

• U C •

FEUC

FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mestrado em Relações Internacionais com foco em Estudos Europeus

Orientador Doutor Daniel Pineu

Mestranda Cláudia Regina da Silva dos Santos

# Políticas migratórias na UE pós-Lisboa: ferramenta de segurança ou ideologia?

Volume 1

Nota

Data



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Para todos aqueles que me apoiaram.  
Obrigado por seus esforços e paciência.  
Sinceramente a autora.

## NOTA DE AGRADECIMENTO

Agradeço a força por trás da criação do que vemos como vida.

A esta instituição e seus empregados por sua dedicação ao conhecimento, a educação e a ciência.

Ao meu orientador neste trabalho o Phd. Daniel Pineu, por todo o seu tempo disponibilizado para realização deste.

A minha família por todo o amor, apoio e compreensão que já me foram concedidos.

E finalmente agradeço a todos aqueles que tenham em qualquer capacidade ajudado no desenvolvimento deste trabalho, onde quer que vocês estejam obrigado.

Nada na vida deve ser temido apenas compreendido.  
Agora é hora de compreender mais para temer menos.

Marie Curie

## **Resumo**

Essa tese analisa o papel da Comissão Europeia como um ator da UE, capaz de influenciar as manifestações normativas ao partilhar as definições discursivas que cria. Ela é assim, uma tese construtivista olhando para mais que o simples uso do poder realista ou a lógica do *spillover* (neo)funcionalista. Isto fica claro face a situações de “crise”, onde existe um discurso de justificativa das ações tomadas aplicado por certos atores onde estes tentam aliar-se a certas normas comunitárias/internacionais ou a certos fatos empíricos. Focada no discurso como o uso da língua como uma forma concreta de interação comunicativa, a tese foca-se em questões de imigração de nacionais de estados terceiros na UE, investiga documentos específicos. Estes envolvem normas da UE sobre a imigração em diversos níveis, as comunicações e as propostas não vinculativas por esta produzidas dentro da estrutura institucional e social específica da UE. Quer-se com esta análise capturar a influência específica da realidade empírica na formação dos discursos da Comissão e, ao mesmo tempo, demonstrar como esta prática discursiva afeta o consenso, e a prática normativa dos outros atores membros da UE. Assim apesar das condições empíricas e das forças discursivas atribuídas a agentes específicos, busca-se mostrar como as características dos atores e da estrutura criam um contexto institucional predisposto, mas não completamente determinado, a elevar um tipo de argumento discursivo à primazia normativa face à audiência e as condições empíricas. Tal análise é imperativa para se compreender e agir para a obtenção de resultados específicos nas questões migratórias, especialmente aquelas que tratam de pessoas de culturas tidas como não-europeias. Espera-se que aqueles que leiam este trabalho o terminem

sendo capazes de determinar o que eles desejam quanto a migração na UE, questionando a utilização instrumentalizada dos dados e ideologias “boas” e “ruins”, basicamente busca-se incitar, na audiência, um debate consciente e saudável apoiado tanto nos dados como nas ideologias.

**Palavras-chave:** Comissão, normativo, discurso, empírico e imigração.

## **Abstract**

This thesis analyses the European Commission as an actor in the EU that influences normative manifestations sharing the discursive concepts that it creates. It is thus constructivist, looking beyond the simple use of realist power or functionalist spillover logic. Such logic becomes clear in a “crisis”, where discourse is used to justify actions taken by certain actors where these actors try to ally their speech with specific norms or empirical facts. Focused on language use in discourse as a concrete form of communicative interaction, it focuses on questions about third-country immigration in the EU. My work will focus on the following documents involving immigration management norms in several levels, such as European Commission’s communications, directives on migration, authorities speeches and norms propositions all within the EU’s social-institutional structure. This work seeks to capture the specific influence of empirical reality in the formation of the EC’s discourses and, at the same time, to demonstrate how this discursive practice affects the consensus and normative practices of other members and actors. Thus, despite the empirical conditions and the attributed discursive forces of specific actors, I wish to demonstrate how characteristics of both actor and structure develop a disposition within the institutional structure that leads to the prominence of specific narratives in the norm in face of the audience and empirical conditions given. Such analysis is imperative to comprehend and act towards obtaining more specific results regarding migration issues, specifically those that deal with people from different cultures (non-european). The main purpose of this thesis is for those who finish it to be able to determine what they want on the migration front, while questioning the given data

and ideologies be those considered “good” or “bad”, therefore it seeks to incite a healthy debate supported by data as well as political preconceptions.

**Key-words:** Commission, norms, discourse, empirical and third-country immigration.



## **Lista de Acrónimos**

Comissão Europeia - CE

Comunidade Econômica Europeia - CEE

Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA

Jornal Oficial - JO

*International Migration Organization* - IMO

*Islamic state of Iraque and Syria* - ISIS

Organização das Nações Unidas - ONU

Relações Internacionais - RI

União Europeia – UE

*United Nations Department of Economic and Social Affairs* - UNDESA

## **Lista de Tabelas**

01. Tratados da UE: Caducados
02. Tratados da UE: em vigor
03. Áreas das políticas da CE: Diretório geral de migração e assuntos internos
04. As principais diretivas regentes da migração na UE

## **Lista de Quadros**

01. Quadro 01: Hierarquia legal da UE

## **Lista de Figuras**

01. Mapa da UE: Maastricht – 1992
02. Mapa da UE 2: O alargamento de 1995
03. Mapa da UE 3: O grande alargamento de 2004
04. Mapa da UE 4: Adições de 2007 Lisboa
05. Mapa da UE 5: A entrada croata
06. Mapa da UE 6: O território da UE em 2014

## Índice

Resumo .....	v
Abstract.....	vii
Lista de Acrónimos .....	ix
Lista de Tabelas .....	x
Lista de Quadros .....	xi
Lista de Figuras.....	xii
Introdução: migração, metodologia e multiplicidade.....	1
1. Definições dos termos técnicos empíricos e teóricos.....	18
1.1. Migração: terminologias amplas e específicas.....	18
1.2. População, Estados, Agentes e Zonas .....	24
2. Políticas migratórias da UE: contextualização estatística .....	30
2.1. Demografia da UE: dados estatísticos e noções gerais, de 1993 à 2004 .....	30
2.2. Contextualização estatística da última década: população, cidadão e imigrante não-europeu .....	41
3. Políticas migratórias da UE: contextualização teórica.....	48
3.1. A percepção Construtivista: uma análise co-constitutiva da migração europeia.....	48
3.2. O processo de securitização política pela escola de Copenhaga .....	56
4. Leis migratórias na UE: .....	61
4.1. Tratados base e disposições gerais.....	62
4.2. Diretivas regentes da migração da UE pré e pós Lisboa .....	77
5. O ato discursivo e a audiência: A Comissão e sua narrativa.....	86
5.1. O discurso da Comissão e a resiliência normativa .....	90
6. As duas hipóteses: primazia empírica ou discursiva? .....	105
Considerações finais .....	114
Referências Bibliográficas:.....	118



## **Introdução: migração, metodologia e multiplicidade**

A migração é uma faceta essencial do atual discurso político (Odmalm, 2005; e Ozcurumez e Schmidtke, 2008), do desenvolvimento económico (Borjas, 2014; Ouali *et al.*, 1999; e Raht, 2000) e da criação de conhecimento (Baláz e Williams, 2008; e McAusland e Kuhn, 2011). Isto fica claro nas descrições da *International Migration Organization* (IMO) e da *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA): "*International migration is a growing phenomenon, both in scope and in complexity, affecting almost all countries in the world.*" (2012, 3). Esta situação, e sua análise, são particularmente prolíficas quando se observa a UE, suas reações e a base de conhecimento disponível sobre os fluxos da dinâmica populacional dentro de seu expansivo território, composto por uma multiplicidade de camadas, nas quais o Estado não é o único ator, porém "como objetos de pesquisa, estados-nação provêm efetivos contextos de análise comparativa nos quais se pode avaliar o significado de diferenças e similaridades no processo de migração e os efeitos oriundos da mesma" (Dewind e Portes, 2007, 21). Este trabalho busca assim contribuir para as áreas de conhecimento que estudam a migração, ao usar e apresentar a UE como um "medidor" ou "termômetro" das tendências e capacidades de ação normativa efetiva de sistemas de governança regional sobre a política de seus estados-membros. O objetivo principal deste trabalho é compreender como as dinâmicas políticas na UE fazem uso das condições e dados empíricos da migração para fomentar normas quanto à imigração de nacionais de estados terceiros.

Seja a emigração ou a imigração, ambas possuem um impacto real e significativo sobre as sociedades nas quais ocorrem (Dewind e Portes, 2007; Borjas, 2014; e

Odmalm, 2005). A região da UE em particular já passou por ambos os fenômenos de uma forma intensa e concentrada em determinados momentos de sua história, mas é desde a criação da UE que melhor se pode explorar os distintos efeitos destes fenômenos na política regional e no direito internacional. Como lembram Levitt e Glick Schiller (2004) e Steven Vertovec (2004a), busca-se aqui destacar que a migração e sua regulação não são meramente assuntos de Estado. Numa exploração internacional deste assunto lida-se com variados níveis de, e diversos contextos nacionais para, as ações políticas migratórias. As expectativas da comunidade internacional, das organizações transnacionais, das comunidades epistêmicas<sup>1</sup>, das organizações religiosas, das empresas e outros atores da cena internacional em muito pesam nas decisões de governança pertinentes a movimentação de pessoas num sentido amplo.

Isto se observa especialmente nos últimos anos, em que os efeitos diretos e indiretos das migrações sobre as populações locais vêm sendo explorados. Fatores como o *brain drain* durante os períodos de emigração, e sua força oposta (o *brain gain*) durante os períodos de grande imigração, não eram tidos em conta antes de 1950-1960, quando o termo começou a ser utilizado para a formulação e análise das políticas migratórias face à saída de cientistas e técnicos para o Canadá e os Estados Unidos (Gibson e McKenzie, 2011). Fatores de natureza não econômicos, como a capacidade de assimilação ou integração dos imigrantes pelo país de destino, a língua, a religião, a igualdade dos gêneros, as liberdades pessoais, a presença de redes de apoio a imigração e outros, não eram concebidos e explorados nas primeiras

---

<sup>1</sup> Comunidades epistêmicas são fontes de informação e conselho (Haas, 1992). Elas são um veículo para a criação e comunicação de métodos e teorias coletivas (Adler e Haas, 1992). Exemplo: *TED*,



análises da literatura (Bade, 2003; Spencer, 2001) como o são hoje.

Tal realidade torna-se ainda mais visível e real com os avanços trazidos pelas tecnologias de transporte e telecomunicações. Estes desenvolvimentos, especialmente em áreas com largo acesso como a UE, vêm transformando de maneira quantitativa e qualitativa o caráter do migrante, tornando-o mais transnacional (Levitt e Glick Schiller, 2004; Ward e Oudehoven, 2013; Vertovec, 2004a e 2004b). Esta dinâmica de formação de redes e comunidades mais intensa, que ocorre entre as fronteiras nacionais e não poderia ter existido previamente (Dewind e Portes, 2007: 10-11), é um processo muito vivo dentro da UE. De fato, na UE não é incomum que se cruze a fronteira quando se vai de casa para o trabalho, os comboios tem linhas internacionais diárias, as instituições e empresas com sedes em somente um estado-membro operam em toda a UE, e não é incomum que estágios e novas vagas de emprego sejam disponibilizadas para fora do país de origem onde um nacional de outro membro da UE possa também competir pela vaga. Claro exemplo disto é a própria UE e seus órgãos onde os nacionais de estados membros podem competir por uma vaga de trabalho.

Tais mudanças de percepção e ação são recentes, e não se pode negar o peso que a situação econômica possui sobre o deslocamento de pessoas, ainda mais em tempos passados. Por exemplo reversão portuguesa exposta por Matias por exemplo, de emigração nos anos sessenta para imigração nos anos noventa, começou nos anos setenta com a ascensão do status económico da UE e o crescimento de seu mercado interno (Schappo, 2011, 156). Esta ascensão econômica apontava, igualmente, o

resultado de uma complexa interação política do período pós guerra na UE (Quadros, 2013; Bade, 2003).

Existem, assim, várias razões pelas quais pessoas migram (Matias, 2014; Faist, 2012 e Zetter, 2007), dentro ou fora dos limites de suas cidades, regiões, países e continentes. Estas razões/fatores podem e são analisados de muitas maneiras por uma grande quantidade de acadêmicos de variadas áreas do conhecimento<sup>2</sup>. Acordo sobre como estes fatores afetam ou provocam migrações é raro, já que eles possuem certo nível de subjetividade, sobretudo na interpretação a nível pessoal por parte dos migrantes.

Estes fatores em si são amplamente reconhecidos, apesar da dificuldade de avaliação de seu peso sobre a decisão de migrar. Estes são comumente conhecidos como os *push and pull factors* que se fazem presentes nos processos migratórios em ambos os países, tanto o de destino como o de origem, de forma simultânea (Walker, 2010) e (Jansen, 1970). Ou seja, o país de origem pode ter ótimas condições econômicas mas uma terrível situação política quanto aos direitos da mulher, enquanto o país de destino tem uma economia estável e uma sociedade igualitária. Existem variadas razões por trás do ímpeto migratório, mas as que são comumente aceitas podem ser divididas em grupos:

a) desastres naturais, quando doença ou condições do climáticas e temporais levam a migração (McLeman e Smit, 2006; Reuveny, 2007; e Laczko, 2010);

---

<sup>2</sup> Em economia têm-se: Paul Coiller (2013) e Ian Goldin *et al.* (2013). Em geografia vê-se: Lewis (1982) e King (2011) em teologia veja: Daniel G. Groody (2008). Para um estado da arte da interdisciplinaridade dos estudos migratórios veja Brettel e Hollifield (2008).

b) desastres feitos pelo homem, neste caso guerras e outras ações discriminatórias violentas (Castles, 2003; e Richmond, 1993);

c) disparidades económicas, a percepção ou existência de dificuldades no mercado de trabalho. Como a possível exclusão de aposentados e crianças (Shelton, 2008: 648; e Borjas, 2014);

d) capacidade de locomoção, habilidade e acesso a meios de transporte e como estes são vistos (Vertovec, 2004b; e Massey *et al.*, 1993);

e finalmente f) Condições sociais, os valores e interpretações da comunidade original sobre a mudança pretendida (Breakwell e Timotijevic, 2000; Ward e Oudenhoven, 2013; e Scuzzarello, 2012).

*Assim, estes push and pull factors "[...] include factors as diverse as international patterns of demand for and supply of labour; the relative cheapness of international transport; the advent of systems of electronic communication; and the emergence of transnational family networks"* (IMO e UNDESA, 2012, 3), entre outros fatores diretamente associados com as condições e percepções destas formas de mobilidade.

Assim, a história nos mostra que os padrões e contextos da migração estão constantemente mudando (Matias, 2014: 9), mesmo que seus fatores motivadores não o façam. De fato, como a mudança da própria migração e seus movimentos verifica-se alterações normativas nas leis e nas práticas sob as quais esta opera (Geddes 2003; Mamlström, 2013; e Agência de Direitos Humanos da UE e Conselho da Europa, 2014). Atualmente, com maior mobilidade e mais consciência das diferenças nacionais, as pessoas que desejam se mudar têm maior chance de fazê-lo

(Hatton, 2001: 12). Assim o foco da migração mudou da essencialmente laboral sul-norte para uma rede mais complexa de fluxo de pessoas (Sutcliffe, 2001: 73), que migram tanto para consumir produtos e vender talentos como para conseguir trabalho.

Desta forma, a boa administração dos fluxos migratórios não é centrada somente no mercado de trabalho (Matias, 2014, 10). De fato os fluxos de migração crescem em complexidade e sua intrincada relação direta com o desenvolvimento vem sendo cada vez mais profundamente explorada na literatura (IMO e UNDESA, 2012 e Sutcliffe, 2001), tanto a especializada, como a técnica e a de “senso comum”<sup>3</sup>. Dinâmicas populacionais são assim importantes para o futuro da UE e para migração, especialmente no que tange a migração não-européia<sup>4</sup>, sendo sua análise essencial ao desenvolvimento regional (Vertovec, 2011; Shelton, 2008; e Somek, 2014).

O objetivo principal aqui é compreender o efeito das leis de migração da UE sobre a situação dos imigrantes de terceiros estados, após a adoção da Convenção Schengen. Busca-se compreender as mudanças ocorridas especialmente após 2007 e a adoção do tratado de Lisboa, não só pelo tratado em si, mas também pela situação conjuntural político-social nesta região e durante este período. De fato, de 1999-2016 observa-se a ascensão dos assuntos migratórios na UE, de um patamar subordinado às disposições econômicas para uma área independente mas correlata. Considere-se as condições atreladas à imigração legal de nacionais de estados terceiros para a UE, e pode-se perceber esta correlação, pois os indivíduos só podem dar entrada se

---

<sup>3</sup> “Senso comum” aqui trata do conhecimento popular, daquilo que “todo mundo sabe”.

<sup>4</sup> Destaca-se a migração não europeia pela crença política e de senso comum de que indivíduos de fora da UE podem causar maiores alterações ao sistema social e político estabelecido.

tiverem como se sustentar, com trabalho ou economias próprias, e possuírem seguro saúde privado.

Para obter esta melhor compreensão dos processos de mudança das leis migratórias da UE, deve-se entender a dinâmica desta com os Estados-membros. Estados estes que possuem em si discrepâncias e desavenças mesmo com acordos e esforços de cooperação a serem tidos em conta antes da formulação final e oficial sobre cada política tanto própria como da UE. São estas desavenças que levam a criação de dilemas entre os quais salienta-se: o da soberania versus a supranacionalidade (Heathcote, 1966; e Somek, 2014), o da abertura versus o fechamento das fronteiras (Geddes, 2003; Bean *et al.*, 1989; e Carens, 1987), o da integração versus o multiculturalismo (Wise e Velayutham, 2009; e Maxwell, 2010) e outros que delimitam as forças que se encontram e colidem para definir o produto final dos esforços normativos e políticos da atuação da UE sobre a migração.

Destes debates entre os Estados pode-se concluir que existem desarmonias políticas por ausência de um acordo unânime ou de maioria sobre um dado assunto. No entanto, se tal fato não fosse verdadeiro, a integração da União já estaria para todos os efeitos e propósitos completa e teria-se um Estado europeu onde hoje se encontram as fronteiras da UE. Isto não serve para negar que a desarmonização política tenha efeitos negativos sobre a capacidade de ação da UE, de seus órgãos e sobre a cooperação de seus estados-membros, antes busca e aponta como esta desarmonização política, quanto à migração, interage com os dilemas trazidos pelas diferentes opiniões de atores face a atual conjuntura. Como por exemplo as recentes

dificuldades do Sistema Comum de Asilo onde o nacional e o supranacional disputam no vácuo legislativo e produzem discrepâncias como o posicionamento alemão e inglês sobre a aceitação e quantidade de refugiados à serem acolhidos, problemas como este podem afetar o bom funcionamento da União.

Objetiva-se compreender a prática política que leva à tal harmonização legal incompleta<sup>5</sup> nos assuntos de migração e o que estas discrepâncias na lei podem produzir (Börzel, e Cichowski, 2003; e Luedtke, 2011). Ressalta-se aqui que o processo de harmonização, especialmente no que diz respeito às condições de entrada e saída do território da UE, e do território de seus Estados-membros, é longo e histórico (secretariado-geral do Conselho, 2000; e Ozcurumez e Schmidtke, 2008). Nele temos o desenvolvimento de diversas formas de expressão normativa, como diretivas e regulamentos e decisões executivas criadoras de responsabilidade (como um parecer da Corte de Direitos Humanos), que mudam e adaptam-se as realidades conjunturais do sistema e podem certamente alterar a estrutura legal ao criar jurisprudência para a permanência ou retirada de um imigrante do território da União. Um bom exemplo é o caso do senhor e senhora Forabosco no Conselho de Estado francês, no qual a negação de um pedido de asilo pelo estado alemão não prescreveu a concessão de um visto de longa estadia pela França à senhora Forabosco (Agência para Direitos Humanos da UE e Conselho da Europa, 2014).

Tais objetivos, de compreensão de aspectos normativos e discursivos sobre a política de migração na UE foram selecionados por proporcionarem uma análise dinâmica da

---

<sup>5</sup> Diz-se que a harmonização legal da UE é incompleta, pois ainda existem discrepâncias na prática e na letra da lei entre os estados membros no que tange a imigração legal de nacionais de estados terceiros.

atual conjuntura. Para tal destaca-se a pergunta base para o problema aqui trabalhado: *Como as dinâmicas políticas, verificadas através dos discursos da Comissão Europeia, fazem uso das dinâmicas populacionais para afetar as leis de imigração de nacionais de estados terceiros na UE?* Tal pergunta é realizada para que se possa entender o processo de securitização, tal como definido pela escola de Copenhaga, que aparenta ocorrer sobre as políticas migratórias da UE (Balzacq, 2011; Williams, 2003; Buzan *et al.*, 1998; Huysmans, 2000; e Neal, 2009). Com esta, busca-se verdadeiramente compreender as variadas visões e os efeitos sistêmicos das decisões feitas quanto às leis que podem ser vistas como uma invasão dos limites da soberania dos Estados-membros por parte da UE.

A premissa sobre a qual esta questão se baseia está ligada a uma conjuntura que resultou de sucessivos eventos a partir de 2008. Em especial, os de grandes efeitos sobre as condições de vida de uma determinada população como por exemplo a instabilidade económica de 2008, a guerra na Síria, os atentados a Paris, a crise dos refugiados, o fortalecimento do ISIS, a disseminação e uso de redes sociais na internet, e as próprias políticas de austeridade da UE, são fatores desta conjuntura tidos em conta. Basicamente, este trabalho indaga como a securitização das políticas migratórias se relaciona de fato com as condições e estatísticas reais das dinâmicas populacionais vistas na UE.

Quer-se assim incentivar uma discussão factual sobre os efeitos da securitização da política migratória dentro da UE. De fato, a análise destas dinâmicas da política migratória tem como objetivo compreender a validade de um processo de

securitização face as estatísticas da movimentação de pessoas, bem como os discursos políticos oriundos da UE. Assim, quer-se promover uma visão clara dos problemas, razões e possíveis efeitos de certas escolhas políticas para as leis de migração da UE.

Argumenta-se que evitar debates complexos pode levar a uma dificuldade de percepção dos efeitos de certas tendências políticas. Como Stephen Castles coloca em sua contribuição para *Rethinking Migration* (2007), os *hidden costs* normalmente não são percebidos por sua natureza social e a demora para sua decorrência após a adoção de uma política, e o estabelecimento da conjuntura regional daquela determinada época. Mas de uma forma ou de outra a preparação, a prevenção e a análise desta determinada situação de desenvolvimento normativo da política migratória da UE só pode beneficiar os legisladores que sobre ela labutam. Pois é nesta falta de análise que, quando uma situação adversa ocorre devido a baixa resiliência política da UE em determinadas áreas de governança, devido a desacordos políticos não resolvidos, vê-se a decorrência de ações controversas e de contração da integração na Europa. Exemplo disto é a questão dos refugiados, ou a das cotas de distribuição destes pelos estados dos últimos anos, onde a norma - que delimita que o asilo só pode ser requisitado no primeiro estado de entrada - tem sido usada como um meio de tentar-se evitar participar do sistema (Thielemann e Armstrong, 2012; e Hatton, 2015).

Este trabalho contribui não só para um esforço analítico dos efeitos mútuos da conjuntura factual para com a legal. Na verdade, ele busca formas de usar o



construtivismo para apontar como os atores verdadeiramente influenciam os processos formativos dos sistemas de governo e governança vistos no sistema internacional, especialmente a UE, na qual observa-se as interações entre os órgãos, especialmente a Comissão e o Parlamento através de seus agentes, Farage e Juncker<sup>6</sup>. De fato, o contributo do trabalho associa-se à exposição do papel exercido pelos atores no desenvolvimento da UE, processo tal que não ocorre nem parece ter ímpeto compatível em outras partes de globo (Burgess, 2000; e Kaiser e Meyer, 2013). Ele também contribui para a verificação dos processos discursivos e normativos que parecem indicar o nascimento de uma política migratória securitizada para toda a União (Sasse, 2005; e Walters, 2010).

Relevantes por seus possíveis efeitos, bem como a sua constante presença no cenário político e midiático da UE, as leis migratórias devem ser cuidadosamente exploradas. Isto é especialmente verdade se, como aqui se defende, as condições do paradigma de migração e circulação de pessoas na UE apresentam fatores estatísticos conflitantes para com os dados esperados e que suportariam o discurso político atual. A harmonização das leis de migração não é algo que seria vantajoso ao avanço do projeto europeu se ocorresse por meio de distorções estatísticas embasadas em movimentos político-ideológicos conflitantes. De qualquer maneira é necessário para a boa governança deste assunto que os debates difíceis sejam encarados com diálogo aberto e transparente buscando mostrar a realidade empírica e moral por trás dos dados selecionados e o efeito que estes tem (Bonjour, 2011), especialmente nas políticas migratórias da União.

---

<sup>6</sup> Estes esforços serão vistos no capítulo cinco onde se análise o discurso e no capítulo seis onde se verificará a validade das hipóteses.

As condições e objetivos deste trabalho levam à escolha e uso da teoria construtivista e da escola de Copenhaga para melhor responder ao problema proposto. Isto se dá devido a vários aspectos, dentre os quais as fontes de análise passíveis de uso, como as leis, os discursos e as ações diárias dos atores podem ser contabilizados permitindo um conto quase “*blow by blow*” do funcionamento das transformações normativas deste sistema. Assim a teoria construtivista pode tirar conclusões dos comportamentos sociais, através da aceitação de práticas como fonte permitindo igualmente o uso de discursos e leis para justificá-los e torná-los norma. Enquanto isso, a escola de Copenhaga pode explicar as mudanças decorridas do status do assunto e o caminho normalmente percorrido quando da securitização do mesmo.

Observar estes processos sobre a égide das teorias propostas permite uma exploração das mínucias criativas por trás das ações políticas de larga escala. A teoria construtivista e a escola de Copenhaga levam em conta, respectivamente, os limites e restrições nascidos e estabelecidos na prática, sistema e leis aceites, como na disseminação do assunto e a queda do domínio deste de especialistas para outros atores formativos da opinião pública. Construtivismo permite assim que atores levem a mudança pela prática as estruturas das quais participam, seja esta a favor ou contra o sistema temporalmente vigente estabelecido como maioritariamente benéfico. Tal consideração das imposições mútuas das estruturas e dos atores fica clara, como essencial em Diez e Wiener, “[t]he crucial point is that constructivists insist on the mutual constitutiveness of (social) structures and agents.” (Diez, Wiener, 2009: 127), neste caso sustentando e modificando-se pela prática.

