem obrigação moral de admitir migrantes como resposta às injustiças globais, os resultados divergiram dentro dos Grupos do PPE e da S&D (Anexo XXX).

No geral, os Grupos analisados consideraram que a migração é um fenómeno que resulta das causas profundas da desigualdade. Mas a desigualdade impacta de forma diferente a migração interna e internacional, até porque a pobreza e a falta de outros recursos impedem os mais pobres de se mobilizarem, perpetuando a falta de oportunidades de aceder a uma vida digna

(Czaika, & de Haas, 2012; de Haas, *et.al.*, 2019). Os Grupos também revelaram consenso em relação ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular como um possível instrumento de cooperação, entre a UE e os demais países, para o desenvolvimento sustentável.

Desde a perspetiva não ideal do argumento do Contratualismo, a UE deveria ter uma responsabilidade acrescida, em promover uma política externa com o propósito de mitigar o problema da pobreza, mas também em cooperar com os países terceiros para potenciar o crescimento económico e social destes, bem como o desenvolvimento do Estado de direito (Rawls, 2001). Esta premissa decorre do dever de assistência para com os países mais desfavorecidos, ou *povos não ordenados,* como forma de regular as desigualdades económicas e sociais (Rawls, 2001). Isto porque, em uma sociedade ordenada e decente a igualdade assume um valor intrínseco (Dreben, 2006; Rawls, 1993, Rosas, 2008).

A partir do discurso dos Eurodeputados foi possível inferir que a gestão global das migrações poderá contribuir para o desenvolvimento sustentável, quer dos países de acolhimento, quer da própria UE. No entanto, o discurso sustentou-se em como o desenvolvimento dos países terceiros pode diminuir o fluxo de imigrantes para os países europeus. Uma perceção contrária aos resultados verificados pelo modelo de transição, uma vez que o desenvolvimento económico inicial de um país aumenta a emigração, e só após este alcançar um nível de maior desenvolvimento é que se verifica uma diminuição da emigração e o aumento da imigração (de Haas, *et.al*., 2019).

Neste contexto, um "Plano Marshall" para o desenvolvimento económico e sustentável de África deverá contemplar as características dos fluxos migratórios, os fatores conjunturais e os determinantes estruturais de cada país. Até porque as políticas de migração e de desenvolvimento *one-size-fits-all* (P.2 da S&D) podem por ter efeitos colaterais, a longo prazo, com consequências não desejadas e limitações quanto à sua eficácia, como as identificadas pelo modelo de transição (de Haas, *et.al*., 2019). Com efeito, o discurso dos Eurodeputados não permitiu verificar que as restrições à livre circulação impedem os indivíduos de aceder a justas oportunidades e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países.

4. Discussão do Objetivo Geral

No que diz respeito ao objetivo geral — analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, pela UE, é compatível com as democracias europeias, com base na Ética Contratualista — na análise do conteúdo do discurso utilizou-se como categoria principal a Democracia. Esta apresentou duas ocorrências diretas, Soberania e Livre circulação, categorias correspondentes dos objetivos específicos. A análise realizou-se com relação às categorias Moral, Tratados UE, Schengen e Solidariedade (Figura 4.1).

De acordo com a *visão convencional* as sociedades democráticas exercem o controlo dentro da sua comunidade política (Abizadeh, 2008), em função dos preceitos normativos do DIP, consubstanciada na autonomia dos Estados-nação e na soberania dos povos, cuja convicção moral dos princípios de justiça sobre as migrações se fundamentam nos processos de autodeterminação (Blake, 2003; Collins, 2018; Miller, 2005; Zolberg, 1989). A liberdade de associação como elemento essencial da autodeterminação veio conferir aos Estados o direito de recusar a associação com nacionais de países terceiros (Reiner, 2020; Walzer, 2016; Wellman & Cole, 2011; Whelan 1998). A União como projeto de integração de Estados democráticos projetou nos Tratados um funcionamento da instituição sustentado em uma democracia representativa — principalmente configurada pela eleição direta dos Eurodeputados e pela representação dos Governos dos Estados-membros, também estes eleitos democraticamente — consubstanciada em princípios democráticos previstos nos Tratados (Art.º 10º) (União Europeia, 2016).

Esta premissa foi assumida por todos os Eurodeputados dos diferentes Grupos políticos, contudo, os princípios que sustentam a democracia na UE foram colocados em causa devido à posição da instituição em matéria de asilo e migração. O Grupo da GUE/NGL focou-se na crítica à atuação da Comissão Europeia e do Conselho, os responsáveis pela construção da "*Europa Fortaleza"* e respetivas consequências, uma política migratória inumana (P.35). Acusaram a Comissão de ter dois pesos e duas medidas, com a aplicação de sansões a alguns Estados-membros em outras matérias, enquanto, aqueles que não cumpriram os Tratados não lhes sucedeu qualquer represália (P.52). Circunstâncias que evidenciaram a falta de confiança entre as instituições europeias (Amalfitano, 2018; Crock, 2017). Para a GUE/NGL a Agenda da UE no âmbito da migração revelou-se xenófoba e racista, a par de outras práticas discriminatórias, autoritárias e antidemocráticas (P.35).

O Grupo da ALDE considerou que as tragédias do Mediterrâneo ocorreram devido à falta de valores na atuação do Conselho (P.48). Mas invocaram outros fundamentos para esta tragédia, os processos históricos da descolonização e o modelo económico estabelecido com os países terceiros (P.31). Da mesma forma, o Grupo da S&D responsabilizou os Estados-membros pela posição tomada frente à crise dos refugiados, "tem revelado a grande erosão a que os valores humanistas e democráticos estão neste momento sujeitos" (P.25) (Lang, 2018; Spiro, 2017)

Para o Grupo do PPE foi a ausência de uma política migratória consubstanciada no respeito dos direitos fundamentais que colocou em causa a imagem da instituição, evocando os valores de que "falava Robert Schuman na famosa declaração de 9 de maio de 1950" (P.43), o princípio de solidariedade (Miglio, 2018). O Grupo dos VERDES/ALE referiu que a ausência dos direitos humanos, mas também do controlo democrático dos procedimentos europeus, com relação à migração, poderiam ocasionar os mesmos erros cometidos no passado (P.39).

De facto, os eventos ocorridos durante a 8ª Legislatura, em matéria de asilo e migração, vieram colocar em causa os princípios e valores democráticos que fundamentam os Tratados da instituição — de respeito pela dignidade humana, de liberdade, de democracia, de igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos — também estes comuns aos Estados-Membros e que igualmente fundamentam a moralidade política da instituição (Song, 2018a; Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018).

As posições dos Grupos participantes focaram-se em diferentes aspetos dos Tratados, contudo, os pontos centrais da discórdia foram consensuais. Primeiro, a violação do princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, conforme o Art.º 80º do TFUE (União Europeia, 2016), por parte de alguns Estados-membros (Butler, 2018; Lucarelli, 2012; Miglio, 2018). Como referiu o Grupo da S&D, para fazer frente à "crise migratória a UE [deve] basear a sua resposta imediata à situação na solidariedade e na repartição equitativa da responsabilidade [...], bem como, em uma abordagem abrangente que tenha em conta a necessidade de melhorar os canais de migração segura e legal e o respeito integral dos valores e dos direitos fundamentais europeus" (P.10).

Estas infrações, num primeiro momento, verificaram-se devido à Convenção de Dublim, que fez recair a receção da maioria dos refugiados nos países de primeira linha. Num segundo

momento, por causa da implementação dos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação, através da ativação do sistema de emergência, com o objetivo de assegurar uma melhor distribuição dos requerentes de asilo, ao abrigo do nº 3º do Art.º 78 do TFUE, que foi rejeitada por vários Estados-membros (Lucarelli, 2021; Niemann & Zaun, 2018; Zaun, 2017).

Neste âmbito, o Grupo GUE/NGL referiu que "com a crise dos refugiados estão à beira de deitá-lo [o Tratado] todo fora" (P.53), ou como mencionou o Grupo da S&D "Virar costas a quem foge da guerra, da opressão e da perseguição é mais do que violar o Direito Internacional e os Tratados é imoral e indigno" (P.2). Também, o Grupo do PPE observou "Es necesaria la solidaridad de todos los Estados. Tenemos que ayudar a quien necesita ser ayudado, velar por el respeto de los derechos humanos, sobre todo de los más vulnerables" (P.1). Desde o início da legislatura verificou-se o incumprimento de alguns dos princípios estabelecidos nos Tratados "con la crisis de Grecia casi se llevaron —o prácticamente se llevaron— la solidaridad europea por delante. Ahora esta crisis se lleva por delante la libre circulación y los derechos humanos" (P.18 do Grupo dos VERDES/ALE) (Lang, 2018; Niemann & Zaun, 2018)

Mas a infração aos Tratados veio revelar uma outra conjuntura, mais problemática e profunda, a inação da Comissão para fazer pressão sobre o Conselho e sobre os Estados-membros incumpridores. Até porque essa é uma das suas funções, de vigiar o cumprimento dos Tratados, assim como o funcionamento das instituições e, como tal, de controlar a aplicação do Direito da União Europeia (União Europeia, 2016). A incapacidade da Comissão para responder a várias problemáticas revelou uma crise política no seio da instituição (Voynikov, 2019), como referiu o Grupo dos VERDES/ALE "porque realmente esto ya no es una crisis de refugiados: es una auténtica crisis de la Unión Europea" (P.18).

A Comissão viu-se, então, constrangida pelos diferentes Grupos políticos "O que é que vão fazer ao Senhor Orban, o que é que vão fazer ao vosso amigo? Deverá ele cumprir o tratado ou é uma exceção?" (P.53 do Grupo da GUE/NGL). Também, o Parlamento Europeu foi chamado a intervir "tiene que presionar al Consejo para que deje de bloquear la reforma del Reglamento de Dublín. Presionarlo con todos los medios legales a su alcance. Y digo con todos, todos, incluidos los que están previstos en los Tratados, porque están en juego miles de vidas y está en juego el honor de Europa" (P.7 do Grupo da ALDE) (Juhász, 2017).

No conjunto, os vários grupos manifestaram o seu desagrado frente à posição do "Conselho que rodopia em torno da definição do conceito de solidariedade, sem nunca debater a proposta de regulamento de Dublim. Então? No Parlamento, estamos prontos para avançar e não vamos deixar de insistir na eliminação do critério do primeiro país de entrada, na recolocação automática e em vias legais e seguras, para migrantes e refugiados, a fim de não continuarmos a alimentar o negócio dos traficantes de seres humanos" (P.2 do Grupo da S&D). Igualmente, estiveram atentos à postura dos Estados-membros, considerando necessário "vigilar a los Estados miembros cuando no cumplen sus compromisos de solidaridad. Y creo que tenemos instrumentos para ejercer presión sobre esos Estados miembros que están incumpliendo sus compromisos, porque no podemos intentar dar lecciones al mundo si nosotros somos incapaces de dar ejemplo" (P.15 do Grupo da S&D) (Schmälter, 2018; Servent & Trauner, 2014; Spiro, 2017).

Num segundo momento, devido ao colapso do Sistema de Dublim verificou-se a suspensão de Schengen, prevista no Art.º 23º do Capítulo II do Código das Fronteiras Schengen, como medida de emergência. A reintrodução provisória do controlo de fronteiras em vários países teve diferentes justificações. Enquanto, alguns países o realizaram como forma de reorganizar o sistema de acolhimento (Alemanha), outros utilizaram a suspensão de Schengen para fechar as fronteiras e, assim, impedir a entrada de requerentes de asilo (Hungria), uma clara violação dos princípios dos Tratados, considerando que o Acervo Schengen faz parte do quadro constitucional e jurídico da UE (Carrera, Blockmans, Gros & Guild, 2015; Menéndez, 2016; Pastore & Henry, 2016; Schmälter, 2018).

Nesta matéria as críticas dos diversos Grupos também foram consensuais. O Grupo da S&D referiu que a "Comissão e o Conselho têm, na violação de Schengen, pesadas responsabilidades por não terem agido contra o Primeiro-Ministro Orbán quando desafiou a União, recusando partilhar a recolocação e começando a erguer muros e a atacar refugiados" (P.2). No debate sobre o *Regresso a um funcionamento integral do espaço Schengen*, em 2016, o Grupo da S&D condenou a suspensão das fronteiras, referiram que o fecho destas se deveu às fragilidades da PSDC **(**Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018). O Acervo Schengen encontra-se consagrado nos Tratados, a ausência do controlo de pessoas nas fronteiras internas e uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas

(União Europeia, 2016), assim que os ataques a Schengen colocaram em causa a génesis do próprio projeto europeu.

Os vários Grupos foram, razoavelmente, consensuais quanto à reforma de Schengen, como um instrumento necessário à segurança nas fronteiras externas e para manter a livre circulação (Brière, 2018; Niemann & Zaun, 2018). O seu mais tenaz defensor foi o Grupo do PPE, tanto que o responsável pela reforma de Schengen foi um Eurodeputado do PPE. O propósito da reformulação de Schengen passava por reduzir a migração irregular, prevenir movimentos secundários, reduzir os abusos perpetrados por traficantes e garantir que os pedidos de asilo passariam a ser processados de forma célere e justa (P.8 do Grupo do PPE).

Desde a perspetiva do Grupo do PPE o problema *da crise migratória* não se encontrava na UE, na chamada crise política que referiam alguns dos Grupos, nem nas suas instituições, mas sim na falta de vontade política dos Estados-membros, para reformular a Schengen (Lonardo, 2018). Deste modo, o PPE reivindicou à "Comissão, Parlamento e Conselho, temos a mesma obrigação: a obrigação de devolver Schengen aos cidadãos europeus. Schengen não é ameaçado pelos refugiados. Schengen está a ser ameaçado pelo aproveitamento político de alguns governos e pela inação do Conselho. (...) O Parlamento e a Comissão Europeia concordam. É tempo de o Conselho agir e de agir bem." (P.8).

Durante a 8ª Legislatura foram vários os momentos de debate sobre a reformulação de Schengen. Mas em 2018, no debate *Relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen*, o Eurodeputado P.8 aproveitou para mencionar a ausência do Conselho, evidenciando que a presença deste era essencial, dadas as responsabilidades dos Estados-membros, quer pelo tema em questão, o controle das fronteiras, quer pela situação vivida com os fluxos migratórios. Uma vez mais, foi notória a falta de vontade política dos Estados-membros em cooperar (Lonardo, 2018).

O Eurodeputado P.8 referiu-se aos perigos que Schengen enfrentou, com o controle das fronteiras internas, considerando que estas ameaças não subsistiam na essência do Convênio, mas sim nas deficiências da SECA. Ainda, nessa sessão, o Grupo do PPE manifestou o seu apoio à utilização dos sistemas para o necessário desenvolvimento da cooperação policial e judicial entre os Estados-membros, a EUROPOL, a EUROJUST, a FRONTEX e a reforma do SIS. De igual modo, foi consensual a aceitação das novas propostas legislativas sobre a

interoperacionalidade das bases de dados, já que permitiriam otimizar o eu-LISA com o Sistema de Entradas e Saídas.

No entanto, o Grupo da GUE/NGL referiu "Não acompanhamos a cada vez maior harmonização das políticas de imigração e fronteiras, que obrigam os Estados-Membros a informar sobre os acordos bilaterais que estabeleçam no âmbito do Código das Fronteiras de Schengen. Nem a obrigação dos Estados-Membros serem obrigados a informar quando cidadãos "legais" de países terceiros entram noutro Estado-Membro" (P.35). Enquanto, o Grupo dos VERDES/ALE defendeu a abertura de vias de entrada seguras e legais no espaço Schengen para os requerentes de asilo (P.23) **(**Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018).

A prioridade foi "salvar Schengen" (P.8 do PPE) e em 2018, a reforma foi concluída, com o reforço dos sistemas do controlo de fronteiras, principalmente as alterações às condições de entrada para nacionais de países terceiros e na duração da validade de alguns documentos de viagem, o que veio dificultar a entrada para os migrantes irregulares (Niemann & Zaun, 2018). Como referiu o Eurodeputado do PPE "O Sistema de Informação de Schengen é o maior sistema europeu no combate ao crime e no controlo das nossas fronteiras." (P.8). No entanto, os sistemas que dificultam a entrada são os mesmos que impedem o retorno dos migrantes ao seu país de origem, levando-os a permanecer nos países de acolhimento, um efeito de interrupção da migração que se prolonga no tempo, o que de Haas, *et.al.* (2019) denominou de *efeito de substituição de fluxo reverso*.

De facto, os Grupos Políticos analisados revelaram elevada consonância quanto à infração aos Tratados, o incumprimento dos princípios do Art.º 80º do TFUE (União Europeia, 2016), a solidariedade dos Estados-membros e a partilha de responsabilidades entre estes — "políticas concretas, reales, desde abajo, para apoyar la acogida y la solidaridad, para construir una Europa diferente" (P. 55 do Grupo da GUE/NGL). Que frente a situações de emergência "necesitamos solidaridad, gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y un sistema de responsabilidad compartida en la gestión de las demandas de asilo. Por tanto, este asunto demanda directamente la responsabilidad del Consejo, porque queremos una política de asilo que sea humanitaria, eficaz y, sobre todo, europea" (P.30 do Grupo da S&D). Ou seja, a efetivação dos princípios dos Tratados por parte dos Estados-membros e das instituições da UE (Bendiek & Bossong, 2019; Miglio, 2018).

O Grupo do PPE consubstanciou a necessidade de "un enfoque integral que tenga en cuenta la necesidad de mejora de los canales de inmigración legal y segura" (P.67). No entanto, expressou que o acordo UE-Turquia, como medida de transferência dos compromissos assumidos, no âmbito da recolocação, reinstalação ou outras vias legais equivalentes, para a admissão de pessoas com clara necessidade de proteção internacional, foi uma expressão concreta de "solidariedade com outros Estados-Membros ou países terceiros confrontados com afluxos maciços de migrantes" (P.13). Contudo, para a GUE/NGL a efetivação dos princípios, de solidariedade e do respeito pelo DIP, requeria a eliminação das condições inumanas que se viviam nos campos de refugiados, ou outras situações de violência exercidas pelas forças de segurança, como na fronteira da Croácia, Espanha, Hungria e Itália (P.52) (Müller, & Slominski, 2020). A GUE/NGL recusou-se a aceitar o discurso pejorativo entre a relação dos migrantes irregulares com os problemas de segurança (P.52) (van Dessel, 2019).

Com relação à categoria Moral foi possível verificar uma elevada concordância, entre os Grupos, quanto aos princípios de justiça em relação aos requerentes de asilo, "La protección de asilo no puede ser una cuestión voluntaria. Es una obligación que la UE ha asumido mediante una amplia variedad de tratados internacionales" (P.20 do Grupo do ALDE). Este foi um dos maiores desafios da instituição "o dever moral e humanitário de acolher os refugiados, [...] deve poder garantir que a médio/longo prazo encontrará os mecanismos e as ferramentas necessários para respeitar o primado da pessoa humana, de forma digna, e permitir o regresso aos Países de origem destas pessoas que anseiam por viver livremente nas suas terras*"* (P.13 do Grupo do PPE). Perante "os egoísmos nacionais sobreporem-se a um dever que não é só moral, mas também nos é ditado pelo Direito Internacional, a Convenção de Genebra, que nos dá o dever de acolher as pessoas que fogem da guerra, da fome, da morte" (P.8 do Grupo do PPE).

No entanto, os Grupos dos VERDES/ALE e da GUE/NGL defenderam uma perspetiva mais ampla da moralidade, abarcando todos os migrantes, "tenemos un deber político y moral" em desenvolver uma visão estratégica e global para o Mediterrâneo, apoiando os países de origem (P.39 do Grupo dos VERDES/ALE). Enquanto, a GUE/NGL recusou-se a assumir a separação realizada pela política migratória da UE, entre os refugiados e os "migrantes que huyen del hambre y la miseria, y se continúe condenando a este último grupo a la expulsión inmediata" (P.33) (Carens, 2013; Jumbert, 2018; Lang, 2018; Spiro, 2017).

Mas as dificuldades reveladas, entre a falta de entendimento das instituições da UE e dos diversos Estados-membros, para responder à *crise migratória,* além das constantes violações dos princípios dos Tratados também colocaram em causa os valores morais da instituição. Esta evidência não decorre apenas da análise do discurso, sustentou-se ainda na ocorrência negativa que se verificou entre as categorias Moral e Solidariedade (Figura 4.1) (Kuzelewska, Weatherburn, & Kloza, 2018; Miglio, 2018; Song, 2018a; Voynikov, 2019).

Segundo a perspetiva do Grupo da S&D "estamos dilapidando el poder moral que teníamos ante el mundo, y solo reconstruiremos esa Unión Europea que tanto necesita la humanidad si somos capaces de responder con criterio a esta crisis humanitária" (P.17). Constatando que os eventos ocorridos na legislatura provocaram uma "crisis moral, porque estamos más ocupados en bloquear el acceso de estas personas a nuestras fronteras, aunque sea con acuerdos espurios, (...) o más interesados en fomentar los retornos que en paliar la dramática situación que viven todas estas personas dentro y fuera de nuestras fronteras" (P.15). O Grupo mencionou que para fazer frente ao desafio da *crise migratória* seria necessário "debater a crise de propósito e de valores que assola a União Europeia" (P.10).

A discussão sobre as categorias do objetivo geral remeteu-se ainda à correlação significativa verificada no resultado do questionário, entre as afirmações 1) e 3) (Tabela 4.5), sobre a concordância dos Eurodeputados com os princípios de justiça da UE: primeiro, que os fundamentos da UE se sustentam em normas que presidem a constituição de uma sociedade moral; segundo, que a UE tem como função proteger os direitos fundamentais da pessoa humana, nomeadamente, os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade. Esta deveria ser a normatividade moral da UE, um código de conduta (Gert & Gert, 2017), pelo menos desde a perspetiva ideal (Freeman, 2007; Rawls, 1993; Rosas, 2012).

Num primeiro momento, a noção do que é moral, em relação à conduta da própria instituição recai sobre os princípios que regem os Tratados e, como tal, às relações entre os Estados-membros. Neste caso, a Ética Contratualista justificar-se-ia nos princípios de justiça necessários à cooperação entre os Estados-membros. Apesar da constituição da UE e dos princípios inscritos nos Tratados não terem surgido do *segundo nível da posição original*, o certo é que são princípios que todos os representantes dos Estados-membros aceitaram como

princípios justos, que defendiam os interesses fundamentais dos seus povos (Rawls, 2001; Freeman, 2006).

Tanto que, qualquer Governo desconhecendo qual seria a sua posição, frente aos eventos verificados com relação ao afluxo de migrantes, escolheria princípios com os quais poderia razoavelmente aceitar — como o caso do princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades. Isto porque, uma sociedade política é um sistema cooperativo e a justiça, como tal, ocupa-se dos princípios fundamentais e necessários a essa cooperação social. Deste modo, os constantes incumprimentos do princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades infringiram os princípios de justiça estabelecidos para uma sociedade decente e ordenada — "2) os povos devem cumprir os tratados e os convénios" (Rawls, 2001: 50).

Como foi possível verificar pela análise do discurso dos Eurodeputados, as constantes infrações aos princípios da instituição, por parte de diversos Estados-membros, ocorreram também por falta de vontade política, dado que a instituição dispunha de mecanismos para persuadir os Estados-membros incumpridores**.** Neste aspeto, parece qua a UE não teve a capacidade de fazer cumprir o princípio do dever de assistência que fundamenta o argumento ético do Contratualismo — "8) os povos têm o dever de assistir a outros povos que vivem sob condições desfavoráveis que os impedem de alcançar um regime político e social justo ou decente" (Rawls, 2001:50).

Ora destes pressupostos decorrem duas inferências: primeiro, que os Estados-membros incumpridores não são sociedades básicas, ordenadas e decentes, apesar de se postularem como tal; segundo, que a UE como instituição, que fundamenta a sua constituição em princípios e valores, carece de legitimidade democrática para fazer cumprir o dever de assistência entre os Estados-membros, ou seja, fazer cumprir os Tratados. Este último, derivou da dificuldade de ingerência nos assuntos internos dos Estados-membros, que se fundamenta na *visão convencional* própria do DIP (Fontes, 2007; Gouveia, 2017).

Num segundo momento, o incumprimento dos princípios que constam nos Tratados deram origem a uma série de violações dos direitos humanos e desde a perspetiva do Contratualismo "6) os povos devem respeitar os direitos humanos" (Rawls, 2001:50). Inclusive, os direitos fundamentais da pessoa humana inscritos na Carta, com carácter vinculativo pelo

Tratado de Lisboa (União Europeia, 2016), deviam figuram como princípios de justiça, com os quais todos os Estados-membros podem, razoavelmente, concordar (Rawls, 2001).

Neste âmbito, a incapacidade que a UE revelou em aplicar instrumentos de persuasão, para o cumprimento dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, colocou em causa os princípios e os valores que orientam o propósito da UE (Guild, 2017; Lang, 2018; Spiro, 2017). A deterioração dos direitos humanos foi evidente, ao largo da 8ª Legislatura, tanto no discurso político como na prática jurídica, quer pelos Estados-membros, quer pela UE (Juhász, 2017; Lang, 2018; Schmälter, 2018).

