
REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Editores responsáveis por essa edição:

Editores:

Nitish Monebhurrn

Ardyllis Alves Soares

Marcelo Dias Varella

Editores convidados:

David Ramiro Troitiño

Ignacio Bartesaghi

ISSN 2237-1036

Revista de Direito Internacional Brazilian Journal of International Law	Brasília	v. 20	n. 2	p. 1-633	ago	2023
----------------------------------------------------------------------------	----------	-------	------	----------	-----	------

Uma Europa forte e unida?: o desenvolvimento do projeto europeu de integração à luz da gestão das crises migratórias*

The influxes of the migratory crises' management in the european integration project

Gabriel Braga Guimarães**

Ana Carolina Barbosa Pereira Matos***

Resumo

A migração é um tema que ganhou bastante relevância no contexto europeu. Não obstante, considerando que cada país é afetado de forma diferente pelos fluxos migratórios, as reações políticas e medidas tomadas por cada Estado são diversas e, muitas vezes, descoordenadas. A dificuldade de coesão na implementação da política comum de gestão migratória leva à ocorrência de várias dissonâncias na União Europeia, gerando efeitos deletérios ao processo de integração europeia, como por exemplo, conflitos diplomáticos, adoção de medidas debilitadoras da tutela dos direitos dos migrantes e crescimento, entre as populações nacionais, de uma visão negativa quanto ao papel da migração. No contexto da crise migratória de 2015-2016, por exemplo, a demora em agir de forma coesa e eficaz enfraqueceu a unidade do bloco e evidenciou falhas estruturais que ameaçam a sua continuidade, levando ao episódio do *Brexit*. Nesse cenário, o objetivo da pesquisa realizada no presente artigo é a análise dos influxos da gestão da crise migratória, particularmente a de 2015-2016, no projeto europeu de integração. No tocante ao método de investigação adotado, a pesquisa é desenvolvida a partir do método dedutivo, sendo realizada uma análise bibliográfica e documental. Concluiu-se que o futuro da União Europeia quanto à gestão das políticas migratórias ainda é incerto, pois, embora se tenha consciência da desarmonia dos instrumentos normativos existentes quanto ao tema e da necessidade de maior coesão, considerando que podem emergir mais rusgas ao projeto de integração europeia, questões políticas, econômicas e sociais particulares de cada Estado ou grupo de Estados se apresentam como grande obstáculo a ser superado, especialmente frente à tutela do princípio da solidariedade e das demais normas de tutela dos direitos humanos como vetores hermenêuticos protetivos dos migrantes.

Palavras-chave: crise migratória; projeto europeu de integração; União Europeia; *brexit*; tutela jurídica das pessoas migrantes.

* Recebido em 31/03/2023
Aprovado em 16/06/2023

** Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre e graduado em Direito pela UFC. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto. Membro do Módulo de Pesquisa “Pobreza, Sustentabilidade e Direito Internacional” do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI) da UFC. Bolsista CAPES/BRASIL.
Email: gabrielbrag12@yahoo.com

*** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará, com graduação em Direito e especialização em Direito Processual Civil, ambas pela Universidade de Fortaleza. Professora de Direito do Centro Universitário Christus. Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica do Centro Universitário Christus. Orientadora da linha de pesquisa de Direito Europeu do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais - GEDAI da Universidade Federal do Ceará.
Email: anacarolina.bpmat@gmail.com