Esta é a *path dependence*<sup>7</sup> que a teoria construtivista e da escola de Copenhaga utilizam para considerar as mudanças e continuidades verificáveis nos sistemas políticos (Weber, 1997; e Hathaway, 2001). Aqui o sistema explorado é a União Europeia, depois de sua criação oficial como tal e sobe a égide de Lisboa, assim se desfruta de uma estrutura organizacional relativamente estável da UE que permite a análise das mutações em agentes e microestruturas quanto a administração das políticas migratórias da União. Os parâmetros estatísticos aqui escolhidos para analisar a população migratória na UE tanto quanto a análise de termos e discursos são igualmente essenciais para esta abordagem.

Olhar para o período de 2007 até hoje, facilita a exploração das mudanças trazidas pelas condições não controláveis<sup>8</sup> da estrutura da UE. De tal maneira o trabalho procura garantir que todas as mudanças percebidas sejam resultados de métodos práticos e normativos semelhantes dentro de um mesmo órgão do sistema de governança política regional, a UE. Particularmente observar-se-á os discursos da Comissão e em certa medida sua interação com o Parlamento e o Conselho normativa e discursivamente.

Assim esta tese analisa de produções acadêmicas, legais e discursivas centradas nas leis e práticas migratórias ao nível da UE, para determinar e explorar os efeitos

---

<sup>7</sup> O *path dependence* é um elemento da teoria construtivista que admite que existem tendências quanto a tomada de decisões e a implementação de ações, mas que tais inclinações não são inescapáveis ou únicas.

<sup>8</sup> Como por exemplo o questionamento de a qual comissário pertenceria a responsabilidade sobre a administração dos assuntos migratórios antes desta ser subordinada na Comissão Juncker ao comissário de assuntos internos e migração ou mesmo da mudança do quórum e vontades políticas no Parlamento.

mútuos das estatísticas e políticas. Os métodos de adoção das leis pertinentes à migração no sistema da UE, seja esta pelos Estados-membros ou pela UE como entidade supranacional é explorada por seus efeitos a nível geral da União. As limitações aqui expostas têm um foco bem definido, a atual securitização das políticas migratórias da UE e procuram sanar a pergunta base proposta de como esta securitização se relaciona tanto com a realidade empírica como com a política e discursiva.

O foco e as limitações desta tese apresentados anteriormente, apesar de necessários, levam a possíveis críticas e pontos fracos na análise<sup>9</sup>. Este fato, ocorre em todos os trabalhos científicos e não só nas humanidades, existe devido as várias possibilidades em forma de teorias e métodos que se possui para o estudo dos objetos. Isto ocorre especialmente em relação a percepção da profundidade do trabalho onde: a falta ou a excessiva consideração de exceções, como a desconsideração de um estudo da jurisprudência nesta tese, ou o possível uso de generalizações, como chamar uma crise de refugiados de uma crise de migrantes, causam conflitos. Estes pontos serão ser expostos e considerados agora devido aos seus efeitos sobre a análise, o trabalho e o problema propostos.

Os primeiros problemas que serão adereçados neste trabalho advêm principalmente dos parâmetros escolhidos e dos efeitos destes sobre a informação utilizada. Assim os *push and pull factors* são tidos como os padrões de motivação, que podem levar a migrações e que regem a ocorrência de movimentos em larga ou baixa escala e com

---

<sup>9</sup> Sendo o foco a interação política formativa das normas migratórias da UE e as limitações o nível de análise (só supranacional), os atores selecionados como ponto focal da interação nomeadamente a Comissão e o Parlamento e o uso dados empíricos somente de fontes oficiais (discutido a seguir).

variáveis percentagens de entradas legais no destino. Além disto analisar-se-á somente os imigrantes que provem de fora da UE, nacionais de estados terceiros, para dentro da mesma através de dados estatísticos oficiais, eliminando organizações não-governamentais e outros grupos que também busquem contabilizar os números envolvidos nesta conjuntura. Isto decorre da lógica de que os representantes políticos e outros atores estatais raramente levam em consideração, na construção e estabelecimento de normas, dados advindos de fontes não oficiais (Hartlapp e Falkner, 2009; Bollier, 2010; e Boswell, 2008, 2009).

Os parâmetros do trabalho apresentam pontos óbvios de crítica. Muitos vão criticar a escolha de utilizar-se somente dados oficiais da UE, de só se levar em conta o período após a formação oficial da UE como organização, de somente contabilizar as mudanças no período pós Lisboa e outros questionaram os *push* e *pull factors* selecionados como essenciais as mudanças nos fluxos migratórios da região<sup>10</sup>. Obviamente dados não oficiais serão desconsiderados quando na busca de informações, os predecessores da UE tidos como formas fixas para sua criação e os casos individuais excepcionais de migração descartados para que se obtenha uma figura mais geral de como a migração de nacionais de terceiros estados ocorre para UE. Tudo isto para estabelecer e indicar que de maneira geral as estatísticas ligadas a estas políticas não estabelecem uma necessidade de securitização do assunto em si e que, por tal razão, as mudanças discursivas e as tentativas de mudanças legislativas devem ocorrer por motivos distintos.

---

<sup>10</sup> Os fatores serão vistos no próximo capítulo com mais detalhes, mais abordam as dificuldades económicas e os conflitos no medio oriente.

Isto não é para prejudicar a qualidade do trabalho ou da informação utilizada, mas sim, para permitir uma melhor análise. De fato as estatísticas, os discursos e as normas, todos se encontram dentro do sistema oficial da UE o qual operacionaliza e administra a integração política regional quanto às questões migratórias. De tal forma busca-se responder à questão da relação entre as normas, os discursos, e as condições empíricas da migração para melhor compreender as atuais discrepâncias entre números e discursos políticos quanto à migração. Objetiva-se adereçar, com a maior riqueza de dados e análise possível, como esta relação de co-constituição acaba por decorrer no que tange à recente percepção de securitização das políticas migratórias. Procura-se assim desvendar como a UE, como uma entidade supranacional, desenvolve leis, agendas e adereça em geral a questão de migração dentro de suas fronteiras políticas, face às atuais condições e disposições do sistema internacional.

Assim trabalha-se com duas hipóteses distintas para compreender as mudanças vistas nas dinâmicas políticas sobre a migração. A primeira é que se as estatísticas pertinentes mantiveram-se estáveis então, apesar das alterações de discurso, as normas também permaneceram relativamente estáveis. A segunda estabelece que, apesar das estatísticas, o peso dos discursos e das percepções sobre o assunto acabam por ser demasiados e estes então acabam por influenciar as normas, em especial aquelas que produzem atos legislativos de natureza vinculativa.

Para obter-se o que aqui se propõem, após a introdução, tem-se na tese as seguintes divisões e objetivos. O primeiro e segundo capítulos fornecem o contexto terminológico e empírico da imigração de nacionais de estados terceiros para a UE

com o objetivo de permitir uma leitura direta com menos margem para dúvidas interpretativas e indicar a presença alterações contabilisticamente relevantes ao desenvolvimento do contexto no qual se dão os esforços de regulação migratória. Nos capítulos três e quatro têm-se respectivamente, a exposição da teoria e escola utilizadas para a análise do fenômeno, e do sistema supranacional legal de modo geral e específico. Nestes busca-se apontar as conexões entre os agentes e estruturas frente a questão dos imigrantes externos ao território comunitário, a mudança do patamar da discussão e as alterações ocorridas nas normas. No quinto capítulo apontasse e analisa-se os discursos relevantes de CE para a formação normativa da UE sobre imigrantes de estados terceiros para determinar as áreas de fricção, as razões e os motivos que levam a aparente securitização das políticas migratórias comuns da UE.

Em seguida têm-se o capítulo seis, no qual se analisa as hipóteses e suas validades para perceber onde a securitização das questões migratórias na UE se origina. Por fim buscar-se-á, na conclusão, criar um resumo direto e sistemático das descobertas provindas da resposta à pergunta proposta. Dentre elas de que a lógica dos motivos políticos assimétricos e os pré-conceitos e expectativas têm mais efeito na produção normativa da UE do que os dados empíricos.

## **1. Definições dos termos técnicos empíricos e teóricos**

Os termos técnicos referentes à migração tem uma história muitas vezes confusa e moralmente questionável (*International Migration Institute*, 2013, 7:47). Um exemplo concreto disto é o migrante forçado que abrange as vítimas de tráfico humano, os escravos negros da época das colônias e os refugiados. Atualmente vários autores tem buscado criar uma linguagem técnica comum aos atores do sistema internacional que pretenda aos fluxos migratórios, permitindo os dados e estatísticas ao redor do mundo certa estabilidade da qual eles não desfrutam atualmente (*International Migration Institute*, 2013, 8:15). Esta é precisamente uma das razões pelas quais se utilizaram aqui dados somente da UE, e de tal maneira somente definições da mesma, quando se trata dos termos de interesse.

### **1.1. Migração: terminologias amplas e específicas**

A migração é um processo que diz respeito ao movimento de um indivíduo ou grupo, de uma forma semipermanente ou permanente, de seu domicílio usual de, normalmente, um ano ou mais (Bean e Brown, 2005: 348). Dentro deste fenômeno dispõe-se de diversas categorias ou tipos, mas os principais são os seguintes: migração interna, que ocorre dentro dos limites de um estado nacional com fronteiras delimitadas (Bell *et al.*, 2015); a migração internacional, que implica um movimento permanente ou semipermanente onde se cruze uma ou mais fronteiras nacionais



(Castles e Miller, 1993; Castles, 2000); e a migração local, que diz respeito a mudanças dentro de uma cidade ou vila (Rowland, 2006: 386). Destaca-se que todos os migrantes se mudam mas que nem todos aqueles que se mudam devem ser considerados migrantes (Bean e Brown, 2005: 348). Isto ocorre pois indivíduos que se mudam por um período menor do que um ano, como por exemplo trabalhadores sazonais do campo, não são vistos ou contabilizados como migrantes na UE.

Definir-se-á migrante, imigrante e imigração, emigrante e emigração, asilado e refugiado e *push factors* e *pull factors* entre outros, estes serão os em vigor na UE. De tal maneira iniciaremos com a definição de migrantes que são, para a UE, “as pessoas que mudam sua residência de ou para uma dada área (normalmente países) durante um certo período (comummente um ano)” (Eurostat, 2015b). Sendo assim um migrante é um indivíduo que pode estar entrando ou saindo desta dada área por um período mínimo pré determinado. Turistas, trabalhadores sazonais e nômades não são considerados migrantes pois seu objetivo último não envolve uma mudança permanente de domicílio (Bean e Brown, 2005, 348). Os subtipos de migrantes relevantes para a pergunta são os que cruzam fronteiras políticas delimitativas, como as do estado ou da UE, os que entram são imigrantes e os que saem são emigrantes, estes veremos a seguir.

Já um imigrante pode ou não ser um nacional do território no qual esta prestes a fixar domicílio. Ou seja para a UE um imigrante é uma pessoa chegando ou retornando após residir por certo período, novamente um ano, fora do país (Eurostat, 2015b). Cabe destacar que o período de um ano não é tão arbitrário quanto parece, de fato ele

se origina de uma recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1998 que sugere o como período mínimo (Eurostat, 2015b) imagina-se que um motive secundário para tal sejam os censos e outras formas de contabilização da população nacional e de estrangeiros no território. Seguindo-se este mesmo padrão de definições temos o número de imigrantes de uma determinada área dentro de um dado ano que para a UE constitui a imigração (Eurostat, 2015b).

Emigrantes, por outro lado, são necessariamente o oposto de imigrantes. Assim emigrantes são pessoas que estão deixando seu país de domicílio, de mais de um ano por mais de um ano, para residir em outro país (Eurostat, 2015b). Novamente se aplica a regra sugerida pela ONU em que os períodos mínimos de residência, tanto no local que se deixa quanto para o qual se vai, seja de não menos que um ano (Eurostat, 2015b). Como ocorre com a imigração, a emigração diz respeito ao número de indivíduos, neste caso de emigrantes, que saíram do país por um ano ou mais (Eurostat, 2015b). Aqui fica claro que emigrantes e imigrantes, sendo todos estes migrantes, recebem suas denominações de forma relativa, ou seja, o emigrante de um país é o imigrante de outro.

Estes compõem o fluxo migratório, que é a contabilização e agrupamento dos movimentos de entrada e saída dos indivíduos de um estado. Tais fluxos possuem uma direta relação com os dados tidos como positivos (adição) ou negativos (subtração) de pessoas da população de uma dada nação. É através deste que a pessoa que migra cruzando um limite fronteiro político é apropriadamente contabilizada

quanto ao crescimento populacional sendo um imigrante, de valor positivo, e um emigrante, de valor negativo (Rowland, 2006, 386).

Em suma, os fluxos migratórios são então estes consideráveis movimentos de entrada ou saída de uma delimitação política, a qual para este trabalho diz respeito a UE em si. Os fluxos normalmente consideram quatro tipos de indivíduos, dentre estes três tipos de migrantes: os migrantes legais, asilados e refugiados, migrantes ilegais (não autorizados) e um tipo de movimento individual considerado como não migratório (Bean e Brown, 2005, 363) turismo, compras, nomadismo, trabalhos sazonais e estudos (por menos de um ano). Outra forma comum de adereço dos fluxos migratórios neste trabalho é o termo, equivalente, de movimentos migratórios. Assim têm-se país originário, que é aquele do qual a pessoa emigra e o país de destino é aquele para o qual se mudança permanente ou semipermanente, imigra.

As próximas definições de interesse são a do saldo migratório e da taxa de crescimento migratório. O saldo migratório é a diferença da imigração e a emigração dentro de um dado ano (Eurostat, 2015b), ou seja, ela é a soma de todos os imigrantes diminuída pela soma de todos os emigrantes o resultado final indica um aumento ou diminuição da população. O saldo migratório é tido como positiva quando se tem mais imigrantes do que emigrantes e ela é negativa quando existem mais emigrantes do que imigrantes (Eurostat, 2015b).

Muitos países não possuem uma base de dados precisos quando se trata das figuras de imigração e emigração. Sendo assim o saldo migratório acaba sendo calculada por

meio de uma estimativa proveniente da mudança na população total e a taxa natural de crescimento do ano (Eurostat, 2015b). Outro ponto de destaque é que o saldo migratório não é capaz de dar indicações quanto a escala relativa dos fluxos de imigração e emigração de um país para o outro, isto pois um país pode simultaneamente experimentar altos ou baixos fluxos de ambos no mesmo período temporal (Eurostat, 2015b). Para clarificar pense o seguinte, por exemplo,  $12 - 10$  é igual a 2, mas  $157 - 155$  também é 2, em ambos os casos o “2” é o saldo migratório. A taxa de crescimento migratório que é uma média anual que expressa o valor relativo do saldo migratório em relação a 1000 habitantes (Eurostat, 2015b), por exemplo 4 em 1000 habitantes são imigrantes.

Um asilado é um indivíduo que desfruta do asilo. O asilo em si é uma forma de proteção estatal concedida em seu território baseada no princípio do *non-refoulement*, que não permite a expulsão ou o retorno de um indivíduo nacional ou internacionalmente tido como possuidor dos direitos de um refugiado (Eurostat, 2014). Tal direito é dado a uma pessoa que é incapaz de buscar a proteção de seu país de cidadania ou nacionalidade ou mesmo de residência devido particularmente ao medo de ser perseguida/o por motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, por sua opinião política ou por seu pertencimento a certo grupo social (Eurostat, 2014).

Antes de uma pessoa se tornar um asilado ela deve ser então um refugiado. O refugiado é um indivíduo que possua um medo bem embasado e real de ser perseguido e condenado; por razões raciais, religiosas, políticas, de nacionalidade ou pertencimento a um determinado grupo social (Eurostat, 2015c). Este indivíduo tem que estar fora de seu país de nacionalidade e ser incapaz ou, admitindo o medo de

ser condenado e perseguido, não desejando abrir mão da proteção do país no qual se encontra e não tencionando voltar o país onde se sente ameaçado (Eurostat, 2015c). Ele pode também ser uma pessoa sem estado nas mesmas condições a cima citadas fora de seu país de residência habitual (Eurostat, 2015c).

Falando de maneira geral os *push factors* são aquelas características, fatos ou fenômenos regionais ou nacionais que provocam incentivam ou levam a emigração (Jansen, 1970). Estes fatores podem ser anómalos e abruptos ou endêmicos a um dado sistema, político, climático ou económico por um determinado período ou região que produzam percepções e condições negativas para a população do estado ou região (Walker, 2010). Neste trabalho se destacam alguns *push factors* nomeadamente: a crise financeira de 2008, as medida de austeridade na UE de 2010, o surgimento do *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) (Al-Tamimi, 2014), a primavera árabe (Campante e Chor, 2012) e a guerra civil na Síria (Themnér e Wallensteen, 2014). Pode-se ver que existem aqui *push factors* tanto na União como fora dela.

Os *pull factors* são as condições que atraem migrantes, que neste caso passam a ser emigrantes quando de sua entrada no país atrativo. Esta atratividade deriva de características, fatos, fenômenos e fatores que ocorrendo em uma dada zona impulsiona a entrada de imigrantes (Jansen, 1970). Como com os *push factors*, os *pull factors* podem ser raros e repentinos ou específicos à um dado sistema, político, climático ou económico numa determinada região por um certo período (Walker, 2010).

O essencial destes dois “*factors*” são as percepções produzidas e as condições vividas pela população do estado ou região (Walker, 2010). Entre os *pull factors* do trabalho estão nomeadamente: a estabilidade governamental da UE, a relativa estabilidade económica da região europeia, o longo período com a ausência de guerras e conflitos bélicos na europa, a propagação do “sonho europeu” e a distancia relativa da ameaça. Outros países, como os árabes que conseguiram com sucesso fazer a transição política na “primavera árabe”, também possuem *pull factors*; como o ressurgimento económico, proximidade cultural e identitária, a língua comum e a relativa proteção contra a ameaça; mas estes não são essenciais ao trabalho.

## **1.2. População, Estados, Agentes e Zonas**

A migração a cima detalhada não ocorre no limbo. Ela ocorre sobre uma dada população, a qual definisse aqui como um grupo de indivíduos que esta em relação direta com um estado ou sistema de governança que ocupa uma determinada área geográfica. Este grupo de indivíduos pode partilhar outras características como, ser a mesma etnia, religião e ter um língua comum. No entanto podem também desfrutar de diferenças nestes pontos como quando um governo admite que sua população seja multiétnica, tenha línguas distintas e mesmo uma religião diferente da mais comum sem criar impedimentos a presença destas formas de manifestação das mesmas.

A UE é assim uma forma de manifestação de um sistema internacional complexo. Para Ruggie, por exemplo, o sistema internacional é como o mercado, sendo individualista em sua origem, resultado mais ou menos espontâneo das relações entre

suas unidades constitutivas e busca a satisfação dos interesses internos de suas necessidades por qualquer meio passível de uso (2002: 140). Uma vez formado este sistema internacional, onde a aceitabilidade das ações tem prioridade sobre seus fins, ele se torna uma força que pode ou não ser controlada por suas unidades constitutivas limitando seus comportamentos e colocando-se entre as intenções e os resultados de suas ações (Ruggie, 2002: 140).

Este é o caso da UE, que como entidade de governança regional, admite a presença de múltiplas línguas, crenças e etnias sob sua liderança e em seu território. O sistema internacional aqui apontado é um de governança regional, neste caso, um conjunto de redes de relação entre entidades reconhecidas como tendo capacidade e poder de ação para representar diversos indivíduos e/ou seus grupos e as interações que destas resultam, é uma forma de sistema político coletivo (Wallace, 2000: 530). De tal maneira a UE, assim como os estados federativos e não federativos, nem sempre é capaz de agir em prol de seus objetivos estratégicos devido à pressões e prioridades conflitivas não só em seus órgãos, mas também em suas unidades compositoras.

Na UE, este sistema de governança regional, têm-se Estados-membros que são as entidades signatárias e unidades território-governamentais que compõem o sistema e órgãos políticos administrativos de governança. Atualmente além dos Estados, a própria União Europeia exibe personalidade jurídica e é reconhecida como capaz de praticar certos atos internacionais e vinculantes. Assim os Estados-membros são aquelas entidades, normalmente estados, que assinaram e participam dos efeitos

criados por um tratado após sua entrada em vigor, é comum que estes passem por um período de harmonização prévio e/ou contínuo com relação aos tratados contraídos.

Os estados-membro e a União não são no entanto os únicos atores neste sistema regional de governança. Aqui atores são entidades políticas que exercem o poder de governança e decisão sobre sua coletividade de indivíduos face a outras entidades, sendo assim qualquer entidade com reconhecido poder de decisão, e não somente os estados, são consideradas atores (Adler, 2013). Face a esta definição a União é igualmente capaz frente à, por exemplo, o estado alemão de desempenhar aquelas funções nas quais possui competência reconhecida de decisão ou ação. Estas ocorrem frente a uma audiência que é, um indivíduo ou grupo, o qual recebe uma mensagem simbólica e a interpreta produzindo ou não efeitos na sociedade (Sullivan, 2013). Existem é claro cruzamentos entre estes dois onde uma audiência pode ser o porta-voz de um determinado ator, como o parlamento, e onde um ator também cria uma figura de autoridade.

Ainda assim estes atores trabalham dentro de uma área delimitada por fronteiras. O termo fronteira possui duas definições, existem as fronteiras físicas/geográficas e existem as fronteiras políticas que delimitam a área de pertencimento político dos indivíduos, é comum que estas estejam sobrepostas na maior parte de suas ocorrências mas na UE, como em federações como os Estados Unidos, as fronteiras políticas variam (Secretariado-geral do Conselho, 2010). Para a UE face a zona de livre circulação vê-se três fronteiras políticas distintas as nacionais que delimitam a área de gestão das forças policiais e jurídicas dos estados; o Espaço Schengen, zona



de livre movimento regional dentro e fora da própria UE; e a livre circulação de cidadãos da UE dentro de qualquer Estado da mesma.

Uma zona de livre circulação implica a existência de um território onde, após a entrada inicial, um indivíduo pode mover-se como desejar. Normalmente Estados são zonas de livre circulação mas se verificam outras formas de manifestação destas, como acordos bilaterais ou acordos comunitários de livre circulação de nacionais e estrangeiros autorizados. A Área Schengen, sem nenhum tipo de controle interno nas fronteiras entre os membros, e a UE, com um controle módico, são dois exemplos de zonas de livre circulação multilaterais.

A convenção de Schengen que, desenvolveu-se e especificou-se com o passar dos anos é uma forma de política comunitária. Políticas comunitárias são aquelas que se fomentam e aplicam a determinadas comunidades, mesmo que somente em termos gerais (Quadros, 2013). A convenção, que vai além dos estados-parte da União, criou o Espaço e este é regido atualmente pelo *acquis* e pelo código de Schengen. Existem outros exemplos de políticas que podem ser vistas como comunitárias face a esta definição, a própria livre circulação de cidadão da e na UE sendo um destes. As políticas comunitárias abrangem desde constituições de estados federativos, como os EUA, à tratados formativos de comunidades econômicas, como o MERCOSUL e o CARICOM, e finalmente comunidades *sui generes*, como a UE. Basicamente são as políticas feitas, aceitas e aplicadas em um sistema de governança político regional formado por estados e sendo consideravelmente estruturado.

Esta estrutura normalmente provêm das práticas e normas aceitas. O princípio da

normatividade é intimamente ligado à existência de um padrão que estabelece o que normal e o que é anormal em uma dada situação. Krasner, por exemplo, define normas como “padrões de comportamento definidos em termos de direitos e deveres” (1983: 186). Aqui a definição mais específica de normatividade utilizada é aquela que primeiro delimita as normas como o resultado da interação entre o real e o abstrato “[...], não sendo uma qualidade estática do texto, mas o resultado de um processo estruturado e dinâmico entre programa e o domínio normativo” (Cambi, 2009: 86). Ou seja a normatividade é a “propriedade dinâmica” da norma jurídica com a capacidade de influenciar a realidade sobre a qual trata, normatividade concreta, sendo também “influenciada e estruturada por essa realidade”, “normatividade materialmente determinada” (Cambi, 2009, 86).

Assim é que chegamos a questão da segurança que se propõem esta presente na União a nível discursivo-normativo quando se fala da migração. A securitização é aqui um processo político, no qual tem-se a construção de algo a ser defendido e de algo que ameaça este objeto, propriedade ou valor que deve ser protegido (Munster, 2008) Desta relação de defesa e ataque, intencional ou não, obtêm-se um conflito de interesses que eleva a posição de uma política face as vistas públicas e ao que é tido como o senso comum (Hyusmans, 2000). A securitização, é normalmente temporária e depende da situação política, econômica e mesmo do acesso a informação; pode estar ligada a um fato anômalo pontual, como uma crise migratória (Wendt,1995) mas pode permanecer muito além do fato que a originou e seus efeitos já terem perdido o destaque de que desfrutaram quando são postos em prática por uma dada norma ou instituição.



## **2. Políticas migratórias da UE: contextualização estatística**

Devido a natureza do problema proposto, as estatísticas populacionais da UE merecem destaque na formulação e explicação do contexto. Lembra-se aqui que o trabalho visa entender como e porquê, apesar da relativa estabilidade dos dados numéricos relacionados a migração, há uma aparente securitização<sup>11</sup> da política migratória comunitária. Os dados contabilísticos da população na UE definidos através do Eurostat são originários dos órgãos oficiais de cada um dos membros tidos e são partilhados entre os estados-membros.

### **2.1. Demografia da UE: dados estatísticos e noções gerais, de 1993 à 2004**

A comunidade europeia cresceu e modificou-se com o passar dos anos, mas nos últimos anos tais mudanças parecem ter acelerado. Seus estados-membros aumentaram de 12 para 25 e sua concepção de imigrantes tornou-se mais complexa passando a admitir a existência de dois tipos distintos de imigrantes, os que pertencem a UE e os imigrantes de fora da UE, normalmente chamados de “*third country nationals*”, ou imigrantes não-europeus. Assim pode verificar-se que surgiram variações do consenso quanto ao que significa ser um imigrante para a União Europeia, estas variações serão exploradas no quarto capítulo, mas seu destaque é necessário agora pois estas alteram as categorias e concepções aplicadas as estatísticas aqui expostas e utilizadas.

---

<sup>11</sup> Diz-se “aparente securitização” pois busca-se descobrir se esta é uma ferramenta utilizada pelas dinâmicas políticas em discurso para influenciar a criação de normas. Tal análise é feita no capítulo seis.

Tendo o tratado de Lisboa como ponto de partida da análise mais detalhada do problema, agora analisar-se-á as estatísticas prévias pertinentes, de 1993 á 2004. Estes dados dizem respeito à quantidade de estados-membros, o censo populacional, e posteriormente os variados dados relacionados a tipos de específicos de imigrantes e suas respectivas ocupações que são somente tidos em conta a partir de 2007. Tais dados, em conjunção com as definições oficiais para os termos de migração, serão, em seguida, explorados face aos discursos políticos e os efeitos destes sobre o comportamento do fluxo migratório da região nos permitirão então responder a pergunta de partida desta tese.