Inclusive, a incapacidade que a UE demonstrou para lidar com a *crise migratória,* para fazer cumprir os Tratados, o dever de assistência e, consequentemente as alternativas encontradas (com os acordos com países terceiros que não respeitam os direitos humanos) colocaram em causa a legitimidade democrática da instituição (Eleftheriadis, 2011, 2020; Schmälter, 2018). A fragilidade política da UE para lidar com um maior afluxo acabou por ter repercussões nas políticas internas dos Estados-membros, uma vez que a *crise migratória* serviu de justificação para o recrudescimento do nacionalismo, o aumento dos movimentos xenófobos e anti-imigração (Lührmann, Maerz, Grahn, Alizada, Gastaldi, Hellmeier, Hindle, & Lindberg, 2020).

Com efeito, a UE desde a perspetiva ideal estabeleceu princípios com os quais os Estados-membros poderiam razoavelmente concordar, desde a situação hipotética da segunda posição original; porém, da perspetiva não ideal a UE não alcançou a cooperação interna que lhe permitisse cumprir com os princípios estabelecidos entre os diversos Estados-membros. Assim sendo, a falta de cooperação, em matéria de asilo e migração, revelou que os princípios de justiça se aplicam a um universo restringido, aos cidadãos europeus e a todos os residentes ou visitantes, a quem se confere direitos. Apesar da moralidade se referir ao universo de todas as pessoas, já que todas são sujeitos morais, a política da UE não permitiu discernir o princípio de imparcialidade que orienta a perspetiva ética do Contratualismo (Ralws, 1993, 2001; Nagel, 2006).

Como consequência verificou-se o aprofundar da divisão entre *Nós e eles* (Bauman, 2017; Spiro, 2017). O argumento apresentado pela defesa à abertura das fronteiras, a nacionais de países terceiros, fundamentava-se nos princípios democráticos que conferem obrigações para

com aqueles que estão fora da nossa comunidade política, essencialmente se estes são afetados diretamente nos seus direitos fundamentais (Abizadeh, 2008; Carens, 2013), como é o caso dos que "fogem da guerra, da fome, da morte" (P.8 do Grupo do PPE). Até porque estes são afetados na sua dignidade, propriedade moral que se encontra consagrada, nas constituições nacionais, nos Tratados (Art.º 10º) e na Carta (União Europeia, 2016). Assim que em democracia parece não existir uma boa razão para faltar com o dever de assistência, como princípio de justiça do argumento do Contratualismo em uma *sociedade dos povos* (Carens, 2013; Rawls, 2001).

Apesar de a UE ter alcançado a integração política, o direito e a política da instituição continuam restringidos ao reconhecimento dos Governos nacionais, e em como estes legitimamente executam o ordenamento jurídico, através do Conselho, não sendo possível ultrapassar os obstáculos históricos, políticos, sociais e culturais das democracias europeias. Deste modo, para responder ao objetivo geral desta investigação, a UE não reúne as condições para uma possível abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, devido aos constrangimentos das democracias europeias, uma vez que os princípios de justiça apenas se aplicam aos indivíduos que estão dentro da *nossa* comunidade política.

CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES

O exercício exploratório de pensar o argumento das *fronteiras abertas,* a partir da perspetiva ética do Contratualismo, desenvolveu-se sob a premissa de que os critérios de admissão impostos pela política de asilo e migração da UE, aos nacionais de países terceiros, vieram colocar em causa os direitos fundamentais dos indivíduos que subsistem nos princípios de justiça estabelecidos nos Tratados. Esta ideia tornou-se tanto ou mais plausível quando as restrições verificadas pelo controlo e segurança das fronteiras e a utilização de outros instrumentos acabaram por provocar um elevado número de mortes, mais de dezanove mil, durante toda a 8ª Legislatura. O mediatismo da *crise do Mediterrâneo* expôs o visível sofrimento de todos os que tiveram de abandonar o seu país — fosse pela guerra ou pela fome e ficaram impedidos de entrar em solo europeu — suscitando interrogações éticas.

De acordo com perspetiva ética do Contratualismo contemporâneo de Ralws (1993, 2001) procura-se saber qual é a conceção moral de justiça mais apropriada para uma sociedade democrática, tanto da perspetiva ideal como não ideal, seja dentro de uma sociedade ou de uma sociedade de povos, como foi o caso da UE. Isto porque a conceção de justiça remete-se às condições normais da vida social dos seres humanos, ou seja, sobre a realidade das relações de todos aqueles que veem os seus interesses afetados (Freeman, 2006: Ralws, 1993, 2001).

A principal premissa do Contratualismo deriva das razões pelas quais os indivíduos tendem a acordar com os princípios de justiça — direitos e deveres e o exercício do poder político — com os quais todos poderão razoavelmente concordar, através do exercício da *posição original.* Segundo Rawls (1991) os princípios de justiça são intuitivos, até porque estes são necessários à cooperação social. De facto, os resultados obtidos permitiram corroborar que os Eurodeputados da 8ª Legislatura, portugueses e espanhóis — dos cinco Grupos Parlamentares analisados: a GUE/NGL, a S&D, os VERDES/ALE, a ALDE e o PPE — apresentaram um elevado nível de concordância com os princípios de justiça estabelecidos nos Tratados da UE. Esta asserção foi possível de verificar em dois momentos da análise do discurso dos Eurodeputados.

Num primeiro momento, relativo aos princípios que dizem respeito à dignidade humana — a liberdade, a igualdade, a democracia e o Estado de direito — e em como o modelo de gestão

dos fluxos migratórios desenvolvido pela UE colocou em causa o primado dos direitos humanos. Este tema foi transversal em todas as decisões políticas da UE, tendo os diversos Grupos invocado os Tratados, a Carta e o DIP. No geral, as críticas incidiram no poder discricionário que os Estados-membros mantinham na aplicação das Diretivas. Um dos casos, mais flagrantes, foi a Diretiva de Retorno, tendo-se verificado, por parte de diversos Estados-membros, a execução de expulsões imediatas e coletivas. Os Eurodeputados repudiaram a utilização de outros mecanismos, como a construção de muros, uso de violência policial e detenções arbitrárias, com forma de dissuadir a chegada, tanto dos requerentes de asilo como de migrantes económicos.

A análise permitiu verificar uma elevada preocupação com os grupos vulneráveis — mulheres, crianças, idosos e minorias LGBTI. Inclusive, aprovaram procedimentos de asilo com perspetiva de género e apelaram aos Estados-membros para retificar a Convenção de Istambul. Também, denunciaram as condições indignas de acolhimento nos campos de refugiados, solicitando a proibição da detenção arbitrária principalmente de crianças. Condenaram a criminalização dos migrantes, das ONG's e a exploração do trabalho escravo e sexual de mulheres e crianças perpetrado por grupos criminais. Desde a perspetiva ideal os Eurodeputados demonstraram defender os direitos humanos, considerados princípios de justiça, segundo o argumento do Contratualismo.

Mas os Eurodeputados censuraram ainda a atuação das instituições europeias, da Comissão e do Conselho. Os Grupos mencionaram que a UE deveria ser o exemplo na promoção e garantia dos direitos humanos, mas que os interesses dentro da instituição relevaram o dever moral e humanitário de proteger os indivíduos para segundo plano. Consensualmente, o Conselho foi acusado de paralisar a reforma de Dublim e a alteração dos procedimentos do SECA, situação que dificultou um melhor acolhimento dos requerentes de asilo. Para os diversos Grupos, o Conselho comprometeu a imagem da UE ao debilitar os valores europeus, alentando o aumento dos nacionalismos e populismos.

Já sobre a Comissão, as denúncias recaíram quanto à omissão das funções em fazer cumprir as obrigações contratuais. Ou seja, em aplicar os instrumentos de persuasão para garantir o cumprimento dos direitos humanos, propósito que orienta os Tratados. Também, a ação das Agências europeias esteve sob o escrutino dos Grupos, que revelaram uma elevada

anuência quanto ao incumprimento dos direitos humanos, principalmente pela FRONTEX. Na generalidade, os Eurodeputados consideraram que uma resposta às tragédias do Mediterrâneo passava por uma política solidária, sustentada no respeito da dignidade humana, conforme os Tratados e o DIP.

Num segundo momento, os juízos incidiram sobre o incumprimento dos princípios que regulam as relações entre os Estados-membros. Neste aspecto, verificou-se um elevado consenso entre os Grupos contra as medidas nacionalistas — a reintrodução do controlo das fronteiras internas, a rejeição dos Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação, assim como com as negociações do GCM — situações que revelaram o incumprimento do princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, previsto no Art.º 80º do TFUE, por parte de alguns Estados-membros. Uma postura que permitiu comprovar a concordância, por parte dos Grupos Políticos analisados, com dever de cumprir os Tratados e de assistência recíproca, premissas que sustentam o argumento do Contratualismo.

Estas duas posições encontraram-se respaldadas pela relação negativa obtida entre as categorias analisadas — Moral e Solidariedade. Tendo-se comprovado um discurso concordante, de que a falta de solidariedade dos Estados-membros acabou por dar origem à utilização de outras estratégias na gestão dos fluxos, que colocaram em causa o dever moral da instituição, em conformidade com o Art.º 78º do TFUE.

Mas os resultados obtidos de acordo com os objetivos desta investigação também possibilitaram uma melhor compreensão sobre a configuração política da UE e das democracias europeias, em matéria de asilo e migração. Para enfrentar o aumento do fluxo migratório e a *crise do Mediterrâneo* a Comissão apresentou a Agenda Europeia da Migração, para a 8ª Legislatura*,* cuja análise permitiu comprovar uma coesão crítica por parte dos Eurodeputados. Porém, desde a perspetiva não ideal, a postura dos Eurodeputados variou em forma e em substância, evidenciando a respetiva posição ideológica de cada Grupo Parlamentar Europeu (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019).

No que diz respeito ao primeiro objetivo específico, que se sustentou na categoria de Soberania foi possível verificar que o conceito, entendido como na *visão convencional,* não se revelou pertinente no discurso dos Eurodeputados. Tanto que, a invocação da soberania nacional por alguns Estados-membros com a reintrodução do controlo das fronteiras, para impedir a

entrada de migrantes no seu território nacional, foi contestada por todos os Grupos. Os Eurodeputados manifestaram que o fecho das fronteiras internas foi uma clara infração a Schengen e, como tal, uma violação do princípio de liberdade de circulação dos cidadãos europeus e residentes autorizados. Neste contexto, os Eurodeputados condenaram a utilização dessas ações unilaterais, uma vez que colocaram em causa os princípios de solidariedade, cooperação e confiança mútua entre os Estados-membros, ou seja, a génesis do próprio projeto europeu.

Esta postura possibilitou realizar duas leituras, a primeira, a rejeição das estratégias nacionais, dado que a invocação da soberania nacional criava a "*bunkerização* da Europa" (adotou-se a expressão dos Eurodeputados da GUE/NGL). A segunda, decorreu da perceção que cada Estado-membro por si só não tinha condições para fazer frente a um elevado fluxo de migrantes, mas que a solidariedade e a partilha de responsabilidades, na gestão das fronteiras externas, permitiria um reforço das mesmas. O que veio corroborar a inferência de que os Eurodeputados concordaram, razoavelmente, com os princípios estabelecidos nos Tratados e que estes deviam ser cumpridos, uma posição em conformidade com o argumento do Contratualismo.

A aparente nova normalidade de controlar as fronteiras internas, pelos Governos populistas, transformaram Schengen no bode expiatório, tanto em matéria de política de segurança como das fragilidades do SECA, salientando a necessidade de proceder à reforma do Código de Fronteiras Schengen. As alterações a Schengen foram aprovadas por todos os grupos, as novas regras vieram aumentar a segurança, para evitar os abusos perpetrados por traficantes, reduzir a migração irregular e prevenir os movimentos secundários. No entanto, as várias propostas que, supostamente, deveriam apoiar o SECA, com a abertura de vias seguras e legais para os requerentes de asilo, solicitadas pelos Grupos da GUE/NGL, da S&D, dos VERDES/ALE e da ALDE não foram contempladas.

A evidente preocupação por parte da UE em "salvar Schengen" (P.8 do PPE) evidenciou uma clara orientação securitária das fronteiras externas, como forma de garantir a segurança das fronteiras internas. As alterações a Schengen vieram também operacionalizar os diversos sistemas de informação da UE, criando um regime de interoperabilidade que ficou sob a gestão da eu-LISA. A consequente utilização dos sistemas, para cooperação policial e judicial entre os

Estados-membros e as Agências da UE, veio criar uma verdadeira fronteira digital. O reforço de Schengen aumentou o controlo das fronteiras externas — condicionando as entradas aos nacionais de países terceiros, dificultando ainda mais o acesso dos migrantes, visto que passou a coexistir uma barreira física e digital — o que levou milhares de migrantes a recorrer a meios ilegais, acabando por os submeter à condição de ilegais.

Mas o desenvolvimento da PCSD nas fronteiras externas veio potenciar o desenvolvimento das Agências da FRONTEX e da EUROPOL evidenciando duas premissas, o controlo dos fluxos migratórios e a segurança do território europeu. O reforço da FRONTEX foi previsivelmente solicitado pelos Grupos do PPE, da S&D, da ALDE e dos VERDES/ALE com o propósito de dotar a Agência de meios financeiros, técnicos e humanos. Em 2016, o mandato da Agência foi ampliado, passando esta a proceder a operações de busca e salvamento, mas também de retorno, podendo para isso fazer uso de força maior.

Desta forma, o novo mandato da FRONTEX veio facultar a possibilidade de esta celebrar contratos, com Estados-membros, países Schengen e países terceiros sobre a gestão das fronteiras externas, passando a realizar missões de controlo operacional e de retorno de migrantes irregulares. Esta medida foi muito polémica, considerando que a Agência colaborou com países que careciam de legitimidade democrática, como o caso da Líbia, país que não respeitava os direitos humanos, nem o Estado de direito. O acordo da *EUNAVFOR MED SOPHIA* foi justificado como forma de manter a segurança interna e externa, através do desenvolvimento da PCSD e da PESC, que acabou por projetar a segurança das fronteiras externas em países terceiros.

Estes acordos não deveriam eximir a Agência das suas obrigações decorrentes do Direito da União Europeia e do DIP, uma vez que em espaço nacional ou extraterritorial as obrigações da FRONTEX e dos Estados-membros constituem jurisdição e, por extensão, responsabilidade legal, conforme pronúncia do TEDH de 2012. Apesar disso, a FRONTEX foi alvo de inúmeras denúncias por violação dos direitos humanos, tanto na execução do retorno como por omissão de auxílio, por parte de diversas ONG's.

No final da Legislatura, os Grupos de esquerda realizaram um balanço negativo, lamentando que o papel da FRONTEX se tenha orientado mais para a segurança das fronteiras, em detrimento dos valores humanitários de auxílio. O maior opositor à reforma da FRONTEX

foi o Grupo da GUE/NGL não só por causa da orientação ideológica da proposta, de "direita e da social-democracia" (P.36), mas também devido à perspetiva securitária, que veio a militarizar o Mediterrâneo. Segundo a GUE/NGL, a Agência tornou-se um grupo paramilitar, o braço armado da Comissão, com o objetivo de blindar as fronteiras. Uma orientação política que criou a "*Europa fortaleza"*, criminalizando os migrantes.

A notória oposição dos Eurodeputados à reintrodução do controle das fronteiras internas e o elevado consenso na gestão das fronteiras externas permitiu confirmar que a interdependência das relações, entre os Estados-membros e a UE, colocou em causa o nexo político e jurídico da noção tradicional de soberania. Esta postura evidenciou que a orientação da política de asilo e migração, decorrente da Agenda Europeia da Migração, veio reafirmar a existência de uma "soberania dos Estados-membros da União".

A "soberania dos Estados-membros da União" acabou por gerar um novo paradigma em relação aos nacionais de países terceiros, uma vez que veio excluir todos aqueles que não são passíveis de conseguir uma autorização de entrada, ou seja, os não desejáveis. Em conformidade com os princípios de justiça do argumento do Contratualismo, em uma *sociedade de povos* decente a soberania não pode ser reivindicada em detrimento dos direitos humanos. Assim que ao privilegiar o controlo e a segurança das fronteiras externas, em prejuízo do respeito pelos direitos humanos, a UE replicou o modelo Estado-cêntrico, dado que o *status* desta "*pós-soberania"* se tornou um impedimento à abertura das fronteiras aos nacionais de países terceiros.

No que concerne ao segundo objetivo específico, que se sustentou na categoria de Livre de circulação, desde a perspetiva não ideal, verificou-se que este foi expresso maioritariamente de acordo com a ideologia de cada Grupo. Os grupos políticos com ideologia de esquerda, posicionaram-se como defensores de uma migração mais humanitária e aberta. Como foi o caso da GUE/NGL que se recusou realizar a divisão entre requerentes de asilo e migrantes, visto que todos eles carecem de proteção, uns fogem da guerra e outros da fome. Mas também entre migrantes legais e ilegais, uma vez que consideraram que o *status* de ilegal advém da condição administrativa e, como tal, arbitrária. Conjuntamente, com os Grupos da S&D e dos VERDES/ALE defenderam uma política mais liberal à imigração económica e à proteção internacional dos refugiados, por parte da UE. Ou seja, independentemente da categoria de

migrantes estes devem ter liberdade de circulação, sempre e quando não esteja em causa a segurança pública. Os resultados obtidos por estes Grupos convergem com a defesa do argumento de *fronteiras abertas.*

Da mesma forma, os Grupos da ALDE e do PPE marcaram a sua posição ideológica, centro-direita. A ALDE defendeu manifestamente uma política de migração mais liberal, com uma perspetiva humanista, revelando-se um Grupo muito crítico à ação da UE em matéria de asilo. O contexto da *crise do Mediterrâneo* orientou o discurso do Grupo para uma abordagem da gestão da migração económica mais realista, racional e aberta, que deverá preparar a UE para enfrentar os desafios futuros, tanto os demográficos, como de desenvolvimento.

Enquanto, o PPE defendeu uma política de imigração seletiva, de acordo com os critérios necessários ao mercado de trabalho do Estados-membros e da UE, mantendo a lógica utilitarista da imigração. O entendimento do Grupo sobre a política migratória da UE subsistiu na defesa da *visão convencional,* concordando com os acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito, através da aplicação da Diretiva de Retorno, pelas Agências europeias, revelando-se um dos maiores aliados da política da Comissão.

Apesar da visão ideológica que separa os blocos de esquerda e direita (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019; Kreppel, 2009; Raunio, 2019; Simón, 2018), a persistente defesa dos direitos humanos, a preocupação constantemente manifestada pela situação no Mediterrâneo, pelos refugiados e a invocação da crise humanitária (conforme o número de ocorrências por categoria na Tabela 4.18) permitiu constatar que os Eurodeputados, portugueses e espanhóis da 8ª Legislatura, revelaram um discurso concordante com uma política de fronteiras mais liberal, ou seja, uma postura favorável ao argumento das *fronteiras abertas*.

Esta inferência também foi possível de corroborar a partir dos resultados dos debates sobre o SECA, tanto pela reforma do Sistema de Dublim como de outras propostas de alteração aos procedimentos do SECA, assinalando o empenho de todos os Grupos. Foi notório os esforços dos Eurodeputados para concertar uma aliança com a Comissão, com o propósito de encontrar uma alternativa ao critério do primeiro país de entrada de Dublim. Os Grupos apresentaram várias propostas para abertura de vias seguras e legais para os requerentes de asilo — vistos humanitários e a possibilidade de solicitar asilo em Embaixadas ou serviços consulares — que acabaram por não ser concretizadas. No entanto, quanto à lista de "países seguros"

evidenciou-se uma vez mais a divisão partidária.

Na impossibilidade de reformar Dublim, e para responder às deficiências do sistema, a Comissão decidiu implementar os *Hotspots,* mecanismo muito criticado pelos Grupos de esquerda principalmente pela GUE/NGL e a S&D, não só devido às irregularidades formais, como às circunstâncias de acolhimento verificadas posteriormente, tanto em Moria como em Lesbos — campos de detenção e deportação sem condições dignas de acolhimento. Mas para estes Grupos os *Hotspots* também impediram a livre circulação, tendo aumentado o número de retornos, o que revelou as falhas do sistema de Dublim.

Quanto à Diretiva de Retorno os resultados refletiram a postura ideológica dos diversos Grupos. Os Grupos de esquerda — a GUE/NGL, a S&D e os VERDES/ALE — criticaram a aplicação da Diretiva de forma arbitrária pela FRONTEX, considerando que em muitas circunstâncias o procedimento do retorno colocou em causa os princípios da UE e do DIP. Também, a ALDE evidenciou a falta de um acompanhamento adequado, como forma de garantir a eficácia e a segurança no repatriamento, devido ao reconhecimento e validade dos documentos. Enquanto, o PPE manteve-se determinante, quanto ao direito que a UE tinha em controlar as suas fronteiras, evitando a entrada ilegal de imigrantes económicos.

Com efeito os Grupos manifestaram concordância de que a liberdade de circulação é um dos princípios de sustentação ético-política dos Tratados. Tal como, invocou o Eurodeputado do PPE "o artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas consagra a migração como um direito humano. A comunidade internacional deveria respeitar esta disposição, assim como quaisquer obrigações internacionais" (P.13). Ou seja, a liberdade de migrar em *prima facie* devia ser um direito humano, uma vez que subjaz na igualdade moral dos indivíduos.

No entanto, desde a perspetiva não ideal foi possível verificar que a orientação política da UE, durante a 8ª Legislatura, veio restringir, ainda mais, a liberdade de circulação e de entrada em solo europeu, tanto de migrantes como de requerentes de asilo, justificado em argumentos securitários. Neste sentido, averiguou-se que a liberdade de circulação continua condicionada à comunidade política e jurídica da UE, um direito fundamental, mas circunscrito aos cidadãos europeus, um *status* que se tornou muito valioso, e aos que têm reconhecido o direito de residência ou de estância temporal. Isto porque, a política de asilo e migração e o Direito da

União Europeia restringe-se a um universo, dentro do qual a UE passou a exerce a sua legitimidade e ordenamento jurídico, privilegiando uma imigração seletiva. Segundo o exposto, a livre circulação no espaço europeu não é um direito fundamental de igualdade moral que todos os indivíduos possuem, o que se revela incompatível com os valores democráticos, de acordo com o argumento do Contratualismo. Até porque, as restrições à liberdade figuram como dispositivos coercivos, que restringem as oportunidades dos indivíduos.

Quanto ao terceiro objetivo específico, que se sustentou na categoria de Desenvolvimento, foi possível apurar que para os Grupos Parlamentares as causas dos fluxos migratórios, em direção à Europa, subsistem nas situações de conflito e pobreza. Neste contexto, confirmou-se uma elevada concordância, entre os diversos Grupos, sobre a relação entre migração e desenvolvimento. Ou seja, que as migrações podem potenciar o desenvolvimento, tanto nos países de origem como de acolhimento. Assim sendo, destacaram a importância da utilização de instrumentos de apoio a uma gestão das migrações, considerando o papel crucial da UE, como foi o caso do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.

Os Grupos revelaram consenso sobre a orientação dos quadros de parcerias — à consolidação do Estado de direito, à segurança e à proteção dos direitos humanos — como forma de potenciar as oportunidades nos países de origem. Não obstante, verificou-se algumas divergências ideológicas com relação à forma como a UE tem vindo a desenvolver a sua política de cooperação. Todavia, examinou-se na análise do discurso dos Eurodeputados a ausência de debate sobre alguns dos fatores conjunturais e determinantes estruturais que influenciam as políticas de migração. Visto que a política de desenvolvimento e de cooperação da UE fundamentou-se no entendimento das teorias clássicas deu-se prioridade ao crescimento económico das sociedades de acolhimento, através de uma política de imigração mais liberal para atrair indivíduos qualificados, mantendo as parcerias com os países terceiros sob o propósito da ajuda humanitária e no controlo das fronteiras.

Independentemente, de não ter sido possível de verificar que as restrições à liberdade de circulação são uma ameaça à igualdade de oportunidades entre indivíduos, perpetuando o desenvolvimento assimétrico entre países, averiguou-se que para os Eurodeputados o desenvolvimento pode mitigar a pobreza e que uma gestão global das migrações poderá contribuir para o desenvolvimento sustentável, quer dos países de acolhimento, quer da própria

UE. Contudo, a ideia que o desenvolvimento dos países terceiros venha a contribuir para a diminuição dos fluxos, parece contrária às verificadas pelo modelo de transição. Até porque, a evidência empírica indicou que os países que têm políticas mais liberais, promovem o caracter cíclico das migrações, potenciando mais oportunidades aos migrantes e, consequentemente mais desenvolvimento nos países de origem e de acolhimento, uma vez que respondem às oportunidades de trabalho (de Haas, *et.al*., 2019).

Estas considerações levam a inferir que desde a perspetiva ideal do Contratualismo, a UE deveria assistir os povos que vivem sob condições desfavoráveis — como forma de regular as desigualdades económicas e sociais, além de ajudar a alcançar um regime político e social justo ou decente — então uma futura política de cooperação ao desenvolvimento da UE deve ter em conta as características dos fluxos migratórios, os fatores conjunturais e os determinantes estruturais de cada país para controlar os possíveis efeitos que subsistem à gestão das migrações.