Abstract

Migration is a topic that has gained considerable relevance in the European context. Considering that each country is affected differently by migratory flows, the political reactions and measures taken by each State are diverse and, often, uncoordinated. The difficulty of cohesion in the implementation of the European Union's common migration policy leads to the occurrence of several dissonances, such as diplomatic conflicts, the adoption of measures that weaken the protection of migrants' rights and the growth among national populations of a negative view of the role of migration. In the context of the 2015-2016 migration crisis, the delay in acting in an cohesive and effective manner weakened the unity of the bloc and highlighted structural flaws that threaten its continuity, leading to the Brexit episode. In this scenario, this paper analyzes the inflows of the migratory crisis' management on the European integration project. Regarding the research method adopted, the research is developed from the deductive method, carrying out a bibliographic and documental analysis. It argues that the future of the European Union regarding the management of migratory policies is still uncertain, because, although it is aware of the disharmony of the existing normative instruments on the subject and the need for greater cohesion, considering that more raids on the project of European integration may emerge, particular political, economic and social issues of each State or group of States present themselves as a great obstacle to be overcome, especially in the face of the protection of the principle of solidarity and other norms of protection of human rights as hermeneutic vectors that protect migrants.

Keywords: migratory crisis; european integration project; European Union; brexit; legal protection of migrants.

1 Introdução

A migração é um tema que ganhou bastante relevância no contexto europeu, tornando-se a Europa um dos principais destinos migratórios nos últimos anos¹, o que impactou consideravelmente a perspectiva europeia

sobre a gestão das políticas migratórias². A Europa, por ser fisicamente acessível através do Mar Mediterrâneo³, é um destino bastante procurado⁴, tanto para aqueles que buscam a proteção de um Estado em razão de alguma ameaça que vivenciam em seu local de origem ou de residência habitual - os refugiados⁵ - quanto para

² Vide EUROPEAN COMMISSION. *Managing migration better in all aspects: a European agenda on migration*. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956. Acesso em: 13 jul. 2022.; EUROPEAN COMMISSION. *New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach*. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en. Acesso em: 04 jun. 2022.

³ Observe-se, nesse sentido, que “[l]a frontière extérieure méditerranéenne et sud atlantique de l'espace Schengen est très proche géographiquement à des États d'origine ou de transit d'une forte immigration illégale vers l'Union européenne. Cette proximité rend possible l'accès clandestin au territoire des États membres concernés (l'Espagne, l'Italie, la Grèce, Malte et Chypre, principalement) par de petites embarcations ou par des navires qui ne sont normalement pas en condition de naviguer (embarcations dans de mauvais état, surchargées, sans aucun équipement de sécurité, d'illumination ou de guidage et sans équipage spécialisé)”. SECRETARY-GENERAL OF THE EUROPEAN COMMISSION. *Annexe au Document de Travail des Services de la Commission. Étude sur les instruments de droit international pertinents en matière d'immigration clandestine par voie maritime*. Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea. 2007. p. 9.

⁴ Importante observar que “[e]m termos de fluxo, a União Europeia continua sendo o destino mais procurado do mundo”. WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.13, n.23, p.17-28, 2016. p. 18. Todavia, ressalta-se que, “embora a problemática dos refugiados alarme a opinião pública europeia e mundial, esse continente ainda recebe poucos refugiados (numa comparação com a Turquia, Paquistão e Líbano). Nesse contexto, o contingente de refugiados recebidos pela Europa não é o maior, perdendo inclusive para a América.” MARQUES JÚNIOR, William Paiva; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A transnacionalidade e os direitos humanos como elementos de resolução sobre o aspecto de provisoriedade ou definitividade do instituto do Refúgio. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO: NOVOS DESAFIOS NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO*, 5., 2017, Perúgia. *Anais [...]*. Itajaí: UNIVALI, 2017. v. 01. p. 295-313.

⁵ Considera-se como refugiado, nos termos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, toda pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Geneva, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹ WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.13, n.23, p.17-28, 2016. p. 18.

aqueles que buscam melhores condições de vida - os migrantes econômicos⁶.