Em 1993 institui-se a livre circulação de maneira mais generalizada dentro da UE pela formação do Mercado Único (União Europeia, 2015a). Este não dizia respeito somente ao movimento de pessoas, mas também de bens serviços e capitais, ou seja, o principal objetivo da normatização era regular o setor econômico (Damro, 2012; e Blyth, 2013). A posterior normatização da liberdade de movimento pode ser tida como uma forma de manifestação do *path dependence*, parte da construção social construtivista, admitindo-se que a formação e práticas do livre movimento condicionado produziram ímpetos e vontade política de que tal fosse menos restritiva e mais abrangente para apoiar o desenvolvimento econômico (Hataway, 2001; Bade, 2003; e Quadros, 2013). Sendo assim advinda da experiência do Mercado Comum em 1957 passou-se da base do Mercado Único para a da UE e em certa medida a do Regime Schengen e das diretivas de livre circulação na União.

Alguns Estados-membros estavam insatisfeitos com as restrições à “livre” circulação de pessoas impostas dentro do Mercado Único<sup>12</sup> (Eur-lex 2009). Para obter o nível desejado desta livre circulação, os membros insatisfeitos deram início ao processo de abertura das fronteiras comunitárias. De fato, a Alemanha ocidental, a França, a Bélgica, os países Baixos e Luxemburgo, estados-membros da UE chegaram a estabelecer juntos as bases para todo o atual sistema legislativo e prático de livre circulação sem controlos nas fronteiras internas, as bases do Sistema Schengen. No entanto tal sistema único de regulação e controle de fronteiras está em construção desde de 1985, quando teve inicialmente sua fomentação paralela à organização antecessora da UE, a CEE.

Considera-se que o Tratado de Maastricht, ou seja, o Tratado da União Europeia, é tido como o sucessor do tratado de 1951 que estabeleceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Os estados-membros da CECA tornaram-se também da UE, incluindo-se os seis membros não originários que aderiram a CECA por meio de expansões da mesma (União Europeia, 2015a). Quando da efetividade de Maastricht seus estados-membros compreendiam os seguintes países: a Alemanha, a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha, a França, a Grécia, a Irlanda, a Itália, Luxemburgo, os Países Baixos, Portugal e o Reino Unido (Tratado de Maastricht, 1992); contabilizando assim 12 estados-membros.

---

<sup>12</sup> Dentre eles França e Alemanha.

## Mapa da UE: Maastricht - 1992



Fonte: BBC (2014)

É aqui que os dados iniciamos a análise de dados oficiais da UE sobre a migração para nos ajudar a observar as mudanças na percepção dos imigrantes na conjuntura atual. Nesta época, este conjunto de doze países totaliza já uma população de 313, 83 milhões de pessoas que vivem nos territórios dos estados-membros (Eurostat, 2015). Dentre eles, a maior população nacional é a alemã com aproximadamente 81 milhões de habitantes (Eurostat, 2015). Mas em 1993, apesar da liberdade de movimento proporcionada tanto pela convenção paralela de Schengen quanto pelas "quatro liberdades"<sup>13</sup> do Mercado Único, a efetiva mudança de um país a outro entre os membros da UE ainda é categorizada estatisticamente como uma imigração internacional.

O próprio Eurostat não possui dados especificamente sobre os imigrantes de terceiros estados até 2013, quase dez anos depois destes serem estabelecidos como uma categoria distinta de migrantes. Seria somente 11 anos depois, com a Diretiva do Livre Movimento dos Cidadãos, também conhecida como 2004/38/EC, que a UE

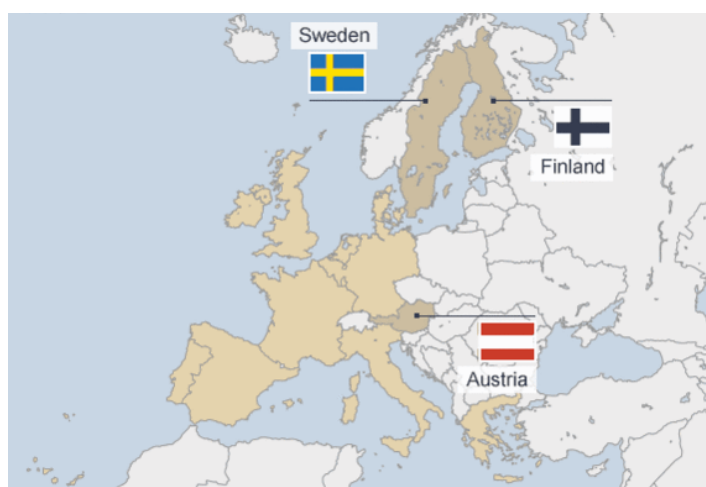
---

<sup>13</sup> Liberdade de circulação e movimento de bens, serviços, pessoas e capitais dentro da área compreendida pela CEE.

permitiria a livre residência em seu território de seus cidadãos de maneira multilateral (Parlamento Europeu, 2004). Esta leva efetivamente a imigração internacional a ser considerada como aquela realizada somente por pessoas com residência fora da UE para dentro da UE (Parlamento Europeu, 2004).

Seis anos após sua instituição com Maastricht, a UE passa a utilizar o Tratado de Amsterdão como sua base de atuação. Este tratado de 1999 já afeta três novos estados-membros: a Áustria, a Finlândia e a Suécia, que aderiram à organização em 1995, durante sua primeira expansão após Maastricht (União Europeia, 2015a). É também nesta década que se organizam as práticas do regime Schengen, que foi acordado em Luxemburgo pelos países do BENELUX, a França e a Alemanha. O Espaço Schengen será um dos elementos de destaque deste trabalho, pelo seu papel na circulação de pessoas tanto da UE como de fora dela, mesmo que inicialmente a sua ação tenha sido paralela à da UE, e só posteriormente tenha sido trazido ao rol legislativo das políticas de integração comunitária.

Mapa da UE 2: O alargamento de 1995



Fonte: BBC (2014)



Com o alargamento, os dados de 1995 acusam uma grande diferença nos números relacionados com população da UE. Estes ocorrem através da adição dos três novos estados-membros e dois anos de crescimento populacional dos antigos membros da UE. Assim os números saltam de aproximadamente 313 milhões de pessoas para 372,161 milhões pessoas que viveram e estavam sob direta influencia da União Europeia (Eurostat, 2015). É interessante aqui destacar a sobreposição da Convenção Schengen, que em dez anos permitiu a queda dos controlos fronteiriços entre seus membros, e da UE, que só buscou facilitar o trânsito mas não aboliu os controlos internos (Comissão Europeia, 2015). O livre trânsito sem controlos fronteiriços entre sete países-membros da UE é, a partir de 1995, gerido pelo regime Schengen (Comissão Europeia, 2015), fomentando assim a sua influência particular, e na época, peculiar sobre cerca de metade dos membros da União.

De fato a área de livre movimento do Schengen é curiosa por ter sido uma entidade não só paralela mas também sobreposta a UE na maior parte de sua história. Apesar de atualmente esta convenção ser parte do sistema da UE ela é fomentada pelos novos estados membros em etapas conhecidas como o *acquis* do Schengen e estas devem ser aprovadas pelos membros mais antigos garantido um padrão geral de controlo externo. O Regime do Schengen tem a distinta possibilidade de ser empregado por países não membros da UE que são enclaves ou que se encontram na mesma área geográfica, como a Noruega que o faz devido a percepção de vantagens adquiridas. Quatro países não-membros da UE fazem parte desta área de livre circulação a Suíça, Lichtenstein, Noruega e Islândia (Comissão Europeia, 2015) destes alguns cogitam entrar para a UE. Existem igualmente países membros da UE

que não fazem parte do Espaço Schengen nomeadamente a Irlanda, o Reino Unido, a Bulgária, Chipre, Romênia e a Croácia (Comissão Europeia, 2015) estes membros fazem uso parcial ou limitado das disposições do Código Schengen, por opção política ou por ainda não terem completado o *acquis*<sup>14</sup> (Secretariado-geral do Conselho, 2000; e *European migration network*, 2013).

A década de noventa, que assistiu à criação efetiva do regime Schengen vê igualmente um significativo avanço nas tecnologias de comunicação (União Europeia, 2015a). Os telemóveis e a internet passam a compor o repertório de meios para a propagação de ideias e a manutenção de contactos dentro e fora da UE, este desenvolvimento corta parte do custo de se manter o ótimo funcionamento das iniciativas integrativas da UE, e facilita a aproximação dos atores e audiências (Sullivan, 2013; Vertovec, 2004b; e Baláz e Williams, 2008).

Avanços tecnológicos em outras áreas como os transportes também são essenciais para a questão migratória, não só na UE mas em todo o globo. Muitos especialistas na questão migratória acreditam que o maior acesso à informação, e o desenvolvimento dos meios de transporte, pode ter uma influência direta sobre o nível dos fluxos migratórios (Matias, 2014: 9). Isto é especialmente verdade quando se considera a duração das viagens realizadas de navio antigamente, estas eram contabilizadas em semanas ou meses e só ocorriam de uma cidade portuária a outra, sendo em sua maioria jornadas de alto custo monetário. Estas diferenças e avanços

---

<sup>14</sup> O *acquis* é um conjunto de princípios normativos e práticos vinculantes divididos em capítulos de acordo com os assuntos dos quais tratam. Cada novo membro deve ter os capítulos aprovados pelos membros mais velhos até o *acquis* estar completamente em vigor permitindo a derrocada dos controlos.

são especialmente importantes para a instrumentalização da segurança nas políticas migratórias da UE para nacionais de estados terceiros por sua adição de complexidade ao sistema de vigília com o aumento das portas de entrada, a popularização da mobilidade e as novas formas de partilha de informação que derivam delas.

É no ano de 2001 que outra grande mudança ocorre quando se trata da circulação de pessoas na UE. É aqui que procede-se com a securitização de certos segmentos da política migratória, e mesmo com a securitização de determinados tipos de imigrantes. Esta não é de carácter material, mas sim uma forma de manifestação política e social que toma a forma da "Guerra ao terror", iniciada nos Estados Unidos da América (EUA) (Goede, 2008; e Boswell, 2007). Esta iniciativa política tem como objetivo de evitar ataques à população por grupos minoritários dissidentes e criminais que procuram aterrorizar e alterar vidas alheias por meio da violência e do medo (União Europeia, 2015a). Apesar disto, e das novas medidas de segurança, a UE prossegue com sua expansão assim que lhe é possível e, em 2004, dez novos países se tornam estados-membros seguidos por mais dois em 2007 (União Europeia, 2015a).

É interessante notar que os primeiros cinco anos do novo milênio foram intensos para a UE. Em 2001 iniciam-se os esforços contra o terror em sua maioria com a exploração e estabelecimento de normas e plataformas para a partilha de informação definindo o que terrorismo é (Hayes e Jones, 2013). No ano de 2004 ocorre a maior expansão para novos países de maneira simultânea já realizada pela UE, neste

mesmo ano emerge ainda a separação legal entre imigrantes comunitários e não-comunitários. Mas temos outro fato de interesse também neste período em 2002, quando o tratado que institui a CECA caduca e suas ações são oficialmente encerradas, seus grupos, suas iniciativas e suas instituições distribuídas as suas sucessoras, dissolvidos ou tornados independentes (União Européia, 2015b). Tal fato é importante pois é a partir deste momento que a UE verdadeiramente torna-se o sistema de governança primordial na região.

Em face às novas expansões de 2004 nota-se novamente uma grande alteração nas porções populacionais observadas nos dados oficiais. A complexidade e as formas de se lidar com os desafios da movimentação de pessoas através das fronteiras nacionais tornam-se pontos de destaque cada vez mais importantes nas discussões políticas da UE, vê-se tal fato na criação dos programas de Tampere, em 1999, de Haia, em 2004, e de Estocolmo, em 2010 (Bade, 2013; Boswell, 2007, 2008; Geddes, 2003). A geografia, a porcentagem de imigrantes e a importância do estado-membro como destino de migrantes determinam vários elementos dos discursos políticos das autoridades nacionais perante a população e a UE. Basta recordarmos a Diretiva 2004/38/EC, que estabelece o direito de livre residência dos cidadãos no território da UE, e pode-se perceber que 2004 é um ano prolífico para a análise da situação e dos discursos quanto a migração na Europa.

2004 vê a expansão que quase dobra o número de estados-membros, mas não faz o mesmo pela população. Nesta expansão o Chipre, a Eslováquia, a Eslovênia, a Estônia, a Hungria, a Letônia, a Lituânia, Malta, a Polônia e a República Tcheca

aderem a UE (União Europeia, 2015b). Neste momento da história humana a UE possui uma população muito maior que os 372 milhões de sua última expansão de 1995. Em 2004 a população, levando em conta todos os países membros da UE, é de 458,984 milhões pessoas que vivem dentro das fronteiras da União Europeia (Eurostat, 2015). São também estas quase 459 milhões de pessoas que se vem diferenciadas entre cidadãos da UE e nacionais de terceiros países não-membros do processo de integração. Dentre estes estima-se que cerca de 4 em cada mil habitantes era de nacionais de estados terceiros contabilizando aproximadamente 1.8 milhões (Eurostat, 2013)

Mapa da UE 3: O grande alargamento de 2004



Fonte: BBC (2014)

Na verdade o fascinante é ver-se a progressão populacional dos 12 signatários originários do Tratado de Maastricht. Em 1995 quando ocorreu a primeira expansão de estados-membros da UE como a vemos hoje, 350 milhões de habitantes dos 372 milhões totais dentro da UE viviam nos territórios dos doze membros originais de Maastricht (Eurostat, 2015). Os outros 22 milhões estavam divididos entre a Áustria, a Finlândia e a Suécia (Eurostat, 2015). Pelas estatísticas assume-se que deveres e

direitos dentro da UE recaiam maioritariamente sobre os doze países originários visto que os tratados da União que buscam evitar a concentração de demasiados poderes nas mãos de poucos membros ainda trabalham com uma equivalência relativa entre o quórum de cada nação e suas responsabilidades face a União (Quadros, 2013: 50-51).

O mesmo pode ser visto após a grande expansão de 2004. Nesta os doze países de Maastricht a Alemanha, a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha, a França, a Grécia, a Irlanda, a Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido (União Europeia, 2015b) possuem aproximadamente 363 milhões dos 459 milhões habitantes de toda a UE (Eurostat, 2015). Assim apesar do número de países haver efetivamente dobrado desde 1995, com na verdade 13 novos países aderindo a UE, eles não chegaram a acrescentar 100 milhões de habitantes a mesma (Eurostat, 2015). De fato os três países que aderiram em 1995 e os dez que aderiram em 2004 em conjunto somaram somente 96 milhões 373 mil e 439 habitantes a UE (Eurostat, 2015). Atualmente as porcentagens das populações nacionais dentro da UE são contabilizadas e serão abordadas mais para frente para se expor a disseminação dos imigrantes de terceiros Estados dentro da UE e sua potencialidade para mudança política.

É a partir deste ponto que deve-se atentar nas definições de cidadão ou nacional europeu para a nova definição de imigrante durante a exploração dos números. De acordo com os dados oficiais obtidos, que até então não apontavam de maneira efetiva esta distinção, tem-se a partir deste momento os respectivos números de nacionais e não-nacionais imigrantes que encontram-se dentro da UE. Daqui em

diante é que os números de imigrantes se tornam de interesse para a análise deste trabalho, uma vez que anteriormente não se concebia nenhuma diferença generalizada e sistemática nos métodos de contabilização e muitas vezes mesmo de aceitação de migrantes entre os comunitários e os não-comunitários. Tal diferenciação pode ter sido diretamente influenciada pela grande diferença nos fluxos migratórios que passaram a acrescentar cerca de um milhão de pessoas a UE de 1999 em diante (Comissão Europeia e Eurostat, 2004, 95). Antes desta data os fluxos migratórios na UE eram majoritariamente negativos, emigratórios, ou marginalmente positivos, imigratórios (Comissão Europeia e Eurostat, 2004, 95).

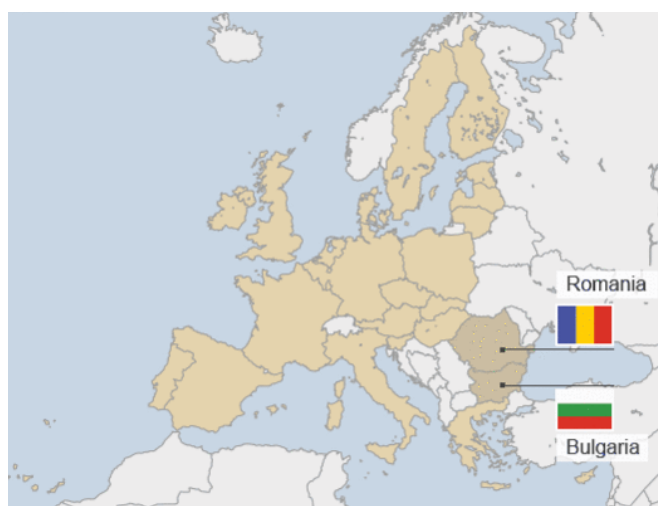
Chega-se assim ao ponto de partida da análise estatística mais profunda tendo em conta que a próxima mudança de destaque ocorre em 2007. Esta é assinatura do Tratado de Lisboa, que estabelece a base do sistema político normativo e comunitário para a UE, face à atual securitização das questões migratórias e sinaliza a necessidade de maior atenção as alterações estatísticas e legislativas. Agora que se possui uma noção geral da progressão e desenvolvimento populacional na UE de 1993 à 2004 deve-se seguir com uma exposição mais detalhada das estatísticas.

## **2.2. Contextualização estatística da última década: população, cidadão e imigrante não-europeu**

2007 é atualmente, a data da penúltima adição de estados-membros a UE. Foi neste ano em que se permitiu a entrada de dois novos membros, a Bulgária e a Romênia, que completam assim 27 estados-membros sobre a égide da mesma organização

(União Europeia, 2015a; 2015b)<sup>15</sup>. Três anos de crescimento populacional dos 25 e a adição destes novos membros leva a UE a ser responsável por cerca de 493,932 milhões de pessoas que ocupam e vivem em seu território (Eurostat, 2015). Como se notou anteriormente os doze primeiros membros ainda são responsáveis por grande parcela da população destes 494 milhões totais cerca de 369 vivem dentro dos limites territoriais de países membros de quando tornou-se Maastricht efetivo pela primeira vez (Eurostat, 2015).

Mapa da UE 4: Adições de 2007 - Lisboa



Fonte: BBC (2014)

É no fim de 2008, em setembro, que começa a crise econômica que acaba por ser o ponto de partida para uma série de tendências nacionalistas (Froud *et al.*, 2012; e Dabrowski, 2010). Isto é especialmente real no que tange as regras, normas e leis que regem os estados-membros parte do sistema euro. A participação no Espaço Schengen, como na Zona do Euro<sup>16</sup>, era opcional aos estados-membros por ser um sistema paralelo à UE, onde os estados analisam seu comprometimento com a organização face ao paradigma da soberania que ocorre nas relações dos estados

<sup>15</sup> A sendo a Croácia a última adição à UE completando 28 estados membros em 2013.

<sup>16</sup> Área de presença de uma moeda única coordenada e composta por 17 estados-membros da UE.



com a UE (Quadros, 2013). Basicamente seu nível de envolvimento com estas políticas determina o quanto os estados-membros aceitam a autonomia decisória da UE sobre determinados assuntos face à própria soberania nacional de decidir o que fazer quanto a eles. Observou-se que esta vulnerabilidade e falha de ação dão-se não por descuido, mas por uma discordância fundamental do que pode ser atribuído a UE e o que pertence somente aos estados, ou seja, vê-se aqui os efeitos do paradigma de autonomia versus soberania sobre a governança no continente Europeu (Quadros, 2013; Machado, 2010; e Heathcote, 1966).

A resposta a este desafio aparece na forma do tratado base que atualmente rege as ações da UE, o Tratado de Lisboa de primeiro de dezembro de 2009 (União Europeia, 2015b). Este tratado é responsável pelo processo de separação, de desenvolvimento e de aceitação de métodos e formas com as quais este atrito entre a soberania e a autonomia nas políticas da UE possa ser delimitado e distribuído afim de se resolver suas possíveis vulnerabilidades (União Europeia, 2015b). Com estas definições delineadas a UE busca evitar novos problemas de inação e atritos originários da questão da soberania nacional versus a autonomia supranacional conferida a UE.

Quatro anos após uma empreitada de tal importância a UE surpreende ao expandir-se novamente. É em 2013 que temos a mais recente adição a UE, a Croácia, que passa então a fazer parte de uma das mais complexas organizações de governança política do mundo (União Europeia, 2015b). Este país traz consigo uma população de 4 milhões 262 mil e 140 habitantes para aumentar os números da UE (Eurostat, 2015).

### Mapa da UE 5: A entrada croata



Fonte: BBC (2014)

A UE possui em 2013, 28 estados-membros e mais 500 milhões de habitantes. Para ser precisa a UE cuida do bem estar de 505,127 milhões pessoas (Eurostat, 2015) divididas entre 28 estados com as mais variadas formas de governo, sem se levar em conta áreas tidas como autônomas, as variações linguísticas e as formas de interpretação cultural. Novamente se observa que destes 505 milhões 376 vivem nos confins dos territórios dos doze membros originais de Maastricht, sendo assim 129 milhões estão distribuídos nos dezesseis outros estados-membros da UE (Eurostat, 2015). Tal fato indica que somente um quarto da população da UE não esta em constante contato político, social e econômico proativamente cooperativo desde meados da década de 90, seja isto sobe a égide da CECA ou da UE (Eurostat, 2015).

Apesar da entrada anual de cerca de um milhão de imigrantes no período de 1999 à 2002 e a natureza positiva dos fluxos migratórios na década seguinte. Um aspecto constantemente tido em consideração quando das expansões e adições de novos

estados-membros é o que ocorre com os status dos migrantes destes mais novos membros da UE quando já se encontram no território de outro membro. Esta é a questão resolvida pela diretiva 2004/38/EC<sup>17</sup>, que finalmente regulamenta a livre residência de cidadãos dentro da UE.

Depois desta a migração entre membros passou a ser considerada como algo comum, simplificado e normal entre os cidadão comunitários. Esta é uma mudança normativa essencial na consideração de imigrantes e cria duas categorias essencialmente distintas dos mesmos. Contudo cerca de metade dos imigrantes não-comunitários que entram a UE por ano desde 2010 não permanecem até o fim do ano (Comissão Europeia e Eurostat, 2015).

Quanto a populações estáveis deve-se observar os dados que serão adereçados a seguir. Estes dispõem que na realidade não mais do que 4% da população da UE é composta por imigrantes não-comunitários com a estatística mantendo-se desde 2011 e quando se adiciona os cidadãos não nascidos em território europeu esta porcentagem sobe somente para 7% também no mesmo período (Comissão Europeia e Eurostat, 2015). Estes números não chegam as cercanias de países como a Suíça com 27%, o Canadá com 20% ou a Austrália também com 29% de cidadãos nascidos fora do território nacional, ou mesmo de certos estados-membros da UE como a Letônia e a Estônia, ambos os países com 15% de suas populações sendo compostas por estrangeiros vivendo em território nacional (Comissão Europeia e Eurostat, 2015).

---

<sup>17</sup> Destaca-se esta diretiva regente dos movimentos na UE por seu papel em criar uma diferenciação legal no status de cidadãos e seus familiares face aos nacionais de estados terceiros quanto a sua residência no território da UE.

## Mapa da UE 6: O território da UE em 2014



Fonte: BBC (2014)

Cerca de 2 milhões de indivíduos receberam entre 2009 e 2013 permissão legal de residência na UE (Comissão Europeia e Eurostat, 2015). Destes 57% são por razões de família ou outros motivos que não envolvem prioritariamente o trabalho, 23%, e o estudo, 20%, de todos estes 78% estariam na idade considerada apta para o trabalho (Comissão Europeia e Eurostat, 2015). Por fim deve-se falar, sem se considerar os asilados e refugiados, dos novos cidadãos que a UE adquiriu no ano de 2013 estes são 871 mil em sua maior parte cidadãos da Turquia, Marrocos e Índia, não necessariamente nesta ordem (Comissão Europeia e Eurostat, 2015).

Tais números demonstram que a situação dos nascidos no estrangeiro não é tão saliente na UE como, por exemplo, nos EUA e na Suíça, que em 2011, tinham 27% de suas populações nesta categoria (Comissão Europeia e Eurostat, 2015). Com os números propriamente explorados, ao menos de modo geral, pode-se agora prosseguir para a análise de momentos normativos e discursivos mais específicos que

podem nos mostrar as mudanças no decorrer do tempo. Vamos agora seguir com as palavras que cercam estas estatísticas, as interpretações que alteram as ações políticas quanto aos fluxos migratórios e os resultados políticos da co-constituição discursiva do texto e contexto e dos esforços de coordenação entre estes elementos para observar as vulnerabilidades da política de imigração da UE à securitização.

### **3. Políticas migratórias da UE: contextualização teórica**

Tendo estabelecido a realidade empírica da imigração legal de nacionais de terceiros estados para a UE verificar-se-á o papel da teoria construtivista para sua interpretação. Aqui cabe destacar que esta escolha deve-se: à permissão de uso de atores variados, especialmente os não estatais<sup>18</sup>; aos métodos de análise discursivo, neste caso com o foco em como a segurança afeta as normas utilizando a escola de Copenhaga; e por considerar as constrições mutuas de atores e instituições para a tomada de decisões, *path dependence*. Esta corrente teórica supera então o neo-institucionalismo (que não permite desvios no aprofundamento normativo ou de dependência) para o propósito aqui explicitado de se descobrir, ao menos em parte, como as dinâmicas populacional e política interagem para formar as políticas migratórias da UE.

#### **3.1. A percepção Construtivista: uma análise co-constitutiva da migração europeia**

A UE foi oficialmente instituída pelo Tratado de Maastricht, entrando em efeito em 1 de Novembro de 1993 (Fontaine, 2010, 12). Sua configuração foi, no entanto, originada de outras formas de união produzidas no continente europeu logo após a Segunda Guerra Mundial, especificamente a CECA e a Comunidade Económica Europeia (CEE). Estas foram feitas com a memória das negociações do fim da Primeira Guerra Mundial e seus efeitos, incluindo a própria Segunda Guerra

---

<sup>18</sup> Por exemplo: especialistas e técnicos em certa área do conhecimento tidos como proponentes discursivos, organizações não governamentais, empresas e os média entre outros.

Mundial, frescos nas mentes dos líderes políticos que tentaram lidar com os produtos da segunda guerra através da união ao invés da separação do poder político do continente "tendo em vista assegurar uma paz duradoura" (União Europeia, 2015a). Nesta época tinha-se um quadro mais agravado e local dos mesmos problemas que hoje ocupam o cenário político europeu, haviam então refugiados da segunda grande guerra e a maioria, se não todos os países, necessitavam de fazer um relançamento económico (Bade, 2003; e Barroso e Rompuy, 2012).