No que respeita ao objetivo geral, que se sustentou na categoria de Democracia, desde a perspetiva não ideal, verificou-se que os diversos Grupos revelaram um discurso crítico, muito coeso, com relação à atuação da UE, considerando que a orientação da política de asilo e migração colocou em causa os princípios democráticos da instituição e dos Tratados. Um dos incumprimentos, já referido, foi a reintrodução dos controlos das fronteiras internas, clara infração ao Acervo Schengen. Outra situação flagrante foi o incumprimento do mecanismo de emergência, previsto no nº 3 do Art.º 78º do TFEU. Ambas ocorrências criticadas em consenso pelos Grupos analisados, considerando que os Estados incumpriram os princípios estabelecidos nos Tratados — de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, em conformidade com o Art.º 80º do TFUE. Neste aspeto, os Grupos assumiram uma postura simular à posição dos Governos de Portugal e Espanha, o que permitiu verificar que independentemente da ideologia política as posições dos Eurodeputados coincidiram com a orientação da política nacional.

A rejeição do *sistema de quotas* evidenciou a crise política, entre os diversos Estados-membros e as instituições da UE, o que levou os diversos Grupos a pressionar a Comissão. A GUE/NGL acusou a instituição de ter dois pesos e duas medidas, e perante a passividade desta, a S&D solicitou a abertura de processos de infração no TJUE, contra os Estados-membros incumpridores. Mas as dificuldades da aplicação dos Sistemas Europeus de Relocalização e

Reinstalação acabou por gerar outras consequências, que marcaram a orientação da política de asilo e migração da UE — a externalização da gestão dos fluxos migratórios.

O acordo entre a UE e Turquia foi sem dúvida a medida mais controversa da 8ª Legislatura. Primeiro, devido à forma como se celebrou o acordo, entre o Conselho e a Turquia, omitindo o processo conforme estipulado no Art.º 218º do TFUE. Apesar das várias denúncias apresentadas no TJUE, o acordo colocou em causa a legitimidade democrática da instituição. Segundo, as condições do acordo — o retorno dos requerentes de asilo, que chegavam às ilhas gregas provenientes da Turquia, uma clara violação do princípio de não-repulsão do DIP; a utilização dos serviços da OTAN conjuntamente com a FRONTEX; a não existência de garantias, pelo Governo turco, da boa aplicação dos seis mil milhões de Euros; o retrocesso democrático e do Estado de direito que se verificou naquele país; e a ausência de garantias pelo respeito dos direitos humanos, levantou dúvidas quanto à Turquia poder ser considerado um país seguro.

Todavia, este acordo foi defendido pela Comissão, como um bom exemplo da cooperação entre a UE e países terceiros, para gestão dos fluxos migratórios. Contudo, foi alvo de crítica e de denúncia constante pelos Grupos da GUE/NGL, da S&D, dos VERDES/ALE e da ALDE. Estas incidiram principalmente em matéria de direitos humanos. Até o Grupo do PPE, o maior defensor do acordo, acabou por reconhecer que este apenas tinha provocado uma alteração de rotas. Mas o Acordo UE-Turquia cumpriu duas funções, primeira, reduzir o número de mortes, no Mar Mediterrâneo e no Mar Egeu, e impedir a chegada de refugiados à Europa. Segunda, que foi possível alcançar um consenso solidário entre os Estados-membros, quando se tratou de conter os fluxos migratórios em países terceiros, mesmo que estes não respeitassem os valores e princípios da União e do DIP. Os acordos com países terceiros deram início à externalização da gestão da migração, na política da UE, uma orientação que poderá definir o futuro dos padrões migratórios. Situação pertinente para novos estudos empíricos sobre os efeitos de tal fenómeno.

No conjunto, a orientação política da Agenda Europeia da Migração evidenciou a divisão interna das instituições e as divergências entre os Estados-membros. Tanto que as críticas dos Grupos Parlamentares recaíram sobre os países que não estiveram à altura de ser solidários e de respeitarem os Tratados. Mas também contra o Conselho, pela falta de compromisso para

reformular instrumentos e mecanismos de proteção, por paralisarem as propostas relativas ao SECA, e contra a Comissão pela inação frente às irregularidades contratuais, demonstrando a fragilidade dos Tratados da UE, perante as vontades nacionais, circunstâncias que colocaram em causa a credibilidade da instituição.

Estes resultados permitiram corroborar que frente à problemática do aumento dos fluxos migratórios a UE respondeu de forma reativa, procurando soluções imediatas, relevando a um segundo plano a defesa dos princípios de justiça estabelecidos nos Tratados. Como referiu o Eurodeputado da GUE/NGL — "Senhores, o tratado não é para ser aplicado à la carte. [...] com a crise dos refugiados estão à beira de deitá-lo todo fora" (P.53). As infrações aos Tratados foram, maioritariamente, justificadas pelos Estados-membros devido à falta de segurança, motivo pelo qual se verificou a reintrodução do controlo das fronteiras internas e o reforço de Schengen. O argumento securitário indicou a falta de confiança dos Estados-membros nos sistemas da UE.

Do ponto de vista do Contratualismo o incumprimento aos Tratados foi uma consequência da falta de *amor próprio*, como referiu Rawls (2001) o respeito que um povo tem por si mesmo e no facto de ser respeitado pelos outros povos. Assim, foi possível inferir que a UE não conseguiu promover o reconhecimento de igualdade entre as relações dos Estados-membros e, como tal, não se verificou o respeito pelo princípio de assistência recíproca. Tanto que, o reforço de Schengen, as operações da FRONTEX, o acordo com a Turquia e o Quadro de Parcerias foram o resultado desta desigualdade, da incapacidade da instituição de lidar com a *crise migratória* — procurando respostas imediatas, que requeriam um menor compromisso por parte dos Estados-membros, cujo propósito principal foi o controlo e a segurança das fronteiras externas da UE, através da repulsão de milhares de migrantes, deixando estes expostos às redes de tráfico.

A externalização da gestão da migração, na política da UE, suscitou outros problemas, o cumprimento dos princípios de justiça que orientam a própria instituição. Isto porque, a transferência da gestão da migração para países terceiros possibilitou à UE delegar responsabilidades em atores externos, podendo assim ultrapassar restrições legais das normativas europeias e do DIP. Neste âmbito, foi possível verificar que a UE não teve a capacidade de cumprir com o Art.º 21º do TFUE, de promover a "democracia, Estado de direito,

universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional" (União Europeia, 2016: 28).

Porém, desde a perspetiva do Contratualismo o argumento das *fronteiras abertas* fundamenta-se nos princípios democráticos, que conferem aos Estados-membros e à UE obrigações — para com aqueles que estando fora da *nossa* comunidade política veem os seus direitos fundamentais afetados — e em democracia parece não existir uma boa razão para faltar com o dever de assistência e incumprir os Tratados, como princípios de justiça. No entanto, para responder ao objetivo geral desta investigação inferiu-se que a UE não reuniu as condições para uma possível abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros, uma vez que os princípios de justiça apenas se aplicaram aos indivíduos que estavam dentro da *nossa* comunidade política. Porém, este resultado não se deveu apenas aos constrangimentos das democracias europeias, parece que também resultou da falta de confiança dos Estados-membros na instituição.

Ora, esta conclusão decorreu da análise do discurso dos Eurodeputados, portugueses e espanhóis, que permitiu averiguar que a UE veio reforçar o sentido de soberania — uma "*pós-soberania"* ou a "soberania dos Estados-membros da União" — não só através do controlo das fronteiras externas, mas também na criação de uma fronteira digital, condicionando assim a liberdade de circulação dos nacionais de países terceiros. A *crise migratória* também revelou a incapacidade da UE e dos Estados-membros em encontrar um consenso interno, uma divisão política dentro da instituição que resultou em uma série de infrações aos Tratados. Contudo, a instituição conseguiu alcançar o consenso interno, tanto para a externalização da segurança das fronteiras, como para a gestão dos fluxos em países terceiros, mesmo que para isso tivesse de compactuar com Estados não democráticos, incumprindo os próprios Tratados e as obrigações do DIP.

Estes resultados revelaram-se pertinentes, no sentido, que evidenciaram a fragilidade dos Tratados, gerando uma crise dentro das instituições da UE e entre os Estados-membros, o que acabou por colocar novos desafios às democracias europeias principalmente em matéria do Estado de direito, a efetivação dos Tratados, do Direito da União Europeia e do DIP. Mas também, levantou outras questões éticas, uma vez que a orientação da UE colocou em causa os valores da instituição, fundamentalmente a defesa do primado da dignidade humana, o que deve

gerar outras interrogações sobre os efeitos colaterais e a longo prazo da orientação da política de asilo e de migração da UE. Até porque, da perspetiva ética do Contratualismo as crises políticas fundamentam-se na falta de governos decentes.

Mas a importância dos resultados, desta investigação, residiu no facto de ter sido possível corroborar que os agentes racionais tendem a concordar com os princípios de justiça estabelecidos nos Tratados da UE, tanto nas relações entre os Estados-membros, como em relação aos nacionais dos países terceiros, através do respeito dos direitos humanos — neste caso os Eurodeputados, da 8ª Legislatura, portugueses e espanhóis. Mas da perspetiva não ideal, os argumentos para controlar a entrada de imigrantes continuam fundamentados na *visão convencional*, da qual nenhum dos Estados-membros, nem a UE, querem prescindir. Assim, perpetua-se o modelo *Estado-cêntrico,* com políticas de controlo dos fluxos migratórios que violam os direitos humanos e, como tal, os princípios de justiça, o que representa uma situação insustentável na atual dinâmica global das migrações. Este exercício permitiu ainda, desde a filosofia política *utópica realista* de John Rawls, reivindicar a expansão dos princípios de justiça nas práticas das políticas da UE e dos Estados-membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes primárias:

Abizadeh, A. (2008). Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders. *Political Theory*, 36, 37–65. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/20452610

Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. California: University of California Press.

Arango, J. (2019). Explaining migration: a critical view. *International Social Science Journal*, 68, 227-228. Doi: 10.1111/issj.12183

Barbé, E. (2007) *Relaciones Internacionales* (3ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos. ISBN: 978-8430945535.

Barry, B. (1991). *Theories of Justice: A Treatise on Social Justice* (Vol. 1.). Berkeley: University of California Press. ISBN: 9780520076495.

Barry, B. (1994). *The Liberal Theory of Justice. A Critical Examination of the Principal Doctrines in A Theory Of Justice by John Rawls.* Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-019875032.

Barry. B. & Goodin, R.E. (2013) *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*. New York: Routledge. ISBN: 978-0745011523.

Beitz, C. (1999). *Political Theory and International Relations* (2ª ed.). New Jersey: Princeton University Press. ISBN: 9780691009155

Benhabib, S. (2004). *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 9780511790799.

Blake, M. (2003). Immigration. In R. Frey & C. Wellman (Eds.), *A Companion to Applied Ethics* (pp. 224–237). Malden, MA: Blackwell Publishing. ISBN: 978-1-405-13345-6.

Blake, M. (2014). Migration. In Jon Mandle & David Reidy (Eds.) *The Cambridge Rawls Lexicon*, 496–98. Cambridge: Cambridge University. doi:10.1017/cbo9781139026741.131

Brettel, C. & Hollifield, J. F. (2014). Introduction. In C. Brettel & J. Hollifield (Eds.) (3ªed), *Migration Theory – talking across Disciplines* (p. 1-36). Londres: Routledge. ISBN: 9780415742030.

Carens, J. H. (1987). Aliens and Citizens. The Case for the Open Borders. *The Review of Politics,* 49, 251-273. Cambridge University Press. doi: https://doi.org/10.1017/S0034670500033817

Carens, J.H. (1988). Nationalism and the Exclusion of Immigrants: Lessons From Australian Immigration Policy. In M.Gibney (ed) *Open Borders? Closed Societies: The Ethical and Political Issues* (pp. 41-60). London: Greenwood Press. ISBN: 978-0313255786.

Carens, J. H. (1992). *Migration and Morality: a Liberal Egalitarian Persoective.* In B. Barry & R.E. Goodin (Eds.), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money* (p. 25-47). University Park: The Pennsylvania State Presse. ISBN: 978-0271008882

Carens, J. H. (1996). Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration. In *International Migration Review, Stewardship*, 30, 156-170. Recuperado de https://eric.ed.gov/?id=EJ528780

Carens, J. H. (2006). Who Should Get in? The Ethics of Immigration Admissions. *Ethics & International Affairs,* 17 (1), 95–110. doi: 10.1111/j.1747-7093.2003.tb00421.x

Carens, J. H. (2008). The Rights of Irregular Migrants. In *Ethics and International Affairs*, 22 (2), 163–186. doi: 10.1111/j.1747-7093.2008.00141.x

Carens, J. H. (2013). *Ethics of Immigration.* New York: Oxford University Press. ISBN: 978-0199933839.

Castels, S. (2019). International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues. *International Social Sciences Journal,* 52, 269-281. doi: 10.1111/issj.12185

Castles, S., & Davidson, A. (2000). *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging.* London: Macmillan. ISBN: 978-0333643105.

Castels, S., de Haas & Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan Publishers Ltd. ISBN-13: 978-1462513116.

Cohen, J. (2006). For a Democratic Society. In S. Freeman (ed.). *The Cambridge Companion to Rawls,* (p. 86-13). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0-511-06637-5.

Cohen, J. (2010). *Rousseau: A Free Community of Equals*. *(Founders of Modern Political and Social Thought)*. Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-0199581504.

Cohen, S. (2014). In and against the state of immigration controls: strategies for resistance. In Cohen, Humphries, & Mynott (Eds). *From Immigration Controls to Welfare Controls,* (p. 220-234). Londres: Routledge. ISBN: 9781315012681.

Cole, P. (2000). *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: Edinburgh University Press. ISBN: 9781474400718.

Cole, P. (2011). Toward a Right to Mobility, In C. H. Wellman & P. Cole (Eds.) *Debating the Ethics of Immigration. Is there a Right to Exclude?,* (p. 293-308). New York: Oxford University Press. ISBN: 9780199731732.

Daniels, N. (2006). Democratic Equality. Rawls's Complex Egalitarianism. In S. Freeman (Ed.). *The Cambridge Companion to Rawls*, (p. 241-76). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0-511-06637-5.

de Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S., & Villares-Varela, M. (2019). International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects. *Population and Development Review*, 45, 4, 885-922. doi: 10.1111/padr.12291

Freeman, S. (2006). Introduction: John Rawls - An Overview. In S. Freeman (Ed.). *The Cambridge Companion to Rawls,* (p. 1-61). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0-511-06637-5.

Freeman, S. (2007). Justice and the Social Contract: Essays on Rawlsian Political Philosophy. New York: Oxford University Press. ISBN: 978-0195384635.

Gibney, M. (1988). *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues*. Westport, Conn.: Greenwood Press. ISBN: 978-0313255786

Gibney, M. J. (2004). *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gorjão-Henriques, M. (2010). *Direito da União*. (6ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina. ISBN: 978-972-40-4386-9.

Gouveia, J. B. (2010). *Manual de Direito Internacional Público*, *Introdução, Fontes, Relevância, Sujeitos, Domínio, Garantia* (3ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.

Gouveia, J. B. (2017). *Manual de Direito Internacional Público*. (5ª ed.) Coimbra: Almedina. ISBN: 978-9724069746.

Hix, S., & Noury, A. (2007), Politics, not economic interests: determinants of migration politics in the European Union. *International Migration Review,* 41(1), 182–205. doi: 10.1111/j.1747-7379.2007.00061.x

Hobbes, T. (2010). *Leviatã.* (4ª ed.) *Lisboa:* INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda. ISBN: 9789722718240.

Kant, I. (2011). *A Metafísica dos Costumes* (2ª ed.). José Lamego (Trad.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN: 978-972-31-1137-8.

Kant, I. (2008). A Paz Perpétua e outros opúsculos. Lisboa: Edições 70. ISBN: 978-9724415154.

Locke, J. (1999). Ensaio sobre a Verdadeira Origem, Extensão e Fim do Governo Civil. Lisboa: Edições 70.

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. ISBN: ISBN: 978-1-405-11547-6

Miller, D. (2015). Justice in immigration. *European Journal of Political Theory*, 14 (4), 391-408. doi: 10.1177/1474885115584833
Miller, D. (2016). Is There a Human Right to Immigrate?. In S.Fine & L. Ypi (ed.) *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership.* Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-0199676606.
Miranda, J. (2010). O Regime dos Direitos Sociais. *Revista de Informação Legislativa Brasília*, 47, 188, out./dez., 23-36
Miranda, J. (2012). *Manual de Direito Constitucional. Tomo IV - Direitos Fundamentais*. (5ªed.). Coimbra: Coimbra Editora. ISBN: 978-9723220100.
Nagel, T. (2006). Rawls and Liberalism. In S. Freeman (Eds.). *The Cambridge Companion to Rawls*, (p. 62-85). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0-511-06637-5.
Pereira, A. & Quadros, F. (2013). *Manual de Direito Internacional Público* (3ª ed.) Coimbra: Editora Almedina. ISBN: 978-9724008684.
Raunio, T. (2019). *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament*. London: Routledge. ISBN: 978-0429439797.
Rawls, J. (1980). Kantian Constructivism in Moral Theory. In *Journal of Philosophy*, 77 (9), pp. 515–72. Doi: 10.2307/2025790.
Rawls, J. (1989). Themes in Kant's Moral Philosophy. In E. Förster (ed.), *Kant's Transcendental Deductions, The Three "Critiques" and the "Opus postumum'" (Studies in Kant and German Idealism)*, (p. 81–113). EUA: Stanford University Press, ISBN: 978-0804717175
Rawls, J. (1993). *Uma Teoria da Justiça*. (1ª ed.). Lisboa: Editorial Presença. ISBN 978-9722317153
Rawls, J. (2001). El derecho de gentes y "Una revisión de la idea de razón pública". Barcelona: Paidos Iberica, S.A. ISBN: 978-8449310478
Rawls, J. (2006). *Liberalismo Político.* (5ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica. ISBN: 968-16-4600-2
Rosas, J.C. (2008). Liberalismo Igualitário. In J. Cardoso Rosas (Org.). *Manual de Filosofia Política* (pp.35-66). Coimbra: Almedina.
Rosas, J.C. (2012). *Futuro Indefinido: Ensaios de Filosofia Política.* Braga: Edições Humus. ISBN: 9789898139689
Rousseau, J-J. (2017). *A Origem da Desigualdade entre os Homens.* (Trad.). Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Companhia das Letras. ISBN: 9788582850626
Rousseau, J-J. (1999). *O Contrato Social. Lisboa.* Publicações Europa-América. ISBN: 5601072405950
Seliger, M. (2019). *The Liberal Politics of John Locke*. New York: Routledge. Taylor & Francis Group. ISBN: 978-0-429-31800-9
Sen, A. (1999). *Development as freedom.* New York: Anchor Books. ISBN: 978-0385720274.
Spiro, P. (2017). The Possibilities of Global Migration Law. In J. Ramji-Nogales, & P. Spiro, *Symposium on Framing Global Migration Law*, (p.3-7). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/aju.2017.14
Song, S. (2018a). *Immigration and Democracy.* New York: Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780190909222.001.0001
Walzer, M. (1996). *Citizenship in a Changing Society.* Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
Walzer, M. (2016). Las esferas de la Justicia: una defensa del pluralism y la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica. ISBN: 978-9681663940
Wellman, C. H. (2008). *Immigration and Freedom of Association*. *Ethics*. The University of Chicago, 119, 109–141. doi: 10.1086/592311

Wellman, C. H. (2020). Immigration. In Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2020 Edition). Recuperado de: https://plato.stanford.edu/entries/immigration/#Ref

Wellman, C H. & Cole, P. (2011). *Debating the Ethics of Immigration. Is there a Right to Exclude?.* New York: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:osobl/9780199731732.001.0001

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*, 3–39. London: Greenwood Press.

Wihtol de Wenden, C. (2013). *La question migratoire au XXIe siècle. Migrants, réfugiés et relations internationals*. Paris: Les Presses de Sciences. ISBN : 978-2-7246-1284-4.

Fontes secundárias:

Abbott, K.W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2015a). *International organizations as orchestrators.* Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781139979696

Abbott, K.W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2015b). Two logics of indirect governance: Delegation and orchestration. *British Journal of Political Science*, 46 (4), 719–729. doi: 10.1017/S0007123414000593.

Alkire, S., & Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Paper No. 7. Oxford University, 95 (7–8), 476–487. doi: 10.1016/j.jpubeco.2010.11.006

Althusser, L. (1976). *Sobre o Contrato Social.* Lisboa: Iniciativas Editoriais.

Amalfitano, C. (2018). General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights. London: Edward Elgar Publishing. ISBN: 9781786439437.

Andersson, R. (2016). Europe's failed "fight" against irregular migration: ethnographic notes on counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42, 7, 1055-1075. doi: 10.1080/1369183X.2016.1139446

Apostolova, R. (2015). Of refugees and migrants: Stigma, politics, and boundary work at the borders of Europe. *American Sociological Association Newsletter*. Recuperado de https://asaculturesection.org/2015/09/14/of-refugees-and-migrants-stigma-politics-and-boundary-work-at-the-borders-of-europe/

Appadurai, A. (1997). Soberania sem Territorialidade. Notas para uma geografia pós-nacional.

Araújo, S. (2001). Migraciones en el espacio europeo ¿Libertad, Justicia y Seguridad?, In M. Aguirre & M. González (Eds), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas*, (pp.237-254). Barcelona: Anuario CIP 2001, Icaria.

Bade, K. (2003). *Migration in European History.* Blackwell Publishing, Ltd. Doi: 10.1002/9780470754658

Baganha, M. I. (2002). A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas Migratórias em Portugal. B. Sousa Santos (Org.), *A Globalização e as Ciências Sociais* (2ª ed.), (pp. 133-158). São Paulo: Cortez Editora. ISBN: 8524908351.

Baldwin, R. & Martin, P. (1999). Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences. *National Bureau of Economic Research,* Working Paper, 6904. Recuperado de https://www.nber.org/papers/w6904

Balibar, E. (2003). *Nosotros ¿ciudadanos de Europa?.* Las fronteras, el estado, el pueblo. Madrid: Tecnos. ISBN: 84-309-3978-4.

Balibar, E. (2005). *Violencias, Identidades y Civilidad*. Barcelona: Gedisa. ISBN: 84-9784-063-1

Bauböck, R. (2015). Rethinking Borders as Membranes. In Leanne Weber (ed.), *Rethinking Border Control for a Globalizing World* (pp. 169-178). New York: Routledge. ISBN 978-1138221833.

Bauman, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta.* Barcelona: Paidós. ISBN: 978-84-493-3271-5

Bauman, Z. (2017). Síntomas en búsqueda de objeto y nombre. In S. Alba, Z. Bauman, D. della Porta, N. Fraser, M. Garcés, E. Illouz, I. Krastev, B. Latour, P. Mason, P. Mishra, R. Misik, O.

Nachtwey, C. Rendueles, W. Streeck, D. van Reybrouck, & S. Žižek (eds.), *El gran retroceso. Um debate internacional sobre el reto urgente de reconducir el rumbo de la democracia* (pp: 53-71). Barcelona: Seix Barral. ISBN: 978-84-322-3237-4.

Bendiek, A., & Bossong, R. (2019). Shifting boundaries of the EU's Foreign and security policy: A challenge to the rule of law. *Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,* 12. doi: 10.18449/2019RP12

Bertram, C. (2012). Rousseau's Legacy in Two Conceptions of the General Will: Democratic and Transcendent. *Review of Politics*, 74 (3), 403–20. doi: 10.1017/S0034670512000514

Bialasiewicz, L. (2012). Off-shoring and Out-sourcing the Borders of EUrope: Libya and EU Border Work in the Mediterranean. *Journal Geopolitics,* 17 (4), 843-866. doi: 10.1080/14650045.2012.660579

Blade, K. (2003). Europa en Movimiento. Las Migraciones desde finales del Siglo XVIII hasta nuetros días. Barcelona: Crítica. ISBN: 9788484324416.

Blau, A. (2019). Methodologies of Interpreting Hobbes: Historical and Philosophical. In S.A. Lloyd (Eds.), *Interpreting Hobbes's Political Philosophy,* (p. 10-28). United Kingdom: Cambridge University Press. ISBN: 978-1-108-41561-3.

Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (2016). *Ameaças e Riscos transnacionais no novo Mundo Global.* Porto: Fronteira do Caos. ISBN: 978-9898647603

Borjas, G.J. (2015). Immigration and Globalization: A Review Essay. *American Economic Association*, 53 (4), 961-974. doi: 10.1257/jel.53.4.961

Bosniak, L. (2006). *The citizen and the Alien: Dilemmas of contemporary membership.* Princeton: Princeton University Press. ISBN: 9780691138282.

Bosniak, L. (2017). Status non-citizens. In A. Shachar, R.Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship* (p. 314-336). Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-880585-4.

Brière, C. (2018). Defining the Offence of Migrant Smuggling: When the Migration Crisis Revives Old Debates. In E. Kuzelewska, A.Weatherburn & D. Kloza (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, (p. 139-164). United Kingdom: Intersentia. doi: 10.1017/9781780687025.010

Brinkmann, G. (2004). The immigration and asylum agenda. *European Law Journal,* 10 (2), 182–199. doi: 10.1111/j.1468-0386.2004.00211.x

Brochmann, G. (1999). Controlling Immigration in Europe. In G. Brochmann & T. Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control:A Comparative Analysis of European Regulation Policies,* (p. 297-334). London: Routledge. ISBN: 9781003086062.

Bruycker, P. (2014). The Missed Opportunity of the "Ypres Guidelines" of the European Council Regrading Immigration and Asylum. MPC Blog. Debate Migration. Recuperado de https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/the-missed-opportunity-of-the-ypres-guidelines-of-the-european-council-regarding-immigration-and-asylum/

Bruycker, P. (2016). The European Border and Coast Guard: a new Model Built on an Old Logic. On the Agenda: The Refugee Crisis and European Integration. *European Papers*, 1 (2), 559-569. doi: 10.15166/2499-8249/53

Bufalini, A. (2019). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What is its contribution to International Migration Law?. *Questions of International Law*, 58, 5-24. ISSN: 2284-2969.