Não obstante, embora a proximidade geográfica seja um fator fundamental no desfecho do processo de mobilidade humana, várias outras razões levam a Europa a ser um dos principais destinos finais dos fluxos migratórios, sendo o desenvolvimento econômico, por exemplo, uma das motivações. Outrossim, crises político-econômicas em Estados próximos ao continente europeu levam as populações desses países, ao se encontrarem de muitas formas desamparadas ou perseguidas, a migrar para outros Estados que possam lhe fornecer proteção e segurança⁷. Ademais, fatores como: políticas de solidariedade e reassentamento, no caso da Alemanha; proximidade geográfica, no caso da Itália, da Grécia e da Turquia; e, até mesmo, idioma local, para a França e o Reino Unido, especialmente quanto às populações oriundas de suas ex-colônias, são elementos importantes a serem contabilizados na análise da problemática⁸.

Tendo em vista que cada país é afetado de forma diferente pelo fluxo migratório⁹, as reações políticas e

as medidas tomadas por cada Estado são muitas vezes desordenadas. Nesse sentido, a deficiência na uniformização da política migratória comunitária e a atuação de forma desalinhada dos Estados leva à ocorrência de vários conflitos diplomáticos¹⁰, à adoção de políticas públicas debilitadoras da tutela dos direitos dos migrantes¹¹ e ao crescimento entre as populações nacionais de uma visão negativa quanto ao papel da migração¹². A dificuldade da União Europeia (UE) em se organizar de forma coesa e eficiente corrobora para que cada Estado-membro adote a estratégia que mais lhe convenha, o que leva à ocorrência de atos que enfraquecem a unidade do bloco e evidenciam falhas estruturais¹³. Fa-

ranean migrants: opportunity from crisis?. 2016. Dissertação (Master of Arts in Security Studies - Europe and Eurasia) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2016.

¹⁰ Vide, como exemplo, o caso do navio Aquarius. GUIMARÃES, Gabriel Braga. Análise do caso do navio Aquarius e os desafios à aplicação do princípio do non-refoulement frente às dificuldades impostas pela crise migratória. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; FRANÇA, Marcos Sousa (org.). *Governança internacional e os desafios contemporâneos da agenda multilateral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 329-346.

¹¹ Observe-se, como exemplo, as medidas de externalização de fronteiras e criminalização da migração adotadas nos últimos anos. Para maior aprofundamento sobre as medidas de externalização de fronteiras, vide MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção. In: FERRAZ, Daniel Amin; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LASMAR, Jorge Mascarenhas (org.). *Política exterior, segurança e estratégia global*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 2-22. Outrossim, para maior aprofundamento sobre as medidas de criminalização da migração na Europa, vide SANTOS, Valdirene Ferreira. *Sobre a imigração ilegal na Europa e os espaços de exceção: o caso dos centros de internamento para estrangeiros na Espanha*. 2014. 103 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2014.; GARCIA, Fernanda di Flora. A exceção é a regra: os centros de detenção para imigrantes na Itália. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana, Brasília, ano 22, n. 43, p. 235-250, 2014.; CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. Criminalização de imigrantes ilegais na União Europeia: novos paradigmas a partir do caso Celaj. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 252-268, 20 jun. 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v16i1.5956>.

¹² Vide, nessa oportunidade, WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *A produção da vida nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência: a gramática dos imigrantes como "sujeitos de riscos" e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

¹³ Nesse sentido, apregoa Susana Ferreira que "[a] reintrodução, ainda que temporária, dos controles fronteiriços por parte de alguns estados-membros, a adoção de políticas nacionais de asilo cada vez mais restritivas e o reforço dos perímetros fronteiriços internos por

⁶ Importante esclarecer que "normalmente, um migrante econômico deixa o seu país voluntariamente, à procura de uma vida melhor. Para um refugiado, as condições econômicas no país de acolhida são menos importantes do que a segurança. Na prática, a distinção pode ser muito difícil de estabelecer, mas ela é fundamental: um migrante goza da proteção do governo do seu país; um refugiado, não." COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Perguntas e respostas: como diferenciar o refúgio da migração econômica?* Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#diferenciar>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁷ Para maior aprofundamento na temática, vide FERREIRA, Susana. *Mediterranean immigration in the post-Arab Spring*. (de) constructing myths of large-scale migrations. In: JORNADAS DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD, 6., 2014, Madrid: IUGM, 2014.; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. *Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular*. 2019. 350 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.; GUIMARÃES, Gabriel Braga. A última fronteira europeia: os reflexos da migração pelo mar na atual conjuntura europeia. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MELO, Silvana Paula Martins de; QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de; FREITAS, Nikaelly Lopes de; SILVA, Amon Elpidio da (org.). *Perspectivas contemporâneas do direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 473-491.