Na perspectiva do construtivismo isto produz certos limites para a UE e interpretações diversas e interessantes para seus atos constitutivos. Estes limites são formalmente conhecidos na teoria como *path dependence*<sup>19</sup>, já que o construtivismo não acredita que exista uma realidade histórica externa a produção social. Nesta acredita-se que a produção social possui tendências baseadas no tempo, local e sociedade nos quais se origina. Basicamente a teoria determina que é necessário um *quorum* significativo de pessoas que acreditam nas medidas ou valores dominantes do complexo histórico-político de uma determinada região e espaço temporal para que ações humanas produzam efeitos sobre a realidade material partilhada (Jackson e Sorensen, 2003: 343 e 344).

Aqui a CECA e a CEE são de essencial importância para a formação da UE. Estas formas de união política e económica que foram realizadas dentro dos limites da partilha de poder aceitáveis para a maioria das pessoas da época só ocorreram pois tinham objetivos muito claros. No caso da CECA a partilha da região da Alsácia-

---

<sup>19</sup> O *path dependence* sua definição, literaturas foram citados na introdução e serão mencionados no próximo capítulo.

Loirena, que foi uma das áreas territoriais mais disputadas no continente após a revolução industrial, era fundamental para qualquer esforço de guerra ou paz no continente durante a época das grandes guerras e imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial. Foi entorno desta disputa que a CECA foi formada com o objetivo de monitorar a distribuição destes itens essenciais a criação de artefatos bélicos afim de evitar a devastação de uma terceira guerra.

Assim, para a teoria construtivista, uma realidade material ganha ou perde destaque e uso quando as pessoas lhes atribuem importância para obter o que desejam. De tal maneira o aço e o carvão, materiais que poderiam ser usados tanto para a guerra, quanto para se fazer funcionar uma cozinha ganham um valor subjetivo de acordo com a crença majoritária de para que eles serão usados. Neste trabalho a realidade "material" estudada, ou seja os imigrantes - especialmente os não europeus - , possui uma característica muito distinta da do carvão e do aço, eles contribuem ativamente para a definição da realidade social e temporal estudada.

Estas interpretações e ações dos agentes sobre as condições materiais e os mecanismos estruturais disponíveis são os esforços políticos que vemos dia-a-dia. Como exemplo recente deste esforço interpretativo-político comunitário sobre uma condição material tem-se a resposta internacional ao ataque ocorrido em Paris no dia 13 de novembro de 2015. Pode utilizar-se Jackson e Sorensen para expor a teoria por trás destas reações através das seguintes citações: "O sistema internacional de segurança e defesa, por exemplo, consiste de territórios, populações, armas e recursos físicos, mas as idéias e os entendimentos de acordo com os quais estes



recursos são concebidos, organizados e utilizados - em alianças, Forças armadas etc. - são mais relevantes." (2003, 342). Outros autores como Wendt (1995), Guzzini (2000) e Burchill (2005) também tratam da relação do material com o subjetivo.

O caso exposto claramente indica que o uso das ideias sobre os recursos, acima mencionadas, é essencial no que tange o ataque de Paris. Sabia-se onde estava a maior concentração de indivíduos parte do ISIS e tinha-se conhecimento de vários nomes de nacionais franceses que foram unir-se a eles. Aqui novamente recorre-se a Jackson e Sorensen, quando falam da interpretação construtivista, para se justificar a não utilização das forças armadas e outras capacidades defensivas existentes contra o ISIS: "Embora o elemento físico esteja lá, é secundário ao aspecto intelectual que o infunde, planeja, organiza e orienta. O raciocínio ligado à segurança internacional é bem mais significativo [...]." (2003: 343). Tal relação é mais comumente expressa pela seguinte colocação de Wendt "*For example, 500 British nuclear weapons are less threatening to the United States than 5 North Korean nuclear weapons, because [...], amity or enmity is a function of shared understandings.*" (1995: 73)

Este ciclo de crenças e alterações interpretativas da realidade material ocorre também na análise dos fluxos migratórios. Assim a realidade material estudada neste trabalho, que envolve os imigrantes de fora da UE, aumenta a complexidade da situação social, temporal e política a ser interpretada por sua participação na mesma. Isto ocorre pois os imigrantes de fora da UE são criados com formas de discursos e comunicação distintas, um raciocínio e linguagem diversos, suposições e crenças alternativas e estas diferenças são utilizadas para analisar as condições e definir os

comportamentos a serem adotados face as situações enfrentadas dia-a-dia. É assim que se formam os atritos entre os indivíduos e os seus respectivos grupos, mas tais diferenças não são exclusividade do território, mesmo que locais e períodos históricos em muito os influenciem.

Outras questões sociais e políticas influenciam a visão europeia do imigrante externo além da capacidade deste de influenciar a construção histórica do sistema político. Neste caso condições sociais internas da UE, como as dificuldades econômicas, o envelhecimento populacional, a concepção de falha governamental e falta de empregos alteram o foco de interpretação dos fluxos migratórios. O mesmo pode ser dito de outras regiões e outros fatores como guerras, doenças e condições climáticas que levam a variações interpretativas dos fluxos migratórios por parte da população e dos agentes políticos.

Aqui analisa-se a relativa estabilização destas crenças na forma de normas e leis. Em especial como estes discursos e interpretações variadas se relacionam e reagem no processo de tornarem-se normas no nível da UE. Com o foco na influencia produzida pelo paradigma originário da questão da soberania que cria, como no cenário econômico, políticas não harmonizadas para imigração e movimentos populacionais baseadas em crenças majoritárias a respeito do assunto e sua relação direta com o poder dos Estados soberanos. Estados estes que mesmo em acordo sobre a égide da UE ainda buscam manter uma diferenciação entre assuntos internos e externos dentro da organização, em especial quando o assunto é concebido como essencial a manutenção da soberania estatal.

Mas fluxos migratórios mudam constantemente, com ou sem apoio normativo. Durante e após as grandes guerras, a Europa como um todo representa uma zona de emigração e pode se ver a realidade interpretativa positiva associada a evasão. O fluxo migratório só se altera após a ascensão dos mercados econômicos locais em meados da década de 70, apesar de mais de vinte anos de paz, este é momento a partir do qual a UE se torna o foco de congregação de imigrantes asiáticos, africanos, do leste europeu e da América Latina (Schappo, 2011: 156). Imigrantes estes que podem ser filhos e mesmo cidadãos que no período anterior emigraram do continente para ex-colônias, territórios extra-marinhos ou Estados nascentes. Percebe-se uma nova inversão deste fluxo migratório positivo nos anos finais da última década, notavelmente após o início das dificuldades político-econômicas de 2008.

Estas variações são afetadas pelas possibilidades de ação concedidas pela estrutura atualmente estabelecida, ou seja, a co-constituição construtivista. No que tange os fluxos migratórios "[...] a crescente mobilidade, acompanhada de maior consciência das assimetrias nacionais, levou ao desejo concretizável de deslocação de pessoas" (Matias, 2014: 9), seja esta para a ou da UE. Os efeitos ligados a esta mobilidade populacional nas esferas econômica, social e política são raramente conhecidos e normalmente associados ao fenômeno da globalização (IMO, UNDESA, 2012: 3). Construtivistas sociais abordam, neste caso a realidade migratória incerta, demonstrando a relevância das idéias, normas, instituições e identidades na política internacional enquanto apontam para a interdependência do sistema inter-estatal para

com a agência daqueles envolvidos na política internacional (Wiener e Diez, 2009: 10).

O construtivismo foi escolhido em detrimento do neo-funcionalismo por diversas razões. A primeira delas é que para a teoria construtivista não existe um processo "natural" de progresso envolvido na harmonização de políticas semelhantes como ocorre na teorização neo-funcionalista. Para o construtivismo ao invés do *spillover*, uma simples expansão e maior integração de sistemas similares de maneira funcional, ocorre o *coordination effect*, uma tendência generalizada entre os agentes de uma determinada estrutura e diversos estados de se congregarem para dividir o ônus e o bônus do esforço de novas políticas inter-estatais (Diez e Wiener, 2009: 5).

O segundo ponto é a influencia da interpretação teórica dos assuntos que se estuda em relações internacionais (RI). Assim, enquanto, ambas as teorias acima citadas poderiam ser utilizadas face ao trabalho proposto somente uma delas, a construtivista, permite a análise dos elementos sociais, temporais e políticos que afetam o nível de dificuldade da harmonização normativa e política verificada desde 1993 na UE. Tal dificuldade de harmonização é exacerbada, em especial, durante crises externas, quando apesar de seus compromissos com a UE, Estados membros se encontram em conflito sobre como reagir e como criar uma política para lidar com a crise que enfrentam (Puetter e Wiener, 2007: 65).

A terceira diferença essencial entre o construtivismo e o neofuncionalismo é seu nível de análise. Ou seja, o que eles assumem como partes predeterminadas e

estáveis da construção de suas respectivas teorias. Enquanto o neofuncionalismo busca compreender e explicar as dinâmicas da construção institucional da UE, o construtivismo trabalha a um nível distinto tentando compreender a ontologia e epistemologia do processo de integração da mesma assumindo que esta encontra-se em constante mudança e é um fenômeno complexo e interdependente de atores e estruturas políticas (Diez e Wiener, 2009: 10).

Basicamente, o construtivismo e o neofuncionalismo, apesar de estudarem o mesmo "objeto" o fazem por meios muito diversos e com objetivos finais distintos. Assim o neofuncionalismo busca entender os processos que levam e guiam a institucionalização da UE e como esta funciona com o objetivo de determinar seus processos de formação (Diez e Wiener, 2009: 10). No outro extremo tem-se o construtivismo que busca teorizar sobre o fim que deseja-se obter da UE, sobre suas idéias e discursos de governança e, por fim, busca teorizar sobre as implicações de certas políticas da UE (Diez e Wiener, 2009: 10) como é o caso no trabalho aqui proposto.

Aqui busca-se claramente analisar uma questão específica da formação da política comunitária da UE, seus efeitos e razões históricas. Ou seja aqui aplica-se uma teorização voltada a um problema específico, sua formação ontológica e epistemológica visando compreender os porques e comos da situação específica da entrada, aceitação e permanência de imigrantes de fora da UE dentro de sua *polity*. Buscando assim entender como este assunto específico afeta o todo, como a questão dos imigrantes alarga e limita o desenvolvimento da UE buscando em maior parte

compreender as dinâmicas sociais das identidades e, neste trabalho, como estas se estabilizam em certa medida quando são normatizadas pela instituição.

O foco na identidade não diz respeito a identidade de indivíduos, mas sim a identidade dos Estados e instituições. Identidades adquiridas da estrutura formal já existente em ambos estados e instituições através da agência de certos atores, em especial aqueles considerados líderes legítimos e como estes se manifestam em discursos prioritariamente aqueles diretamente relacionados com normas a serem adotadas ou já estabelecidas na UE. Faz-se necessária a análise geral dos dados numéricos sobre a situação dos imigrantes para que se possa observar os efeitos desta sobre os discursos e vice-versa, as ocorrências de grandes aumentos ou diminuições nestes fluxos migratórios tendem a serem adereçadas como questões de segurança. Com isto em mente passaremos agora para uma análise mais específica do conceito de segurança utilizado pela escola construtivista de Copenhaga para que se possa descrever o que exatamente é uma política securitizada.

### **3.2. O processo de securitização política pela escola de Copenhaga**

Neste trabalho o papel da Escola de Copenhaga é de ajudar a determinar quando um discurso se torna securitizado. Para se delimitar tal fato necessita-se compreender qual é a definição de segurança para a constituição das comunidades políticas que atualmente ocupam o papel central nos estudos críticos da segurança (Munster, 2005, 1), os Estados-nação. Deve-se lembrar que mesmo com o papel central dos Estados e com o foco na segurança destes os indivíduos possuem um importante papel e

normalmente encontram-se igualmente em destaque ao tratar-se de segurança, sendo ele o destinatário final dos esforços do estado quando este busca manter sua estrutura como uma comunidade política.

Faz-se necessário agora que se defina o que é esta segurança. Basicamente a segurança é uma prática auto-referida (Munster, 2005: 2), ou seja, quando se realiza algo dizendo que sua lógica é de segurança então ela se torna uma prática de segurança. A partir do momento em que esta definição ocorre o assunto relacionado torna-se um problema de segurança que pode não ser uma verdadeira ameaça existencial, sendo somente apresentado como uma (Buzan *et al.*, 1998: 24 e 26). Assim a problemática da segurança é decidida e depende de como os atores sociais delimitam o assunto (Munster, 2005: 2), de tal forma o significado de um conceito depende do seu uso, não é algo analítica ou filosoficamente removido e definido como o ‘melhor’ (Buzan *et al.*, 1998: 24).

Como foi estabelecido previamente no trabalho o caso da imigração na europa é um destes cenários onde a questão só se torna de segurança face ao discurso proclamado. A teoria possui um termo teórico para esta ação ele é o “ato discursivo”, o *speech act*, no qual a fala, o discurso é o meio pelo qual se realiza algo em si e por si mesmo (Buzan *et al.*, 1998: 24 e 26). O estabelecimento de apostas; a nomeação de um bebé, um navio, de uma descoberta e o ato de prometer-se algo são todas manifestações comuns do ato discursivo (Buzan *et al.*, 1998, 24 e 26).

Com este estabelecimento básico agora vamos buscar definir claramente os

elementos que compõem os atos de securitização para Copenhaga. A estrutura retórica do ato de securitização de Copenhaga é composta pelos seguintes pontos: uma ameaça, real ou imaginada, a sobrevivência do objeto referente; que justifique a toma de ações excepcionais para proteger-se da mesma; que por si justifique o abandono temporário dos procedimentos, normalmente democráticos, comuns (Munster, 2005: 3). Este ato de securitização passa então a ter a capacidade de mudar o status do assunto, em se tratando de Estados e suas políticas, pode-se dizer que a delimitação de tal mudança é a capacidade de se tratar do assunto fora das fronteiras processuais democráticas comuns, considera-se assim a segurança como uma construção social por meio de um fenômeno intersubjetivo (Munster, 2005: 3).

Além de estabelecer os três pontos, ameaça, necessidade de ações especiais e abandono dos procedimentos normais; em sua gramática o discurso precisa ser aceito pelo público. Isto pois sem ser aceito o discurso não terá sucesso em remover o assunto da competência dos procedimentos comuns, *low politics*, para a responsabilidade dos procedimentos extraordinários e de urgência, os de *high politics*, onde se adereça aquilo que é considerado essencial a vida ou morte da comunidade política (Buzan *et al.*, 1998: 21-26). A combinação intrínseca para o sucesso do ato discursivo é a da língua e da cultura da sociedade aspectos essenciais, não só do discurso mas também do grupo que pode reconhecer e autorizar o discurso em si e os efeitos que deste resultam (Buzan *et al.*, 1998: 32).

Com isto busca-se compreender a lógica que leva a aceitação de um discurso de securitização. Em especial, para a escola de Copenhaga, na qual a lógica de



securitização parece aproximar-se a lógica utilizada para guerras (Munster, 2005: 5). Tal aproximação ocorre por que em casos extremos nos quais se abandonam os procedimentos democráticos comuns ambas, tanto a guerra quanto o assunto securitizado, buscam eliminar uma ‘ameaça’ sem ter que discutir ou defender suas ações após ter estabelecido a sua existência (Buzan *et al.*, 1998: 26). Esta violação das regras comuns é o ato de segurança e o medo da ‘morte’ face a ameaça é o motivador fundamental para o ato de segurança (Buzan *et al.*, 1998: 26).

Sendo assim deve-se indagar por que meios o discurso securitiza a migração na UE e qual o foco desta securitização. Curiosamente apesar das baixas taxas de natalidade reportadas por quase todos os países que compõem a UE desde meados de 1995 (Eurostat, 2015d) o discurso de securitização migratório na UE não é sobre as ‘ameaças’ da emigração. De fato muitos indivíduos achariam a mera menção da existência de ameaças provindas do movimento emigratório seria algo imaginário, ilusório e possivelmente até ridículo. Isto por que trabalha-se a muito tempo em discursos sobre os eternos ‘malefícios’ e ‘ruindades’ provenientes da imigração pois esta sim, diriam muitos, são ameaças reais a existência de uma nação, de um Estado.

De tal maneira a migração na UE é, através do ato discursivo, vista como uma ameaça de natureza múltipla, já que a imigração legal não é tida como um problema a maneira da imigração ilegal. Isto decorre da presença dos três aspectos básicos na gramática discursiva política para a migração determinando: uma ameaça a identidade nacional/comunitária, justificada pela proteção dos valores sociais fundamentais, que “justifica o abandono temporário dos procedimentos” normativos

comuns. Sobre este ultimo cita-se atos como: o abandono da prerrogativa de se requisitar asilo quando em perigo de morte devido a uma “crise” migratória, de ser negado a entrada ou circulação mesmo quando já autorizada por causa de um ataque terrorista e a infeliz coincidência de partilhar-se uma etnia ou país de origem ou mesmo ter-se centros de detenção para menores sem ficha criminal que são apreendidos pela ausência de seus progenitores muitas vezes imigrantes ilegais que foram extraditados. Para estabelecer-se a existência deste estado de exceção é necessário estabelecer-se o que é a norma, assim segue-se para o capítulo quatro.

#### **4. Leis migratórias na UE:**

A UE tem desenvolvido suas iniciativas políticas em uma base de valores que no correr das duas últimas décadas tornou-se essencial a sua identidade (Cremona e Rijpma, 2007: 1). Estes valores são dispostos como quatro princípios distintos no artigo seis do tratado formativo da UE, eles são nomeadamente a liberdade; a democracia; o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; e o estado de direito (*rule of law*). Mas é essencial que destaquemos como a ordem e a legalidade da UE, como sua normatividade, funciona em um sistema organizado de poderes atribuídos onde este define a relação entre a UE e seus estados-membros tanto interna como externamente (Cremona e Rijpma, 2007: 5 e 6).

Quando Maastricht fomentou o Terceiro Pilar, ele trouxe pela primeira vez uma política migratória da competência intergovenamental para a comunitária (Cremona e Rijpma, 2007: 8). Amsterdão completou esta transferência das políticas migratórias e o que era, em Maastrich, uma responsabilidade comunitária sobre os visas de nacionais de terceiros países tornou-se mais complexa cobrindo visas, asilo e migração incorporando assim mais partes do *acquis* de Schengen na UE (Cremona e Rijpma, 2007: 8). Destaca-se também as fronteiras dentro das quais as políticas migratórias da UE são efetivas, a conclusão lógica da geometria variável do Espaço Schengen é que as fronteiras externas deste não coincidem com as da UE e além disto cada país membro deve guardar sua porção desta fronteira externa comum assim operacionalmente os estados-parte são responsáveis pelo bom funcionamento do Espaço Schengen (Cremona e Rijpma, 2007: 12 e 13).

Prosseguiremos agora para uma mais detalhada exploração destas disposições legislativas e de competências dentro da UE. Mas de fato a uma complexa rede de ações e instituições dentro do sistema normativo estabelecido na UE no qual ela, suas instituições, seus estados-membros e terceiros países tomam parte (Cremona e Rijkman, 2007: 23). No entanto para melhor se investigar a relação da securitização da política migratória, dos discursos populares e das estatísticas populacionais oficiais se observara prioritariamente o seio motriz das propostas legislativas de harmonização e integração da UE.

#### **4.1. Tratados base e disposições gerais**

A UE é uma organização multifacetada quando se trata de migração e leis migratórias. Isto significa que as políticas e as ações tomadas quanto a este assunto são tratadas em múltiplos níveis de decisão dentro da UE, onde os Estados e a UE em si partilham as responsabilidades de produção de acordos e políticas especificamente sobre as questões migratórias (Cremona e Rijkman, 2007: 5 e 6). Estas políticas não se sobrepõem, de fato, a partir do momento que a UE produz políticas sobre o assunto em questão os estados perdem sua liberdade de adereçar o que a UE já delimitou.

No entanto 22 estados-membros da UE fazem parte do Espaço Schengen. Estes estados devem, de tal maneira respeitar e absorver as decisões maioritárias feitas sobre o Espaço Schengen assim como outras normas de migração de uma forma eficiente assim existem vários níveis de envolvimento com esta política especifica dentro da UE (CE, 2009, 2014 e 2015k: 4). Assim os estados-membros da UE e do

Espaço Schengen partilham de, não só uma, mas duas áreas sobrepostas de livre circulação. Uma destas é composta somente pelos territórios dos estados-membros e só pode ser desfrutada pelos cidadãos dos mesmos, a outra é a área formada pela convenção de Schengen que possui fronteiras distintas da UE.

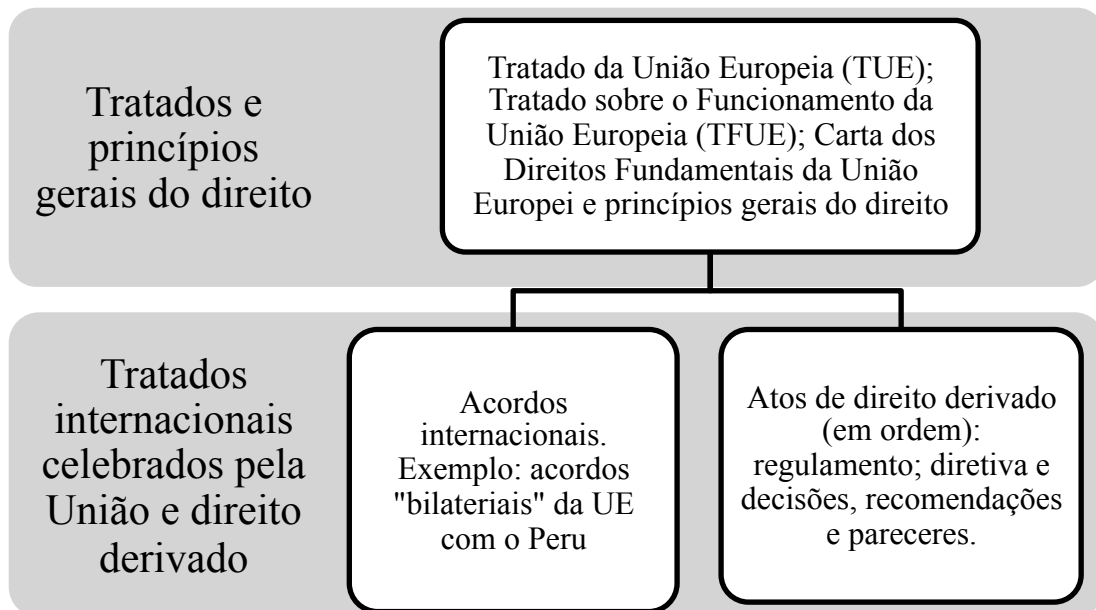
Historicamente a posição geográfica dos países membros determina sua posição, favorável ou contrária, quanto ao maior grau de harmonização das políticas migratórias (Dewind e Portes, 2007: 7). Estados-membros da UE como a Inglaterra e a Irlanda evitam envolver-se em políticas migratórias, como o Regime Schengen (EUR-Lex, 2009). De tal maneira apesar de terem a possibilidade de total implementação do *acquis* do mesmo e de participação na zona de livre circulação, a Inglaterra só se compromete em colaborar com as medidas criminais e judiciais das políticas migratórias de integração quando sua participação se faz necessária (CE, 2015k: 3; EUR-Lex, 2009).

No entanto está não é a única ocorrência de um diferente nível de envolvimento político com a questão migratória que mereça destaque. No outro extremo geográfico da UE, o sul, tem-se países, como a Grécia e a Itália, que se envolvem de maneira ativa na criação das normas e ações políticas quanto a migração de dentro e de fora da UE (CE, 2015k: 3). Isto pois tanto o sul como o leste geográficos da UE encontram-se em conhecidas rotas de movimentos migratórios, em sua maioria ilegais. O dilema geográfico norte-sul, o mais recente paradigma leste-oeste e o desacordo sobre o papel da supranacionalidade e da soberania estatal dominam as discussões sobre a harmonização de políticas na UE (Dewind e Portes, 2007: 6 e 7).

É na verdade incorreto dizer-se que existe atualmente mais desarmonização política na União “do que em qualquer outro tempo”. Isto decorre do fato que a UE é o resultado de um processo generalizado de alinhamento político-governativo com mais de 60 anos se tiver-se em consideração suas antecessoras. Assim o surgimento de discursos que expressam um sentimento de desarmonia e mesmo de preocupação quanto a uma separação política indica, muitas vezes sem perceber, que se deseja, ou melhor, que espera-se que a harmonização política ocorra.

Numerosos tratados de diversos níveis compõe o sistema que rege a entrada e saída de indivíduos da UE. Destaca-se que os dois espaços paralelos de “livre circulação” são distintos; o dos cidadãos da UE podem circular, mesmo que haja controlo de fronteiras externas nacionais, e o Espaço Schengen onde membros e não membros da UE desfrutam de uma fronteira externa política conjunta apesar de haverem vários territórios nacionais. As normas que os regem podem e tem diversas formas e classificações dentro do sistema jurídico e legal da UE, este está em constante desenvolvimento pela própria organização e por seus membros (Cremona e Rijpma, 2007: 5). Mas sejam estes tratados, convenções, diretivas, pareceres, leis ordinárias, comunicados ou qualquer outra forma de expressão legal eles serão aqui adereçados como normas, que criam e delimitam o normal face ao anormal em cada assunto. Esta possuem uma hierarquia que para melhor compreensão encontra-se organizada na figura abaixo.

Quadro 01: Hierarquia Legal da UE



Fonte: feito pela autora com base no Parlamento Europeu (2015a)

Como se esta a considerar 26 anos de desenvolvimento legal e sistêmico da UE, de maneira geral, e quase uma década, de observações mais minuciosas devemos impor limites ao tipo de documentos legais consultados. Sendo assim todas as normas aqui adereçados são aquelas que a própria organização e seus atores destacam pelas contribuições e inovações trazidas ao sistema quando de sua adoção. Isto funcionará de maneira similar a seleção da teoria utilizada onde somente aquela com a melhor capacidade analítica de adereço aos pontos relevantes para a solução da pergunta proposta foi tida em consideração.

Pela existência destes dilemas norte-sul, leste-oeste e soberania-supranacionalidade, entre outros, pode-se apontar desacordos no processo de formulação da política comunitária (Dewind e Portes, 2007: 6). De fato pode-se ver tais significativas disputas nos debates nacionais e do Parlamento Europeu (PE) quando se esta adereçando a política comunitária, a qual vem sofrendo pressão devido as

conjunturas internacionais de crises regionais ou locais. No entanto a própria existência de um discurso novamente indica o destaque dado a relação entre os estados-parte da UE e não o contrário. Como Dewind e Portes apontam “[...] *the social forces at play create a gap between regulatory justice and results frequently leading to paradoxical outcomes*”, assim, os autores colocam que um fortalecimento das fronteiras pode levar, por exemplo migrantes sazonais a fixar-se no país que esta a dificultar sua entrada (2007: 7).

A capacidade de se buscar maior ou menor supranacionalidade na governança da migração na UE é subalterna das opções disponíveis no *path dependence*. Atores, organizações e a própria UE desempenham um enorme papel em determinar as reações e discursos relacionados a tais momentos de tensão política. A UE em especial pode acabar por diminuir os efeitos da “*knee jerk reaction*”<sup>20</sup> comumente vista na mesma de voltar a nacionalismos em períodos de crise.