Butler, G. (2018). EU Foreign Policy and Other EU External Relations in Times of Crisis: Forcing the Law to Overlap?. In E.Kuzelewska, A. Weatherburn & D.Kloza (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, (p. 51-82). United Kingdom: Intersentia. doi: 10.1017/9781780687025.005

Card, D. & Giovanni, P. (2016). Immigration Economics by George J. Borjas: A Review Essay. *Journal of Economic Literature*, 54 (4), 1333-49. doi: 10.1257/jel.20151248

Carpentier, J. & Lebrun, G. (2014). *Breve historia de Europa*. Madrid: Alianza Editorial. ISBN: 978-84-206-9329-3.

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D. & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities. *Centre for European Policy Studies Essay*, 20/16. Recuperado de: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/12/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf

Carrera, S. & den Hertog, L. (2016). A European Border and Coast Guard: What's in a name?. *Centre for European Policy Studies*, 88. Recuperado de https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-whats-name/

Carrera, S., Lannoo, K., Stefan, M., & Vosyliūtė, L. (2018). Some EU Governments Leaving the UN Global Compact on Migration. A Contradiction in terms? *Centre for European Policy Studies*, 15. Recuperado de https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/11/PI2018_15_SCKLMSVL_UN%20Global%20Compact_0.pdf

Carrera, S., & Stefan, M. (2018). Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe. Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?. *Centre for European Policy Studies*. Recuperado de https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/03/Complaint%20Mechanisms_A4.pdf

Casagran, C. B. (2016). The Reinforcement of Fundamental Rights in the Lisbon Treaty. In Søren Dosenrode (Ed.) *The European Union after Lisbon: Polity, Politics, Policy*, (p. 75-108). London: Routledge. ISBN: 9781138256958

Castels, S. (2010). Entendendo a Migração Global. Uma perspectiva desde a transformação social. *Revista Internacional de Mobilidade Humana*, 35, 11-43. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012002.pdf

Chadwick, V. (2016, may). Robert Fico: 'Islam has no place in Slovakia'Prime minister worries about migrants 'changing the face of the country. *Político*. Recuperado de https://www.politico.eu/article/robert-fico-islam-no-place-news-slovakia-muslim-refugee/

Chomsky, N. (2001). *El beneficio es lo que cuenta: Neoliberalismo y orden global*. Barcelona: Crítica. ISBN: 9788484321590

Cierco, T. (2010). A Instituição de Asilo na União Europeia. Coimbra: Almedina. ISBN-13: 978-9724042176.

Cierco, T. (2017). Esclarecendo Conceitos: Refugiados, Asilados Políticos. In Jan Woischnik (ed.) *Imigrantes ilegais. In Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade*, pp: 11-26. Brasil: Konrad Adenauer Stiftung. ISBN: 978-85-7504-211-3.

Clemens, M.A. & Pritchett, L. (2019). The new economic case for migration restrictions: An assessment. *Journal of Development Economics,* 138, 153-64. doi: 10.1016/j.jdeveco.2018.12.003

Collett, E. (2014, July). The EU's Strategic Guidelines on Migration: Uncontentious Consensus, But Missed Opportunity. *Migration Policy Institute*. Recuperado de https://www.migrationpolicy.org/news/european-union-strategic-guidelines-migration-uncontentious-consensus-missed-opportunity

Collet, E. (2016, march). The Paradox of the Eu-Turkey Refugee Deal. *Migration Policy Institute*. Recuperado de https://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal

Collet, E. & Ahad, A. (2017). EU Migration Partnerships: a Work in Progress. *Brussels: Migration Policy Institute Europe*. Recuperado de: https://www.migrationpolicy.org/research/eu-migration-partnerships-work-progress

Collins, J. (2018). Stephen Castles and Australian Immigration Policies, Politics and Possibilities. *Journal of Intercultural Studie*, 39, 2, 182-194. doi: 10.1080/07256868.2018.1449582

Collyer, M. (2016). Geopolitics as a migration governance strategy: European Union bilateral relations with Southern Mediterranean countries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42, 4, 606-624. doi: 10.1080/1369183X.2015.1106111

Çorabatır, M. (2016).*The Evolving Approach to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs.* Washington DC: Migration Policy Institute

Crawley, H. & Skleparis, D. (2018). Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 48-64. doi: 10.1080/1369183X.2017.1348224

Crawley, H., Duvell, F., Jones, K., McMahon, S., & Sigona, N. (2016). Destination Europe?: Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015. Unravelling the Mediterranean Migration Crisis (MEDMIG). Recuperado de http://www.medmig.info/wp-content/uploads/2016/12/research-brief-destination-europe.pdf

Crock, M. (2017). *Migrants and Rights.* New York: Routledge. ISBN: 9781472435972

Czaika, M. (2013). Are unequal societies more migratory?. *Comparative Migration Studies*, 1 (1), 97–122. doi: 10.5117/CMS2013.1.CZAI.

Czaika, M., & de Haas, H. (2012). The Role of Internal and International Relative Deprivation in Global Migration. *Oxford Development Studies*, 40, (4), 423–442. Doi: 10.1080/13600818.2012.728581

Czaika, M., & de Haas, H. (2014). The Globalisation of Migration: Has the world become more migratory?. *International Migration Review* 48, (2), 283–323. doi: 10.1111/imre.12095

Czaika, M., & de Haas, H. (2016). The effect of visas on migration processes. *International Migration Review,* 51, (4), 893–926. doi: 10.1111/imre.12261

D'Angelo, A. (2018). Italy: the 'illegality factory'? Theory and practice of refugees' reception in Sicily. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45, 12, 2213-2226. doi: 10.1080/1369183X.2018.1468361

Dauvergne, C. (2007). Citizenship with a vengeance. *Theoretical Inquiries in Law*, 8, 2, 489-508. doi: 10.2202 / 1565-3404.1158

Davitti, D. (2019). The rise of private military and security companies in European Union migration policies: Implications under the UNGPs. *Business and Human Rights Journal*, 4 (1), 33–53. doi: 10.1017/bhj.2018.21

de Haas, H. (2005). International migration, remittances and development: Myths and facts. *Third World Quarterly*, 26, 8, 1269-1284. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/4017714

de Haas, H. (2010a). Migration Transitions. A Theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration. *International Migration Institute*, 24. Recuperado de https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-24-10

de Haas, H. (2010b). The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 36 (10), 1587–1617. doi: 10.1080/1369183X.2010.489361

de Haas, H., & Fransen, S. (2018). Social transformation and migration: An empirical inquiry. *International Migration Institute, working paper 141.* Recuperado de: https://www.migrationinstitute.org/publications/social-transformation-and-migration-an-empirical-inquiry

de Haas, H., Natter, K. & Vezzoli, S. (2014) Compiling and coding migration policies: Insights from the DEMIG POLICY database. *International Migration Institute*, 87. Recuperado de https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-87-14

de Haas, H., Natter, K., & Vezzoli, S. (2018). Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies. *International Migration Review,* 52 (2), 324–367. doi: 10.1111/imre.12288

de Haas, H., Vezzoli, S., & Villares, M. (2019). Opening the floodgates? European migration under restrictive and liberal border regimes 1950-2010. *International Migration Institute*, 150. Recuperado de https://www.migrationinstitute.org/publications/opening-the-floodgates-european-migration-under-restrictive-and-liberal-border-regimes-1950-2010

De Lucas, J. (2015). *Mediterráneo: el naufrágio de Europa*. España: Tirant lo Blanch. ISBN: 9788416349890

De Paul, M. (2006). Intuitions in Moral Inquiry. In D. Copp (Ed.). *The Oxford Handbook of Ethical Theory,*(p. 595–623). New York: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-514779-7

Delgado, R. (2018). The global compact in relation to the migration-development nexus debate. *Global Social Policy*, 18, 3, 328-331. doi: 10.1177/1468018118799007

Delgado, R., Covarrubias, H.M., & Puentes, R. (2013). Reframing the Debate on Migration, Development and Human Rights. *Population, Space and Place*, 19, 430-443. doi: 10.1002/psp.1783

Della Sala, V. (2017). Homeland security: territorial myths and ontological security in the European Union. *Jounal of European Integration*, 39 (5), 545-558. Doi: 10.1080/07036337.2017.1327528

Donnelly, J., & Whelan, D. (2020). *International Human Rigths.* New York: Routledge. ISBN: 9780429266072

Dreben, B. (2006). On Rawls and Political Liberalism. In S.Freeman (Ed.). *The Cambridge Companion to Rawls,* (p. 316-346). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0-511-06637-5.

Ebeling, M. (2017). Rousseau's Insight. In M. Ebeling (eds), *Conciliatory Democracy* (p. 1-36). London: Palgrave Macmillan. ISBN: 978-1-137-57743-6.

El-Enany, N. & Thielemann, E. (2011). The impact of EU asylum policy on national asylum regimes. In S. Wolff, F. Goudappel and J. De Zwaan (Eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm,* (p. 97–117). Holland: Asser Press. ISBN: 9789067043175

Eleftheriadis, P. (2011). The Moral Distinctiveness of the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, 9, (3-4), 695–713. doi: 10.1093/icon/mor046

Eleftheriadis, P. (2020). *A Union of Peoples.* United Kingdom: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-885417-3

Estevens, J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. *Comparative Migration Studies*, 6, 28. doi: 10.1186/s40878-018-0093-3

Faini, R., De Melo, J. & Zimmermann, K. F. (1999). Trade and migration: an introduction. In R. Faini, J. De Melo & K. F. Zimmermann (eds), *Migration: The Controversies and the Evidence,* (p. 1–20). Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0511838552

Fink, M. (2018). Frontex and Human Rights. Responsibility in "Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law. *Oxford Studies in European Law*. Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-883545-5.

Fontes, J. (2007). O Direito de Ingerência e as Visões Agostiniana, Tomista e Moriana Da Intervenção Justa — Uma Nova Abordagem Politológica. *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa Ministério da Cultura* (34).

Frye, D. (2019). *Muros. La civilización a través de sus fronteras.* Madrid: Turner. ISBN: 978-84-17141-86-8

García, R. & Sarmiento, D. (2006). *La carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Explicaciones, concordancias, jurisprudência.* Madrid: Editorial Civitas. ISBN: 9788447026715

Garlick, M. (2016). Asylum Legislation in the European Community and the 1951 Convention: Key Concerns Regarding Asylum Instruments Adopted in the "First Phase" of Harmonization. In T.

Balzacq & S. Carrera (Eds.) *Security Versus Freedom?: A Challenge for Europe's Future*, (p.45-60). New York: Routledge. ISBN: 978-0-7546-4832-1.
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.
Gaus, G. F. (1996). *Justificatory Liberalism: An Essay on Epistemology and Political Theory.* New York: Oxford University Press. ISBN: 9780195094404.
Gaus, G. F. (2016) *The Tyranny of the Ideal: Justice in a Diverse Society*. Princeton: Princeton university Press. ISBN: 9780691158808.
Gazzotti, L. (2018). From irregular migration to radicalisation? Fragile borders, securitised development and the government of Moroccan youth. *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 45 (15), 2888-2909. doi: 10.1080/1369183X.2018.1493914
Geddes, A. (2013). Migração Internacional no Presente e Futuro da União Europeia*. Cadernos Adenauer* XIV, 1, 47-63. Recuperado de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=35d7ad95-051d-6394-b07e-f7155d83cbc3&groupId=265553
Geddes, A., & Niemann, A. (2015). Introduction: conceptualizing EU policy on labour migration. *Journal Cambridge Review of International Affairs*, 28, 523-535. doi: 1080/09557571.2015.1087710
Geddes, A. & Scholten, P. (2016). Analysing the Politics of Migration and Immigration in Europe. In A. Geddes & P. Scholten, *The politics of migration and immigration in europe,* (pp.1-21). London: SAGE Publications Ltd. doi:10.4135/9781473982703.n1
Gelb, S., & Krishnan, A. (2018). Technology, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Developmente. *Swiss Agency for Development and Cooperation SDC*, Briefing note. Recuperado de https://sohs.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/12395.pdf
Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2018). From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory. *Journal of Common Market Studies*, 56 (1), 178–196. doi: 10.1111/jcms.12654
Gert, B. & Gert, J. (2017). The Definition of Morality. In Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (Fall 2017 Edition). Recuperado em: https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/morality-definition
Gibbs, N. (2017). Post-Sovereignty and the European Legal Space. *Modern Law Review*, 80 (5), 812-835. doi: 10.1111/1468-2230.12289
Grofman, B., & Feld, S.L. (2013). Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective. *American Political Science Review*, 82 (2), 567–576. doi: 10.2307/1957401
Guia, M. J. (2012). Imigração Crime e Crimigração: alteridades e paradoxos. Faculdade de Direito – Economia – CES: Universidade de Coimbra.
Guild, E. (2017). The Right to Dignity of Refugees: A Response to Fleur Johns. In J. Ramji-Nogales, & P. Spiro, *Symposium on Framing Global Migration Law*, (p. 193-195). Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/aju.2017.54
Guild, E. (2006). The Europeanisation of Europe's asylum policy. *International Journal of Refugee Law,* 18, (3–4), 630–51. Doi: 10.1093/ijrl/eel018.
Hailbronner, K. (1993). The Concept of 'Safe Country' and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective. *International Journal of Refugee Law*, 5, 1, 31-65. doi: 10.1093/ijrl/5.1.31
Hamilton, B. & Whalley, J. (1984). Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility. *Journal of Development Economics*, 14 (1), 61–75. doi: 10.1016/0304-3878(84)90043-9

Henriques, J.G. (2018, agosto 8). Português que resgatou refugiados no Mediterrâneo é acusado de ajuda à imigração ilegal. *Publico*. Recuperado de: https://www.publico.pt/2018/08/08/sociedade/noticia/o-portugues-que-resgatou-refugiados-no-mediterraneo-e-acusado-de-ajuda-a-imigracao-ilegal-1839756

Hirst, P. & Thompson, G. (2019) The Future of globalization. In J. Michie (Ed.), *The Handbook of Globalisation* (3th) (p: 16-31). United Kingdon: Edward Elgar Publishing Limited. ISBN: 978-1-78811-869-6

Humphries, B. (2014). From welfare to authoritarianism: the role of social work in immigration. In Cohen, Humphries, & Mynott (Eds). *From Immigration Controls to Welfare Controls* (p. 126-140). Londres: Routledge. ISBN: 9781315012681

Huntington, S. (2004). *Who Are We? The Challenges to America's National Identity.* New York: Simon & Schuster. ISBN: 0-684-87053-3

Huybreghts, G. (2015). The Schengen Convention and the Schengen acquis: 25 years of evolution. *ERA Forum, Journal of the Academy of European Law,* 16, 379–426. doi: 10.1007/s12027-015-0402-3

Izquierdo, A. & Cornelius, W. A. (2012). *Políticas de Control Migratorio: Estudio comparado de España y EEUU*. Barcelona: Bellaterra. ISBN: 978-84-7290-563-4

Jabko, N., & Luhman, E.M. (2019). Reconfiguring sovereignty: crisis, politicization, and European integration. *Journal of European Public Policy*, 26, 1037-1055. doi: 10.1080/13501763.2019.1619190

Johansson, K. M., & Raunio, T. (2019). Political Parties in the European Union. *Oxford Research Encyclopedia of Politics.* doi: 10.1093 / acrefore / 9780190228637.013.1153

Juhász, K. (2017). Assessing Hungary's Stance on Migration and Asylum in Light of the European and Hungarian Migration Strategie. *Politics in Central Europe*, 13, 1. Doi: 10.1515/pce-2016-0021

Jumbert, M.G. (2018). European Responses to the Mediterranean 'Refugee Crisis' and the Fear of Saving Lives. In E. Kuzelewska, A. Weatherburn & D. Kloza (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy,* (p. 113-122). United Kingdom: Intersentia. Doi: 10.1017/9781780687025.008

Kancs, d'A. & Lecca, P. (2018). Long-term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: The role of the integration policy. *The World Economy*, 41, 2599–2630. doi: 10.1111/twec.12637.

Kaunert, C. (2010). *European Internal Security: Towards Supranational Governance?.* Manchester: Manchester University Press. ISBN: 978-0719079412.

Keely, C. (2000). Demography and International Migration. In C. Brettel & J. Hollifield (Eds.), *Migration Theory – talking across Disciplines.* Londres: Routledge. ISBN: 978-0415742030

King, R., Black, R., Collyer, M., Fielding, A., & Skeldon, R. (2010). *The Atlas of Human Migration. Routledge*. ISBN: 978-1849711500

King, R. & Zontini, E. (2000). The role of gender in the South European immigration model. *Revista de Sociología*, 60, 35-52. Recuperado de http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/69067/1/1030-4442-1-SM.pdf

Koopmans, R., Michalowski, I., & Waibel, S. (2012). Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980–2008. *American Journal of Sociology*, 117, 4, 1202–1245. doi: 10.1086/662707.

Koser, K. (2013). International Migration: A Very Short Introduction. *Oxford: Oxford University Press*. doi: 10.1093/actrade/9780199298013.001.0001

Kosińska, A. M. (2016). The Problem of Criminalisation of the Illegal Entry of a Third-Country National in the Case of Breaching an Entry Ban—Commentary on the Judgment of the Court of Justice of 1 October 2015 in Case C 290/14, Skerdjan Celaj. *European Journal of Migration and Law,* 18, 2, 243-257. doi: https://doi.org/10.1163/15718166-12342101

Kreppel, A. (2009). The European Parliament and Supranational Party System. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511606083

Kritz, M. M. & Zlotnik, H. (1992). Global interactions: migration systems, processes, and policies. In M.M. Kritz, L.L. Lim, & H. Zlotnik (Org.), *International Migration Systems. A Global Approach* (p.1-16). Oxford: Clarendon Press.

Kunz, J. & Leinonen, M. (2008). Europa sin Fronteras: ? Retórica, Realidad o Utopía?. Antoine Pécoud & Paul de Guchteneire (ed.). *Migración Sin Fronteras. Ensayos sobre la Libre Circulación de las Personas,* (p. 189-218). França: UNESCO. ISBN 978-92-3-304024-3

Kużelewska, E., Weatherburn, A., & Kloza, D. (2018). Migrants, their Rights and the Limits Thereof. In E. Kuzelewska, A. Weatherburn & D. Kloza, *Irregular Migration as a Challenge for Democracy* (p: 123-124). United Kingdom: Intersentia. Doi: doi.org/10.1017/9781780687025.002

Lang, I. G. (2018). Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law. In S. Vöneky and G. L. Neuman (Eds.), *Human Rights, Democracy, and Legitimacy in a World of Disorder* (p. 234-262). New York: Cambridge University Press. ISBN: 978-1-108-43111-8

Larmore, C. (2006). Public Reason. In Samuel Freeman (Ed.). *The Cambridge Companion to Rawls* (p. 368-393. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-0-511-06637-5.

Lee, E. (2002). The Chinese Exclusion Example: Race, Immigration, and American Gatekeeping, 1882-1924. *Journal of American Ethnic History,* 21 (3), p. 36-62. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/27502847

Léonard, S. & Kaunert, C. (2016). Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security, and Justice. *European Politics and Society*, 17 (2), p. 143-149. doi: 10.1080/23745118.2016.1160636

Lloyd, S.A. (2012). Hobbes Today: Insights for the 21st Century. United Kingdom: Cambridge University Press. ISBN: 9781107000599.

Lonardo, L. (2018). The 'Migrant Crisis': Member States' or EU's Responsibility? In E. Kuzelewska, A. Weatherburn & D.Kloza (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy* (p. 3-22). United Kingdom: Intersentia. https://doi.org/10.1017/9781780687025.003

Longo, M. (2017). *The Politics of Borders. Sovereignty, Security, and the Citizen after 9/11*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 9781316761663

Lucarelli S. (2021) The EU Migration System and Global Justice: An Introduction. In M. Ceccorulli, E. Fassi, S. Lucarelli (Eds.) *The EU Migration System of Governance. The European Union in International Affairs* (p. 1-32). Switzerland: Palgrave Macmillan, Cham. ISBN: 978-3-030-53997-9

Lührmann, A., Maerz, S. F., Grahn, S., Alizada, N., Gastaldi, L., Hellmeier, S., Hindle, G. & Lindberg, S.I. (2020). Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem). Sweden: University of Gothenburg. Recuperado de https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf

Luque, B. (2000). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere en Materia de Asilo y Migración. OFRIM Oficina Regional para la Inmigración, 30, p. 5-6. Recuperado de. http://gestiona.madrid.org/ofin_web/

MacCormick, N. (2010). Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth. In Oxford Scholarship Online. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198268765.001.0001

Macedo, S. (2007). The Moral Dilemma of U.S. Immigration Policy: Open Borders Versus Social Justice?. In C. Swain (Eds.), *Debating Immigration*, (p.63–81). New York: Cambridge University Press. ISBN: 978-0521698665

Marques, A. (2006*). Economia da União Europeia*. Coimbra: Edições Almedina, S.A. ISBN: 978-9724029092

Martín, M. (2018, diciembre 9). España se suma al pacto migratorio de la ONU rechazado por Gobiernos derechistas. El País. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2018/12/09/actualidad/1544355834_689893.html

Martins, B. O. (2016). The political-legal nexus in EU counter-terrorism: an assessment of the two-track influences between the EU and the UN. In *European Politics and Society,* 17 (2), 181-195. doi: 10.1080/23745118.2016.1120995

McCormick, P. (2019). *Social Contract and Political Obligation: A Critique and Reappraisal.* New York: Routledge. ISBN: 978-0-429-35434-2.

Menéndez, A. J. (2016) The refugee crisis: between human tragedy and symptom of the structural crisis of European integration. *European Law Journal*, 22, 4, 388-416. doi: 10.1111/eulj.12192

Meyers, E. (2002). Multilateral cooperation, integration and regimes: the case of international labour mobility. *The Center for Comparative Immigration Studies*, 61. California: University of California, San Diego. Recuperado em: https://ccis.ucsd.edu/_files/wp61.pdf

Mezzadra, S., & Neilson, B. (2017). La frontera como método. Madrid: Traficantes de Sueños. ISBN: 978-84-945978-8-6.

Miglio, A. (2018). Solidarity in EU Asylum and Migration Law: A Crisis Management Tool or a Structural Principle? In E. Kuzelewska, A. Weatherburn, & D. Kloza (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy* (pp. 23-50). United Kingdom: Intersentia Doi:10.1017/9781780687025.004

Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial.* México: Fondo Cultural Económico. ISBN: 978-6071654946.

Moehler, M. (2018). *Minimal Morality. A Multilevel Social Contract Theory*. United Kingdom: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-108902-2.

Mole, N. (2003). *Asylum and the European Convention on Human Rights.* AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe). London: Council of Europe Publishing. ISBN: 92-871-4441-9.

Mortimer, C. (2015, 24 novembro). Hungarian PM Viktor Orbán says 'all the terrorists are basically migrants' in response to Paris attacks. *Independent*. Recuperado de https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungarian-pm-viktor-orb-n-says-all-the-terrorists-are-basically-migrants-in-response-to-paris-a6746356.html

Muldoon, R. (2017). *Social Contract Theory for a Diverse World: Beyond Tolerance.* New York: Routledge. ISBN: 9781315545882.

Müller, P. & Slominski, P. (2020). Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean. *Journal of European Public Policy*. doi: 10.1080/13501763.2020.1751243

Neuhouser, F. (1993). Freedom, Dependence and the General Will. In J. T. Scott (Eds.), *Jean-Jacques Rousseau. Critical assessments of leading political philosophers*, (p. 278- 303). New York: Routledge. Taylor & Francis Group. ISBN:0-415-35086-7.

Niemann, A. (2008). Dynamics and countervailing pressures of visa, asylum and immigration policy treaty revision: explaining change and stagnation from the Amsterdam IGC to the IGC of 2003–04. *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), 559–91. doi: 10.1111/j.1468-5965.2008.00791.x

Niemann, A. (2012). The dynamics of EU migration policy: from Maastricht to Lisbon. In J. Richardson (Ed), *Constructing a policy-making state? Policy dynamics in the EU.* (p.209–232). Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199604104.001.0001

Niemann, A., & Zaun, N. (2018). EU refugee Policies and Politics in times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *Journal of Common Market Studies*, 56, 1, 3-22. doi: 10.1111/jcms.12650

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*, 40, 5, 5-51. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_dev_nexus.pdf#page=12

O'Neill, O. (2003). Constructivism vs Contractualism. *Ratio*, 16 (4), 319–31. doi: 10.1046/j.1467-9329.2003.00226.x

O'Neill, M. (2016). The development of the external dimension of the AFSJ – new challenges of the EU legal and policy framework. *European Politics and Society*, 17 (2), 166-180. doi: 10.1080/23745118.2016.1120997

O'Rourke, K. H., & Sinnott, R. (2004). Migration Flows: Political Economy Of Migration And The Empirical Challenges. *Trinity College Dublin Economic Papers*, 20036, 1-37. Recuperado de https://www.tcd.ie/Economics/TEP/2003_papers/TEPNo6KOR23.pdf

O'Rourke, K. H., & Sinnott, R. (2007). Migration flows: Political economy of migration and the empirical challenges. *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 91. doi: 10.1596/978-0-8213-6103-0

Oberman, K. (2011). Immigration, Global Poverty and the Right to Stay. *Political Studies*, 59, 2, 253-268. doi: 10.1111/j.1467-9248.2011.00889.x

Oberman, K. (2016). Immigration as a Human Right. In S. Fine & L.Ypi (ed.) *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership.* Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-0199676606.