⁸ FIGLINO, Beatriz. A validação da exclusão do imigrante em esferas representativas na campanha pela Brexit. *Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP*, [S. l.], v. 7, n. 1, 2019. DOI 10.34024/pensata.2018.v7.10102. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/pensata/article/view/10102>. Acesso em: 24 jul. 2021.

⁹ FILLMORE, Matthew. L. R. *Italy, the European Union, and Mediter-*

lhas, inclusive, que ameaçam a continuidade do bloco. Observe-se, por exemplo, o recente episódio do *Brexit*, no qual o impacto do desalinhamento europeu quanto à gestão das fronteiras e das políticas migratórias foi tamanho, que um dos Estados-membros mais importantes da União Europeia - UE optou por sair do bloco¹⁴.

Nesse contexto, o objetivo da presente pesquisa é o estudo dos influxos das crises migratórias no projeto europeu de integração, analisando se as dissonâncias resultantes da gestão das crises migratórias seriam o início de um processo de enfraquecimento do bloco europeu. A presente pesquisa se justifica, portanto, pela iminente necessidade de análise das dificuldades de manutenção do atual projeto europeu de integração, frente aos desafios impostos pelo contexto das crises migratórias no século XXI e suas repercussões no continente europeu. Quanto à metodologia, a análise da problemática será feita primordialmente por meio de estudo teórico-bibliográfico sobre o tema. Outrossim, a pesquisa é prioritariamente qualitativa, exploratória, mas, também, descritiva e interpretativa, valendo-se da utilização do método dedutivo e crítico.

Quanto à estruturação do texto, o presente artigo está dividido em duas seções. O trabalho apresenta inicialmente um panorama acerca do projeto europeu de integração e as tensões trazidas pela problemática da crise migratória e os seus efeitos no continente europeu e na UE, abordando-se o exemplo do episódio do *Brexit*. Posteriormente, analisam-se os instrumentos normativos do contexto europeu quanto à tutela dos direitos dos migrantes, com enfoque especial em relação ao projeto mais atual da Comissão Europeia quanto à resolução da problemática: o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

parte de alguns estados-membros, através da edificação de muros e vedações, abriram várias brechas dentro da própria UE". FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 maio 2019. p. 87.

¹⁴ Para maior aprofundamento, vide HOFF, Natali Laise Zamboni; SILVA, Ronaldo; ZABOLOTSKY, Boris Perius; SOUTTO, Dafne Lavinias. *Brexit: União Europeia: a imigração como uma questão de segurança internacional. Revista de Estudos Internacionais (REI)*, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 64-82, 2017.

2 Os influxos da gestão das crises migratórias no projeto europeu de integração

O projeto de uma Europa unida não é uma novidade no cenário internacional. Seja por meio da guerra, por meio da religião ou mesmo por meio de vantagens econômicas comuns, várias foram as tentativas de unificação do continente europeu no decorrer da história. Desde o império romano, passando por Napoleão Bonaparte e Hitler, até a atual conjuntura da União Europeia (UE), foram muitas as tentativas de unificar um continente que é fisicamente pequeno, mas que, ao mesmo tempo, reúne riqueza imensurável de povos, culturas e identidades¹⁵.