A UE e suas antecessoras, aquelas organizações de antes de 1993, nunca em sua história tiveram todos os seus membros envolvidos em todos os assuntos da mesma maneira e com a mesma intensidade. Nem mesmo tiveram todos os seus membros em total concordância sobre qualquer assunto específico, tal fato é especialmente claro quando se trata de assuntos considerados polêmicos como a imigração. Mas cabe destacar que também nunca teve-se um momento onde as opiniões convergiram tão fortemente como agora depois de tantos anos de integração. Tal fato fica claro no

---

<sup>20</sup> Expressão vulgar do inglês que diz respeito a uma reação “natural”, um movimento esperado ou comum sobre dadas circunstâncias.



discurso de recebimento do premio Nobel da paz pela UE em 2012 na seguinte citação:

*"[...] not just a peace congress, a perpetual peace congress! Admittedly, some aspects can be puzzling, and not only to outsiders. Ministers from landlocked countries passionately discussing fish-quota. Europarliamentarians from Scandinavia debating the price of olive oil. The union has perfected the art of compromise. No drama of victory or defeat, but ensuring all countries emerge victorious from talks." (Barroso e Rompuy, 2012: 5)*

Assim com objetivo de permitir um melhor entendimento da UE devemos olhar seu tratado constitutivo, de 1993, e seus tratados revitalizadores, de 1999, 2003 e 2009. Cada um destes últimos tem um assunto focal e produz algum tipo de inovação que permite o melhor funcionamento da organização e caduca os anteriores (UE, 2015). Sendo assim temos aqui a exposição de todos os tratados que formam e formaram base legal da UE:

<b>TRATADOS DA UE: CADUCADOS</b>			
<b>NOME</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>INOVAÇÃO</b>	<b>VIGOR</b>
Tratado de Maastrich	União monetária e política.	Cria a UE, introduz a codecisão, estabelece novas maneiras de cooperar quanto a defesa, a justiça e os assuntos internos.	1 de novembro de 1993
Tratado de Amsterdão	Preparar a UE para o alargamento.	Atualização e solidificação dos tratados UE e CEE (1958), revisão do processo de transparência na tomada de decisões do processo de justice ordinário.	1 de maio de 1999
Tratado de Nice	Reforma interna institucional para o bom funcionamento da UE alargada.	Alteração da composição da Comissão e reformulação do sistema de votação do Conselho.	1 de fevereiro de 2003

Fonte: feita pela autora com base na União Europeia (2009, 2015b)

<b>TRATADOS DA UE: EM VIGOR</b>			
<b>NOME</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>INOVAÇÃO</b>	<b>VIGOR</b>
Tratado de Lisboa	Democratização da UE e aquisição de personalidade jurídica própria.	Fortalecimento do Parlamento Europeu; clarificação da divisão de competências, mudança no processo de votação do Conselho, início da “iniciativa de cidadania”, abertura das posições de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Presidente permanente do Conselho Europeu, abertura de um novo serviço diplomático da UE.	1 de dezembro de 2009
Carta dos direitos fundamentais da UE	Estabelecimento de uma noção legal cívica abrangente e clarificação da aplicação dos direitos humanos na UE	Utilização de uma base ativa de valores morais partilhados e reconhecidos na UE. Apontamento dos direitos e deveres de todos os indivíduos dentro do território da UE independentemente de seu status. E preenchimento de lacunas naturais do sistema legal deixadas pela existência de diversos níveis interativos das leis na UE.	1 de dezembro de 2009

Fonte: feita pela autora com base na União Europeia (2009, 2015b)

Como visto na figura um anteriormente estes dois tratados em conjunto com o TUE e o TFUE compõem a base legal primeira e regente do sistema legislativo europeu. Todas as outras normas são assim dependentes e derivadas deste conjunto de quatro tratados de patamar mais elevado. Estes possuem versões revisadas dos textos originais, revisão esta que normalmente ocorre via protocolos e anexos que visam alguma forma específica de clarificação ou operacionalização para melhor servir aos propósitos de UE e seus membros. Tais versões ocorrem com o tempo de maturação de novas práticas, escolha de salvaguardas e a criação de exceções a aplicação das

normas gerais varia, mas a atual versão destes tratados base são de 2012 (Eurlex, 2016).

É a partir desta estrutura básica e geral legal, operacional e administrativa que se inicia a verdadeira análise da política da UE para a migração legal de indivíduos de estados terceiros. Devido a igualdade jurídica dos membros da UE, e a própria personalidade jurídica desta, existem diferentes opiniões e objetivos para serem considerados quando da formação destas políticas mais específicas. Esta discrepância e variedade é algo que produz ao mesmo tempo inspiração e discórdia nas propostas, ações e discursos políticos na região, delas derivam as organizações, cargos, órgão e leis da UE.

Cabe agora ver-se as diferenças de potencialidade e capacidade face a já estabelecida igualdade jurídica. Nesta conjuntura vê-se os mais variados órgãos e organizações subalternas; conferências e ações conjuntas de aprofundamento ou manutenção da UE surgirem e atuarem. Ainda assim como foi apontado existem diferenças de competências, capacidades, interesses e ideias dentro da UE. Destaca-se estas diferenças de capacidade e argumento entre seus membros por seu papel nos processos de formação política. Sendo os atores contra ou a favor de determinadas ações e políticas, seus discursos e sua habilidade de influenciar a audiência tem um papel formativo na produção legal da UE.

A partir de agora nos é essencial limitar ainda mais esta pesquisa normativa pra melhor exploramos o problema apresentado. Com a base no tratado de Lisboa cabe destacar e determinar o órgão responsável por possuir o poder de discurso oficial da

União em si quanto as migrações. Dentro do atual sistema da UE e de acordo com o Tratado de Funcionamento da UE (TFUE), o “Espaço de liberdade, segurança e justiça” é uma das partes de desenvolvimento normativo onde as competências são partilhadas entre a UE e seus estados membros (Machado, 2010: 106). Isto significa que tanto a UE como os estados-membros podem adotar atos juridicamente vinculativos, mas quando os estados-membros atuam sobre estes devem estar de acordo com os princípios do tratado base através da cooperação leal, e com os princípios gerais do direito da UE (Machado, 2010: 106).

Em se tratando das políticas de migração para nacionais de estados terceiros tem-se o “espaço de liberdade, segurança e justiça”. Este espaço que foi criado com Nice em 1999 e contém as políticas migratórias em seu arcabouço normativo de acordo com a organização do Eur-lex. A medida que a UE cria atos juridicamente vinculativos, ela delimita e retrai as capacidades de atuação dos membros sobre o “Espaço de liberdade, segurança e justiça”, pois estados são gradativamente subordinados ao legislador da UE que pode por sua vez criar uma verdadeira reserva de competências da UE sobre o assunto (Quadros, 2013: 81-82).

Além das competências partilhadas existem também as exclusivas, as paralelas e as de coordenação ou complementação. As competências exclusivas como o nome já determina são aquelas nas quais somente a UE ou somente seus estados-membros podem decidir sobre determinado assunto. Competências paralelas permitem atuação simultânea sem exclusão ou medidas punitivas à atuação da UE e/ou dos estados membros (Quadros, 2013: 238 e segs. especialmente 244).

Em seguida tem-se aquelas competências que acabam por levar ao aprofundamento do processo de integração europeu. As competências de coordenação e complementação são utilizadas para a realização dos objetivos europeus e agem para servir as finalidades europeias. Seu domínio compreende a definição de disposições específicas, diretrizes e iniciativas para coordenar as políticas que abordam: a proteção e melhoria da saúde humana; da indústria; da cultura; do turismo; da educação, formação profissional, juventude e desporto; da proteção civil e da cooperação administrativa (Machado, 2010: 107-108).

Agora que se sabe a divisão das competências entre a UE e seus membros torna-se de interesse definir qual parte ou órgão da UE é responsável pelo que nos interessa. Ou seja, busca-se agora clarificar dentro da UE quem coordena o repertório oficial de atos juridicamente vinculativos quando tratamos das migrações levando em consideração a respectiva divisão de competências. Para os efeitos e propósitos da pesquisa aqui tencionada o órgão que se aponta é a Comissão Europeia (CE) ou simplesmente Comissão, a qual é considerada de acordo com o Tratado da UE (TUE), como a “guardiã da ordem da União” (Machado, 2010: 140).

A Comissão tem um papel essencial na promoção de iniciativas normativa dos interesses que servem ao “bem comum” da UE. De fato a CE é a motivadora dos movimentos integrativos da UE promove-los independentemente dos interesses dos Estados e dos particulares (Quadros, 2013: 345). Com isto destaca-se que a Comissão busca colocar-se num patamar de supranacionalidade que lhe permita

garantir a promoção funcionalidade e mesmo o aprofundamento da UE (Machado, 2010: 140 e Quadros, 2013: 350).

Com um papel essencial ao funcionamento da UE a CE tem quatro reponsabilidades, que nos interessam. Estas são: ter o poder de criar iniciativas de propostas legislativas, ser a guardiã dos tratados da UE podendo realizar medidas punitivas, administrar as políticas e os orçamentos da UE e realizar através de uma concessão de seus membros atos internacionais como acordos de comércio (TUE, artigo 17.º/1). A CE é assim relevante nas iniciativas de programação anual e plurianual da UE onde busca a fomentação de acordos interinstitucionais (Machado, 2010: 141) e tem relevantes poderes discursivos quanto a legislação, mesmo quando se tem em conta o Parlamento e o Conselho.

Firma-se assim o relevo da atuação da CE dentro da UE por seu papel de iniciativa no que tange propostas legislativas, mesmo que dependentes de aprovação. De tal maneira a direção normativa de integração geral das políticas na UE é determinada, até certo ponto, pela CE. A qual, por sua vez, tem um poder discursivo significativo quanto ao momento, conteúdo, modo, forma, e densidade das medidas normativas adotadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu (Machado, 2010: 144) via a criação de propostas legislativas iniciais. Cabe igualmente a Comissão velar pelos tratados e medidas adotadas pelas instituições comunitárias, assegurando-se assim que todas as partes do sistema que compõem a UE executem o direito europeu originário e secundário através de sua gestão e coordenação ligada as ações executivas (Quadros, 2013: 351 e 353).

Além disto os membros da Comissão, quando assumem seus cargos juram não ter os interesses de seus estados de origem a frente dos da UE (TFUE, artigo 245.º). De tal maneira a CE é muitas vezes tida como o motor de integração da UE por seu papel único quanto a criação de iniciativas legislativas, mesmo que estas pendam aprovação. Outros atores limitam os poderes e o alcance das ações da Comissão, o Parlamento, por exemplo, deve aprovar as propostas da Comissão, juntamente com o Conselho, para que estas passem a ser válidas na UE. As políticas migratórias em efeito a UE muito devem a interação discursiva entre estes órgãos em particular.

Assim chegamos aos Diretórios-gerais, partes da Comissão onde iremos observar como toda esta rede de normas relativas a migração na UE interage. Dentro dos 33 diretórios que estão em funcionamento neste ano, 2016, o Diretório-geral de *Migration and home affairs* é aquele que possui responsabilidades para com a efetiva e organizada utilização das ferramentas legislativas e normativas da UE sobre a migração (CE, 2016c). Na realidade a Comissão Europeia, em seu Diretório-geral de migração e assuntos internos divide as áreas de atuação política entre dez diferentes seções que em sua maioria tratam direta ou indiretamente dos assuntos migratórios.

<b>ÁREAS DAS POLÍTICAS DA CE: Diretório-geral de Migração e Assuntos Internos</b>	
<b>NOME</b>	<b>PROPÓSITO</b>
Migração legal	Cuida da política baseada na solidariedade e responsabilidade que visa aproveitar as oportunidades e combater os desafios da mobilidade de pessoas para contribuir com o desenvolvimento e performance económicos da UE a longo prazo de uma maneira compreensiva e balanceada em uma política comum.
Migração	Coordena na UE a luta contra o tráfico de migrantes originado

irregular e Retorno	da pobreza, instabilidade político-social e baixo nível de acesso as formas legais de migração que levam as pessoas à comunidade criminosa dedicada a migração irregular.
Sistema europeu comum de asilo	Administra o direito humano fundamental concedido a indivíduos perseguidos ou em sério risco de agressão dentro de seu país de buscarem a proteção da comunidade internacional, o asilo.
Schengen, Fronteiras e Vistos	Gere a política de controlo e segurança para a área de livre movimento de cidadãos da UE, de estados não-comunitários e de visitantes, esta visa reforçar a fácil circulação de visitantes na UE.
Industria para segurança	A prioridade desta é superar o processo da fragmentação dos mercados de segurança da UE, harmonizando os padrões e certificações para tecnologias de segurança, levando em conta as limitações financeiras.
Crime organizado e trafico humano	Como criminosos operam através das fronteiras este Diretório-geral é necessário para uma ação consistente e rapidamente adaptável a nível europeu para lidar com a complexidade das operações criminosas. Com agências especializadas (como a Europol e Eurojust) busca prevenir a formação e ação destas redes criminosas e coopera em ações contra crimes que dominam a agenda política (como trafico de carros roubados e heranças culturais, violência nos esportes e pirataria).
Crises e Terrorismo	Terrorismo e desastres tanto naturais como provocados pelo homem não reconhecem e nem se limitam as fronteiras dos Estados ou a certos povos. Sendo assim este Diretório-geral da UE que coordena a ação no nível europeu, têm o papel primário de apoiar as ações de prevenção e proteção realizadas pelos estados-membros da UE, especialmente quando há necessidade de apoio externo e coordenação de respostas.
Cooperação policial	Este Diretório-geral é dedicado a cooperação de múltiplas forças policiais e de fronteira de forma prática e efetiva para prevenir e combater sérios crimes transnacionais. Apesar da existência da CE e de agências europeias especializadas as investigações e operações policiais continuam como responsabilidade única dos estados-membros.
Negócios internacionais	A UE precisa estar em cooperação com países de fora da comunidade para ter uma melhor administração da migração e mobilidade em seu interior face aos desafios de segurança. A zona de justiça, liberdade e segurança é essencial para garantir uma ação coordenada e coerente com os parceiros relevantes e fortalecer os sistemas legal e policial e promover a observação



	dos direitos humanos e outras responsabilidades internacionais.
Programa Europa para cidadãos	Este programa, ao qual é dado lugar de destaque de uma política pela CE, procura promover a UE sua história, diversidade e funcionamento para fortalecer e difundir uma noção de cidadania europeia e melhorar a participação popular cívica e democrática no nível da UE.

Fonte: feita pela autora com base na Comissão Europeia (2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2015g, 2015h, 2015i, 2015j, 2016a e 2016b)

Destas dez áreas nos interessam para os propósitos deste trabalho somente três. Estas são as que tratam da migração legal, da migração ilegal e a do “Schengen, fronteiras e vistos” que em conjunto expõem e compõem a parte da normatividade da UE que dispõem sobre o movimento geral de nacionais de estados terceiros na UE. Asilados, refugiados, terroristas, traficantes de seres humanos e cidadãos migrantes da própria UE não serão abordados nos esforços aqui dispendidos se não como forma de complementação de dados empíricos ou da criação e fomentação de certos tipos de argumentos discursivos.

Desde logo fica claro que nem todos os membros da UE fazem parte de maneira ativa de todas as áreas deste complexo sistema legal. Tal participação de múltiplos atores é clara, especialmente no que tange as normas sobre o movimento de pessoas, onde países de fora da UE se envolvem nos assuntos da zona de livre movimento as vezes até sem ser parte do Espaço Schengen (Cremona e Rijpma, 2007: 10). De fato a implementação do *acquis* de Schengen e a participação na zona de livre circulação é muitas vezes condicionada na UE devido a uma multitude de diferenças, condicionalidades e interesses impostos quanto a livre circulação de pessoas face aos múltiplos atores que regem o sistema.

Coloca-se isto para destacar como os Estados-membros reagiram e reagem a construção deste sistema legal sobre a movimentação de pessoas. O esforço de construção do Regime e Espaço Schengen, como dito anteriormente, foi paralelo e anterior ao da construção oficial da UE como a temos hoje, mas agora é parte das competências legislativas e judiciais da UE (CE, 2015k: 6 e 14). Na realidade como a Convenção de Schengen, 1985, só entra para o rol legal e constitutivo da UE, 1993, quando da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1999 a absorção ou fusão de sua estrutura administrativa na UE (Eur-lex, 2009) que foi acompanhada pelo alargamento da área de circulação regida pela Convenção de Schengen.

A próxima grande modificação no sistema de livre circulação de pessoas do Espaço Schengen foi a adoção do código de fronteiras em 2006 (Eur-lex, 2014). É a partir, maioritariamente, deste código, seus suplementos e agências e depois da implementação do Tratado de Lisboa que temos a cena na qual pode-se verificar a presença do discurso de securitização, ao menos a nível nacional, das políticas migratórias. Assim pode-se dizer que foi em Lisboa que verifica-se o verdadeiro reforço e aprofundamento do papel do Regime Schengen na UE, em especial no que diz respeito as ações e capacidades exercíveis por parte de atores e órgãos da mesma. Estas questões mais específicas e o desenvolvimento político comunitário a respeito das migrações face ao problema proposto é o que exploraremos a seguir.

## **4.2. Diretivas regentes da migração da UE pré e pós Lisboa**

Ver-se-á agora as leis e normas que a CE visa manter em funcionamento dentro da UE. Merece destaque aqui não só o Código Schengen formalizado e normalizado na segunda metade da primeira década dos anos 2000, mas também as 13 diretivas gerais que regem e constituem os sistemas de livre circulação dentro da UE. Fora estes existem também acordos “bilaterais” entre a UE e estados terceiros tanto para trânsito no espaço Schengen como no espaço de livre circulação somente dos estados-membros da UE.

Assim o que nos interessa são aqueles documentos que regem a imigração e através dos quais se estabelece o “normal” para a mesma. De tal forma tem-se claramente duas categorias de imigrantes face aos sistemas em funcionamento: o comunitário, composto por cidadãos dos estados membros tanto os do Espaço Schengen como os da UE, e os não-comunitários, ou seja, cidadãos de terceiros estados que não são familiares de cidadãos da UE ou do Espaço Schengen. As normas que estabelecem as características básicas de ambos os sistemas são, no entanto, muito semelhantes e sua verdadeira diferença diz respeito maioritariamente a quem é o beneficiário e qual dos sistemas está sendo adereçado.

Sendo assim prossegue-se inicialmente com a exposição do Código Schengen. Este possui diversas iniciativas de interesse que maioritariamente dizem respeito ao compartilhamento de informações e mesmo partilha e treinamento de forças especializadas. Tais esforços são vistos como medidas “compensatórias” que buscam

equilibrar a liberdade e a segurança nestes espaços de livre circulação de pessoas (EUR-lex, 2009). A cooperação e a coordenação entre os órgãos importantes para o controlo das fronteiras e das atividades ilegais, como as polícias e as autoridades judiciais, foi o meio escolhido para garantir a segurança dos espaços de livre circulação (EUR-lex, 2009). O Código Schengen, com estes objetivos de garantir a segurança de seu espaço, acaba por criar iniciativas como o Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema de Vistos Schengen.

O sistema de vistos Schengen e o SIS ambos dependem das ações dos estados-membros. Estes dispositivos criados no núcleo do Schengen permitem a existência, respectivamente, de linhas gerais de ação e bases de dados onde as autoridades responsáveis dos Estados Schengen podem realizar intercâmbio de dados e estabelecem claramente as definições e limites para os controlos fronteiriços (EUR-Lex, 2009). Assim um conjunto de redes nacionais ligadas a um sistema central, todos alimentados pelos estados membros, garante o sucesso ou o fracasso dos objetivos definidos para o sistema e para a segurança do espaço (EUR-Lex, 2009).

A área Schengen, como a UE, teve o seu espaço alargado com o decorrer do tempo incluindo atualmente quase todos os membros da UE. Com a exclusão dos membros originários e antes da absorção do Regime Schengen a UE pelo tratado de Amesterdão em 1999, tem-se a adesão ao Espaço Schengen por parte: da Itália 1990, da Espanha e Portugal em 1991, a Grécia em 1992, a Áustria em 1995 e a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia em 1996 (EUR-Lex, 2009). Posterior a absorção do Regime Schengen tem-se em 2007 o alargamento para a República Checa, a

Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Hungria, Malta, a Polónia, a Eslovénia e a Eslováquia estados membros da UE desde do grande alargamento de 2004. Além deles tem-se também a Suíça, país associado desde de 2008.

De fato só existem duas diferenças de grande significância entre os espaços de livre circulação na Europa. A diferença de membros dentre o espaço Schengen e o espaço de livre circulação de UE e a ausência de controlos fronteiriços entre os membros do Regime Schengen são as maiores diferenças percebidas nesta análise. No entanto todos os novos membros da UE agora devem fazer parte do Regime e Espaço Schengen, a Bulgária, o Chipre e a Roménia não são membros de pleno direito porque o Conselho Europeu ainda não determinou a presença de todas as condições necessárias para a supressão dos controlos nas fronteiras (EUR-Lex, 2009). E outros membros mais antigos, como a Irlanda, desfrutam de uma situação normativa distinta e não são obrigados a dar entrada ao Espaço Schengen apesar de poderem participar de todo o *acquis* se assim desejarem e obterem permissão dos devidos órgãos.

Apesar de ter sido estabelecido na forma de um acordo internacional em 1985 o Regime Schengen só realizou a primeira abolição de fronteiras em 1995. Outra data de destaque é a de funcionamento do SIS que deu início aos seus trabalhos, em 1995 baseando-se no surgimento de novas tecnologias (Eur-lex, 2009). Como a tecnologia aprimorou-se assim também o fez o SIS, mas este ainda continua dependente do uso que os estados fazem dele (Eur-lex, 2009). Em 2001 este instrumento teve seu desenvolvimento confiado a CE e seu orçamento subordinado e suportado pelo orçamento geral da UE (Eur-lex, 2009).

O primordial a entender-se sobre o Espaço Schengen diz respeito aos produtos de suas normas principais. Dentre elas destacam-se as seguintes medidas:

“a supressão dos controlos das pessoas nas fronteiras internas; um conjunto de regras comuns aplicáveis às pessoas que atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros da UE; a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos para as estadas de curta duração; o reforço da cooperação entre os agentes de polícia (nomeadamente no que respeita ao direito de observação e de perseguição transfronteiras); o reforço da cooperação judicial através de um sistema de extradição mais rápido e de uma melhor transmissão da execução das sentenças penais; a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS). (EUR-Lex, 2009)”

Com suas origens fortemente associadas aos estados membros da UE e com seu alargamento progressivo o espaço Schengen enfrentou a inclusão de estados terceiros. Somente face a existência ou criação de relações especiais pode-se ver a inclusão destes estados terceiros a cooperação do espaço Schengen esta é condicionada pelo estabelecimento de um acordo prévio sobre a livre circulação de pessoas entre eles e a UE (Eur-lex, 2009). A Noruega, a Islândia e o Listenstain tiveram tal a cordo prévio pelas previsões do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e a Suíça pelo Acordo sobre a livre circulação de pessoas (Eur-lex, 2009).

Para os estados não-membros da UE tem-se uma participação restrita quanto as capacidades de influencia sobre o processo de aprimoramento normativo. De fato a participação de não-membros da UE ao espaço constituído pela ausência de controlo nas fronteiras internas exige a aplicação das “[...] disposições do acervo de Schengen e todos os textos relevantes para efeitos do Acordo de Schengen adoptados com base neste acordo [...]” (Eur-lex, 2009). Com sua participação restrita a grupos de trabalho as margens do Conselho da UE os estados não-membros da UE mas membros do

espaço Schengen são meramente associados a decisões relativas sobre os textos relevantes que governam a livre circulação em seus territórios nacionais (Eur-lex, 2009). De tal maneira a única forma de participação dos estados Schengen não-membros da UE nas decisões normativas diz respeito a sua participação nos debates destes grupos, mas estes não participam na votação das decisões (EUR-Lex, 2009).

Deve-se atentar para um ponto muito importante mas que se encontra em um relativo vácuo normativo e discursivo na UE quando se fala do espaço Schengen. Neste as normas e determinações realizadas quanto ao controlo das fronteiras externas diz respeito maioritariamente a estadias de curto prazo que são comumente: para turistas estadias de 90 dias em um período de 180, para estudantes uma residência temporária concedida anualmente durante o período de estudo ou para o decorrer do determinado curso e para trabalhadores o período de seus contratos. O mesmo não ocorre dentro do espaço criado somente para cidadãos membros de um estado membro da UE, para os quais a livre circulação, direito de residência e trabalho tem sido estabelecida, mantida e fomentada por uma sucessão de acordos, diretivas, regulamentos, decisões e casos pontuais de jurisprudência.

A multiplicidade de diretivas, pareceres e outros tipos de normas legais e jurídicas do sistema da UE quando se trata de leis migratórias é surpreendente. Por isso aqui só destacaremos aquelas que trazem alguma inovação ao sistema ou que provocaram intensas discussões político-sociais. De fato a maioria destas normas inovadoras carrega um nome fantasia normalmente relacionado com a novidade por elas

introduzidas, exemplos disto são: a diretiva do retorno, a diretiva da entrada, transito e residência não-autorizadas e a diretiva do cartão/bilhete azul.