Ott, A. (2017) EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Goma Changer in a Multi-layered Relationship?. *Center for Law of EU External Relations*, 4. ISSN: 1878-9595.

Pastore, F., & Henry, G. (2016). Explaining the crisis of the European migration and asylum regime. *The International Spectator*, 51,1, 44-57. doi: 10.1080/03932729.2016.1118609

Peixoto, J. (1998). *As Migrações dos Quadros Altamente Qualificados em Portugal – Fluxos Migratórios Inter-Regionais e Internacionais e Mobilidade Intra-Organizacional* (Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão-Universidade Técnica de Lisboa, Portugal). Recuperado de https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/11189

Peixoto, J. (2004). As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas. *Socius Working Paper*, 11. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão-Universidade Técnica de Lisboa. Recuperado de https://socius.rc.iseg.ulisboa.pt/publicacoes/wp/wp200411.pdf

Piçarra, N. (2016). Sobre o chamado Código das Fronteiras Schengen: premissas, regras e excepções. In *Liber Amicorum Doutor Fausto de Quadros* (Vol. II), 481-505. Coimbra: Almedina. ISBN: 978-9724064086

Pogge, T. (2005). World Poverty and Human Rights. Cambridge: Polity Press. *Ethics & International Affairs*, 19, 1, 1-7. doi: 10.1111/j.1747-7093.2005.tb00484.x

Pogge, T. (2010). Migraciones y pobreza. *Arbor*, 186, 744, pp. 571-583. doi: 10.3989/arbor.2010.744n1218.

Portes, A. (2007). Migración e desarrolo: una revisón conceptuale de la evidencia. In S.Castles e R. Delgado Wise (Coord.), *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur* (p.21-49). México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, Secretaría de Gobernación, OIM.

Rachels, J. (2004). *Elementos de Filosofia Moral.* Azevedo Gonçalves. Lisboa: Gradiva. ISBN: 972-662-951-9

Rachels, J. (2010). *Problemas da Filosofia* (2ª ed.). Pedro Galvão (Trad.). Lisboa: Gradiva. ISBN: 978-989-616-317-4.

Ramji-Nogales, J. (2017). Moving Beyond the Refugee Law Paradigm. In J.Ramji-Nogales, & P. Spiro, *Symposium on Framing Global Migration Law* (p: 8-12). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/aju.2017.9

Recchi, E. (2015). *Mobile Europe. The Theory and Practice of Free Movement in the EU.* London: Palgrave Macmillan. ISBN: 978-0-230-27447-1
Reiner, J.T. (2020). *Michel Walzer.* New Jersey: John Wiley & Sons. ISBN: 978-1-509-52630-7
Richards, D. (1982). International Distributive Justice. In J. R. Pennock & J. Chapman. *Ethics, Economics, and the Law* (Eds), (p. 275-299). New York: New York University Press. Recuperdo em https://www.jstor.org/stable/24219456
Rocha-Trindade, M. B. (1990). Migrações no quadro do Mercado Único Europeu. *Análise Social,* XXV, N. 107, 465-477. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/41010826
Rodier, C. (2015). El negócio de la desesperación. ¿Qué oculta la tragedia de los refugiados? Buenos Aires: Capital Intelectual, S.A. ISBN: 978-987-614-495-7.
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.
Rodrigues, J.N., Maciel, A.B., & Andrade, M. (2019). A Proteção Internacional e o Instituto de Asilo na União Europeia. *Julgar,* 1, 1-73. Recuperado de http://julgar.pt/wp-content/uploads/2019/03/20190325-ARTIGO-JULGAR-A-protecção-internacional-e-o-Instituto-de-asilo-na-União-Europeia-José-N-Rodrigues-e-Ana-B-Andrade.pdf
Roldán, F.J. (2000). La Unión Europea y los nacionales de terceros estado. La posible política de inmigración comunitaria. In *A. Olesti Rayo* (Coord.). *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*, (p. 237-270). Barcelona: Bosch. ISBN 84-7698-602-5
Sampson, R., Chew, V., Mitchell, G., & Bowring, L. (2015). *There Are Alternatives. A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (revised edition). Melbourne: International Detention Coalition. ISBN: 978-0-9871129-9-6
Sánchez-Bordona, M. (2009). Los jueces nacionales ante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: algunas cuestiones que suscita el Título VII de la Carta. In *Noticias de la Unión Europea*, 291, 21-30. ISSN. 1133-8660.
Sarmento, 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, 155-167. Coimbra: Edições Almedina.
Schmälter, J. (2018). A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System. *West European Politics*, 4, 6, 1330-1353. doi: 10.1080/01402382.2018.1427947
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.
Scipioni, M. (2017). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25, 9, 1357-1375. doi: 10.1080/13501763.2017.1325920
Shachar, A., Bauböck, R., Bloemraad, I. Vink, M. (2017). Introduction: Citizenship – *Quo vadis?* In A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M.Vink, *The Oxford Handbook of Citizenship*, (p. 3-14). Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-880585-4.
Skeldon, R. (2005). Interlinkages between internal and international migration and development in the Asian region. *Population, Space and Place*, 12, 1, 15–30. doi: https://doi.org/10.1002/psp.385.
Servent, A.R., & Trauner, F. (2014). Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after 'communitarization'. *Jornal of Euro Opean Public Policy,* 2(8), 1142-1162. doi: 10.1080/13501763.2014.906905
Simón, P. (2018). *El príncipe moderno*. *Democracia, Política y Poder.* España: Debate. ISBN: 978-84-9992-928-6

Song, S. (2018b). Looking to Law. The Plenary Power Doctrine in US Immigration Jurisprudence. In S. Song (Eds.) *Immigration and Democracy.* New York: Oxford University Press. doi:10.1093/oso/9780190909222.003.0002

Sousa, L. (2016). A Crise Global de Refugiados: (In)Visibilidade e Memória das Migrações Forçadas. In B. Backström, P. M.Costa, R. Albuquerque e L. Sousa (Org.) *Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I,* (p. 61-83). Lisboa CEMRI-UAB-Migrações e Diversidades Culturais. ISBN: 978-972-674-776-5.

Sousa, L., & Costa, P.M. (2015). Refugiado, imigrante ou pessoa...? O poder de nomear. In Plataforma Barómetro Social, 3. ISSN: 2182-1879.

Southwood, N. (2010). *Contractualism and the Foundations of Morality*. New York: Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2002). *Globalização – A grande desilusão*. Lisboa: Terramar. ISBN: 972-710-328-6.

Thalmann, P. (2019). Schengen, Migration – and the Resurrection of the Westphalian Nation-State?. In C. Rauchegger & A. Wallerman (Eds), *The Eurosceptic Challenge. National Implementation and Interpretation of EU Law*, (p: 109-134). Oxford: Hart Publishing. doi: 10.5040 / 9781509927685.ch-006

Thielemann, E. &Armstrong, C. (2012). Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework. *Journal European Security*, 22, (2), 148-164. doi:10.1080/09662839.2012.699892

Timmons, M. (2017). *Oxford Studies in Normative Ethics* (Vol 7). New York: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-880893-0.

Trauner, F. (2016). Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38, 3, 311-325. doi: 10.1080/07036337.2016.1140756

Tsianos, V.S. & Kuster, B. (2016). Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency. *Journal of Borderlands Studies*, 31, 2, 235-249, doi: 10.1080/08865655.2016.1174606

Ullah, A.A., & Haque, M.S. (2020). *The Migration Myth in Policy and Practice. Dreams, Development and Despair.* Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd. ISBN 978-981-15-1754-9

van Dessel, J. (2019). International delegation and agency in the externalization process of EU migration and Asylum policy: The role of the IOM and the UNHCR in Niger. *European Journal of Migration and Law*, 21, 4, 435–458. doi: 10.1163/15718166-12340060

Vanderbruggen, M., Phelps, J., Sebtaoui, N., Kovats, A., & Pollet, K. (2014). Point of no return: The futile detention of unreturnable migrants. Brussel: Flemish Refugee Action, Detention Action, France terre d'asile, Menedék, ECRE. Recuperado de: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/01/pointofnoreturn.eu_wp-content_uploads_2014_01_Point_of_no_return.pdf

Vanderschraaf, P. (2019). The Character and Significance of the State of Nature. In S.A. Lloyd (Eds), *Interpreting Hobbes's Political Philosophy*, (p. 191-205). United Kingdom: Cambridge University Press. ISBN: 978-1-108-41561-3.

Vasilopoulou, S. (2018). The radical right and Euroskepticism. In J. Rydgren (eds.), *The Oxford Handbook of the Radicalrright* (p.122-140): Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780190274559.013.7

Vattel, E. (2011). Of Nations Considered in Themselves. In J. Chitty (Ed.), *The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781139095396

Velasco, J. C. (2005). Estado Nacional y Derechos de los Inmigrantes. Sobre la redefinición de la ciudadanía. *Arbor* clxxi, 181, n. 713, 41-52. doi:10.3989/arbor.2005.i713

Velasco, J. C. (2008). As Migrações Internacionais. In J. Cardoso Rosas (Org.), *Manual de Filosofia Política* (p. 197-217). Coimbra: Almedina.

Velasco, J.C. (2019). De Muros Intransponíveis a Fronteiras Transitáveis. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 27, 57, 159-174. doi: 10.1590/1980-85852503880005710
Velasco, J.C. (2020). Hacia una Visión Cosmopolita de las Fronteras. Desigualdades y Migraciones dede la Perspectiva de la Justicia Global. *Revista Internacional de Sociología*, 78, 2. doi: 10.3989/ris.2020.78.2.19.006
Vosyliūtė, L. (2019). What is the EU's role in implementation of the Global Compact for Migration?. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. ISBN: 978-94-6138-758-5.
Voynikov, V.V. (2019). From the Mediterranean to the Baltic: the problem of implementing the principle of solidarity in the EU area of immigration and asylum. *Immanuel Kant BFU Press*, 11, 2, 17-31. doi: 10.5922/2079-8555-2019-2-2
Weber, B. (2016). Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU-Turkey Statement'. *Democratic Policy Council, Working Paper*. Recuperado de http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Paper_Europ_refugee_crisis_EU_Turkey_deal.pdf
Weber, L. (2015). *Rethinking Border Control for a Globalizing World*. New York: Routledge. ISBN 978-1138221833.
Zaun, N. (2017). *EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States*. London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-319-39829-7.
Zelinsky, W. (1971) The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review* 61, 2, 219–249. Recuperado de: http://mobilistiek.nl/assets/Zelinsky-1971-The-Hypothesis-of-The-Mobility-Transition.pdf
Zolberg, A. (1989). The New Waves: Migration Theory for a Changing World. In *International Migration Review*, XXIII, 3, 403-429. doi: 10.1177/019791838902300302
Zolberg, A. (2007). The exit revolution. In N. Green & F. Weil, *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation*, (p. 33–60). Chicago: University of Illinois Press. ISBN: 978-0-252-09141-4.

Documental:

Agence France-Presse (2018, july 12). Latvia rejects UN migration pact. Recuperado de: https://www.france24.com/en/20181206-latvia-rejects-un-migration-pact
Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2009). Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. ISBN: 978-92-9192-236-9
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (1967). Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf
Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (1951). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Recuperado de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf
Alliance of Liberals & Democrats for Europe (ALDE Group)(2018). Guy Verhofstadt: "We don't have a migration crisis, we have a political crisis" Recuperado de: https://www.aldeparty.eu/news/guy-verhofstadt-we-dont-have-migration-crisis-we-have-political-crisis
Alliance of Liberals & Democrats for Europe (ALDE Group) (2019). Alliance of Liberals & Democrats for Europe Party. Recuperado de: https://www.aldeparty.eu/about/the-alde-party
BBC News (2018, june 17). Aquarius in Valencia: Spain welcomes migrants from disputed ship. Recuperado de: https://www.bbc.com/news/world-44510002

Boletín Oficial del Estado (1978). Constitución Española (1978). Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Brussels AP (2018, diciember 8). Belgium PM reshuffles government after government crisis. In AP NEWS. Recuperado de: https://apnews.com/18fe37e345714c6f9e97242810808e9d

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

Comissão das Comunidades Europeias (2000). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração. COM(2000) 757 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN

Comissão das Comunidades Europeias (2001). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Relativa a um Mecanismo de Coordenação Aberto da Política Comunitária em Matéria de Imigração. COM (2001) 387 final. Recuperado em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0387&from=EN

Comissão das Comunidades Europeias (2003a). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho na perspectiva do Conselho Europeu de Salónica sobre o desenvolvimento de uma política comum em matéria de imigração clandestina, de tráfico ilícito e de tráfico de seres humanos, de fronteiras externas e de regresso das pessoas em residência irregular, COM/2003/0323 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52003DC0323

Comissão das Comunidades Europeias (2003b). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais. COM(2003) 104 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:PT:PDF

Comissão das Comunidades Europeias (2005a). Comunicação da Comissão. Plano de acção sobre a migração legal COM(2005)669 final. (SEC(2005) 1680). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=EN

Comissão das Comunidades Europeias (2005b). Livro Verde sobre uma Abordagem da União Europeia em Matéria de Gestão da Migração Económica. Recuperado de https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2004/PT/1-2004-811-PT-F1-1.Pdf

Comissão das Comunidades Europeias (2005c). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões COM(2005) 386 final. Agenda Comum para a Integração Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52005DC0389

Comissão das Comunidades Europeias (2005d). Livro Verde sobre o futuro da Rede Europeia das Migrações COM/2005/0606 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0606&from=SK

Comissão das Comunidades Europeias (2008). Relatório Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar. COM(2008) 610 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0610&from=EN

Comissão das Comunidades Europeias (2009a). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e Conselho sobre as Orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequeadas 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. COM(2009)313 final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0313&from=PT

Comissão das Comunidades Europeias (2009b). Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho COM(2009) 322 final, que altera o Regulamento (EC) Nº 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

Comissão Europeia (2004, novembro). 2518ª sessão do Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Bruxelas, 19 de novembro de 2004. Comunicação à Imprensa 14615/04. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/PRES_04_321

Comissão Europeia (2005). Conselho Europeu de Bruxelas, 15-16 de dezembro, Conclusões da Presidência D/05/4. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/DOC_05_4

Comissão Europeia (2011a). 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 Mobilidade. COM(2011) 743 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=SK

Comissão Europeia (2011b). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR). COM (2011) 873 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0873&from=PT

Comissão Europeia (2011c). Livro verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Directiva 2003/86/CE). COM(2011) 735 final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0735&from=PT

Comissão Europeia (2011d). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros COM(2011) 455 final. Recupera de: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:PT:PDF

Comissão Europeia (2013). Os Pais Fundadores da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Recuperado http://publications.europa.eu/resource/cellar/68bdd08f-bc32-4cf3-b714-fe6237052617.0018.02/DOC_1

Comissão Europeia (2014). 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

Comissão Europeia (2015a). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité sas Regiões, COM(2015) 240 final. Agenda Europeia da Migração COM(2015) 240 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=FR

Comissão Europeia (2015b, maio). Comunicado de imprensa: Comissão Europeia faz progressos na Agenda da Migração. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_5039

Comissão Europeia (2015c). Recomendação da Comissão de 11.1.2016, relativa a um programa voluntário de admissão por motivos humanitários com a Turquia. C[2015] 9490 final. Recuperado de https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/PT/C-2015-9490-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF

Comissão Europeia (2015d). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Plano de Ação da UE sobre o Regresso. COM(2015) 453 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0453:FIN:PT:PDF

Comissão Europeia (2016a). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). COM(2016) 270 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0270:FIN:PT:PDF

Comissão Europeia (2016b). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010. COM(2016) 271 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271

Comissão Europeia (2016c). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. COM/2016/0467 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0467

Comissão Europeia (2016d). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. COM(2016)466 Final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0466

Comissão Europeia (2016e). Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). COM(2016) 465 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0465&from=FR

Comissão Europeia (2016f). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho. COM(2016) 468 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468

Comissão Europeia (2016g). Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros, para efeitos de emprego altamente especializado. COM(2016)0378 final. Recuperada de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378&from=PT

Comissão Europeia (2017). Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho COM(2017) 261 final. Sétimo relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0261&from=EN

Comissão Europeia (2018). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2018:460:FIN

Commission of the European Communities (1992). *Treaty on European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN: 92-824-0959-

Comunidades Europeias (1997). *Tratado de Amesterdão.* Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns Actos

relativos a esses Tratados. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN: 92-828-1656-7.
Conselho da Europa (1963) Protocolo n.º 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 (2011). Conselho Europeu, 23 e 24 junho de 2011, Conclusões, EUCO 23/11. Recuperado de: https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2023%202011%20INIT
Conselho Europeu, Conselho da União Europeia (2015, 23 de abril). Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23 de abril de 2015 – Declaração. Recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/
Conselho Europeu, Conselho da União Europeia (2019a, 1 abril). Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira: Conselho confirma acordo sobre mandato reforçado. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/
Conselho Europeu, Conselho da União Europeia (2019b, 8 novembro). Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira: Conselho adota regulamento revisto. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/
Conselho Europeu, Conselho da União Europeia (2019c). Orçamento da UE para 2020: Conselho e Parlamento chegam a acordo. Recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/11/18/2020-eu-budget-council-and-parliament-reach-agreement/
Conselho da União Europeia (2002). Conselho Europeu de Sevilha, 21 e 22 de junho de 2020. Conclusões da Presidência. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/media/20929/72656.pdf
Conselho da União Europeia (2003). 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.
Conselho da União Europeia (2005). 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
Conselho da União Europeia (2008). Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, 13440/08 ASIM 72. Recuperado de http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT
Conselho da União Europeia (2014). Conselho Europeu (26 e 27 de junho de 2014) – Projeto de Conclusões 8288/14. Recuperado de https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8288-2014-INIT/pt/pdf
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 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
Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974. Recuperado de http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx

Council of Europe (1953). Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950 (versão portuguesa). Strasbourg: European Court of Human Rights
Council of Europe (1961). European Social Charter. European Treaty Series, N. 35. Recuperado en https://rm.coe.int/168006b642
Council of Europe (1995). Framework Convention for the Protection of National Minorities. H (95) 10. Recuperado em https://rm.coe.int/16800c10cf
Council of Europe (1997). Convention on Human Rights and Biomedicine. In *European Treaty Series,* N. 164. Recuperdo em https://rm.coe.int/168007cf98
Council of Europe (2002). European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In *European Treaty Series,* N. 126. Recuperado em https://rm.coe.int/16806dbaa3
Council of the European Union (2002). Proposal for a Council Directive laying down minimum standards for the reception of applicants for asylum in Member States, 7802/02. Asile 19. Recuperado de http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7802-2002-INIT/en/pdf
Council of the European Union (2015a). Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece - General approach. Recuperado de: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11132-2015-INIT/en/pdf
Council of the European Union (2015b). Outcome of the Council Meeting, 3405th, Justice and Home Affairs. Recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/media/22985/st11097en15.pdf
Council of the European Union (2018). Schengen. Your gateway to free movement in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2860/290668
Court of Justice of the European Union (2011, december). Judgment in Joined Cases C-411/10 N.S. v Secretary of State for the Home Department and C-493/10 M.E. and Others v Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform. Press release nº 140/11. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/CJE_11_140
Court of Justice of the European Union (2017a). Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Czech Republic (Case C-719/17). Recuperado de http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200641&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=430039
Court of Justice of the European Union (2017b). Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Hungary (Case C-718/17). Recuperado de http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200650&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=715470
Court of Justice of the European Union (2017c). Action brought on 21 December 2017 — European Commission v Republic of Poland (Case C-715/17). Recuperado de http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200632&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=430731
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Recuperado de https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf
Decreto-Lei nº 86/1976. (1976). Constituição da República Portuguesa.
Decreto-Lei nº 15/1998. (1998). Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados. Diário da República, Série I, 72, 1328 - 1335.
Decreto-Lei nº 23/2007. (2007). Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Diário da República, Série I, 127, 4290-4330.
Decreto-Lei nº 27/2008. (2008). Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.os 2004/83/CE, do

Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro. Diário da República, Série I, 124, 4003 – 4018.
Decreto-Lei nº 26/2014. (2014). Procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.os 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho. Diário da República, Série I, 85, 2606 - 2637.
Decreto-Lei nº 8/2015. (2015). Sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa. Diário da República, Série I, 119, 4295 - 4295.
Decreto-Lei nº 9/2015. (2015). Sétima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), estendendo a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro. Diário da República, Série I, 146, 5096 - 5101.
Decreto-Lei nº 102/2017 (2017). Procede à quinta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as Diretivas 2014/36/UE, de 26 de fevereiro, e 2014/66/UE, de 15 de maio de 2014, e 2016/801, de 11 de maio de 2016. Diário da República, Série I, 165, 5092-5165.
Decreto Regulamentar nº 9/2018. (2018). Altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. Diário da República, Série I, 175, 4718 – 4757.
Decreto-Lei nº 2/2018. (2018). Alarga o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português, procedendo à oitava alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade. Diário da República, Série I, 128, 2895 - 2902.
Decreto Real nº 557/2011. (2011). Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE, 103.
Deutsche Presse-Agentur (2018, november 28). Italian government says it won't adopt UN migration pact next month. Recuperado de https://www.dpa-international.com/topic/italian-government-says-it-won-t-adopt-un-migration-pact-urn%3Anewsml%3Adpa.com%3A20090101%3A181128-99-04270
Dutch Council for Refugges (2016). The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece. Recuperado de: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPOTS-Report-5.12.2016..pdf
Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD Group) (2017). Your voice in the European Parliament
Europe of Nations and Freedom (ENF Group) (2019). Europa United Euro election guide – Europe of Nations and Freedom (ENF). Recuperado de: https://www.europaunited.eu/europa-united-euro-election-guide-europe-of-freedom-and-direct-democracy-enf/
European Commission (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
European Commission (2014). 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
European Commission (2015). EU-Turkey joint action plan. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860

European Commission (2016a). Communication from the Commission to the EuropeanParliament and the Council, towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues To Europe, COM(2016) 197 final. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

European Commission (2017). Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Tenth report on relocation and resettlement. COM(2017) 202 final. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_tenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

European Commission (2018). *Asylum anda Migration Glossary 6.0 – A tool for better comparability produced by European Migration Network*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf

European Commission (2019a). Governance of Migrant Integration in Portugal. Recuperado de: https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/portugal

European Commission (2019b). Governance of Migrant Integration in Spain. Recuperado de: https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/spain

European Commission (2019c). Managing Migration EU Financial Support to Portugal. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201910_managing-migration-eu-financial-support-to-portugal_en.pdf

European Commission (2019d). Managing Migration EU Financial Support to Spain. Recuperado de:https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_managing-migration-eu-financial-support-to-spain_en.pdf

European Commission (2019e). A Reinforced European Border and Coast Guard. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191108_managing-migration-factsheet-european-border-and-coast-guard_en.pdf

European Commission (2019f). Delivering on Ressettlement. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_19_6079

European Commission (2019g). Commission takes Hungary to Court for criminalising activities in support of asylum seekers and opens new infringement for non-provision of food in transit zones Press Release Database. Recuperado de: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4260_en.htm

European Communities (1987). *Treaties establishing the European Communities. Single European Act*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Vol I + II. ISBN: 92-77-19294-1

European Communities (2001). The Schengen Acquis. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Conservatives and Reformists (ECR Group) (2018). Our Vision for Europe. An overview of our policies aiming for euro-realist reform of the European Union. Recuperado de: https://ecrgroup.eu/vision_for_europe

European Conservatives and Reformists (ECR Group) (2019). Parliament migration vote is a huge missed opportunity. Recuperado de: https://ecrgroup.eu/article/parliament_migration_vote_is_a_huge_missed_opportunity

European Council, Council of the European Union (2015, November). Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/201. Recuperado de:

https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/
European Council, Council of the European Union (2016, March). EU-Turkey statement, 18 March 2016. Recuperado de: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/
European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2008). Sharing responsibility for refugee protection in Europe: Dublin reconsidered. Recuperado de: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Sharing-Responsibility-for-Refugee-Protection-in-Europe-Dublin-Reconsidered_March-2008.pdf
European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2018). Case against Italy before the European Court of Human Rights will raise issue of cooperation with Libyan Coast Guard. Recuperado de: https://www.ecre.org/case-against-italy-before-the-european-court-of-human-rights-will-raise-issue-of-cooperation-with-libyan-coast-guard/
European Court of Human Rights (2013). Asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia (Demanda nº 30696/09). Recuperado de: https://www.escr-net.org/sites/default/files/CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE%20%20Spanish%20Translation%20by%20the%20COEECHR.pdf
European Economic Community (1957). *The Traty of Rome*. Recuperado de http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf
European Economic Community (1964). *Council Directive of 25 february 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreigen 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 Parliament (2014). European Elections 2014. List of Elected MEP's. *DG Communication, Public Opinion Monitoring Unit*. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/ElectedMEPs.pdf
European Parliament (2018a). EU funds for migration, asylum and integration policies. Budgetary Affairs. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147324/20180516-migration-funding-study-updated.pdf
European Parliament (2018b). Migration & Asylum: Projects & funding. Areas targeted by main migration funding programes. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620219/EPRS_BRI(2018)620219_EN.pdf
European People's Party (EPP Group) (2018). EPP Group in the European Parliament. Brussels: Publications Unit.
European People's Party (EPP Group) (2019). In the European Parliament: Committed to creating a stronger Europe. Recuperado de https://www.eppgroup.eu/about-us
European Union (2016). Success Stories from the Migration and Home Affairs Funds: Solidarity and Management of Migration Flows (2007-2013). Luxembourg: Publications Office of the European Union ISBN: 978-92-79-52093-8.
European Union (2017). Sixth informal thematic session on Irregular migration and regular pathways, including decent work, labour mobility, recognition of skills and qualifications and other relevant measures, for the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (12-13 October 2017, Geneva). Recuperado de: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts6_p1234_eu.pdf
European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust) (2017). Eurojust. Relatório annual 2016. Recuperado de http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_PT.pdf