<b>As principais diretivas regentes da migração na UE</b>		
<b>Nome</b>	<b>Área</b>	<b>Data</b>
Diretiva do cartão azul	Diretiva 2009/50/EC do Conselho de 25 de Maio de 2009 sobre as condições de entrada e residência de nacionais de estados terceiros para trabalhos altamente qualificados, Jornal Oficial (JO) L 155, 18.6.2009, p. 17–29.	2009
Diretiva da permissão única	Diretiva 2011/98/EU do Parlamento e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 sobre um processo de aplicação único para uma permissão única para nacionais de estados terceiros para trabalhar e residir no território de um estado membro e sobre um padrão comum de direitos para trabalhadores de estados terceiros residindo legalmente em um estado membro, JO L 343, 23.12.2011, p. 1–9.	2011
Diretiva de sanção a empregadores	Diretiva 2009/52/EC do Parlamento e do Conselho de 18 de Junho de 2009 estabelecendo os padrões mínimos de sanções e medidas contra empregadores de nacionais de estados terceiros na UE ilegalmente, JO L 168, 30.6.2009, p. 24–32.	2009
Diretiva do retorno	Diretiva 2008/115/EC do Parlamento e do Conselho de 16 de Dezembro de 2008 sobre criação de padrões e procedimentos nos estados membros para o retorno de migrantes ilegais de estados terceiros, JO L 348, 24.12.2008, p. 98–107.	2008
Diretiva de entrada e residência de nacionais de terceiros países quando transferidos dentro de empresas multinacionais	Diretiva 2014/66/UE do Parlamento e do Conselho de 15 de maio de 2014 sobre a residência e a entrada de nacionais de estados terceiros em transferências internas de quadros empresariais, JO L 157, 27.5.2014, p. 1–22.	2014
Diretiva de trabalhadores sazonais	Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, sobre as condições de entrada e permanência de nacionais de estados terceiros para trabalho sazonal, JO L 94, 28.3.2014, p. 375–390.	2014
Diretiva de pesquisadores científicos	Diretiva 2005/71/EC do Conselho de 12 de Outubro de 2005 sobre um procedimento específico para a admissão de nacionais de estados terceiros para realização de pesquisas científicas, JO L 289, 3.11.2005, p. 15–22.	2005



Diretiva dos estudantes	Diretiva 2004/114/EC de 13 de Dezembro 2004 quanto as condições de admissão de nacionais de estados terceiros para estudo, intercâmbio, treinamento não-remunerado ou serviço voluntário JO L 375, 23.12.2004, p. 12–18.	2004
Diretiva de reunião familiar	Diretiva do Conselho 2003/86/EC de 22 de Setembro de 2003 sobre o direito de reunificação familiar, JO L 251, 3.10.2003, p. 12–18.	2003
Diretiva da longa estadia/residência	Diretiva 2003/109/EC do Conselho de 25 de Novembro de 2003 sobre o status dos nacionais de estados terceiros que são residentes de longo período, JO L 16, 23.1.2004, p. 44–53. Reformada em 2011.	2011/ 2003
Diretiva de Facilitação	Diretiva 2002/90/EC do Conselho de 28 de Novembro de 2002 definindo a facilitação de entrada, transito e residência não-autorizada, JO L 328, 5.12.2002, p. 17–18.	2002
Diretiva de sanção á condutores	Diretiva 2001/51/EC do Conselho de 28 de Junho de 2001 suplementando as provisões do artigo 26 da Convenção de Schengen de 14 de Junho de 1985, JO L 187, 10.7.2001.	2001
Diretiva do Livre movimento	Diretiva 2004/38/EC do Parlamento e do Conselho de 29 de Abril de 2004 sobre o direito dos cidadãos da União e de suas famílias moverem-se e residirem livremente dentro do território dos estados membros emendando a regulação (EEC) No. 1612/68 e reapelando as Diretivas 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC e 93/96/EEC, JO L 158, 30.4.2004, p. 77–123.	2004

Fontes: feita pela autora com base na Agência para Direitos humanos da UE e Conselho da Europa (2014) e Eur-lex (2014b, 2014c)

Cada uma destas diretivas determinam que ações devem ser tomadas em casos regulares e irregulares de imigração. Na verdade elas determinam exatamente quais são estes casos regulando o que constitui a entrada legal e a permanência legal e delimitando como reagir ao descobrimento de permanência ou apoio a permanência irregulares. É desta maneira que se define os espaços de livre circulação na UE com

quatro diferentes tipos<sup>21</sup> de estados compondo duas áreas de livre circulação de pessoas.

Agora a variedade de tipos de migrantes dentro do território da UE é virtualmente infinita. Isto se dá devido a autonomia dos estados para criarem novas categorias de migrantes e suas capacidades de gerir migrantes que são dentro do acervo da UE vistos como não comunitários. Assim tem-se diversas tipologias de migrantes que incluem os somente nacionais e os comunitários. Nas leis secundárias da UE pode-se encontrar, se não por estes nomes, as seguintes categorias de migrantes: a) migrantes não comunitários (de responsabilidade nacional), b) migrantes “internos” (cidadãos de estados plenos da UE), c) migrantes “internos” recentes (cidadãos de estados da UE em adaptação, normalmente aqueles nos anos iniciais de adesão), d) migrantes dos países associados ao Espaço Schengen, f) Familiares de cidadãos da UE de estados terceiros, g) Familiares de cidadãos de um estado associado Espaço Schengen, h) Residentes comunitários de longa duração (estada legal e regulamentada de mais de cinco anos), i) trabalhadores sazonais, j) indivíduos com permissão única (sem direito a reunificação familiar), k) estudantes, voluntários e pessoas em treinamento profissional, l) pesquisadores, m) trabalhadores altamente especializados, n) Turcos, o) familiares de cidadãos turcos, p) turistas, q) refugiados, r) asilados, s) apátridas, t) imigrantes ilegais e u) vítimas de tráfico humano. Esta lista não é em si exaustiva, mas sim uma divisão e exposição geral das tipologias mais comuns de migrantes regulados por leis secundárias da UE.

---

<sup>21</sup> Estes quatro tipos são, a) estados membros somente da UE; b) estados membros da UE e da área Schengen; c) estados membros exclusivamente da área Schengen e d) estados não membros de ambos os espaços de livre circulação.

Estas diretivas e normas são pontos chave da constante construção e interpretação do papel dos migrantes dentro da UE. A instrumentalização da segurança como um fator seletivo dos migrantes parece se sobressair, ao observar-se que a maioria das condições presentes nas diretivas de migração da UE dizem respeito a características específicas monetárias e de ensino que determinam a entrada de indivíduos. Como por exemplo a requisição de seguro de saúde privado a maioria se não todas as categorias de migrantes legais por parte dos estados. Sendo assim as atitudes e discursos que provocam ou decorrem destas normas e desenvolvimentos do sistema legal sobre a migração na UE, e especialmente sobre a imigração em si, é o que veremos a seguir.

## **5. O ato discursivo e a audiência: A Comissão e sua narrativa**

Nesta secção explorar-se-á do papel discursivo da Comissão Europeia na formação das leis migratórias na UE. Como a CE é responsável por promover as iniciativas políticas integrativas e por proteger os interesses da União, fato visto anteriormente no capítulo cinco, utilizaremos a normatização de seus discursos para descobrir qual é a sua capacidade de influenciar ou manter o nível de integração do sistema legal migratório da UE. De tal maneira o objetivo desta parte do trabalho é determinar a relação dos discursos com as normas para apontar se estes tem sido efetivos em sua disseminação e aceitação na audiência ao ponto de chegarem ou manterem o patamar de atuação de certas normas. Define-se assim se a securitização vem acontecendo na política migratória da UE que não trata de asilados e refugiados, a que não trata de terrorismo e crimes transnacionais. Mas sim se há alguma forma de securitização no que tange a entrada regulada e controlada de indivíduos de estados terceiros.

Para tal é necessário que se defina o que é considerado como discurso para este trabalho, determinando seu uso e significados gerais e específicos. O discurso é uma definição chave da teoria construtivista e em sua forma mais simples pode ser concebido como “significado em uso” (Holzscheiter, 2014: 142). Esta definição é, no entanto, muito vaga para que possamos usa-lá aqui como uma ferramenta efetiva de análise. Por tal razão procede-se em definir o discurso mais especificamente como “o espaço onde os seres humanos começam a fazer sentido do mundo material e empírico pela atribuição de significados a este é também neste espaço que as

representações do mundo empírico se manifestam” (Holzscheiter, 2014: 144). Assim a essência da análise de discursos é a exploração da interpretação comunicativa e linguística da construção da realidade social. Para os efeitos deste trabalho especificamente da fabricação discursiva de um estado de exceção da imigração de países terceiros para a UE em um paradigma de segurança.

De tal forma um *speech act* faz parte de uma lógica mais alargada dos processos políticos e sociais, ele é “texto em contexto” (Holzscheiter, 2014: 144). Aqui trabalha-se com política comunitária utilizando discursos como forma de análise, implica-se indagar sobre os efeitos políticos e sociais que resultam do uso de um vocabulário particular e sobre os efeitos específicos de certas construções da realidade sob a agência e a identidade de indivíduos e grupos (Holzscheiter, 2014: 144). Assim fatos empíricos em si não possuem significado social real até serem interpretados, quando se fala de discurso nas políticas internacionais (Holzscheiter, 2014: 144). A dramaticidade ou a exceção e raridade de determinados eventos geralmente ganha destaque nestas explorações, a própria escolar de Copenhaga só trata de estados de exceção.

Procura-se assim fazer face a interpretação intersubjetiva e partilhada da realidade imigratória na UE, a qual é analisada por meio dos discursos da CE. Tem-se a CE como a voz da UE por seu papel na organização, mas ela é somente um dos atores que busca estabelecer sua específica visão da realidade sobre a audiência. Neste trabalho o discurso da CE é operacionalizado para se verificar o estado das normas de imigração legal para países terceiros da UE face as múltiplas mudanças

conjunturais do sistema internacional desde a assinatura do Tratado de Lisboa. Os atos legislativos vinculativos e sua relação com o discurso da Comissão, especialmente a partir de 2014, são essenciais para determinação da existência de um processo generalizado de securitização das políticas migratórias não específicas, ou seja, aquelas que não tratam de terrorismo ou refúgio/asilo.

Para este trabalho falamos da existência independente da realidade empírica, ou seja, utiliza-se o conceito de *thin constructivism* atribuído a Wendt (1999). De tal forma, possui-se um mundo real que é a base da qual partem os discursos que constroem a reação social através dos fatos empíricos. Assim ocorre algo similar a co-constituição dos agentes e estruturas, concebendo-se uma forma de co-constituição entre a realidade empírica e o fato social que é feita através do discurso maioritariamente aceito pela audiência. O discurso é assim uma forma institucionalizada de partilha comunicativa, nesta observa-se a lógica das ações e busca-se verificar e analisar através dos argumentos e justificações os comportamentos que se manifestam (Holzscheiter, 2014: 146). De tal maneira a compreensão dos discursos como aqui determinados, leva a capacidade maioritariamente epistemológica de explicar-se como, quando e sob quais circunstâncias diferentes lógicas sociais são utilizadas na coordenação das ações políticas.

Na área migratória existem diversos exemplos de disputas discursivas tanto anteriores como posteriores a fatos sociais, em especial, a construção, fomentação e o uso de certas normas. Uma das disputas político-discursivas mais recentes e polêmicas diz respeito a própria UE, mas trata especificamente das normas quanto as

refugiados, com seus padrões iniciais estabelecidos em 1951 e revistos ao menos em parte nos anos finais da segunda Comissão Barroso<sup>22</sup> (Agência para Direitos humanos da UE e Conselho da Europa, 2014; e Parlamento Europeu, 2015b). Dentro destas têm-se atualmente a disputa sobre cotas entre os estados-membros e da igualdade em geral dos processos de asilo (Thielemann e Armstrong, 2012; e Hatton, 2015), em especial no que se tange a norma de registro no país de entrada.

Assim os principais pontos da construção discursiva dizem respeito ao acesso à informação e, para o *thin constructivism*, o grau de sucesso que uma performance discursiva possui. De acordo com as tendências deste tipo de construtivismo assume-se que apesar das práticas comunicativas da Comissão estarem imbuídas na estrutura da UE, a CE, como agente, possui uma capacidade de comunicação interativa intencional, focada no aprofundamento da integração da UE, calculada para obter os objetivos materiais e administrativos que, dentro de suas delimitações, permitiram a realização a mais efetiva complementação de seu foco. No caso da CE seus discursos e interesses estão intrinsecamente ligados ao aprofundamento da integração da UE, objetivo e razão de sua existência.

Na análise que será feita na segunda parte deste capítulo o foco utilizado além de ser só *thin constructivism* também é delimitado por uma visão micro-interacional. Isto quer dizer que a observação dos discursos aqui realizada terá como objetivo ser baseada nos atores e orientada as ações que privilegiam as definições básicas em uso sobre a questão analisada, em outras palavras busca-se observar as ações normativas

---

<sup>22</sup> Como se verá ainda neste capítulo quando da análise discursiva da segunda Comissão Barroso.

migratórias da UE advindas das definições terminológicas utilizadas nos discursos da Comissão. Por isto as hipóteses deste trabalho dizem respeito justamente a estas condições político-empíricas quando se explora as capacidades e resultados das construções discursivas da Comissão, relativamente a situação dos imigrantes legais de estados terceiros.

Foca-se, assim, na análise do processo comunicativo em tempo real, ou seja, como a Comissão Juncker vem discursando sobre a imigração de nacionais não comunitários nos últimos dois anos e como o Parlamento tem reagido. Cabe colocar que o poder do discurso assenta-se sobre sua difusão e aceitação, sua naturalização em uma prática ou norma generalizada para além de seu proponente inicial dentro de determinada audiência comumente associada a uma ideologia. Determina-se assim os limites temporais e de agentes dos discursos analisados neste trabalho evitando a mudança dos limites daquilo que pode ser considerado para a compreensão da condição normativa da entrada de imigrantes legais provindos de estados terceiros.

### **5.1. O discurso da Comissão e a resiliência normativa**

É comum ouvir-se dizer que a UE é um poder normativo (Manners, 2002; e Elgström e Smith, 2006). Tal definição faz alusão ao papel de destaque dado as normas, seu uso, difusão e aceitação não só dentro com também fora da UE. Este poder normativo só pode ser estabelecido face a certas circunstâncias e somente através da socialização, comunicação e aceitação das ideias e parâmetros a ele associados. Estes processo de difusão normalmente ocorrem através dos discursos que por sua vez



fomentam, por sua aceitação pela audiência, as normas que regem e sustentam a existência de um poder normativo. Nesta secção expor-se-á a narrativa geral da CE produzida sobre a imigração de nacionais de estados terceiros de 2004 em diante focando-se nas mudanças da narrativa conforme a sucessão das Comissões e as mudanças conjunturais correlatas.

Mas é claro existe um limite para a capacidade dos agentes de serem mestres de seus próprios discursos. De tal maneira a CE é dependente do Parlamento e do Conselho, como audiências primeiras, assim como estes são dela e tem-se assim a criação dos limites das ações e discursos da Comissão, a qual parece depender esforços discursivos extensos dentro da audiência criada pela própria UE. Tal decorre do fato que os outros órgãos da UE são as audiências, que se convencidas, produzem efeitos normativos que serão então difundidos através do poder normativo já estabelecido pela instituição.

Para melhor compreender-se a imigração é necessário admitir-se que ela é um assunto extremamente disputado. No entanto não se analise a fundo o porque de tais disputas viscerais cercarem a migração e mais especificamente, para UE, a imigração de nacionais de estados terceiros. Não imagina-se a causa para tais disputas, pois como a muito os antropólogos descobriram, é difícil para um ser humano analisar outro quando já imerso naquela sociedade (Narayan, 1993). As políticas de pesca, de agricultura, monetária são relacionadas as condições de vida de um ser humano, mas não estão tão intimamente atreladas a sua sorte e identidade quanto as políticas migratórias, pertençam estas a estados ou associações de estados. Salvo raras

exceções como a política de pesca japonesa que ainda envolve a pesca de cetáceos por motivos culturais-identitários, nesta pode-se ver uma disputa visceral similar a verificada quanto a movimentação de pessoas através de fronteiras políticas (Scheiber, 1998; e Blok, 2008).

Observa-se este problema quando a discussão abandona as análises empíricas e passa a pertencer somente ao domínio ético, moral e político ignorando as estatísticas conhecidas. Assim a CE parece utilizar-se, quanto ao assunto migratório, tanto de um foco moral, do aprofundamento da integração, como de um empírico, expondo as estatísticas de uma maneira em que se provoque menor preocupação. Como no discurso sobre o estado da União em 2015 quando Juncker, em sua Comissão, coloca que *“There is certainly an important and unprecedented number of refugees coming to Europe [...] However, they still represent just 0.11% of the total EU population”* (Juncker, 2015), destaca-se aqui o uso da percentagem ao invés dos números de entradas reais. Por isto há também a mescla discursiva de assuntos correlatos como o refúgio e o terrorismo quando se fala de imigração de nacionais de estados terceiros, dos quais especificamente pouco se encontra nos discursos.

No período de mudanças normativas que interessam à esta tese, de Lisboa em 2007 ao dia de hoje, tiveram-se três gestões da Comissão. A primeira destas teve início em 2004, a segunda em 2009, cinco anos depois como é delimitado pelos Tratados, e a terceira que esta correndo teve início em 2014 (TUE, 17<sup>o</sup>/3). Destas a primeira e a segunda tiveram o mesmo Presidente, o português, José Manuel Barroso (CE, 2010) que foi sucedido em 2014 por Jean-Claude Juncker de Luxemburgo (CE, 2014).

Segue-se assim a linha cronológica desta narrativa, iniciando-se com as linhas gerais estabelecidas a partir da primeira gestão Barroso da Comissão. Esta parece ter, com anos iniciais dinâmicos de construção e fomentação de normas<sup>23</sup> e discursos, elevado a migração, especialmente a imigração de nacionais de terceiros estados, ao patamar de uma questão a ser adereçada a nível europeu. De fato quando se consulta os arquivos do EUR-lex a quantidade de documentos produzidos pela CE relacionados a política migratória neste período é surpreendente, com o pico destas produções no ano da assinatura do Tratado de Lisboa, onde 46 documentos foram feitos pela CE sobre a imigração, excluindo-se todo e qualquer documento que também trate de refúgio, asilo ou mesmo terrorismo (EUR-Lex, 2016c). Dentre estes poucos são propostas de normas legislativas vinculantes tais eles são maioritariamente comunicações e outras formas de disseminação de dados e informações empíricas com variáveis atribuições interpretativas.

Desta produção narrativa, da CE, deve-se destacar que poucos documentos comunicativos tem suficiente atenção de sua audiência para ser relevante aqui. Dentre os mais de 300 documentos produzidos dentro das ultimas três gestões da Comissão os mais interessantes dizem respeito aos planos plurianuais e as comunicações pontuais entre a CE, o Parlamento e a Comissão. Isto permite-nos ver o posicionamento geral da CE para com a narrativa feita para a audiência em geral; os cidadãos da UE; e para a audiência específica; as entidades e atores que participam dos processos produtivos e decisórios da UE, suas normas e ações

---

<sup>23</sup> Como se viu nos capítulos 2 e 4 respectivamente, com a diretiva sobre a residência de cidadãos da UE for a do estado de nascimento e com as diretivas específicas, maioritariamente, para a entrada de nacionais de estados terceiros em trabalhos especializados e posições de pesquisa e estudo.

políticas.

Deve-se começar analisando as diretivas pelas mudanças jurídicas que elas indicam, as quais podem estar ligadas a certos discursos, em especial o de securitização da imigração legal. Sendo assim das 13 diretivas hoje em vigor na União quatro são do período anterior aos estudos discursivos aqui propostos deixando como objeto de análise 9 das diretivas vistas no capítulo anterior. Nas diretivas pode-se perceber o conflito entre a segurança e os direitos fundamentais que a União busca equilibrar e pode-se também perceber a existência de uma outra força que age na interação entre as dinâmicas populacional e políticas quando da fomentação do sistema legal.

Esta força é a assimetria dos motivos políticos (Bonjour, 2011; Boswell 2009; e Haidt, 2012). Denominação dada ao fenômeno discursivo que leva as pessoas a polarizarem uma perspectiva como boa ou má baseada na criação ou percepção de um conflito ético e moral entre, neste caso políticos, embasado em suas ideologias e pré-conceitos. Neste fenômeno aponta-se o discurso oposto e seu agente como forças para o mal que querem destruir o agente discursivo com valores distintos. Parece que não existe um assunto mais polarizante que a questão migratória, no que tange o conflito das dinâmicas populacionais, da realidade empírica, e das dinâmicas políticas, que tratam da percepção e instituição pela qual uma sociedade seleciona um curso de ação.

Deve-se expor agora a narrativa geral iniciando-se com os planos da primeira gestão Barroso para a migração. Como se verificou no capítulo anterior a maioria das

diretivas regentes da imigração legal na União foram fomentadas durante os últimos doze anos de esforços legislativos e os maiores destaques para sua fomentação são as audiências estabelecidas pelos dois órgãos da UE que devem estar de acordo para que uma proposta da Comissão tenha poder vinculativo face aos estados membros. De tal forma dá-se entrada ao período de 2004 à 2009 com cinco diretivas, das quais duas tratam de sanções e outras medidas punitivas, diretivas do retorno e da sanção aos empregadores; e as três outras abordam a proteção e entrada de certos tipos de migrantes, a diretiva do estudante, a do pesquisador científico e a do livre movimento<sup>24</sup>.

Esta produção normativa, da primeira Comissão Barroso, ocorre dentro da estrutura narrativa geral para a migração legal que será explicada a seguir. Dando-se início com José Manuel Barroso, em seu discurso de apresentação da estratégia para a sua gestão e o programa de trabalho legislativo do primeiro ano, que busca estabelecer uma conexão com o Parlamento em suas iniciativas políticas. Para tal ele discursa várias vezes e de diversas maneiras sobre como “Juntos temos que fazer passar uma mensagem mais forte. Juntos temos que mostrar a nossa vontade política de agir em direção a objectivos comuns” (Barroso, 2005).

Dentre estes objetivos tem-se o seu plano para como tratar os assuntos migratórios da União. É aqui que para nos o interesse prevalece pois mesmo antes da grande “crise dos refugiados”, de 2014, em 2005 os assuntos migratórios da União se viam, mesmo na CE, sob a égide de um termo forte e discursivamente relevante:

---

<sup>24</sup> A diretiva do livre movimento trata da situação de imigrantes que já estão na UE à um longo período de anos.

Segurança. Com os ataques terroristas de 2001, nos Estados Unidos, e o subsequente ataque de Paris, em 2004, Barroso coloca, em 2005, os assuntos migratórios da seguinte maneira:

**“In addition to prosperity and solidarity, there is another strategic objective:** Security. Within a borderless Europe, citizens increasingly look to the European Union to find solutions to tackle the risks they face in their daily lives. For freedom, justice and security, the Hague programme has given us a roadmap to move ahead: but we need to bring this work to fruition. Prevention and the fight against crime and terrorism must remain a top priority for the following years. At the same time, the freedom and fundamental rights cherished by Europeans should be respected. The efficient control and surveillance of external frontiers is a common duty for Member States and the Commission. The Union provides the framework to manage effectively asylum, immigration and human trafficking.” (Barroso, 2005)

Seria no decorrer de sua segunda gestão e somente no fim desta que a securitização passaria para além da questão do terrorismo e da criminalidade. A frase final desta passagem aponta que a dificuldade em definir e separar estas três categorias de movimento humano através de fronteiras políticas não é nova. Um discurso de securitização generalizado sobre o movimento de pessoas é algo comum e aceito como normal na atual organização social e política da humanidade. Mas a parte curiosa e a para qual devemos nos atentar é a que destaca a proteção dos direitos fundamentais e da liberdade “adorados” pelos europeus.

Outras falas são permeadas por especificidades no que tange a narração da imigração de terceiros estados para a União, nesta primeira Comissão. Franco Frattini e Jacques Barrot, Vice-presidentes de justiça, liberdade e segurança; Benita Ferrero-Waldner Comissária para as Políticas de vizinhança e Karel De Gucht, Comissário de cooperação internacional, ajuda humanitária e Crise, com Benita sendo a mais

especifica em seus esforços discursivos. Ela acaba por tratar de relações pontuais de movimento de nacionais de estados terceiros entre a UE e parceiros de importância económica, política ou geográfica como a Turquia e a Algeria (Ferrero-Waldner, 2006), mas não adereça a questão de maneira geral participando de maneira pontual no estabelecimento da grande narrativa sobre a imigração legal de nacionais de estados terceiros. O mesmo acontece depois com Štefan Füle seu sucessor imediato e posteriormente com Johannes Hahn atual comissário responsável pelas políticas de vizinhança. Hahn, é um dos que acaba por ver uma mudança normativa da UE que ocorre após Lisboa quanto a questão migratória, esta não trata da migração legal diretamente, sendo ela a conclusão do acordo de readmissão com a Turquia.

Franco Frattini e Jacques Barrot, assim como Karel De Gucht, concentram-se e parecem estabelecer mais fortemente um discurso sobre os refugiados e o sistema de asilo. De fato foram nos anos finais desta primeira gestão Barroso em que viu-se o estabelecimento das bases do atual sistema de asilo (Barrot, 2008), também uma área correlata a narrativa na qual esta tese se foca. No entanto o discurso destes acaba por permear mais facilmente, e muitas vezes sobrepõe-se a questão da imigração legal de nacionais de estados terceiros. Cabe assim destacar sua busca em firmar os seguintes pontos:

“A well-managed migration policy is an area where our citizens have high expectations. As such, **migration policy constitutes** one of the key areas for the EU **where we can and must demonstrate that we are able to respond to their justified concerns. We need a European approach, which can help the EU address unwanted phenomena such as irregular migration, while ensuring that Europe can welcome the migrants that its economy needs and its society is capable and willing to receive.**”<sup>25</sup>  
(Frattini, 2007)

“Now is the time to give new impetus to the common asylum policy, and

---

<sup>25</sup> Destaque da autora.

during my term in office **I will put asylum at the top of my agenda** in order to finish the work that has been started. In doing so **I will enlist the support of the Council, the European Parliament, which has become co-legislator, and the Member States.**”<sup>26</sup> (Barrot, 2008)

“[...] values and principles the EU stands for: solidarity, human dignity, protection, non-discrimination. [...] **Providing assistance to people who are victims of man-made or natural disasters is now formally part of the objectives of EU external action.**”<sup>27</sup> (Gucht, 2009)

Pelas partes destacadas das falas de Barrot, Frattini e Gucht pode-se observar certo conflito político-ideológico. Neste a Europa, solidária, humana e não discriminatória tem o dever formal de ajudar quando da ocorrência de desastres naturais ou humanos, como a fome na Etiópia (Meze-Hausken, 2000) e a guerra civil na Síria, mas tem que lidar com os problemas da indesejável imigração ilegal, única forma de entrada permitida a pessoas que buscam asilo, enquanto garante que as necessidades do mercado de trabalho encontrem-se em concordância com a aceitação dos imigrantes de terceiros estados na sociedade local. Louis Michel, antecessor de Gucht, expressa o que poderia ser tido como o único método para lidar com este conflito à época quando diz: *"Instead of demonizing the migration phenomenon, it should be supported, structured and managed optimally as a positive human element [...]."* (CE, 2008)

Este sentimento é ecoado de maneira geral por Catherine Ashton, Vice-presidente de relações externas e Alta representante a partir de 2007, durante a segunda Comissão Barroso quando trata do papel da UE no mundo. Quando trata da linha geral das políticas da CE Ashton coloca que:

“Protect our security and prosperity: if we are going to do that, we need to think big and we need to be creative, to build integrated systems, breaking down the old silos that exist and be willing to do things differently to

---

<sup>26</sup> Destaque da autora.

<sup>27</sup> Destaque da autora.



improve our effectiveness. I say more than anything: what matters is what works.” (Ashton, 2010)

Outra continuidade que se vê é o pedido de consistência e coerência das políticas em especial nas “*policies on trade, migration, climate change, energy*” (Ashton, 2010), já que “*all these influence our wider environment.*” (Ashton, 2010). Na primeira Comissão Barroso estas políticas para tratar do “*wider environment*” preocupa-se com fenómenos pontuais da conjuntura; como o ageing (Shelton, 2008), a harmonização das políticas de migração nacionais pela criação de *guidelines* à nível da UE e o estabelecimento de uma regência normativa bem definida para as área de livre circulação da UE.