European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL) (2014). History. Recuperado de https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149
European Union Naval Force Mediterranean Operation Sophia (2018). EUNAFOR Med. Mission. Itália: Media and Public information office. Recuperado de: https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/04/Mission.pdf
European Statistical System (Eurostat) (2014). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded). Recuperado de https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
European Statistical System (Eurostat) (2017). Asylum Statistics. Recuperado de: https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/mar/eu-eurostat-2016-asylum-applications-statistics-explained-13-3-17.pdf
European Statistical System (Eurostat) (2019a). Estadísticas de migración y población migrante. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es
European Statistical System (Eurostat) (2019b). Population change - Demographic balance and crude rates at national level. Recuperado de https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do
European Statistical System (Eurostat) (2019c). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data. Recuperado de:https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en
European Statistical System (Eurostat) (2019d). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data. Recuperado de: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en
European Statistical System (Eurostat) (2019e). Asylum statistics. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany.2C_France_and_Greece
European Statistical System (Eurostat) (2019f). Immigration by age and sex. Recuperado de: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do
European Statistical System (Eurostat) (2019g). Emigration by age and sex. Recuperdo de: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do
Global Forum on Migration & Development (2020). Policy and Pratice Database. Recuperado de: http://www.gfmd.org/pfp/ppd
Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL Group) (2019a). History. Recuperado de: https://www.guengl.eu/history/
Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde (GUE/NGL Group) (2019b). FRONTEX's unchecked power grab endangers human rights. Recuperado de: https://www.guengl.eu/frontexs-unchecked-power-grab-endangers-human-rights/
Human Rights Watch (2015). The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do. Recuperado de: https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee- what-eu-should-do
Hungrarian Government Website (2018, July 18). Hungary is exiting the adoption process of the Global Compact for Migration. Recuperado de: https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-is-exiting-the-adoption-process-of-the-global-compact-for-migration
International Labour Organization (ILO) (1988). International Standard Classification of Occupations (ISCO-88). Recuperado de: https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/index.htm
International Organization for Migration (IOM) (2009). Glossário sobre Migração, nº 22. Direito Internacional da Migração. Genebra: IOM. ISSN: 1813-2278

International Organization for Migration (IOM) (2015). Compilation of available data and information. Recuperado de: https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf

International Organization for Migration (IOM) (2020a). Flow Monitoring Europe. Recuperado de: https://migration.iom.int/europe?type=arrivals

International Organization for Migration (IOM) (2020b). Migration Data Portal. Portugal. Key migration statistics. Recuperado em: https://migrationdataportal.org/data?cm49=620&focus=profile&i=stock_abs_&t=2019

International Organization for Migration (IOM) (2020c). Migration Portal Data Spain. Key migration statistics. Recuperado em: https://migrationdataportal.org/data?cm49=724&focus=profile&i=stock_abs_&t=2019

Instituto Nacional de Estadística España (INE) (2019). Movimientos migratorios exteriores. Recuperado de: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177000&menu=ultiDatos&idp=1254735573002

Instituto Nacional de Estatística Portugal (INE) (2019). Principais Indicadores, População. Recuperado de: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_princindic

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1968). Diretiva do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade (68/360/CEE). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968L0360&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1972). Directiva do Conselho, de 18 de Maio de 1972, que torna extensiva aos trabalhadores que exerçam o direito de permanecer no território de um Estado- membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral a aplicação da Directiva de 25 de Fevereiro de 1964 para a coordenação de medidas especiais aplicáveis aos estrangeiros em matéria de deslocação e permanência, justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (72/194/CEE). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972L0194&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1973). Directiva do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (73/148/CEE). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31973L0148&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1975a). Directiva do Conselho, de 17 de dezembro de 1975, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-membro permanecerem no território de outro Estado-membros depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada (75/34/CEE). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975L0034&from=EN

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1975b). Directiva do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, que alarga o âmbito de aplicação da Directiva 64/221/CEE de coordenação das medidas relativas a estrangeiros em matéria de deslocação e permanência justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, aos nacionais de um Estado- membro que exerçam o direito de permanecer em território de outro Estado-Membro após terem exercido neste Estado uma actividade não assalariada (75/35/CEE). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31975L0035&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1985). Actos relativos à adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa às Comunidades Europeias. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1985:302:FULL&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1990a). Directiva 90/365/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0365&from=ES

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1990b). Directiva Do Conselho de 28 de Junho de 1990 relativa ao direito de residência dos estudantes (90/366/CEE). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0366&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1990c). Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (90/366/CEE). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0364&from=ES

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1997a). Convenção sobre determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias (97/C 254/01). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1997b). Regulamento (CE) nº 1035/97 do Conselho de 2 de Junho de 1997 que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1035&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2000a) Decisão do Conselho, de 28 de Setembro de 2000, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados (2000/596/CE). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0596&from=EN

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2000b). Regulamento (CE) N.o 2725/2000 DO CONSELHO de 11 de Dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublim. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2001a). Regulamento (CE) n°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: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0539&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2001b). Directiva 2001/40/CE do Conselho de 28 de maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros. Recupero de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0040&from=PT

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2001c). Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Recuperado em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (1999). Decisão do Conselho nº 1999/435/CE, de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do Acervo Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado de União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0435&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2001b). Directiva 2001/51/Ce Do Conselho de 28 de Junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.o da Convenção de Aplicação do Acordo de

Schengen de 14 de Junho de 1985. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0051&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2002a). Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0090

Jornal Oficial da União Europeia (2002b). 2002/946/JAI: Decisão-quadro do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0946&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2003a). Directiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros. Recuperada de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia, (2003b). Regulamento (CE) N. 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2003c). Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2003d). Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=pt

Jornal Oficial da União Europeia (2004a). Directiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida. Recuperada de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=ES

Jornal Oficial da União Europeia (2004b). Decisão do Conselho, de 8 de Junho de 2004, que estabelece o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) 2004/512/CE. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0512&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2004c). Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004R2007

Jornal Oficial da União Europeia (2004d). Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) nº 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Recupero de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2004e). Directiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado.

Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0114&from=PT
Jornal Oficial da União Europeia (2004f). Regulamento (CE) n.° 377/2004 do Conselho, de 19 de Fevereiro de 2004, relativo à criação de uma rede de agentes de ligação da imigração. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0377&from=pt
Jornal Oficial da União Europeia (2004g). Directiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&from=PT
Jornal Oficial da União Europeia (2005a). Programa de Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (2005/C 53/01). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2005:053:FULL&from=PT
Jornal Oficial da União Europeia (2005b). Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. Recuperada de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2005c). Directiva 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. Recuperada de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0071&from=pt
Jornal Oficial da União Europeia (2006a). Regulamento (CE) nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=pt
Jornal Oficial da União Europeia (2006b). Regulamento (CE) nº 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1987&from=it
Jornal Oficial da União Europeia (2007a). Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia 2007/C 303/01. ISSN 1725-2482.
Jornal Oficial da União Europeia (2007b). Regulamento (CE) nº 168/2007, do Conselho, de 15 de Fevereiro de 2007, que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0168&from=PT
Jornal Oficial da União Europeia (2007c). Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de Junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0533&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2007d). Anotações Relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (2007/C 303/02). ISSN: 1725-2482
Jornal Oficial da União Europeia (2007e). Regulamento (CE) 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007 , que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, que altera o Regulamento (CE) 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que regulamenta as competências e tarefas dos agentes convidados. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0863&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2008a). A Rede Europeia das Migrações. Decisão 2008/381/CE do Conselho. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32008D0381

Jornal Oficial da União Europeia (2008b). Decisão 2008/633/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008, relativa ao acesso para consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades designadas dos Estados-Membros e por parte da Europol para efeitos de prevenção, detecção e investigação de infracções terroristas e outras infracções penais graves. Recuperada de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0633&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2008c). Regulamento (CE) Nº 767/2008, Do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0767&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2008d). Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES

Jornal Oficial da União Europeia (2008e). Decisão da Comissão, de 4 de Março de 2008, que adopta o manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32008D0333

Jornal Oficial da União Europeia (2009a). Regulamento (CE) nº 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0810

Jornal Oficial da União Europeia (2009b). Decisão 2009/371/JAI do Conselho, de 6 de abril de 2009, que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN

Jornal Oficial da União Europeia (2009c). Directiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2009d). Directiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009 , que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2010a). Regulamento (UE) n. ° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2010b). Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadão (2010/C 115/01). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=EN

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

protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=en

Jornal Oficial da União Europeia (2011b). Regulamento (UE) nº 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN

Jornal Oficial da União Europeia (2011c). Regulamento (UE) nº 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011, que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1077&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2011d). Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que institui uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:PT:PDF

Jornal Oficial da União Europeia (2011e). Directiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2011, que altera a Directiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional Texto relevante para efeitos do EEE. Recuparado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0051&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2011f). Directiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 , relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2012a). Parecer do Comité das Regiões – Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma agenda para a mudança (2012/C 113/10). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0052:0055:PT:PDF

Jornal Oficial da União Europeia (2013a). Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=FR

Jornal Oficial da União Europeia (2013b). Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2013c). Regulamento (UE) n. ° 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 , relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n. ° 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2013d). Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604

Jornal Oficial da União Europeia (2013e). Regulamento (UE) nº 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2013, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=EN

Jornal Oficial da União Europeia (2013f). Regulamento (UE) nº 610/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que altera o Regulamento (CE) n. 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) nº 1683/95 e (CE) nº 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) nº 767/2008 e (CE) nº 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0001:0018:PT:PDF

Jornal Oficial da União Europeia (2013g). Regulamento (UE) nº 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1053&from=EN

Jornal Oficial da União Europeia (2014a). Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2014b). Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 , relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2014c). Regulamento (UE) n. ° 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 , que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=pt

Jornal Oficial da União Europeia (2015a). Decisão (UE) 2015/1523, do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2015b). Decisão (UE) 2015/1601, do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=PT

Jornal Oficial da União Europeia (2015c). Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015, relativa a uma operação militar da União Europeia na zona sul do Mediterrâneo central

(EUNAVFOR MED). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2015d). Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 4 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2015e). Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2016a). Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair. Recuperada de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0801
Jornal Oficial da União Europeia (2016b). Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399
Jornal Oficial da União Europeia (2016c). Decisão de Execução (UE) 2016/1209 da Comissão de 12 de julho de 2016, que substitui o anexo da Decisão de Execução 2013/115/UE relativa ao Manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016D1209
Jornal Oficial da União Europeia (2016d). Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.o 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.o 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=SK
Jornal Oficial da União Europeia (2016e). Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX:32016R0794
Jornal Oficial da União Europeia (2016f). Conselho Europeu extraordinário (23 de abril de 2015) — Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo. Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de abril de 2015, sobre as mais recentes tragédias no Mediterrâneo e as políticas da UE em matéria de migração e asilo (2015/2660(RSP)), (2016/C 346/07). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0176&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2017a). Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0458
Jornal Oficial da União Europeia (2017b). Regulamento (UE) 2017/2225 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de novembro de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que

respeita à utilização do Sistema de Entrada/Saída. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2225
Jornal Oficial da União Europeia (2017c). Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) nº 767/2008 e (UE) nº 1077/2011. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226&from=PT
Jornal Oficial da União Europeia (2017d). Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2017, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1601&from=pt
Jornal Oficial da União Europeia (2018a). Regulamento (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e altera e revoga o Regulamento (CE) nº 1987/2006. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.312.01.0014.01.POR
Jornal Oficial da União Europeia (2018b). Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.312.01.0001.01.POR
Jornal Oficial da União Europeia (2018c). Regulamento (UE) nº 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) altera os Regulamentos (UE) nº 1077/2011, (UE) nº 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) nº 2017/2226. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1240
Jornal Oficial da União Europeia (2018d). Regulamento (UE) 2018/1726 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA), que altera o Regulamento (CE) nº 1987/2006 e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho, e que revoga o Regulamento (UE) nº 1077/2011. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1726&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2018e). Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), e que substitui e revoga a Decisão 2002/187/JAI do Conselho. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727
Jornal Oficial da União Europeia (2018f). Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=pt
Jornal Oficial da União Europeia (2018g). Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de dezembro de 2016, sobre a situação dos direitos fundamentais na União Europeia em 2015 (2016/2009(INI).

Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:238:FULL&from=CS
Jornal Oficial da União Europeia (2018h). Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2018, sobre as orientações para os Estados-Membros evitarem que o auxílio humanitário seja criminalizado (2018/2769(RSP)). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0314&from=PT
Jornal Oficial da União Europeia (2019a). Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0817&from=EN
Jornal Oficial da União Europeia (2019b). Regulamento (UE) 2019/1155, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que altera o Regulamento (CE) nº 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos). Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1155
Jornal Oficial da União Europeia (2019c). Regulamento (UE) 2019/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à criação de uma rede europeia de agentes de ligação da imigração. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1240&from=pt
Jornal Oficial da União Europeia (2020). Declaração Política que estabelece o quadro das futuras relações entre a União Europeia e o Reino Unido (2020/C 34/01). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.034.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2020%3A034%3ATOC
Lemos, M. (2016, março). A Expulsão Coletiva está proibida pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (ACNUR). In EuroNews. Recuperado de: https://pt.euronews.com/2016/03/08/a-expulsao-coletiva-esta-proibida-pela-convencao-europeia-dos-direitos-do-homem
Ley nº 51/1982 (1982). Ley 51/1982, de 13 de julio, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil. BOE, 181.
Ley nº 12/2009 (2009). Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE, 2009.
Ley Orgánica nº 7/1985 (1985). Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE, 158, 20824-20829.
Lusa (2015a, setembro 13). 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 (2015b, setembro 15). 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 (2015c, agosto 14). 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
Lusa (2018, dezembro 8). Portugal assumiu compromisso nas migrações junto da ONU e irá cumprir palavra. Observador. Recuperado de: Portugal assumiu compromisso nas migrações junto da ONU e irá cumprir palavra
Migrant Integration Policy Index (MIPEX) (2015). International Key Findings. Recuperado de: http://www.mipex.eu/key-findings

Navarro, B. (2015, maio). España se escuda en el paro para renegar de su cuota de refugiados políticos. La Vanguardia. Recuperado de: https://www.lavanguardia.com/politica/20150518/54431701468/espana-escuda-paro-renegar-cuota-refugiados-politicos.html

Official Jornal of the European Union (2000). 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. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2003). Glossary of Statistical Terms, Foreign Migrant Workers. Recuperado de: https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1047

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2019). International Migration Outlook 2019. Paris: OECD, Publishing. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2019_c3e35eec-en#page4

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966). Recuperado de http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_civis_e_politicos.pdf

Parlamento Europeu (1999). Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999, Conclusões da Presidência. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm

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 (2015a). Abertura da sessão: Formação do novo grupo político Europa das Nações e da Liberdade. Comunicado de imprensa, Referência n.°:20150622IPR69217

Parlamento Europeu (2015b). Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a Situação dos Direitos Fundamentais na União Europeia em 2015, Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0345_PT.html?redirect

Parlamento Europeu (2016a). Relatório de acompanhamento de 2015 relativo à Turquia. P8_TA(2016)0133. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0133_PT.pdf

Parlamento Europeu (2016b). Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016, sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração (2015/2095(INI)). Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_PT.pdf

Parlamento Europeu (2016c). Mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais. Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, que contém recomendações à Comissão sobre a criação de um mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais (2015/2254(INL)). Recuperado em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_PT.pdf?redirect

Parlamento Europeu (2017). Relatório sobre o tema “Enfrentar os movimentos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da UE” (2015/2342(INI)). Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0045_PT.pdf?redirect

Parlamento Europeu (2018a, 29 novembro). Comunicado de Imprensa: Schengen: PE aprova novos limites para controlos temporários nas fronteiras internas. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20181120IPR19549/schengen-novos-limites-para-controlos-temporarios-nas-fronteiras-internas

Parlamento Europeu (2018b). Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2018, sobre as orientações para os Estados-Membros evitarem que o auxílio humanitário seja criminalizado (2018/2769(RSP)). Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314_PT.pdf

Parlamento Europeu (2018c, novembro 13). Relato Integral dos Debates, de dia 13 de novembro de 2018. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-11-13_PT.pdf

Parlamento Europeu (2019a). Regimento da 8ª Legislatura. Anexo V – Competências das Comissões Parlamentares Permanentes. Recuperado de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2019-03-25_PT.pdf

Pereira, A. (2015, maio). Portugal a favor de sistema europeu para redistribuir requerentes de asilo. In Público. Recuperado de: https://www.publico.pt/2015/05/13/sociedade/noticia/portugal-pode-vir-a-acolher-704-refugiados-1695496

Proactiva Open Arms (2020). Ningún Refugiado más a la Deriva. Recuperado de: https://www.openarms.es/es/misiones/mediterraneo

Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D Group) (2018). A European migration and refugee policy based on solidarity. Recuperado de https://www.socialistsanddemocrats.eu/what-we-stand-for/our-achievements/european-migration-and-refugee-policy-based-solidarity

Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D Group) (2019). Our mission, vision and values. Recuperado de https://www.socialistsanddemocrats.eu/who-we-are

Resolução do Conselho de Ministros nº 141/2019. Aprova o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. Diário da República, Série I, 158, 45-54.

Reuters (2018a, octuber 31). Austria to shun global migration pact, fearing creep in human rights. Recuperado de: https://www.reuters.com/article/us-un-migrants-austria/austria-to-withdraw-from-u-n-migration-agreement-apa-idUSKCN1N50JZ

Reuters (2018b, november 14). Czechs join other EU states rejecting U.N. migration pact. Recuperado de: https://www.reuters.com/article/us-migrants-czech/czechs-join-other-eu-states-rejecting-u-n-migration-pact-idUSKCN1NJ0O7?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_medium=Social&utm_source=twitter

Reuters (2018c, november 20). Poland to snub U.N. migration pact, Slovakia has reservations. Recuperado de https://www.reuters.com/article/us-un-migrants/poland-to-snub-un-migration-pact-slovakia-has-reservations-idUSKCN1NP1PE

Reuters (2018d, november 12). Bulgaria becomes latest EU state to shun U.N. migration pact. Recuperado de: https://af.reuters.com/article/moroccoNews/idAFL8N1XN2J2

The Greens/EFA Group (2019a). The Greens/EFA in the European Parliament. Recuperado de: https://www.greens-efa.eu/en/

The Greens/EFA Group (2019b). A welcoming Europe for all. Our views on asylum and migration. Recuperado de https://www.greens-efa.eu/en/article/news/a-welcoming-europe-for-all/

Time (2017, janeiro, 17). Read Theresa May's Speech Laying Out the U.K's Plan for Brexit (video). Recuperado em: https://time.com/4636141/theresa-may-brexit-speech-transcript/

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). (2012). Case of Hirsi Jamaa and others v. Italy. Application nº 27765/09. Recuperado de: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["27765/09"],"itemid":["001-109231"]}

Tribunal de Justiça (1996). Parecer 2/94 do Tribunal de Justiça, de 28 de Março de 1996. Parecer Proferido nos Termos do Artigo 228º do Tratado CE. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0009.02/DOC_2&format=PDF

Tribunal de Justiça de União Europeia (2017). República Eslovaca e Hungria contra Conselho da União Europeia. Recurso de anulação — Decisão (UE) 2015/1601 — Medidas provisórias em matéria de proteção internacional a favor da República Helénica e da República Italiana — Situação de emergência caracterizada por um afluxo súbito de nacionais de países terceiros ao território de certos Estados-Membros — Recolocação desses nacionais no território desses outros Estados-Membros — Contingentes de recolocação — Artigo 78º, nº 3, TFUE — Base jurídica — Requisitos de aplicação — Conceito de "ato legislativo" — Artigo 289º, nº 3, TFUE — Caráter vinculativo para o Conselho da União Europeia das conclusões adotadas pelo Conselho Europeu — Artigo 15º, nº 1, TUE e artigo 68º TFUE — Formalidades essenciais — Modificação da proposta da Comissão Europeia — Exigências de nova consulta do Parlamento Europeu e de votação por unanimidade no seio do Conselho da União Europeia — Artigo 293º TFUE — Princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade. Processos apensos C-643/15 e C-647/15. Recuperado de: http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=en&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&id=C%3B643%3B15%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BC2015%2F0643%2FJ&num=c-643%252F15&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=pt&avg=&cid=6657216

União Europeia (2016). Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais. Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. doi:10.2860/515882

União Europeia (2018). O Conselho Europeu e o Conselho. A Casa dos Estados-membros. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Serviço de Informação ao Público do Secretariado-Geral do Conselho. Doi:10.2860/628353

UN News (2014, january 28). Entrevista de Flavio Di Giacomo of the IOM: 45,000 migrants risked lives in Mediterranean in 2013: IOM Recuperado de https://news.un.org/en/audio/2014/01/585502

UN News (2018, december 9). In Marrakech, UN chief urges world leaders to 'breathe life' into historic global migration pact. Recuperado de: https://news.un.org/en/story/2018/12/1028031

United Nations (2016). Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, 71/1 New York Declaration for Refugees and Migrants. Recuperado de: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

United Nations (2018a). Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Marrakech, Morocco, 10 and 11 December 2018. Recuperado de: https://undocs.org/A/CONF.231/3

United Nations (2018b). Speech Minister for Migration of the Netherlands. Marrakesh - Global Compact for Safe, Orderly and. Regular Migration. Recuperado de: https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/netherlands.pdf

United Nations (2018c). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Global compact on refugees. Recuperado de https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

United Nations Department of Economic an Social Affairs (UN DESA) (2019). International Migrant Stock 2019. Recuperado de: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp

United Nations Development Programme & Oxford Poverty and Human Developmente Iniciative (2019). Global Multidimensional Poverty Index 2019. Illuminating Inequalities. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/mpi_2019_publication.pdf

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2020a). Operation Portal Refugee Situations. Syria Regional Refugee Response. Recuperado de: https://data2.unhcr.org/en/situations/syria

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2020b). On this Journey, no one cares if you live or die. Abuse, protection and justice along routes between East and West Africa and Africa's Mediterranean coast. Recuperado de: https://www.unhcr.org/5f2129fb4

Verdú, D. (2019, junio 29). Detenida la capitana del 'Sea-Watch 3' en el puerto de Lampedusa. *El País.* Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/06/29/actualidad/1561778170_636083.html?fbclid=IwAR0aHkxAA5eyJ6tjlxZXMMMJGQMi0WXhF0fGB11stt6grAUK5BfULmfCp3s

Zalan, E. (2017, 24 julho). Orban vows to defend Poland from EU's 'inquisition'. *euobserver.* Recuperado de: https://euobserver.com/political/138586

Metodologia:

Almeida, J. F. (2013). Ética da investigação em ciências sociais. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, 69-99. Recuperado de https://revista.aps.pt/pt/etica-da-investigacao-em-ciencias-sociais/

American Psychological Association APA (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association* (6ª ed.). Washington: APA. ISBN: 978-1-4338-0561-5.

Bell, J. (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação. Um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação.* Lisboa: Gradiva. ISBN: 9789726625247.

Brace, I. (2013). *Questionnaire design: How to plan, structure and write survey material for effective market research* (3ª ed.). Londres, UK: Kogan Page. ISBN: 978-0749467791.

Burnett, J. (2009). *Doing your social science dissertation.* Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd. ISBN-10: 1412931134.

Castro, F. G., Kellison, J.G., Boyd, S., & Kopak, A.M. (2010). A Methodology for conducting integrative mixed methods research and data analyses. *Journal of Mixed Methods Research*, 4, (4), 342–360. doi: 10.1177/1558689810382916

Chasteauneuf, C. (2010). *Questionnaires. Encyclopedia of Case Study Research*. London: SAGE Publications, Inc., pp. 769. Recuperado de https://archive.org/stream/2.encyclopediaOfCaseStudyResearch/2.encyclopediaOfCaseStudyResearch_djvu.txt

Corbetta, P. (2007). *Metodología y Técnicas de Investigación Social.* (Edição revisada). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. ISBN: 978-84-481-5610-7.

Dillman, D. A. (2007). *Mail and Internet surveys: The tailored design method*. (2ªed.). Hoboken, New Jersey: Wiley. ISBN: 978-0-470-03856-7.

Erickson, F. (1986). Qualitative methods in research on teaching. In M. C. Wittrock (Ed.), *Handbook of research on teaching*. New York, NY: MacMillan, 119-161.

Fowler, F. J. (2014). Survey research methods (5ª ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. ISBN 978-1-4522-5900-0

Gibbs, G. R. (2007). Analyzing qualitative data. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. doi: 10.4135/9781849208574

Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research.* Chicago: Aldine. ISBN: 0-202-30260-1.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation.* Newberry Park, London, New Deli: Sage Publications, Inc. ISBN: 9780803932357

Haguete, T. M. F. (1997). *Metodologias qualitativas na Sociologia* (5ª ed). Petrópolis: Vozes.

Hernández, R., Fernández, C. & Del Pilar, M. (2014). *Metodologia de la Investigación.* (6ª ed). México: McGraw Hill. ISBN: 978-607-15-0291-9.