De tal maneira verifica-se que a primeira presidência Barroso da Comissão tem uma narrativa harmónica sobre as políticas migratórias com uma linha geral bem definida. Nesta asilados, terroristas e migrantes, normalmente vistos como económicos, são instrumentalizados de maneiras diferentes, imigrantes nacionais de estados terceiros são assim ou estudantes, ou pesquisadores, ou trabalhadores previamente contratados ou familiares de cidadãos da UE ou países associados. Todos estes devem poder manter-se financeiramente, ter seguro saúde independente, local para viver previamente estabelecido e no termo de seus serviços ou estudos se não houver uma mudança em seu status devem deixar o território da UE ou acaba por tornarem-se ilegal. Verifica-se que a preocupação com os assuntos migratórios, herdada de Tampere 1999, continua fortemente enraizada na Comissão liderada por Barroso e nas que vem a seguir, apesar da presença de mudanças empírico-conjunturais, e há uma manutenção dos objetivos político-normativos da Comissão com algumas alterações na narrativa.

Segue-se assim a segunda gestão Barroso, pois interessa agora ver a progressão narrativa e quais são suas alterações, se estas existem. Novamente cabe destacar o discurso do presidente José Manuel Barroso que aparece no cenário comunicativo, apesar da grande diferença na situação conjuntural do sistema político, com as mesmas linhas narrativas de sua primeira gestão. Estas diferenças conjunturais são o surgimento da crise económica de 2008, as medidas de austeridade de 2010, a Primavera Árabe de 2011, a guerra civil na Síria também de 2011 e o surgimento do ISIS. Barroso ainda foca-se em promover a cooperação do Parlamento e do Conselho com a Comissão e ainda trata da migração como um assunto intimamente ligado a segurança, talvez até mais agora do que antes.

Surpreendentemente as diretivas regentes da imigração legal, especialmente no que tange nacionais de estados terceiros vêm sua única alteração também no ano de 2011. Quando a previamente estabelecida Diretiva da longa residência/estadia de 2003, é revista para ser mais eficiente face aos seus objetivos propostos. Como as narrativas, as normas parecem de tal forma ter-se mantido com as suas premissas e objetivos perpetuando-se quanto à nacionais de estados terceiros. Na verdade, apesar da aparente confusão dos media quanto a natureza da “crise migratória” e das tendências à ideologia política das “portas fechadas” (Bean *et al.*, 1989; Carens, 1987) a nível nacional (Goede, 2008) as normas e discursos da UE em pouco se alteraram.

Pode-se ver a necessidade de cooperação previamente percebida nas seguintes falas:

*“We have to actively shape our world together – if not, we will be driven by events.”* (Barroso, 2011) e *“[...] for European integration [...] to benefit the interests, realise the hopes and assuage the fears [...] to play a significant role in global affairs, it is important to stick to the community method.”* (Gucht, 2011). Ambas fazem menção as alterações conjunturais e a necessidade dos órgãos da União de se unirem para realizar com sucesso seus objetivos. Assim a linha discursiva aparenta ser mais reativa do que proactiva e demonstra grande rigidez em suas ideias e argumentos centrais mesmo quando a narrativa reconhece que *“Our challenge is to allow the European Union to maintain its place and [...] influence in a world where geopolitical, geo-economic and geostrategic realities are undergoing profound changes.”* (Barroso, 2011).

O relacionamento entre a segurança e a migração não fica tão claramente relacionado neste discurso como no de 2005. Mas ainda pode-se ver esta sutil relação nas seguintes falas:

“Ladies and Gentlemen, Europe has always been open to the world and to other cultures and civilizations. We will remain open, not least at this difficult moment. We have everything to gain from this, both in promoting and defending our economic and trade interests and in promoting and defending our values.” (Barroso, 2011)

“Finally, in the light of 2011, **we need to be prepared collectively to face and manage potential crisis or hotspots. Some of them are already in the cards such as the deterioration of the situation in Syria** and in Iran, but others are not, and external policy will continue to surprise us. We must all be ready for that.” (Barroso, 2011)

Atente-se para as partes como *“We will remain open”* e *“promoting and defending”* na primeira fala. Tais formas de expressão indicam claras intenções quanto as ações e percepções sobre como adereçar a questão das fronteiras. A parte destacada independentemente na segunda fala merece ser apontada pelo reconhecimento do que

viria a se tornar, três anos depois, o catalista do questionamento das áreas de livre movimento da UE, em especial da área Schengen que maioritariamente influencia a capacidade de movimento de nacionais de estados terceiros.

É quando a narrativa é apresentada por Cecilia Mamlström, em 2013, discursa sobre as normas migratórias da UE desde Tampere, em 1999. Ela explicita o progresso normativo e os planos estabelecidos para os trabalhos futuros admitindo que *“the situation across EU Member States was still too varied and the levels of protection still not strong enough”* e que *“Good progress has already been made but we have still quite a journey ahead before we can be at peace.”* (Mamlström, 2013). A comissária faz uma ótima síntese de como a migração legal nível da UE foi e continua a ser estabelecida apontando que:

*“Migration is certainly a policy area of growing importance for the EU. It is inextricably linked to the well-being of our societies from different perspectives: economic growth and competitiveness, demographic challenges, social cohesion and cultural diversity. It also plays a big role in our relations with the world, especially with the countries of origin. [...] This is why we for the past 10 years have devoted time to help addressing these challenges and we have considerably developed our acquis on legal migration.”* (Mamlström, 2013)

Com isto chega-se a atual Comissão, a CE de Juncker, que curiosamente enfrenta as maiores dificuldades narrativo políticas em uma área correlata, asilo, a aqui estudada sem produzir ônus discursivo ou normativo a imigração legal. Nesta pode-se verificar uma continuação generalizada das linhas normativas e discursivas quanto a migração legal, com as únicas diferenças sendo os esforços de distinção entre a questões do asilo, com as da livre circulação. Observa-se isso nas seguintes falas; sobre a área da livre circulação: *“First of all, let me say that Schengen is not the problem. But [...] we cannot have a secure area of internal free movement without*

*better control of our external borders [...]” por Avramopoulos 2016, e Frans Timmermans “[...] also to the protection of our external borders, to delivering on hotspots, returns and readmissions, and implementing our roadmap to safeguard Schengen” (CE, 2016d).*

Vê-se ainda o pedido de coesão; *“it is clear that we need this new, more European approach”* (Avramopoulos, 2015), mas talvez este pedido narrativo e prático tenha mais peso agora. Diz-se isto pois “o drama de milhares de migrantes” parece ter, nesta última Comissão posto “em causa alguns dos resultados conseguidos até o momento em matéria de integração europeia” levando a assistir-se [...] a um aumento do populismo e do nacionalismo” (CE, 2015L: 3) na UE. Isto é especialmente verdade quando se avalia a reação das audiências, por exemplo, “Num recente inquérito à opinião pública na UE” onde 73% dos europeus parece ser “a favor de uma política europeia comum em matéria de migração” colocando-a como o primeiro dos “dois mais importantes problemas que a UE enfrenta” sendo o “mais referenciado em 20 dos 28 estados-membros” (CE, 2015L: 11).

A Comissão com sua Agenda Europeia da Migração baseia-se “em quatro pilares”. Estes são: “reduzir os incentivos a migração irregular; salvar vidas e *proteger* as fronteiras externas; uma política comum de asilo sólida e uma nova política em matéria de migração legal” (CE, 2015L: 11). No entanto como podemos ver até agora, pouco parece ter sido alterado nas normas e mesmo nos discursos da UE a respeito da entrada legal de imigrantes, dentre os quais os nacionais de estados terceiros são mais dependentes. Mesmo a nível nacional o questionamento não

parece abranger aqueles imigrantes legais advindos das categorias já existentes no sistema regional de governança estabelecido pela UE.

## **6. As duas hipóteses: primazia empírica ou discursiva?**

Pode-se enfim analisar qual das aspectos dinâmicas tem primazia na construção social de realidade migratória de nacionais de estados terceiros para dentro da UE. Isto tudo para adereçar o problema que incitou este trabalho, para se compreender, ou ao menos, expor as discrepâncias entre o discurso político, suas normas e a situação empírica verificada quanto a imigração legal de pessoas de terceiros estados para a UE. Observara-se que apesar das mudanças conjunturais a UE ainda mantêm uma população de imigrantes estáveis, como se viu anteriormente no capítulo 2, estes continuam à ser cerca de 4% da população da UE sendo comparativamente menos do que estados como o Israel 24% (Eurostat e Comissão Europeia, 2015). Estudou-se as normas migratórias gerais da UE, em especial aquelas feitas ou revistas depois da aplicação inicial do tratado de Lisboa, verificando-se que somente uma destas foi revista e seis foram feitas<sup>28</sup>. Viu-se também como a CE especificamente vem lidando com as alterações conjunturais e vem criando narrativas sobre a migração legal, focando-se assim na UE para a análise de alterações políticas das normas.

Este paradigma de primazia discursiva ou empírica quanto as normas é visto para se perceber se a migração é tida como uma ferramenta ou um campo de disputa político-ideológica face a questão da segurança. O adereço das políticas migratórias como uma questão de segurança não parece ser estatisticamente justificável nem

---

<sup>28</sup> Nomeadamente a Diretiva da longa estadia/residência e as diretivas do retorno, de sanção aos empregadores, do cartão azul, da permissão única, dos trabalhadores sazonais e da residência e entrada de nacionais de estados terceiros no esquema de transferência intra-corporativa (em ordem cronológica).

politicamente necessário quando se faz uma análise factual das estatísticas gerais da migração legal e seus efeitos verificáveis<sup>29</sup> na UE. No entanto a migração pode ser uma ferramenta discursiva e política de deflexão da origem dos problemas internos e de distração da população e da opinião pública dos verdadeiros problemas de governança política a serem enfrentados pela UE e seus estados-membros.

Com estas hipóteses e seus resultados em mente poder-se-á verificar que as dinâmicas populacionais afetam as dinâmicas políticas e estas influenciam as leis migratórias. Na UE, por exemplo, a Comissão utiliza em seus discursos uma seleção da informação e evitando incitar a incerteza face a normas maioritárias, em especial as mais antigas e bem fomentadas como o Regime e o Código de Schengen. A CE como a voz da UE não parece como vimos concordar de todo com as propostas e pressões oriundas de seus estados-membros e busca um discurso visceral e emocional<sup>30</sup> com o qual visa obter controlo da audiência, ainda assim a Comissão trata certos pontos<sup>31</sup> das normas migratórias com um discurso securitizante harmonizado com o dos estados.

Vê-se assim a condicionalidade perceptiva que é imposta aos dados pela dinâmica política que parece ser mais evidente e influente na formação normativa. O uso das estatísticas e dados empíricos é recente e imperfeito no desenvolvimento de normas,

---

<sup>29</sup> Diz-se verificáveis, pois a perpetuação da cultura ou identidade de uma sociedade estão sempre abertas para discussão, especialmente pois estas não são estáticas ou imutáveis mesmo sem influencia alheia, e não tendem a ser contabilizáveis por sua natureza complexa e fragmentada.

<sup>30</sup> Veja: “[...] principles the EU stands for: solidarity, human dignity, protection, non-discrimination. [...]” (Gucht, 2009), “But we cannot just preach to others, telling them how to improve their human rights’ record if we ourselves do not lead the world [...]” (Mamlström, 2013) e “[...] guaranteeing fundamental rights; fighting against discrimination; promoting gender equality; protecting and promoting cultural diversity. These are the foundations for a society based on mutual understanding and dignity.” (Barroso, 2005)

<sup>31</sup> Especialmente migração ilegal, crimes transfronteiriços e o terrorismo.



muitas vezes este “*gap*” é associado as ideologias políticas (Bonjour, 2011), a obtenção de dados (Hartlapp e Falkner, 2009; e Boiller, 2010) e a diasmonia normativa (Kaiser e Meyer, 2013; e Puetter e Wiener, 2007) no caso da UE. No entanto o uso de dados vêm tornando-se mais comum na criação de normas (Bell *et al.*, 2015), dentre as quais as da migração, onde percebe-se uma primazia clara do discurso emotivo ou ideológico, mas que agora busca justificar seu ponto perceptivo com dados (Comissão Europeia e Eurostat, 2004).

Diversas audiências com potencialidades distintas fazem parte da interação para construção das leis migratórias feitas pela UE para administrar seu espaço interno. Como se verificou a alteração da narrativa política em um assunto correlato (ex.: o dos refugiados) afeta outras áreas normativas (ex.: a da migração legal, ex. prático: a ativação temporária e pontual dos controlos fronteiriço entre estados Schengen). Como se viu a CE só possui exclusividade de iniciativa ao criar uma proposta legislativa e assim através da obtenção da aceitação de uma maioria para os seus discursos no Parlamento e no Conselho pode influenciar a aceitação de suas propostas. No entanto, é ela que mantêm também a integridade das normas já aprovadas e tem seu foco voltado para os efeitos que estas normas tem no todo, não somente em determinados estados, mas verdadeiramente na União.

Como a CE é regida por valores na composição de seus discursos, a disseminação estatística desta é igualmente ajustada apoiar as medidas que se almeja. Têm-se a colocação de Juncker, previamente citada, sobre a porcentagem de refugiados na população da UE ser de 0,11%, ele segue esta afirmação por dizer que no Líbano esta

é de 25% e em seguida aponta para a necessidade de se efetivar as capacidades do sistema de asilo em vigor (Juncker, 2015), assim pode-se perceber a tendência de uso dos dados na análise de discursos e normas resultantes da CE. A dedicação deste órgão da UE, com o apoio dos estados membros, à produção de estatísticas fideis à realidade empírica para uso em políticas só pode ajudar à tornar as normas mais efetivas, mas a forma de exposição, em percentagem ao invés de números reais, afeta a recepção pela audiência. As práticas dos atores políticos aparentam utilizar estatísticas somente quando estas potencializam a mensagem de seus discursos, neste caso, as dinâmicas políticas (ex.: ideologias partidárias, nacionalismos, etc...) são, historicamente mais fortes e constantes na formação das normas (Bonjour, 2011).

Chega-se assim na primeira hipótese, a qual assumia que as estatísticas da imigração legal de nacionais de estados terceiros mantiveram-se estáveis apesar dos eventos conjunturais destacados pelos noticiários. Verificou-se durante o capítulo 2 como tais estatísticas evoluíram no correr dos anos, de maneira geral naqueles antes de 2007 e de uma forma mais específica após este mesmo ano. Através deste observou-se não só uma relativa estabilidade das estatísticas relacionadas a imigração legal, apesar de uma pequena queda, mas também um aumento significativo nas entradas ilegais especialmente aquelas ligadas a requisições de asilo (Comissão Europeia, 2015m, 2015n).

Com o foco na análise da imigração legal é pertinente apontar a associação discursiva desta com a situação dos refugiados. É um fato claro que o número de refugiados entrando na UE tem aumentado em relação a sua situação estatística

anterior, em 164% (Comissão Europeia, 2015m), mas isto não justifica a mudança do discurso quanto a certas normas instituídas, o Espaço Schengen por exemplo é normalmente salvaguardado da livre circulação, para residência, de refugiados fora de seu país de refugio (2015n). Viu-se no capítulo anterior a recente necessidade discursiva que a Comissão tem mostrado quanto a proteção e continuação do Espaço Schengen. Este é o exemplo mais significativo de que certas normas do sistema de livre de circulação legal de indivíduos tem sido questionadas por motivos indiretamente relacionados, a migração ilegal.

Apesar das alterações do discurso para acomodar a nova conjuntura as normas permaneceram relativamente estáveis quando se trata da imigração legal para a UE. Neste período posterior a crise econômica de 2008 e anterior ao pico do fluxo das pessoas que buscam asilo não se percebem grandes alterações normativas. De fato no capítulo cinco pode-se ver que as normas gerais no que tange a imigração legal criadas a nível da UE, como diretivas, seguiram a progressão normativa planejada (Comissão Europeia, 2015m, 2015n) e não parecem estar em questionamento direto como é o caso do Espaço Schengen. No entanto vê-se nas falas da CE como os discursos a nível nacional tem observado esta “crise dos refugiados” utilizando-a de maneira correlata para questionar a validade do Espaço Schengen (Juncker, 2015; e Comissão Europeia, 2015n).

A atual Comissão, iniciada na segunda metade de 2014, deve ser observada para a proposta de novas normas de imigração legal na UE. Dos discursos, planos de desenvolvimento e propostas de implementações normativas divulgadas, mesmo em

face a este cenário de discussão discursiva multinível<sup>32</sup> dentro da UE, parecem não ter tendências à securitização como suas áreas correlatas. Assim não pode se indicar nenhum tipo de grande alteração normativa da situação dos imigrantes legais de estados terceiros na UE condição similar a dos dados empíricos disponíveis.

Por fim pode-se dizer que a hipótese proposta de que as estáticas e normas têm-se mantido apesar das mudanças discursivas mostra-se real. Tal situação vai manter-se de acordo com as teorias construtivistas de discurso vistas anteriormente<sup>33</sup> até a obtenção de uma maioria da audiência a partir da qual se adquire a capacidade de alterar e incorporar normas distintas. Disto resulta que os variados discursos conflitantes dentro da UE, no que tange o cenário da imigração legal conexa aos refugiados, ainda não obtiveram uma maioria efetiva no Parlamento e no Conselho para provocar uma mudança normativa sobre as leis secundárias do sistema europeu.

Com a confirmação da estabilidade normativa e estatística pode-se seguir para a segunda hipótese de que as estatísticas são sempre consideradas face ao objetivo do discurso. Enquanto estabeleceu-se que até o momento não se verificam alterações das normas gerais quanto a situação dos imigrantes legais nacionais de estados terceiros para a União Europeia, têm-se o caso do acordo dos imigrantes ilegais vindos da Turquia como uma alteração normativa que claramente advém do novo discurso sub-UE sobre refugiados e imigrantes ilegais o qual verifica-se em vigência à alguns anos (Walters, 2010). Sendo as estatísticas usadas especificamente para apoiar certas narrativas e percepções de determinações ou tendências valorativas, não

---

<sup>32</sup> A governança da UE é considerada como multinível pela presença de diversos níveis decisórios nas questões políticas, considerando-se principalmente os estados membros e a União.

<sup>33</sup> Recorra ao capítulo três.

só mas destacadamente quanto a criação de normas, estas disputas podem ser vistas em falas como a de Farage onde ele coloca *“I think we will vote for brexit and the reason is we will vote to put our own safety first”* ele continua dizendo *“and in the end the people’s will is going to prevail and this place won’t survive”* (Farage, 2016a), como se pode ver não há dúvidas de que a segurança e a democracia são valores de destaque, mas sim de à quem estes devem ser aplicados.

O caso Turco no entanto ilustra as pressões discursivas recentes que permeiam também aquilo que vem ocorrendo com a imigração legal. Isto dá-se não somente quanto a imigração legal, a qual é questionada a nível europeu só de forma secundária e devido as disputas vindas dos cenários nacionais, mas também quanto a a própria UE seu funcionamento e continuidade (Farage, 2016a). Esta forma de se estabelecer a narrativa discursiva sobre uma “Crise migratória” tem mais poder e influencia frente à audiência sobre os trabalhos normativos relacionados a imigração legal na UE do que se teria fosse o discurso claramente sobre a “Crise dos refugiados” ou mesmo a “crise dos imigrantes ilegais”.

A utilização da crise de refugiados e da crise migratória como termos permutáveis é um ponto no qual pode-se verificar a intencionalidade dos agentes quanto as normas. Isto fica nítido especialmente quando atores com interesses focados nos objetivos nacionalistas<sup>34</sup> utilizam os termos frente aos esforços discursivos da Comissão para defender a retomada dos controlos fronteiriços de forma permanente (Farage, 2016a).

Um dos agentes discursivos mais vocais em sua defesa deste tipo de narrativa é Nigel

---

<sup>34</sup> Neste caso o termo é utilizado para especificar não só o nacionalismo tradicional, mas qualquer agente que pense e trabalhe com foco no melhoramento das somente das condições nacionais. Mesmo que em detrimento de seus parceiros tradicionais (ex.: UE)

Farrage que ativamente e constantemente argumenta com a Comissão, durante as interações desta com o Parlamento, á favor de um Reino Unido totalmente soberano quanto a migração, incluindo nacionais da UE, para tal efeito ele diz:

"It's not just difficult **to control our borders within the EU, it's impossible.** [...] We have an open door to 500 million people across 27 other countries of the European Union and we see net migration now regularly running at over 300,000 every year, far higher than the Government's target [...]" (Farrage, 2016b)

De tal maneira pode-se confirmar que esta hipótese está inicialmente correta, pois os dados são selecionados nestes discurso em disputa na UE. Ainda assim as mudanças normativas vistas como provenientes deste mais dizem respeito a áreas paralelas, como o asilo e a imigração ilegal, do que sobre o assunto aqui estudado, a imigração legal. Assim para os parâmetros, condições e objetivos deste trabalho a hipótese não é verdadeira, pois até este dado momento ela foi incapaz de produzir efeitos normativos sobre a área de migração legal. Isto se dá pois as normas da imigração legal da UE, ainda que com uma alteração e as novas normas gerais produzidas, não mostram efeitos específicos destas recentes disputas discursivas<sup>35</sup>, estas não tem afetado o discurso programático das normas da imigração legal para além de criar uma reação igualmente discursiva de defesa das críticas ao Espaço Schengen (Comissão europeia, 2015m, 2015n).

Com uma das hipóteses confirmada e outra negada parcialmente deve-se destacar que como Paul Colier coloca: *"Migration policy has been fought over using competing values rather than competing evidence"* (2013: 13). Na UE, ou melhor, na CE parece que há uma tentativa de aproximação conciliativa entre valores e

---

<sup>35</sup> Estas disputas discursivas ocorrem quanto a migração e a continuidade UE face as dificuldades políticas e económicas do sistema atual.

evidências, esta vista em todo o campo de estudo quantitativo e qualitativo dos estudos migratórios nos últimos anos (Vertovec, 2011; Somek, 2014; Collier, 2013; e Luedtke, 2011). Resta-nos trabalhar para refinar as capacidades de produção e análise de dados e o uso de ideologias para melhor aproximar as normas de seus reais efeitos desejados.

## Considerações finais

Para se responder à pergunta de como as dinâmicas populacional e política afetam as leis migratórias na UE, pela observação do discurso da Comissão, precisa-se ir mais fundo. É necessário explorar, além da construção narrativa, a lógica de como os políticos tomam decisões e de como os valores dos quais os discursos falam realmente chegam a ter impacto na construção da narrativa oficial sobre os fluxos migratórios. No entanto, fica-se com a impressão de que o argumento seguido verdadeiramente comprova que há uma utilização da questão migratória como uma ferramenta político-ideológica de base em juízos de valor. Isto é, pode-se ver as normas e questões migratórias como uma ferramenta política de exclusão do outro e de distração da audiência através da ignorância e das paixões humanas, removendo a capacidade de uma ação política efetiva de administração dos fluxos migratórios.

Com a política migratória dependente de culturas e valores considerados essenciais na interpretação intersubjetiva do contexto acaba-se, quanto à migração em geral, por ter-se uma securitização baseada no medo. Curiosamente a imigração legal em si não parece ser tanto vítima de uma lógica de segurança, mas de uma seletividade, muitas vezes argumentada como uma lógica de administração de riscos. **EXEMPLO ANTERIOR** É agora que retornamos a epígrafe de Marie Curie utilizada neste trabalho: “Nada na vida deve ser temido, apenas compreendido. Agora é hora de compreender mais para temer menos.”



Vê-se de tal maneira como as perspectivas políticas, e parcialmente os dados empíricos destas normas migratórias, altamente contenciosas se moldam. Esse processo fica claro nos discursos políticos não só da CE, mas também de outros atores, todos claramente influenciados por valores em sua disputa pela aceitação da larga audiência, dos cidadãos da UE. Assim, a própria audiência acaba por indicar a tendência de quais valores serão seguidos durante os processos de estabelecimento e alteração normativos, seja por sua influência na escolha dos atores políticos, pelo voto, ou pela sua aceitação dos valores e argumentos utilizados. No caso da composição da CE é necessária a aprovação do Parlamento e do Conselho, e quando da realização de uma iniciativa de proposta legislativa verifica-se o mesmo processo.

Este processo político e discursivo de valores associa-se às condições materiais e sociais, refletindo-se assim em leis e normas que afetam a vivência da cada pessoa e a realidade empírica destas. Seja tal tendência de utilização de valores atrelada a política externa (ex.: de migração) ou interna (ex.: de saúde) ela cria um problema significativo quanto ao tratamento dos indivíduos, especialmente se existe uma verdadeira securitização. Ao falar-se em crise dos migrantes como algo de natureza securitária, tem-se uma ferramenta poderosa na construção narrativa que permite a rejeição e a evasão de certos valores face a primazia de outros, por exemplo a solidariedade com refugiados pode não ser tão forte quanto a prosperidade dos cidadãos (Buonfino, 2004). **EXEMPLO ATUAL**

Assim, a dinâmica política vem mostrando-se de maior impacto que a empírica no processo de formação das leis migratórias na UE, especialmente em áreas correlatas

à migração legal através de uma securitização instrumentalizada. No entanto, quanto a imigração legal de nacionais de estados terceiros para a UE não se observam, nas normas e discursos, fortes questionamentos securitários. Propõem-se que, mesmo com uma lógica de segurança migratória na cena geral, algum valor ou necessidade percebida pela UE vêm regendo o comportamento não securitário desta quanto a imigração legal, tratando esta última como um risco e não uma ameaça. Pode-se argumentar, pela composição geral das diretivas analisadas aqui, que tais valores ou necessidades são de natureza econômica, especialmente ao considerar-se as duas últimas diretivas (a de trabalhadores sazonais e a de transferências intra-corporativas de nacionais de terceiros estados).

Ainda assim, o impacto de certos dados empíricos nos discursos políticos implica mudanças. Esta nova necessidade discursiva de justificar-se através do uso de dados permite iniciarmos uma liberação das normas deste paradigma da assimetria dos motivos políticos que à muito domina o “como” das criações normativas e no qual agora se percebe uma diferença entre dados e valores. Isto permite que se façam discursos ao molde da CE, que incentivam o questionamento dos dados empíricos associados ao discurso político nacional, incentivando dessa forma a descoberta de fatos empíricos que talvez não se esperasse, como a porcentagem de refugiados na população da UE, 0,11%, e no Líbano, 25% (Juncker, 2015). Mesmo neste trabalho pode se ver isto: aqui esperava-se que houvesse uma securitização normativa da administração da imigração legal por parte da UE, mas esta não se verifica. De fato, o que parece ter ocorrido é uma confirmação da existência do argumento principal do trabalho, isto é uma confirmação do uso do discurso securitizante como uma

ferramenta de manipulação política da migração em geral, mas não específica, já que estes imigrantes legais são concebidos como um valor agregado ao sistema econômico.

Por fim considera-se que as relações entre as dinâmicas populacionais e políticas atuantes nas leis migratórias da UE são desiguais. Atualmente têm-se a primazia da ideologia política quanto a maior parte das normas migratórias na UE (considere o terrorismo, a migração ilegal e o sistema de asilo entre outros), de fato os dados empíricos são meramente instrumentalizados para acordarem com os preconceitos e valores já existentes neste sistema. Assim rasgou-se a superfície do “como” para com a criação, fomentação e alteração das leis migratórias da UE, mas deve ter-se em mente que para que as políticas propostas sejam efetivas elas devem ter bases no real e não no imaginário. Ter uma discussão aberta sobre estes como e porquês das leis migratórias é essencial não só para compreender o processo normativo mas também para qualificar e quantificar a capacidade efetiva de implementação e impacto destas normas.

## Referências Bibliográficas:

Adler, Emmanuel e Haas, Peter M. (1992) “*Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program*” in “*International Organization*”, vol. 46:1, 367-390.

Adler, Emmanuel (2013) “*Constructivism in international relations: sources, contributions and debates*” in Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas e Simmons, Beth A. (eds.) (2013) “*Handbook of international relations*” Sage, Londres.

Agência para Direitos Humanos da UE e Conselho da Europa (2014) “*Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*” Publications Of the of the European Union, Bélgica.

Al-Tamimi, Aymenn Jawad (2014) “*The Dawn of the Islamic State of Iraq and ash-Sham*” in “*Current Trends in Islamist Ideology*” vol. 16, 5-15.

Ashton, Catherine (2010) “*Europe and the world*” Athenas, Megaron, the Athens Concert Hall, 8 de Julho de 2010.

Avramopoulos, Dimitris (2015) “*A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility*” Brussels, 14 de Agosto de 2015.

Avramopoulos, Dimitris (2016) “*Remarks by Commissioner Avramopoulos at the Readout of the College Meeting of 23 March 2016*” Bruxelas, 23 de Março de 2016.

Bade, Klaus J. (2003) “*Migration in European history*” Blackwell publishing, Cornwall.

Baláz, Vladimir e Williams, Allan (2008) “*Internacional migration and Knowledge*” Routledge: Hong Kong.

Balzacq, Thierry (ed.) (2011) “*Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*” Routledge, Nova York.

Barroso, José Manuel Durão e Rompuy, Herman Van (2012) “*From war to peace: a european tale*” in “*Acceptance speech of the Nobel peace prize® award to the european union*”, Oslo.

Barroso, José Manuel Durão (2005) “*Presentation of the five year strategy and 2005 legislative and work programme*” in Parlamento Europeu, sessão plenária, Bruxelas: 26 de Janeiro de 2005.

Barroso, José Manuel Durão (2011) “*Speech by President Barroso: ‘A Europe for all weathers’.*” in Reunião com os líderes de delegação da UE. Bruxelas: 30 de Novembro de 2011.

Barrot, Jacques (2008) “*The future of EU asylum policy: working towards a genuine*

*area of protection*” Conferência ministerial “*Building a Europe of Asylum*” estendida para a sociedade civil. Paris: 8 de Setembro de 2008.

BBC (2014) “*European Union maps*” Acesso em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24367705>> Data: 13 de março de 2016

Bean, Frank D. e Brown, Susan K. (2005) “*Chapter 12: International migration*” in “*Handbook of population*” Micklin, Michael e Poston, Dudley L. (eds.) Kluwer academic/Plenum Publishers, New York, 347 - 382.

Bean, Frank D.; Vernez, Georges e Keely, Charles B (1989) “*Opening and Closing the Doors: Evaluating Immigration Reform and Control*” *The Urban Institute*, Santa Monica.

Bell, Martin; Charles-Edwards, Elin; Kupiszewska, Dorota; Kupiszewski, Marek; Stillwell, John e Zhu, Yu. (2015), “*Internal Migration Data Around the World: Assessing Contemporary Practice*” in “*Population, Space and Place*” 21:1, 1–17.

Blok, Anders (2008) “*Contesting Global Norms: Politics of Identity in Japanese Pro-Whaling Countermobilization*” in “*Global environment politics*” vol. 8:2, 39-66.

Borjas, George J. (2014) “*Immigration economics*” Harvard University press, Cambridge.

Blyth, Mark (2013) “*Austerity: the history of a dangerous idea*” Oxford University press, Oxford.

Breakwell, Glynis M. e Timotijevic, Lada (2000) “*Migration and threat to identity*” in “*Journal of community and applied social psychology*” vol. 10:5, 355–372.

Bollier, David (2010) “*The promise and peril of big data*” *Aspen institute*, Washington.

Bonjour, Saskia (2011) “*The Power and Morals of Policy Makers: Reassessing the Control Gap Debate*” in “*International migration review*” vol.45:1, 89-122.

Börzel, Tanja A. e Cichowski, Rachel A. (eds.) (2003) “*The State of the European Union, 6: Law, Politics, and Society*” Oxford university press, Oxford, vol. 6.

Boswell, Christina (2007) “*Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization*” in “*JCMS: Journal of Common Market studies*” vol. 45:3, 589-610.

Boswell, Christina (2008) “*The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy*” in “*Journal of European Public Policy*” vol. 15:4, 471-488.

Boswell, Christina (2009) *“The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research”* Cambridge university press, Cambridge.

Brettell, C.B. e Hollifield, J.F. (eds) (2008) *“Migration Theory: Talking Across Disciplines”* (2 ed.) Routledge: Nova York.

Buonfino, Alessandra (2004) *“Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe”* in *“New Political Science”* vol. 26:1, 23–48.

Burgess, Michael (2000) *“Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000”* Routledge, Londres.

Burchill, Scott (2005) *“Progressive Perspectives: constructivism”* Palgrave Macmillian, Londres.

Buzan, Barry; Wæver, Ole e Wilde, Jaap de (1998) *“Security. A New Framework for Analysis”*, London: Rienner.

Cambi, Eduardo (2009) *“Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário.”* São Paulo: Editora Revista Tribunais.

Campante, Filipe R. e Chor, Davin (2012) *“Why was the Arab World Poised for Revolution? Schooling, Economic Opportunities, and the Arab Spring”* in *“The Journal of Economic Perspectives”* vol. 26:2, 167-187.

Carens, Joseph H. (1987) *“Aliens and Citizens: The Case for Open Borders”* in *“The Review of Politics”* vol. 49, 251-273.

Castles, Stephen, e Miller, Mark J. (1993) *“The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World”* Nova York: The Guilford Press.

Castles, Stephen (2000) *“International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues”* in *“International Social Science Journal”*, 52: 269–281.

Colier, Paul (2013) *“Exodus: immigration and multiculturalism in the 21<sup>st</sup> century”* Londres: Penguin Books.

Comissão Europeia e Eurostat, (2004) *“Population Statistics”*. Escritório Oficial de Publicações das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

Comissão Europeia e Eurostat (2015) *“Immigration in the EU”* Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf)> Data: 19 de dezembro de 2015

Comissão Europeia (2008) *“Press release: The European Commission and Mali join*

*forces to improve the management of migration*". Bruxelas, 6 de Outubro de 2008.

Comissão Europeia (2010) "*The members of the Barroso Commission (2004-2009)*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2004-2009/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_en.htm)> Data: 23 de março 2016.

Comissão Europeia (2014) "*Who is who – Barroso Commission – European Commission*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/members/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/members/index_en.htm)> Data: 23 de março 2016.

Comissão Europeia (2015a) "*Schengen Area*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm)> Data: 23 de dezembro 2015.

Comissão Europeia (2015b) "*Migration and Home Affairs*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm)> Data: 17 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia (2015c) "*Irregular Migration & Return*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm)> Data: 17 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia (2015d) "*Common European Asylum System*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)> Data: 17 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia (2015e) "*Schengen, Borders & Visas*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm)> Data: 17 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia. (2015f) "*Industry for Security*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/industry-for-security/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/industry-for-security/index_en.htm)> Data: 17 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia. (2015g) "*Organized Crime & Human Trafficking*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index_en.htm)> Data: 18 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia. (2015h) "*Crime & Terrorism*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm)> Data: 18 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia. (2015i) "*Police Cooperation*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/index_en.htm)> Data: 18 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia. (2015j) "*International Affairs*" Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/index_en.htm)> Data: 18 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia (2015k) “*Schengen Brochure*” Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf)> Data: 1 de março de 2016

Comissão Europeia (2015L) “Dez prioridades para a Europa” Luxemburgo: Serviço de Publicações da UE, Bruxelas.

Comissão Europeia (2015m) “*European Agenda on Migration 2015- four pillars to better manage migratio*” Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf)> Data: 27 de abril de 2016

Comissão Europeia (2015n) “*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: a European Agenda on Migration*” Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)> Data: 27 de abril de 2016

Comissão Europeia. (2016a) “*Europe for Citizens Programme*” Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/citizenship-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/citizenship-programme/index_en.htm)> Data: 18 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia. (2016b) “*Legal Migration*” Acesso em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/index_en.htm)> Data: 17 de fevereiro de 2016

Comissão Europeia (2016c) “*Departments (Directorates-General) and services*” Acesso em: <[http://ec.europa.eu/about/ds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm)> Data: 3 de março de 2016.

Comissão Europeia (2016d) “*Readout by First Vice-President Frans Timmermans following the College Meeting on 16 March*” Bruxelas, 16 de Março 2016.

Comissão Europeia (2016e) “*Fact Sheet Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers*” Bruxelas, 4 de abril de 2016.

Comunidade do Carvão e do Aço (1992) Tratado de Maastricht.

Dabrowski, Marek (2010) “*The global financial crisis: Lessons for European integration*” in “*Economic Systems*” vol. 34:1, 38-54.

Damro, Chad (2012) “*Market power Europe*” in “*journal of European public policy*” vol. 19:5, 682-699.

Dewind, Josh e Portes, Alejandro (Eds.). (2007) “*Rethinking Migration – new theoretical and empirical perspectives*”. Berghahn Books: Nova York.



Diez, Thomas and Wiener, Antje (Eds.) (2009) “*European Integration Theory*” (2<sup>a</sup> ed.). Oxford University Press: Oxford.

Elgström, Ole e Smith, Michael (2006) “*Introduction*” in Elgström, Ole e Smith, Michael (eds.) (2006) “*The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*” Routledge, Londres.

*European Migration Network* (2013) “*Intra-EU mobility of third-country nationals*” Comissão Europeia, *sin loco*.

EUR-lex (2014a) “Código das Fronteiras Schengen” Acesso em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14514&from=PT>> Data: 27 de fevereiro de 2016

EUR-lex (2014b) “*Document 32014L0036*” Acesso em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0036>> Data: 3 de março de 2016

EUR-lex (2014c) “Documento 32014L0066” Acesso em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0066>> Data: 3 de março de 2016

EUR-Lex. (2009) “O espaço e a cooperação Schengen” Acesso em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33020&from=EN>> Data: 25 de fevereiro de 2016

EUR-Lex. (2016a) “*Home*” Acesso em: <<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>> Data: 20 de fevereiro de 2016

EUR-Lex. (2016b) “*Treaties*” Acesso em: <<http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>> Data: 20 de fevereiro de 2016

EUR-Lex. (2016c) “EUROPA> Legislação e publicações da UE> EUR-Lex> Pesquisa avançada> Resultados da pesquisa” Acesso em: <[http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1459259370862&DTS\\_DOM=ALL&type=advanced&lang=pt&DB\\_AUTHOR=commission&textScope3=ti-te&textScope1=ti-te&textScope2=ti-te&textScope0=ti-te&CASE\\_LAW\\_SUMMARY=false&notText1=refugiados&andText0=imigração&notText2=asilados&SUBDOM\\_INIT=ALL\\_ALL&DTS\\_SUBDOM=ALL\\_ALL&date0=ALL:01062004%7C29032016&notText3=terrorismo](http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1459259370862&DTS_DOM=ALL&type=advanced&lang=pt&DB_AUTHOR=commission&textScope3=ti-te&textScope1=ti-te&textScope2=ti-te&textScope0=ti-te&CASE_LAW_SUMMARY=false&notText1=refugiados&andText0=imigração&notText2=asilados&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&date0=ALL:01062004%7C29032016&notText3=terrorismo)> Data: 05 de março de 2016

Eurostat (2014) “*Glossary: Asylum*” Acesso em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Asylum>> Data: 8 de março de 2016.

Eurostat (2015a) “*Population change - Demographic balance and crude rates at national level*” Acesso em: <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>> Data: 19 de dezembro 2015.

Eurostat (2015b) “*Glossary: Migration*” Acesso em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Migrant>> Data: 8 de março de 2016.

Eurostat (2015c) “*Glossary: Refugee*” Acesso em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Refugee>> Data: 8 de março de 2016.

Eurostat (2015d) “*Statistical books: Key figures on Europe 2015 edition*” Escritórios de Publicação da UE, Luxemburgo.

Farage, Nigel (2016a) “*The people's army will prevail over anti-democratic EU*” Acesso em: <[http://www.ukip.org/the\\_people\\_s\\_army\\_will\\_prevail\\_over\\_anti\\_democratic\\_eu](http://www.ukip.org/the_people_s_army_will_prevail_over_anti_democratic_eu)> Data: 25 de abril de 2016.

Farage, Nigel (2016b) “*It's not just difficult to control our borders within the EU, it's impossible*” Acesso em: <[http://www.ukip.org/it\\_s\\_not\\_just\\_difficult\\_to\\_control\\_our\\_borders\\_within\\_the\\_eu\\_it\\_s\\_impossible](http://www.ukip.org/it_s_not_just_difficult_to_control_our_borders_within_the_eu_it_s_impossible)> Data: 25 de abril de 2016.

Faist, Thomas (2012) “*Migration*”, *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*.

Ferrero-Waldner (2006) “*Migration, External Relations and the European Neighbourhood Policy*” in “*Conference on Reinforcing the Area of Freedom, Security, Prosperity and Justice of the EU and its Neighbouring Countries*”, Bruxelas, 24 de Janeiro de 2006.

Fontaine, Pascal (2010) “A Europa em 12 lições”. União Europeia, Bruxelas.

Frattoni, Franco (2007) “*Shaping migration patterns*” Bruxelas, Parlamento europeu, 20 de setembro de 2007.

Froud, Julie; Nilsson, Adriana; Moran, Michael e Williams, Karel (2012) “*Stories and Interests in Finance: Agendas of Governance before and after the Financial Crisis*” in “*Governance*” vol. 25, 35–59.

Geddes, Andrew (2003) “*The Politics of Migration and Immigration in Europe*” Sage publications, Londres.

Gibson, John e McKenzie, David (2011) “*Eight Questions about Brain Drain*” in “*Journal of Economic Perspectives*” vol. 25:3, 107–128.

Goede, Marieke De (2008) “*The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe*” in “*European journal of international relations*” vol. 14:1, 161-185.

Groody, Daniel G. (2008) “*Dying to Live: Migration, Theology and the Human Journey*” in *Reflections*, Yale University, fall edition.

Gucht, Karel De (2009) *“The Humanitarian challenges: A European Commission's perspective”* Bruxelas: Conferencia anual dos parceiros ECHO, de 10 de Dezembro de 2009.

Gucht, Karel De (2011) *“A Closer and Stronger Europe - Lessons from Lisbon and the Crisis”* Berlin, discurso na Universidade de Humboldt, 18 de Outubro de 2011.

Guzzini, Stefano (2000) *“A reconstruction of constructivism in international relations”* in *“European Journal of international relations”* vol. 6:2, 147-182.

Haas, Peter M. (1992) *“Introduction: epistemic communities and international policy coordination”* in *“International Organization”*, vol. 46, 1, 1-35.

Haidt, Jonathan (2012) *The righteous mind: why good people are divided by politics and religion*. Pantheon, Nova York.

Hartlapp, Miriam e Falkner, Gerda (2009) *“Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research”* in *“European Union Politics”* vol. 10:2, 281-304.

Hathaway, Oona A. (2001) *“Path Dependence in the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System.”* in *“The Iowa Law Review”*, 86:2, *sin pagina*.

Hatton, Tim (2001) *“The age of mass migration: what we can and can't explain”* in *“Migration and Mobility: the european context”* Ghatak, Subrata e Sasson, Anne Showstack (eds.) (2001), 83 – 108, Palgrave, Nova York.

Hatton, Timothy J. (2015) *“Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration”* in *“CESifo Economic Studies”* vol. 61:3, 605-637.

Hayes, Ben e Jones, Chris (Statewatch) (2013) *“Catalogue of EU Counter-Terrorism Measures Adopted since 11 September 2001”* in *“SECILE: Securing Europe through Counter-Terrorism – Impact, Legitimacy & Effectiveness”* *sin loco*.

Heathcote, Nina (1966) *“The crisis of european supranationality”* in *“JCMS: Journal of Common Market Studies”* vol. 5: 140–171.

Holzschel, Anna (2014) *“Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations”* in *“International Studies Perspectives”* 15, 142–162.

Huysmans, Jef (2000) *“The European Union and the Securitization of Migration”* in *“JCMS: Journal of Common Market Studies”*, vol. 38, 751–777.

International Migration Organization, United Nations Department of Economic and Social Affairs (2012) *“UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda: Migration and Human Mobility, Thematic Think Piece”*. *Sin loco*.

*International Migration Institute* (2013) “ ‘Exceptional People: how migration shaped our world and will define our future’ an interview with professor Ian Goldin by Doctor Hein de Haas.” 24 de maio de 2013.

Jackson, Robert e Sørensen, Georg (2003) "Introdução as Relações Internacionais (Teorias e abordagens)" (2º ed.). Tradução Barbara Duarte. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

Jansen, Clifford J. (1970) “*Readings in the Sociology of Migration: The Commonwealth and International*” Pergamon press, Oxford.

Juncker, Jean-Claude (2015) “*State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and solidarity*” Parlamento Europeu, Strasburgo, 9 de Setembro de 2015.

Kaiser, Wolfram e Meyer, Jan-Henrik (eds.) (2013) “*Societal actors in European Integration: Polity-Building and Polity-making 1958-1992*” Palgrave Macmillian, Hampshire.

King, Russell (2011) “*Geography and Migration Studies: Retrospect and Prospect*” in “*Population, space and place*” DOI: 10.1002/psp.685

Krasner, Stephen D. (1983) “*Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables.*” in “*International Organizations*” *Massachusetts Institute of Technology*, vol. 36: 2, 185 .

Laczko, Frank (2010) “*Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*” IOM: Marseille.

Levitt, Peggy e Glick Schiller, Nina (2004) “*Conceptualizing simultaneity: a transnational social field perspective on society*” in “*International Migration Review*” 38, 1002–1039.

Lewis, GJ (1982) “*Human Migration: A Geographical Perspective*” Croom Helm: London.

Luedtke, A. (2011), “*Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes*” in “*International Migration*” vol. 49, 1–27.

Machado, Jónatas E. M. (2010) “*Direito da União Europeia*” Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, Coimbra.

Mamlström, Cecilia (2013) “*Progress in EU migration policy since 1999*” Tampere, Finland.

Manners, Ian (2002), “*Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*” in “*JCMS: Journal of Common Market Studies*” vol. 40, 235–258.

Massey, Douglas S.; Arango, Joaquin; Hugo, Graeme; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela e Taylor, J. Edward (1993) “*Theories of International Migration: A Review and Appraisal*” in “*Population and Development Review*” vol. 19:3, 431-466.

Matias, Gonçalo Saraiva (2014) "Migrações e Cidadania". Fundação Francisco Manuel dos Santos e Relógio D'Água Editores, Lisboa.

Maxwell, Rahsaan (2010) “*Evaluating Migrant Integration: Political Attitudes Across Generations in Europe*” in “*International Migration Review*” vol. 44: 25–52.

McAusland, Carol e Kuhn, Peter (2011) “*Bidding for brains: Intellectual property rights and the international migration of knowledge workers*” in “*Journal of Development Economics*” Vol. 95:1, 77–87.

McLeman, R. e Smit, B. (2006) “*Migration as an Adaptation to Climate Change*” in “*Climatic Change*” vol. 76:1, 31-53.

Meze-Hausken, Elisabeth (2000) “*Migration caused by climate change: how vulnerable are people in dryland areas?*” in “*Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*”, vol. 5:4, 379-406.

Munster, Rens van. (2008) “*Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror*”. in *European Journal of International Relations*, 14:4.

Narayan, Kirin (1993) “*How native is a “native” anthropologist?*” in “*American Anthropologist*” vol. 95:3, 671-686.

Neal, Andrew W. (2009) “*Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*” in “*JCMS: Journal of Common Market Studies*” vol. 47, 333–356.

Odmalm, Pontus (2005) “*Migration policies and political participation: inclusion or intrusion in Western Europe?*” Palgrave macmillan: Chippenham and Eastbourne.

Ouali, Nouria; Rea, Andrea e Wrench, John (eds.) (1999) “*Migrants, ethnic minorities and the labour market: integration and exclusion in Europe*. Palgrave macmillan: Reino Unido.

Ozcurumez, Saime e Schmidtke, Oliver (eds.) (2008) “*Of states, rights and social closure: governing migration and citizenship*.” Palgrave macmillan: Nova York.

Parlamento Europeu (2004) "Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho". *sin loco*.

Parlamento Europeu (2015a) “*As fontes e o âmbito de aplicação do direito da União Europeia*” Acesso em: <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_1.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.2.1.pdf)> Data: 20 de março de 2016

Parlamento Europeu (2015b) “*Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: selected EU member states*” União europeia, Doi: 10.2861/516230

Puetter, Uwe e Wiener, Antje (2007) “*Accommodating Normative Divergence in European Foreign Policy Co-ordination: The example of the Iraq crisis.*” in *Journal of Common Market Studies*, 45:5, 1065–1088.

Quadros, Fausto de (2013) “*Direito da União Europeia: direito constitucional e administrativo da União Europeia*” (3ª ed.) Almedina, Coimbra.

Rath, Jan (ed.) (2000) “*Immigrant businesses: the economic political and social environment*” Palgrave macmillan: Reino Unido.

Reuveny, Rafael (2007) “*Climate change-induced migration and violent conflict*” in “*Political Geography*” vol. 26:6, 656–673.

Richmond, Anthony H. (1993) “*Reactive Migration: Sociological Perspectives On Refugee Movements*” in “*Journal of Refugee Studies* vol. 6:1, 7-24.

Ruggie, John Gerard (2002) “*Constructing the World Polity: essays in international institutionalization*” Routledge, Nova York.

Rowland, Donald T. (2006) “*Chapter 11: Migration*” in “*Demographic methods and concepts*” Oxford university press, Oxford.

Sasse, Gwendolyn (2005) “*Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe*” in “*JCMS: Journal of Common Market studies*” vol. 43:4, 673-693.

Secretariado-geral do Conselho (2000) “*Schengen Acquis: integrated into the European Union*” in “*Official Journal of the European Communities*” L 239, Bélgica.

Schappo, Leonardo (2011) “*Imigração e Direitos Humanos na União Europeia: os paradoxos da Diretiva do Retorno*” in Silva, Karine Souza (org.) *Mercosul e União Europeia: O estado da Arte dos processos de integração regional*. Florianópolis: Editora Modelo, 155 - 176.

Scheiber, Harry N. (1998) “*Historical memory, cultural claims, and environmental ethics in the jurisprudence of whaling regulation*” in “*Ocean and costal management*” vol. 38:1, 5-40.

Scuzzarello, Sarah (2012) “*Migrants' Integration in Western Europe: Bridging Social Psychology and Political Science*” in “*Journal of community and applied social psychology*” vol. 22: 1–19.

Shelton, Cameron A. (2008) “*The aging population and the size of the welfare state: Is there a puzzle?*” in *Journal of Public Economics*, 92, 647–651, *in loco*

Somek, Alexander. (2014) “*The Darling Dogma of Bourgeois Europeanists*” in “*European Law Journal*” vol. 20: 688–712.

Spencer, Philip (2001) “*Civic Nationalism, Civic Nations and the problem of migration*” in “*Migration and Mobility: the european context*” Ghatak, Subrata e Sasson, Anne Showstack (eds.) (2001), 83 – 108, Palgrave, Nova York.

Sullivan, John L. (2013) “*Media audiences: effects, users, institutions, and power*” Sage, Los Angeles.

Sutcliffe, Bob (2001) “*Migration and Citizenship: Why can birds, whales, butterflies and ants cross international frontiers more easily than cows, dogs and human beings?*” in “*Migration and Mobility: the european context*” Ghatak, Subrata e Sasson, Anne Showstack (eds.) (2001), 83 – 108, Palgrave, Nova York.

Themnér, Lotta e Wallensteen, Peter (2014) “*Armed conflicts, 1946–2013*” in “*Journal of Peace Research*” vol. 51:4, 541-554.

Thielemann, Eiko e Armstrong, Carolyn (2012) “*Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System*” in “*European Policy analysis*” vol. 15, 1-16.

União Europeia (2015a) "A história da União Europeia" Acesso em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_pt.htm#goto\\_7](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_pt.htm#goto_7)> Data: 14 de dezembro 2015.

União Europeia (2015b) "Tratados da UE" Acesso em: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm)> Data: 15 de dezembro 2015.

União Europeia (2009) Carta dos direitos fundamentais da União Europeia.

União Europeia (2012) Tratado da União Europeia.

União Europeia (2012) Tratado de funcionamento da União Europeia.

Vertovec, Steven (2004a) “*Migrant Transnationalism and Modes of Transformation*” in “*The International Migration Review*” vol. 38: 3, 970-1001.

Vertovec, Steven (2004b) “*Cheap Calls: The Social Glue of Migrant Transnationalism*” in “*Global Networks Volume*” 4:2, 219–224.

Vertovec, Steven (2011) “*The Cultural Politics of Nation and Migration*” in “*Annual Review of Anthropology*” vol. 40, 241-256.

Wallace, Willian (2000) “*Collective Governance*” in “*Policy-making in the European Union*” (4ª ed.) Wallace, Helen e Wallace, Willian (eds.) (2000) Oxford university press: Cornwall, 523-542.

Walker, Robert. (2010) *"Pushes and Pulls: Why do People Migrate?"* Crabtree Publishing Company, Nova York.

Walters, William (2010) "Imagined Migration World: The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse", 73-95 in "The Politics of international Migration Management" by Geiger, Martin e Pécoud, Antoine (eds.), Palgrave Macmillan, Londres.

Ward, Colleen e Oudenhoven, Jan Pieter van (2013) *"Fading Majority Cultures: The Implications of Transnationalism and Demographic Changes for Immigrant Acculturation"* in *"Journal of community and applied social psychology"* vol. 23:2, 81-97.

Weber, S. (1997) *"Institutions and Change."* in *"New Thinking in International Relations Theory"* Doyle, M. W. e Ikenberry, G. J. (eds.) Westview Press, Boulder, CO.

Wendt, Alexander (1995) *"Constructing International Politics"* in *"International Security"* vol. 20:1, 71-81.

Wendt, Alexander (1999) *"Social theory of international politics"* Cambridge university press, Cambridge.

Wise, A. e Velayutham, S. (eds.) (2009) *"Everyday Multiculturalism"* Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Williams, Michael C. (2003) *"Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics"* in *"International Studies Quarterly"* vol. 47, 511-531.

Zetter, Roger (2007) *"More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization"* in *"Journal of Refugee Studies"* vol. 20:2, 172-192.