Johnson, R. B. & Onwuegbuzie; A. J. (2004) Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33, 14-26. doi: 10.3102/0013189X033007014

Lalanda, P. (1998). Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa Sociológica. Análise Social, XXXIII, (148), 871-883. Recuperado de https://silo.tips/download/sobre-a-metodologia-qualitativa-na-pesquisa-sociologica

Marconi, M.A & Lakatos, M.E (2011). *Metodologia Científica.* (6ª ed.). São Paulo: Editora Altas S.A. ISBN: 978-8522466252.

Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2 ed.). Beverly Hills, CA: SAGE, 169-186. ISBN-13: 978-0803937796.

Phillips, P., Phillips, J. & Aaron, B. (2013). Survey basics. EE. UU.: Association for Talent Development ASTD Press. ISBN: 978-1562868093.

Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. ISBN: 978-1-84787-548-8

Small, M.L. (2011). How to conduct a mixed methods study: Recent trends in rapidly growing literature. *Annual Review Sociology*, 37, pp: 57–86. doi: 10.1146/annurev.soc.012809.102657

Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques* (2ª ed.). Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc. ISBN: 978-0803932517.

Tashakkori, A. & Teddlie, C. (2010) SAGE *Handbook of Mixed Methods Research in Social & Behavioral Research.* (2ªed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi.org/10.4135/9781506335193

Vinuesa, M. L. (2005). La encuesta: Observación extensiva de la realidad social. In M. R. Berganza y J. A. Ruiz (Eds.), Investigar en comunicación (p. 177-205). Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España. ISBN: 84-481-9825-5

Yin, R. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: 10.3138/cjpe.30.1.108

ANEXOS

Anexo I. Questionário para Eurodeputados Portugueses.

"Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma análise sob a perspetiva da ética contratualista à abertura das fronteiras"

Este questionário procura conhecer a sua opinião sobre os limites morais da União Europeia e, como tal, das democracias europeias, em relação à liberdade de circulação de cidadãos de países terceiros, no espaço europeu.

Procedimento:

O questionário é composto por alguns dados sociodemográficos e 22 afirmações, cuja resposta poderá assumir 5 posições de acordo com a escala de Likert: 1) Totalmente de acordo; 2) De acordo 3) Nem concordo, nem discordo; 4) Em desacordo 5) Totalmente em desacordo, e, por fim, solicita-se uma breve resposta a uma pergunta aberta. O tempo previsto para a resposta é de 15 a 20 minutos.

Aproveito, para mencionar que a sua participação é de grande importância para o trabalho que desenvolvo e que, espero, uma vez divulgado, possa contribuir para ampliar a reflexão sobre a moralidade das migrações internacionais contemporâneas.

Muito obrigado pela sua disponibilidade,

Questões Sociodemográficas

Idade: **18-25** **26-35** **36-45** **46-55** **56-65** **Mais de 65**
Selecionar (X)

Sexo: **Masculino** **Feminino**
Selecionar (X)

Grau Académico **Licenciatura** **Mestrado** **Doutoramento** **Outro**
Selecionar (X)

Curso: _____
Partido: _____
Grupo Político: _____
Número de Legislaturas **Uma** **Duas** **Três** **Mais de quatro**
Selecionar (X)

Afirmações (escala Likert)

1) Totalmente de acordo; 2) De acordo; 3) Nem concordo, nem discordo;
2) 4) Em desacordo; 5) Totalmente em desacordo.

	1	2	3	4	5
1. Os fundamentos da União Europeia sustentam-se em normas que presidem à constituição de uma sociedade moral.					
2. A União Europeia apresenta-se como uma potência normativa fundamentada em valores, como os da solidariedade e de reciprocidade.					
3. A União Europeia tem como função proteger os direitos fundamentais da pessoa humana, nomeadamente, os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.					
4. A União Europeia desempenha um papel crucial como agente de promoção, regulação e controlo das migrações no seu espaço comum.					
5. A União Europeia tem suficiente liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros.					
6. A União Europeia tem obrigações morais para com os cidadãos de países terceiros.					
7. Os Estados-membros desempenham um papel crucial como agentes de promoção, regulação e controlo das migrações.					
8. Os Estados-membros têm total liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros.					
9. Os Estados-membros apenas têm obrigações morais para com aqueles que estão dentro da sua comunidade política.					
10. A estrutura do contrato Europeu limita a soberania política dos Estados-membros em relação à política de migração.					
11. A liberdade de circulação é um dos pilares de sustentação ético-política do contrato europeu.					
12. Os cidadãos de países terceiros têm a mesma igualdade moral que os demais cidadãos europeus.					
13. Os Estados-membros têm obrigação moral de respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos de países terceiros.					
14. A liberdade de circulação é um direito fundamental, que todos os indivíduos partilham.					
15. A igualdade como direito fundamental tem a função de preencher uma das condições de validade do contrato, a eliminação de qualquer assimetria.					
16. Os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade recetora.					
17. Os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade de origem.					

18. Os migrantes contribuem mais para o sistema contributivo que usufruem de benefícios sociais.					
19. Os princípios de justiça devem ser aplicados apenas aos indivíduos que estão dentro da mesma comunidade política.					
20. A União Europeia tem obrigação moral de admitir migrantes como resposta às injustiças globais.					
21. Os princípios indivisíveis e universais da dignidade da pessoa humana — direitos, liberdades e igualdade — têm por base os princípios democráticos.					
22. As restrições à livre circulação de cidadãos de países terceiros são incompatíveis com os direitos fundamentais da democracia (onde se inclui a liberdade e a igualdade moral de todas as pessoas humanas).					

23. Qual é a análise que realiza das atuais políticas migratórias da União Europeia, face às migrações económicas e às migrações forçadas e que peso têm estas na definição de futuras políticas?

Muito obrigado pela sua participação.

Anexo II.Questionário para Eurodeputados Espanhóis.

"Migraciones y desafíos a las democracias europeas: un análisis a través de la perspectiva ética contractualista a la apertura de las fronteras"

Este cuestionario busca conocer su opinión sobre los límites morales de la Unión Europea y, como tal de las democracias europeas, con relación a la libre circulación de los ciudadanos de los países terceros, en el espacio europeo.

Procedimiento:

El cuestionario está compuesto por algunos datos sociodemográficos y 22 afirmaciones, cuya respuesta asume 5 posiciones de acuerdo con la escala de Likert: 1) Totalmente de acuerdo; 2) De acuerdo; 3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo; 4) En desacuerdo; 5) Totalmente en desacuerdo, y, por ende, se solicita una breve respuesta a una cuestión. El tiempo previsto para respuesta es de 15 a 20 minutos.

Su participación es de suma importancia para el trabajo que desarrollo y, que espero una vez divulgado pueda contribuir para ampliar la reflexión sobre la moralidad de las migraciones internacionales contemporáneas

Muchas gracias por su participación,

Datos Sociodemográficos

Edad: **18-25** **26-35** **36-45** **46-55** **56-65** **Más de 65**
Seleccionar (X)

Sexo: **Masculino** **Femenino**
Seleccionar (X)

Grado Académico **Licenciatura** **Maestría** **Doctorado** **Otro**
Seleccionar (X)

Curso: _____
Partido: _____
Grupo Político: _____
Número de Legislaturas **Una** **Dos** **Tres** **Más de cuatro**
Seleccionar (X)

Afirmaciones (escala Likert)

1) Totalmente de acuerdo; 2) De acuerdo; 3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo;
4) En desacuerdo; 5) Totalmente en desacuerdo

	1	2	3	4	5

1. Los fundamentos de la Unión Europea se sustentan en normas que presiden a la constitución de una sociedad moral.					
2. La Unión europea se presenta como una potencia normativa fundamentada en valores, como los de solidaridad y de reciprocidad.					
3. La Unión Europea tiene como función proteger los derechos fundamentales de la persona humana, en concreto, los derechos a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la propiedad.					
4. La Unión Europea desempeña un papel crucial como agente de promoción, regulación y control de las migraciones en su espacio común.					
5. La Unión Europea tiene suficiente libertad para decidir y determinar los criterios de admisión de los ciudadanos de terceros países.					
6. La Unión Europea tiene obligaciones morales con los ciudadanos de terceros países.					
7. Los Estados miembros desempeñan un papel crucial como agentes de promoción, regulación y control de las migraciones.					
8. Los Estados miembros tienen total libertad para decidir y determinar los criterios de admisión de los ciudadanos de terceros países.					
9. Los Estados miembros solo tienen obligaciones morales con los ciudadanos que pertenecen a su comunidad política.					
10. La estructura del contrato europeo limita la soberanía política de los Estados miembros en relación a la política de migración.					
11. La libertad de circulación es uno de los pilares de sostenimiento ético-político del contrato europeo.					
12. Los ciudadanos de los terceros países tienen la misma igualdad moral que los demás ciudadanos europeos.					
13. Los Estados miembros tienen obligación moral de respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos de los terceros países.					
14. La libertad de circulación es un derecho fundamental, que todos los individuos comparten.					
15. La igualdad como derecho fundamental tiene la función de cumplir una de las condiciones de validez del contrato, la eliminación de cualquier asimetría.					
16. Los migrantes contribuyen al desarrollo de la sociedad receptora.					
17. Los migrantes contribuyen al desarrollo de la sociedad de origen.					
18. Los inmigrantes reciben menos beneficios sociales del Estado de lo que aportan al sistema contributivo					
19. Los principios de justicia sólo se aplican a los individuos que están dentro de la misma comunidad política.					

20. La Unión Europea tiene la obligación moral de admitir a los migrantes como respuesta a las injusticias globales.					
21. Los principios indivisibles y universales de la dignidad de la persona humana — derechos, libertades e igualdad — se basan en los principios democráticos.					
22. Las restricciones a la libre circulación de ciudadanos de terceros países son incompatibles con los derechos fundamentales de la democracia (donde se incluye la libertad y la igualdad moral de todas las personas).					

23. ¿Cuál es el análisis que realiza de las actuales políticas migratorias de la Unión Europea ante las migraciones económicas y las migraciones forzadas y qué peso tienen en la definición de futuras políticas?

Muchas gracias por su colaboración.

Anexo III. Guião para Entrevista em Português.

Saudação

Damos início à entrevista, com a sua participação voluntária na investigação que desenvolvo, no âmbito do *Doutoramento em Relações Interculturais da Universidade Aberta*, sob a orientação do Doutor Lúcio Manuel Gomes de Sousa e Doutor José Fernandes Fontes Castelo Branco. O objetivo desta entrevista é recolher informação tendo em conta as atuais políticas de migração e asilo da União Europeia, considerando os seguintes pressupostos: 1) se a soberania das democracias europeias constitui um impedimento à abertura das fronteiras, a cidadãos de países terceiros; 2) se a livre circulação é um direito fundamental de igualdade moral, que todos os indivíduos possuem; e, 3) se as atuais restrições à imigração são uma ameaça à igualdade de oportunidades entre indivíduos e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países.

Recordo que as informações concedidas serão tratadas como dados e a sua identidade preservada pelo anonimato e confidencialidade.

N	Categorias	Perguntas
1	Ética e PAMC[233]	A União Europeia como potência normativa assumiu a função de defender os direitos fundamentais da pessoa humana. Considera que a Política de asilo e migração da UE assume esta perspetiva?
2	Liberdade de Circulação e PAMC	A liberdade de circulação constituiu-se como um dos pilares de sustentação ético-política do contrato Europeu, ao estabelecer critérios de admissão – como por exemplo, a Convenção de Dublim, a UE está, ou não, a condicionar a liberdade dos indivíduos?
3	Soberania e PAMC	A chamada "crise migratória" polarizou a discussão entre os que estão a favor e os que estão contra o acolhimento de refugiados. A decisão do Parlamento Europeu, no mês de setembro, em relação à Hungria parece uma demonstração de força contra a radicalização da política migratória de alguns Estados-membros. Na sua opinião, quais são os limites da política migratória da UE e até que ponto os Estados-membros podem ou devem evocar a sua soberania, estabelecendo critérios de admissão de cidadãos de países terceiros (sejam refugiados ou outra categoria de migrantes)?
4	Ética e Liberdade de Circulação	Um dos argumentos utilizados pelos defensores de "fronteiras abertas" sustenta que os países mais ricos têm obrigação moral de admitir imigrantes como resposta às injustiças globais, concorda com este argumento? Porquê?

[233] Política de Asilo e Migração Comum

5	Democracia e ética	Afinal, as restrições à imigração são compatíveis com a defesa dos princípios democráticos, isto é, com os direitos fundamentais do individuo?
6	Igual oportunidade e Desenvolvimento	Uma grande parte da migração está associada à procura de oportunidades que permitam uma vida digna, muitos migrantes económicos creem que podem encontrar essas oportunidades na Europa. Também, as Nações Unidas assumem no *Pacto Global para as Migrações Regulares, Seguras e Ordeiras*, a premissa que existe uma relação explicita entre migrações e desenvolvimento, seja no país de origem, de trânsito ou de destino, documento que a UE subscreve. Neste sentido, que estratégias deverá a UE mudar nas políticas de cooperação para o desenvolvimento, com países parceiros e organizações, para promover iguais oportunidades?
7	Democracia e PAMC	A UE enfrenta uma crise migratória ou uma crise de gestão de política migratória? Em que sentido esta "crise" coloca em causa o projeto europeu e as democracias europeias?
8	Ética e PAMC	O projeto da União fundamenta-se 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. Em relação à ação externa, a UE comprometeu-se a desenvolver uma política de cooperação com países terceiros sob a égide da solidariedade, no sentido de realizar ações para erradicar a pobreza e a prestar ajuda humanitária às populações de países terceiros, vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana. Na sua opinião, quais serão os desafios futuros que se apresentam à UE em relação aos fluxos migratórios?

Muito obrigado pela sua disponibilidade e, tal como, mencionado após termino da investigação será disponibilizada uma cópia da tese com o resultado final.

Anexo IV. Guião para Entrevista em Castelhano.

Saludar

En el marco del Doctorado en Relaciones Interculturales de la Universidad Abierta, bajo la orientación del Doctor Lúcio Manuel Gomes de Sousa y Doctor José Fernandes Fontes Castelo Branco, damos inicio a la entrevista, con su participación voluntaria en la investigación que desarrollo, en el ámbito del Doctorado en Relaciones Interculturales de la Universidad Abierta.

El objetivo de esta entrevista es recoger información teniendo en cuenta las actuales políticas de migración y asilo de la Unión Europea, considerando los siguientes supuestos: 1) si la soberanía de las democracias europeas constituye un impedimento a la apertura de las fronteras, de ciudadanos de terceros países; 2) si la libre circulación es un derecho fundamental de igualdad moral, que todos los individuos poseen; y, 3) si las actuales restricciones a la inmigración son una amenaza a la igualdad de oportunidades entre individuos y, como tal, una de las causas del desarrollo asimétrico entre países.

Recuerdo que la información concedida será tratada como datos y su identidad preservada por el anonimato y la confidencialidad.

N	Categorías	Preguntas
1	Ética y PAMC[234]	La Unión Europea (UE), como potencia normativa, ha asumido la función de defender los derechos fundamentales de la persona humana. ¿Considera que la política de migración y asilo de la UE asume esta perspectiva?
2	Libertad de Circulación y PAMC	La libertad de circulación se ha constituido como uno de los pilares ético-políticos del contrato europeo. ¿Al establecer criterios de admisión, como es el caso del Convenio de Dublín, la UE está o no a condicionar la libertad de los individuos?
3	Soberanía e PAMC	La llamada "crisis migratoria" polarizó la discusión entre los que están a favor y los que están en contra de la acogida de refugiados. La decisión del Parlamento Europeo en el mes de septiembre respecto a Hungría parece una demostración de fuerza contra la radicalización de la política migratoria de algunos Estados miembros. En su opinión, ¿cuáles son los límites de la política migratoria de la UE y hasta qué punto los Estados miembros pueden o deben evocar su soberanía, estableciendo criterios de admisión de ciudadanos de terceros países (sean refugiados u otra categoría de migrantes)?
4	Ética y libertad de circulación	¿Uno de los argumentos utilizados por los defensores de las “fronteras abiertas” sostiene que los países más ricos tienen obligación moral de admitir

[234] Política de Asilo y Migración Comun

		inmigrantes como respuesta a las injusticias globales, concuerda con este argumento? ¿Por qué?
5	Democracia e ética	En su consideración las restricciones a la inmigración son compatibles con la defensa de los principios democráticos, es decir, ¿con los derechos fundamentales del individuo?
6	Igual oportunidad e Desarrollo	Gran parte de la migración está asociada a la búsqueda de oportunidades que permitan una vida digna, muchos migrantes económicos creen que pueden encontrar esas oportunidades en Europa. También, las Naciones Unidas asume en el Pacto Global para las Migraciones Regulares, Seguras y Regular la premisa de que existe una relación explícita entre migraciones y desarrollo, ya sea en el país de origen, de tránsito o de destino, documento que la UE suscribe. En este sentido, ¿qué estrategias debería la UE cambiar en las políticas de cooperación al desarrollo, con países socios y organizaciones, para promover iguales oportunidades?
7	Democracia y PAMC	¿La UE se enfrenta a una crisis migratoria o una crisis de gestión de la política migratoria? ¿En qué sentido esta "crisis" cuestiona el proyecto europeo y las democracias europeas?
8	Ética y PAMC	El proyecto de la Unión se fundamenta en valores comunes, indivisibles y universales, de la dignidad del ser humano, de la libertad, de la igualdad y de la solidaridad, bajo los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Con relación a la acción exterior, la UE se ha comprometido a desarrollar una política de cooperación con terceros países bajo la égida de la solidaridad, para realizar acciones para erradicar la pobreza y prestar ayuda humanitaria a las poblaciones de terceros países, víctimas de catástrofes naturales o de origen humano. En su opinión, ¿cuáles son los retos futuros que se presentan a la UE con relación a los flujos migratorios?

Muchas gracias por su atención, como mencionado al final de la investigación será facultada una copia con el resultado final.

Anexo V. E-mail de Pedido de Colaboração em Português.

Assunto: Questionário para investigação - Pedido de colaboração

Exmo. Senhor Eurodeputado,

Venho por este meio solicitar a sua participação na investigação com o título "Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma análise sob a perspetiva da ética contratualista à abertura das fronteiras", que desenvolvo no âmbito do Doutoramento em Relações Interculturais da Universidade Aberta, sob a orientação do Doutor Lúcio Manuel Gomes de Sousa e Doutor José Fontes (conforme documento em anexo).

O objetivo da investigação é analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros é compatível com as democracias europeias, com base na perspetiva da Ética Contratualista. Assim, a recolha de informação realiza-se a partir de uma amostra de Eurodeputados do Parlamento Europeu, portugueses e espanhóis, através da aplicação de um breve questionário. Com este instrumento procuro conhecer a sua opinião sobre os limites morais da União Europeia e, como tal, das democracias europeias, em relação à liberdade de circulação de cidadãos de países terceiros, no espaço europeu.

Primeiro, solicito o seu consentimento, através do **Termo de Consentimento Informado,** já que todas as informações concedidas e a identidade dos participantes são confidenciais. Após termino da investigação, uma cópia da tese com o resultado final será entregue aos participantes e disponibilizada aos interessados.

Desde já agradeço a sua colaboração, ficando disponível para qualquer esclarecimento adicional.

Cordialmente,

Anexo VI. E-mail de Pedido de Colaboração em Castelhano.

Asunto: Cuestionario para investigación – Solicitud de colaboración

Estimado Señor Eurodiputado,

Por la presente, me gustaría solicitar su participación en la investigación con el título "Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma análise sob a perspetiva da ética contratualista à abertura das fronteiras, (traducción, *Migraciones y desafíos a las democracias europeas: un análisis a través de la perspectiva ética contractualista a la apertura de las fronteras*), que desarrollo en el ámbito del *Doctorado en Relaciones Interculturales* de la Universidade Aberta de Portugal, con la tutoría del Doctor Lúcio Manuel Gomes de Sousa y Doctor José Fontes (conforme documento en anexo).

El objetivo de la investigación es *analizar si la apertura de las fronteras a los nacionales de países terceros es compatible con las democracias europeas, con base en la perspectiva ética contractualista.* Así, busco recoger información, a partir de una muestra de los Eurodiputados del Parlamento Europeo, portugueses y españoles, a través de la aplicación de un breve cuestionario, que permita conocer su opinión sobre los límites morales de la Unión Europea y, como tal de las democracias europeas, con relación a la libre circulación de los ciudadanos de los países terceros, en el espacio europeo.

Primero, solicito su **Consentimiento Informado,** ya que toda la información concedida y la identidad del participante es confidencial. Terminada la investigación será enviada una copia de la tesis, a todos los participantes e interesados, con el resultado obtenido.
Agradezco su colaboración y quedo disponible para cualquier aclaración.
Cordialmente,

Anexo VII. Termo de Consentimento Informado em Português.

Para participação na investigação "Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma Análise sob a Perspetiva da Ética Contratualista à Abertura das Fronteiras", concordo em participar voluntariamente na investigação com o título "Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma Análise sob a Perspetiva da Ética Contratualista à Abertura das Fronteiras", como sujeito.

O participante toma conhecimento de:

1- O objetivo da investigação é analisar se a abertura das fronteiras a nacionais de países terceiros é compatível com as democracias europeias, com base na perspetiva da Ética Contratualista;
2- Os dados serão recolhidos a partir de uma amostra de Eurodeputados do Parlamento Europeu, portugueses e espanhóis, através da aplicação de um questionário;
3- A análise dos dados será realizada através do software Atlas.ti, que permite a categorização de forma objetiva e sistemática;
4- A sua participação é voluntária, não acarreta qualquer despesa ou risco;
5- Pela sua participação não receberá qualquer tipo de recompensa;
6- A sua participação na pesquisa, como inquirido, tem apenas como objetivo a recolha de informação sobre o tema de estudo;
7- Tem liberdade para desistir ou interromper a colaboração no momento que deseje, sem que isso acarrete algum prejuízo;
8- Todos os dados recolhidos e a identificação dos participantes será mantida em anonimato;
9- Que a finalidade da presente investigação é estritamente académica, para elaboração da tese de doutoramento da autora, cujo resultado será uma mera contribuição para ampliar o conhecimento do tema, em particular para a comunidade académica e, de forma geral para a sociedade, independentemente dos resultados obtidos;
10- Que os resultados serão divulgados em publicações de carácter científico, sendo os dados pessoais dos participantes omitidos;
11- Que a apresentação e defesa da tese será pública e poderá ser objeto de participação em eventos de divulgação científica (nacionais e internacionais);
12- Que a aceitação deste termo de consentimento informado manifesta a anuência à participação nesta pesquisa, cujo objetivo principal é a proteção do participante;

Considero que fui devidamente informado e esclarecido sobre a investigação, os procedimentos envolvidos, bem como, os possíveis riscos e benefícios decorrentes da minha participação.

_____ ACEITO PARTICIPAR NA INVESTIGAÇÃO

Obrigado pela sua participação,

Anexo VIII. Termo de Consentimento Informado em Castelhano.

Para participación en la investigación “Migraciones y desafíos a las democracias europeas: un análisis a través de la perspectiva ética contractualista a la apertura de las fronteras”, estoy de acuerdo en participar voluntariamente en la investigación con el título original “Migrações e os Desafios às Democracias Europeias: uma Análise sob a Perspetiva da Ética Contratualista à Abertura das Fronteiras", como sujeto.

El participante toma conocimiento de:

1- El objetivo de la investigación es analizar si la apertura de las fronteras a nacionales de terceros países es compatible con las democracias europeas, sobre la base de la perspectiva de la ética contractualista;
2- Los datos serán recogidos de una muestra de Eurodiputados del Parlamento Europeo, portugués y español, a través de la aplicación de un cuestionario;
3- El análisis de los datos será realizado a través del software Atlas.ti, que permite la categorización de forma objetiva y sistemática;
4- Su participación es voluntaria, no implica ningún gasto o riesgo;
5- Por su participación no recibirá ningún tipo de recompensa;
6- Su participación en la investigación, como encuestado, tiene apenas como objetivo la recogida de información sobre el tema de estudio
7- Tiene libertad para desistir o interrumpir la colaboración en el momento que lo desee, sin que ello origine algún perjuicio;
8- Todos los datos recogidos y la identificación de los participantes serán mantenidos en anonimato;
9- Que la finalidad de la presente investigación es estrictamente académica, para elaborar la tesis de doctorado de la autora, cuyo resultado será una mera contribución para ampliar el conocimiento del tema, en particular para la comunidad académica y, en general para la sociedad, independientemente de los resultados obtenidos;
10- Que los resultados serán divulgados en publicaciones de carácter científico, siendo los datos personales de los participantes omitidos;
11- Que la presentación y defensa de la tesis será pública y podrá ser objeto de participación en eventos de divulgación científica (nacionales e internacionales);
12- Que la aceptación de este consentimiento informado manifiesta la anuencia a la participación en esta investigación, cuyo objetivo principal es la protección del participante;

Considero que he sido debidamente informado y aclarado sobre la investigación, los procedimientos implicados, así como los posibles riesgos y beneficios derivados de mi participación.

_____ ACEPTO PARTICIPAR EN LA INVESTIGACIÓN

Muchas gracias por su participación.

Anexo IX. Convite para Entrevista em Português.

No sentido de aprofundar algumas das respostas dadas, gostaria de saber a sua disponibilidade para efetuar uma eventual entrevista em profundidade, cujo objetivo seria recolher informação, tendo em conta as atuais políticas de migração e asilo da União Europeia, considerando os seguintes pressupostos: 1) se a soberania das democracias europeias constitui um impedimento à abertura das fronteiras, a cidadãos de países terceiros; 2) se a livre circulação é um direito fundamental de igualdade moral, que todos os indivíduos possuem; e, 3) se as atuais restrições à imigração são uma ameaça à igualdade de oportunidades entre indivíduos e, como tal, uma das causas do desenvolvimento assimétrico entre países.
Muito obrigado pela sua disponibilidade, cordialmente.
Paula Figueiredo

Estou de acordo: Sim ____ Não: ____

Anexo X. Convite para Entrevista em Castelhano.

En el sentido de profundizar algunas de las respuestas, me gustaría saber su disponibilidad para efectuar una eventual entrevista a profundidad, cuyo objetivo sería recopilar información, teniendo en cuenta las actuales políticas de migración y asilo de la Unión Europea, considerando los siguientes supuestos: 1) si la soberanía de las democracias europeas constituye un impedimento para la apertura de las fronteras, a los ciudadanos de terceros países; 2) si la libre circulación es un derecho fundamental de igualdad moral, que todos los individuos poseen; y, 3) si las actuales restricciones a la inmigración son una amenaza a la igualdad de oportunidades entre individuos y, como tal, una de las causas del desarrollo asimétrico entre países.

Muchas gracias por su disponibilidad, cordialmente

Paula Figueiredo

Estoy de acuerdo: Si ____ No: ____

Anexo XI. Análise dos Resultados da Afirmação 1.

1) Os fundamentos da União Europeia sustentam-se em normas que presidem à constituição de uma sociedade moral.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	4	0	0	0	5
S&D	0	3	0	0	0	3
ALDE	1	0	0	1	0	2
GUE/ NGL	0	0	0	0	1	1
Total	2	7	0	1	1	11

Para a afirmação 1) *os fundamentos da UE sustentam-se em normas que presidem à constituição de uma sociedade moral,* a opção de resposta com maior número de participantes foi De acordo (2), com um total de sete Eurodeputados, estando o Grupo do PPE e o Grupo da S&D representados na sua totalidade, com quatro e três participantes, respetivamente, o que representou 63.6% da totalidade das respostas. Enquanto, um participante da GUE/ NGL mostrou estar Totalmente em desacordo (5). Outro dado relevante foi que nenhum dos participantes indicou a opção neutra, Nem concordo, nem discordo (3).

Anexo XII. Análise dos Resultados da Afirmação 2.

2) A União Europeia apresenta-se como uma potência normativa fundamentada em valores, como os da solidariedade e de reciprocidade.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	4	1	0	0	0	5
S&D	3	0	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/ NGL	0	0	0	0	1	1
Total	8	2	0	0	1	11

Quanto à afirmação 2) *a UE apresenta-se como uma potência normativa fundamentada em valores, como os da solidariedade e de reciprocidade,* oito dos Eurodeputados responderam estar Totalmente de acordo (1), o que representou 72.7% dos participantes. Uma vez mais o Grupo da S&D ficou representado a 100% (três participantes) e o Grupo do PPE com 80% dos Eurodeputados (quatro participantes). O participante do Grupo da GUE/ NGL indicou estar totalmente em desacordo.

Anexo XIII. Análise dos Resultados da Afirmação 3.

3) A União Europeia tem como função proteger os direitos fundamentais da pessoa humana, nomeadamente, o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	4	1	0	0	0	5
S&D	1	1	1	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/ NGL	0	0	0	0	1	1
Total	6	3	1	0	1	11

No que diz respeito, à afirmação 3) *a UE tem como função proteger os direitos fundamentais da pessoa humana, nomeadamente, o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade*, manifestamente os três Grupos do PPE, da S&D e da ALDE situaram as suas opções de resposta em Totalmente de acordo (1) e De acordo (2), com um total de nove Eurodeputados (81.8%). Contudo, a opção de resposta com maior frequência foi Totalmente de acordo (1), com um total de seis participantes (54.5%), distribuídos pelos Grupos do PPE (quatro participantes), da S&D (um participante) e da ALDE (um participante). A segunda opção de resposta foi De acordo (2), com três participantes (27.2%), um participante por cada Grupo do PPE, da S&D e da ALDE. O participante do Grupo da GUE/ NGL indicou estar totalmente em desacordo e um participante da S&D indicou a resposta neutra.

Anexo XIV. Análise dos Resultados da Afirmação 4.

4) A União Europeia desempenha um papel crucial como agente de promoção, regulação e controlo das migrações no seu espaço comum.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	2	1	2	0	0	5
S&D	0	2	0	1	0	3
ALDE	1	0	1	0	0	2
GUE/NGL	0	0	0	0	1	1
Total	3	3	3	1	1	11

Quanto à afirmação 4) *a UE desempenha um papel crucial como agente de promoção, regulação e controlo das migrações no seu espaço comum,* as opiniões divergiram dentro dos Grupos Parlamentares. O mesmo aconteceu quanto ao nível de concordância, tendo as opções Totalmente de acordo (1), De acordo (2) e Nem concordo, nem discordo (3), três respostas; Em desacordo (4) uma resposta; e Totalmente em desacordo (5) uma resposta, uma vez mais do participante do Grupo da GUE/NGL. Parece pertinente destacar a posição neutral de três participantes, dois do PPE e um da ALDE.

Anexo XV. Análise dos Resultados da Afirmação 5.

5) A União Europeia tem suficiente liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	0	1	3	1	0	5
S&D	0	1	0	2	0	3
ALDE	0	1	0	1	0	2
GUE/NGL	0	0	0	0	1	1
Total	0	3	3	4	1	11

Perante a afirmação 5) *a UE tem suficiente liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros,* a opção de resposta com maior expressividade foi Em desacordo (4), quatro participantes (36.3%), um do PPE, dois da S&D e um da ALDE. A opção De acordo (2) obteve três respostas, uma de cada participante dos Grupos do PPE, da S&D e da ALDE. A opção Nem concordo, nem discordo (3) obteve três respostas, todos do Grupo do PPE. Quanto à opção Totalmente em desacordo (5) obteve uma resposta, do participante do Grupo da GUE/NGL. Cabe destacar que nenhum dos Eurodeputados assinalou a resposta Totalmente de acordo (1).

Anexo XVI. Análise dos Resultados da Afirmação 6.

6) A União Europeia tem obrigações morais para com os cidadãos de países terceiros.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	3	0	1	0	5
S&D	1	2	0	0	0	3
ALDE	1	0	0	1	0	2
GUE/NGL	0	0	1	0	0	1
Total	3	5	1	2	0	11

Para a afirmação 6) *a UE tem obrigações morais para com os cidadãos de países terceiros,* a opinião da maioria ficou registada pela opção de resposta De acordo (2), cinco participantes (45.4%), três representavam o Grupo do PPE e dois o da S&D. A opção Totalmente de acordo (1) obteve três respostas, cada uma de diferentes participantes dos Grupos do PPE, da S&D e da ALDE. Quanto à opção Em desacordo (4) obteve duas respostas que corresponde a um participante do Grupo do PPE e um da ALDE. A esta afirmação o participante do Grupo da GUE/NGL optou pela resposta neutral, não tendo a opção Totalmente em desacordo (5) obtido nenhuma resposta.

Anexo XVII. Análise dos Resultados da Afirmação 7.

7) Os Estados-membros desempenham um papel crucial como agentes de promoção, regulação e controlo das migrações.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	2	3	0	0	0	5
S&D	2	1	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	0	1	0	0	0	1
Total	5	6	0	0	0	11

Quanto à afirmação 7) *os Estados-membros desempenham um papel crucial como agentes de promoção, regulação e controlo das migrações,* as opiniões dividiram-se entre De acordo (2), com 6 respostas, o que representa 54.5% e Totalmente de acordo (1), com 5 respostas, o que representou 45.5% entre os Grupos Parlamentares participantes.

Anexo XVIII. Análise dos Resultados da Afirmação 8.

8) Os Estados-membros tem total liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	0	1	1	3	0	5
S&D	1	0	1	1	0	3
ALDE	0	2	0	0	0	2
GUE/NGL	0	0	0	1	0	1
Total	1	3	2	5	0	11

No que diz respeito à afirmação 8) *os Estados-membros tem total liberdade para decidir e determinar quais os critérios de admissão em relação a cidadãos de países terceiros,* as opiniões divergiram entre as diferentes opções, tendo a opção de resposta Em desacordo (4) obtido a maioria, com 5 respostas, distribuídas entre os três Grupos Parlamentares: três participantes do PPE, um da a S&D e um da GUE/NGL. A opção De acordo (2), com três respostas, uma do PPE e duas da ALDE. Quanto à opção neutra obteve duas respostas, uma do PPE e uma da S&D. Finalmente, nenhum dos participantes respondeu à opção Totalmente em desacordo (5).

Anexo XIX. Análise dos Resultados da Afirmação 9.

9) Os Estados-membros apenas têm obrigações morais para com aqueles que estão dentro da sua comunidade política.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	0	0	0	2	3	5
S&D	0	0	0	1	2	3
ALDE	0	0	1	1	0	2
GUE/NGL	0	1	0	0	0	1
Total	0	1	1	4	5	11

Perante a afirmação 9) *os Estados-membros apenas têm obrigações morais para com aqueles que estão dentro da sua comunidade política*, nove dos participantes discordaram, o que representou 81.8%. A maioria posicionou-se na opção Totalmente em desacordo (5), com cinco respostas, três do Grupo do PPE e duas da S&D. A seguinte opção foi Em desacordo (4), com quatro respostas dos Grupos Parlamentares: do PPE dois participantes; da S&D um participante; e da ALDE um participante. Um dos participantes da ALDE respondeu de forma neutra e o participante da GUE/NGL assinalou a opção De acordo (2).

Anexo XX. Análise dos Resultados da Afirmação 10.

10) A estrutura do contrato Europeu limita a soberania política dos Estados-membros em relação à política de migração.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	0	0	2	3	0	5
S&D	0	0	2	1	0	3
ALDE	0	0	0	2	0	2
GUE/NGL	0	1	0	0	0	1
Total	0	1	4	6	0	11

Diante da afirmação 10) *a estrutura do contrato Europeu limita a soberania política dos Estados-membros em relação à política de migração* seis Eurodeputados optaram pela resposta Em desacordo (4), o que representou 54.5%, com três participantes do Grupo do PPE, um participante da S&D e dois participantes da ALDE. Contudo, quatro dos participantes responderam a opção Nem concordo, nem discordo (3), dois do Grupo do PPE e dois da S&D. O participante do Grupo da GUE/NGL assinalou estar De acordo (2) com a afirmação.

Anexo XXI. Análise dos Resultados da Afirmação 11.

11) A liberdade de circulação é um dos pilares de sustentação ético-política do contrato europeu.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	3	2	0	0	0	5
S&D	3	0	0	0	0	3
ALDE	2	0	0	0	0	2
GUE/NGL	0	0	0	0	1	1
Total	8	2	0	0	1	11

No que concerne à afirmação 11) *a liberdade de circulação é um dos pilares de sustentação ético-política do contrato europeu,* oito Eurodeputados optaram por responder Totalmente de acordo (1), o que representa 72.7%, com três participantes do Grupo do PPE, três participantes da S&D e dois participantes da ALDE. A opção de resposta De acordo (2) obteve duas respostas do Grupo do PPE e a opção Totalmente em desacordo (5) obteve uma resposta do participante do Grupo da GUE/NGL.

Anexo XXII. Análise dos Resultados da Afirmação 12.

12) Os cidadãos de países terceiros têm a mesma igualdade moral que os demais cidadãos europeus.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	2	1	1	1	0	5
S&D	2	1	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	0	1	0	0	0	1
Total	5	4	1	1	0	11

No que diz respeito à afirmação 12) *os cidadãos de países terceiros têm a mesma igualdade moral que os demais cidadãos europeus*, cinco Eurodeputados responderam Totalmente de acordo (1), com dois participantes do Grupo do PPE, dois da S&D e um da ALDE. A opção de resposta De acordo (2) foi assinalada por quatro dos participantes, um de cada Grupo Parlamentar. Ou seja, no conjunto nove dos participantes mostraram concordância com a afirmação. Contudo, o Grupo do PPE foi o mais diverso nas opções de resposta, entre Totalmente de acordo (1) e Em desacordo (4).

Anexo XXIII. Análise dos Resultados da Afirmação 13.

13) Os Estados-membros têm obrigação moral de respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos de países terceiros.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	3	0	1	1	0	5
S&D	2	1	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	1	0	0	0	0	1
Total	7	2	1	1	0	11

Quanto à afirmação 13) *os Estados-membros têm obrigação moral de respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos de países terceiros*, sete dos Eurodeputados optaram pela resposta Totalmente de acordo (1), o que representou 63.6%, três dos quais são do Grupo do PPE, dois da S&D, um da ALDE e um da GUE/NGL. A opção De acordo (2) teve duas respostas, uma de um participante do Grupo da S&D e outra de um participante da ALDE. Um participante do Grupo do PPE respondeu Nem concordo, nem discordo (3) e outro Em desacordo (4).

Anexo XXIV. Análise dos Resultados da Afirmação 14.

14) A liberdade de circulação é um direito fundamental, que todos os indivíduos partilham.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	2	1	1	0	5
S&D	2	1	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	0	0	0	0	1	1
Total	4	4	1	1	1	11

No que concerne à afirmação 14) *a liberdade de circulação é um direito fundamental, que todos os indivíduos partilham,* as opiniões ficaram em igual circunstância para Totalmente de acordo (1) e De acordo (2), com 4 participantes cada, o que representou uma concordância à afirmação de 72.7%. À opção de resposta de Totalmente de acordo (1), respondeu um participante do Grupo do PPE, dois da S&D e um da ALDE. Já à opção de resposta De acordo (2), responderam dois participantes do Grupo do PPE, um da S&D e um da ALDE. Para as demais opções de resposta Nem concordo, nem discordo (3) respondeu um participante do PPE, Em desacordo (4) um participante do PPE e Totalmente em desacordo (5) um participante de GUE/NGL.

Anexo XXV. Análise dos Resultados da Afirmação 15.

15) A igualdade como direito fundamental tem a função de preencher uma das condições de validade do contrato, a eliminação de qualquer assimetria.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	2	2	1	0	0	5
S&D	1	2	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	1	0	0	0	0	1
Total	5	5	1	0	0	11

Perante a afirmação 15) *a igualdade como direito fundamental tem a função de preencher uma das condições de validade do contrato, a eliminação de qualquer assimetria*, a opção de Totalmente de acordo (1) e De acordo (2), obtiveram cinco respostas cada uma, o que significou uma concordância à afirmação de 90.9%. Quanto à opção Totalmente de acordo (1), todos os Grupos Parlamentares ficaram representados, responderam dois participantes do PPE, um da S&D, um da ALDE e um da GUE/NGL. Já à opção de De acordo (2) responderam dois participantes do PPE, dois da S&D e um da ALDE. Apenas um dos participantes respondeu de forma neutral, do Grupo do PPE.

Anexo XXVI. Análise dos Resultados da Afirmação 16.

16) Os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade receptora.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	3	1	0	0	5
S&D	2	1	0	0	0	3
ALDE	0	2	0	0	0	2
GUE/NGL	1	0	0	0	0	1
Total	4	6	1	0	0	11

Quanto à afirmação 16) *os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade recetora*, a opção de resposta com maior participação foi a De acordo (2), com 6 Eurodeputados, distribuídos pelos Grupos Parlamentares do PPE com três participantes, da S&D com um e da ALDE com dois. À opção de resposta De acordo (2) responderam três participantes do Grupo do PPE, um da S&D e dois da ALDE. Já à opção Nem concordo, nem discordo (3), obteve uma resposta de um participante do PPE.

Anexo XXVII. Análise dos Resultados da Afirmação 17.

17) Os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade de origem.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	4	0	0	0	5
S&D	1	0	1	1	0	3
ALDE	0	2	0	0	0	2
GUE/NGL	1	0	0	0	0	1
Total	3	6	1	1	0	11

No que concerne à afirmação 17) *os migrantes contribuem para o desenvolvimento da sociedade de origem,* a opção de resposta com maior expressividade foi De acordo (2), com seis participantes, quatro do Grupo do PPE e dois da ALDE. Quanto à opção Totalmente de acordo (1) obteve três respostas, um participante do PPE, um da S&D e um da GUE/NGL. A esta afirmação o Grupo da S&D distribuiu as suas opções por Totalmente de acordo (1), Nem concordo, nem discordo (3) e Em desacordo (4), com cada um dos participantes.

Anexo XXVIII. Análise dos Resultados da Afirmação 18.

18) Os migrantes contribuem mais para o sistema contributivo que usufruem de benefícios sociais.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	0	1	2	0	2	5
S&D	0	0	2	1	0	3
ALDE	0	1	1	0	0	2
GUE/NGL	1	0	0	0	0	1
Total	1	2	5	1	2	11

No que diz respeito à afirmação 18) *os migrantes contribuem mais para o sistema contributivo que usufruem de benefícios sociais*, a opção neutral, Nem concordo, nem discordo (3) foi a que teve maior representatividade, com dois participantes do Grupo do PPE, dois da S&D e um da ALDE. A opção De acordo (2) obteve duas respostas, uma do PPE e outra da ALDE. Apenas o participante do Grupo da GUE/NGL optou por responder Totalmente de acordo (1) e dois participantes do PPE responderam Totalmente em desacordo (5).

Anexo XXIX. Análise dos Resultados da Afirmação 19.

19) Os princípios de justiça devem ser aplicados apenas aos indivíduos que estão dentro da mesma comunidade política.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	0	1	0	2	2	5
S&D	0	0	0	1	2	3
ALDE	0	0	0	1	1	2
GUE/NGL	0	0	0	0	1	1
Total	0	1	0	4	6	11

Para a afirmação 19) *os princípios de justiça devem ser aplicados apenas aos indivíduos que estão dentro da mesma comunidade política*, as opções de resposta situaram-se, maioritariamente, em desacordo, o que representa 90.9%. A opção que recebeu o maior número de respostas foi Totalmente em desacordo (5), com seis participantes, dois do Grupo do PPE, dois da S&D, um da ALDE e um da GUE/NGL. A opção Em desacordo (4), obteve 4 respostas, com quatro participantes, dois do Grupo do PPE, um da S&D e um da ALDE. Um dos participantes do Grupo do PPE respondeu De acordo (2).

Anexo XXX. Análise dos Resultados da Afirmação 20.

20) A União Europeia tem obrigação moral de admitir migrantes como resposta às injustiças globais.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	0	2	1	1	5
S&D	1	1	0	1	0	3
ALDE	0	2	0	0	0	2
GUE/NGL	1	0	0	0	0	1
Total	3	3	2	2	1	11

Perante a afirmação 20) *a UE tem obrigação moral de admitir migrantes como resposta às injustiças globais*, todas as opções obtiveram respostas. A opção Totalmente de acordo (1), obteve três respostas, uma do Grupo do PPE, uma da S&D e uma da GUE/NGL. Para a opção De acordo (2), responderam três participantes, um do Grupo da S&D e dois da ALDE. A opção Nem concordo, nem discordo (3), obteve duas respostas, de dois participantes do PPE. Para a opção Em desacordo (4), responderam dois participantes, um do PPE e um da S&D. A opção Totalmente em desacordo (5), obteve uma resposta de um participante do PPE.

Anexo XXXI. Análise dos Resultados da Afirmação 21.

Análise dos Resultados da Afirmação 9.

21) Os princípios indivisíveis e universais da dignidade da pessoa humana — direitos, liberdades e igualdade — têm por base os princípios democráticos.

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	3	2	0	0	0	5
S&D	1	2	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	0	0	0	1	0	1
Total	5	5	0	1	0	11

No que concerne à afirmação 21) *os princípios indivisíveis e universais da dignidade da pessoa humana — direitos, liberdades e igualdade — têm por base os princípios democráticos,* as opções com maior expressividade situaram-se em Totalmente de acordo (1) e De acordo (2), com cinco respostas cada. A opção Totalmente de acordo (1), obteve a participação de três Eurodeputados do Grupo do PPE, um da S&D e um da ALDE, enquanto a opção De acordo (2), obteve a participação de dois Eurodeputados do PPE, dois da S&D e um da ALDE. Apenas o participante do Grupo da GUE/NGL optou pela resposta Em desacordo (4).

Anexo XXXII. Análise dos Resultados da Afirmação 22.

22) As restrições à livre circulação de cidadãos de países terceiros são incompatíveis com os direitos fundamentais da democracia (onde se inclui a liberdade e a igualdade moral de todas as pessoas humanas).

Grupo Político	1) Totalmente de acordo	2) De acordo	3) Nem concordo, nem discordo	4) Em desacordo	5) Totalmente em desacordo	Total
PPE	1	0	2	1	1	5
S&D	1	2	0	0	0	3
ALDE	1	1	0	0	0	2
GUE/NGL	0	0	0	0	1	1
Total	3	3	2	1	2	11

Para a afirmação 22) *as restrições à livre circulação de cidadãos de países terceiros são incompatíveis com os direitos fundamentais da democracia (onde se inclui a liberdade e a igualdade moral de todas as pessoas humanas)*, as opções de resposta ficaram dispersas pelas diferentes opções. A opção Totalmente de acordo (1) obteve três respostas, uma do Grupo do PPE, uma da S&D e uma da ALDE. A opção De acordo (2) obteve três respostas, duas de participantes do Grupo da S&D e uma da ALDE. Do Grupo do PPE dois dos participantes optaram pela resposta Nem concordo, nem discordo (3). A opção Em desacordo (4) obteve uma resposta de um participante do PPE. A opção Totalmente em desacordo (5), obteve duas respostas, uma de um participante do PPE e outra do participante da GUE/NGL.

Anexo XXXIII. Análise dos Resultados da Afirmação 23.

23) qual é a análise que realiza das atuais políticas migratórias da União Europeia, face às migrações económicas e às migrações forçadas, e que peso têm estas na definição de futuras políticas?

As respostas individuais (identificadas com a letra Q), por nacionalidade (identificadas pela letra E, para os Eurodeputados espanhóis, pela letra P, para os Eurodeputados portugueses, e numeradas sequencialmente) e Grupo Parlamentar.

Eurodeputados Espanhóis	
PPE (QE.1)	Se trata de una política cuestionable y muy limitada por la crisis actual.
PPE (QE.2)	Se debe admitir a los refugiados políticos y sólo a los emigrantes económicos que sean necesarios.
PPE (QE.3)	Desde los años 90, la Unión Europea ha avanzado de manera sustancial en el área de Justicia y Asuntos de Interior y, por consecuencia, en la política migratoria comunitaria. Si bien observamos ciertas asimetrías y son necesarios nuevos impulsos para seguir avanzando en esta política, hemos de ser conscientes de que, ante los últimos acontecimientos sobrevenidos en la Unión, las instituciones comunitarias han podido llevar a cabo avances importantes hacia una mayor armonización.
S&D (QE.4)	Las actuales políticas migratorias son insuficientes para acometer las necesidades actuales de los migrantes, algunos países como España quieren cambiar esto pero no se si sera posible conseguir mayoría al respecto. Ademas es denigrante el tratamiento del tema que están haciendo los nuevos gobernantes italianos y otros países de la UE.
S&D (QE.5)	Las políticas migratorias en Europa las imponen lamentablemente los Estados
ALDE (QE.6)	Los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea deben romper el círculo vicioso en el que se encuentran y empezar a pensar en crear vías legales de entrada de inmigrantes. En estos momentos no se puede hablar de crisis inmigratoria, pues las cifras reales de llegadas han bajado, sino de "crisis de gestión" debida a la falta de asunción de responsabilidades de los Estados miembros. Es cierto que no se puede cargar a Grecia, España e Italia con todo el peso de lo que es común, pero también que no se puede forzar a jugarse la vida a aquellos que huyen de la guerra o el hambre. Está demostrado científicamente que la inmigración crea flujos económicos positivos y eso es lo que debemos perseguir. La UE tiene que luchar contra la insensibilización de la mirada de aquellos que ya se han acostumbrado a ver las imágenes terribles de los migrantes a la deriva en el Mediterráneo.
Eurodeputados Portugueses	
PPE (QP.1)	Tem de haver maior cooperação, coordenação e união ao nível das políticas que são adoptadas no seio da UE.
PPE (QP.2)	A actual redução do número de pedidos de asilo não significa que a questão da pressão sobre as fronteiras externas da União Europeia esteja resolvida. A União

	Europeia precisa de uma política migratória coerente e articulada e vontade política para rever os Acordos de Dublin para que possa, por um lado, responder aos pedidos de maior cooperação dos países do Mediterrâneo e, por outro lado, fazer frente à recusa da parte de alguns Estados, como a Hungria, em aceitar as cotas previamente definidas pela União.
S&D (QP.3)	Tema central e com grande grau de divergência interna na abordagem
ALDE (QP.4)	A incapacidade de os Estados-Membros acordarem na definição de uma política comum de migrações está a dividir a Europa e os europeus e, no limite, ameaça os alicerces democráticos e humanitários da própria UE. A Europa não tem capacidade para absorver toda a pobreza de África nem todos os refugiados das guerras que aí se desenrolam, mas tem o dever ético e político de combater a pobreza em África, promover o desenvolvimento e o progresso económico. Muita da pobreza de África é contrapartida da prosperidade europeia e vice-versa.
GUE/NGL (QP.5)	desumanidade.