O atual projeto de organização político-econômica da Europa, que desaguou na vigência da UE, teve seu início logo após a Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945), em um cenário em que a grande maioria dos Estados europeus se encontrava em situação bastante vulnerável e fragilizada, a pacificação do continente e a reconstrução econômica eram questões que precisavam ser resolvidas¹⁶. Nessa senda, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial surge a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), visando à união de interesses das maiores potências à época, especialmente França e Alemanha Ocidental, sobre uma temática que poderia ser decisiva em caso de possíveis novos conflitos armados: o acesso ao carvão e ao aço¹⁷.

Posteriormente, criou-se a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) com objetivo semelhante, mas, agora, regulamentando o uso da energia nuclear¹⁸. Tanto na CECA, quanto na Euratom, o escopo era integrar os recursos necessários para a produção de armamentos em uma organização que impedisse seu uso

¹⁵ SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; DIZ, Jamile Mata. Introdução. In: SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; DIZ, Jamile Mata (org.). *Coleção desafios globais, Europa*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2021. v. 5, p. 15-29. ISBN 978-65-5858-024-9. p.19.

¹⁶ SOKOLSKA, Ina. *Fichas temáticas sobre a União Europeia*: os tratados iniciais. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/1/os-tratados-iniciais>. Acesso em: 6 ago. 2021.

¹⁷ SOKOLSKA, Ina. *Fichas temáticas sobre a União Europeia*: os tratados iniciais. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/1/os-tratados-iniciais>. Acesso em: 6 ago. 2021.

¹⁸ SOKOLSKA, Ina. *Fichas temáticas sobre a União Europeia*: os tratados iniciais. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/1/os-tratados-iniciais>. Acesso em: 6 ago. 2021.

para fins militares, promovesse a colaboração entre as elites e estimulasse a coexistência pacífica das nações europeias¹⁹. O propósito era, destarte, criar uma solidariedade tangível entre os europeus que fosse além de mero diálogo diplomático e câmbios econômicos²⁰.

Com o passar dos anos, os interesses em comum foram aumentando e o número de países envolvidos e de tratados criados também. Assim, objetivando o aumento da cooperação entre os países capitalistas europeus, fundou-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, objetivando criar um mercado comum baseado na livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, não se restringindo, portanto, apenas ao aço e ao carvão. Em 1992, finalmente surge a UE nos moldes em que hoje existe, por meio do Tratado de Maastricht²¹, sendo atualmente o Tratado de Lisboa o instrumento jurídico que regulamenta a estrutura e o funcionamento do bloco²².

É importante ressaltar que nem sempre a ideia de integração que hoje predomina no bloco foi de comum acordo entre todos os países²³. Um dos grandes opositores ao processo de integração foi o Reino Unido, que só aderiu ao projeto de integração europeia em 1973. O Reino Unido sempre apresentou diferenças consi-

deráveis quanto à Europa continental. Sua história, seu sistema jurídico e seus costumes são, de forma geral, bastante divergentes da grande maioria dos Estados europeus²⁴. Todavia, o mercado criado dentro do bloco se tornou bastante atrativo. As facilidades e os benefícios que um sistema unificado traz, principalmente quando formado por economias de mercado fortes, são elementos que não são facilmente dispensáveis, o que levou o Reino Unido, a despeito das diferenças existentes, a querer participar do bloco econômico europeu²⁵.

Nos últimos anos, no entanto, o projeto de uma Europa unida tem se apresentado de forma cada vez mais fragilizada frente às tensões ocasionadas pelas crises migratórias que tem afetado o continente na última década, como será abordado a seguir.

2.1 A integração europeia frente à crise migratória: principais desafios

A Europa foi por muitos séculos exportadora de migrantes, pelos mais variados motivos, porém, nas últimas décadas, houve um processo de inversão. O continente europeu se tornou o destino para os fluxos migratórios²⁶, especialmente os vindos pelo Mediterrâneo²⁷. A intensidade alcançada pela crise de refugiados e de

¹⁹ COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: Funag, 2017.

²⁰ COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: Funag, 2017.

²¹ SOKOLSKA, Ina. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: os Tratados de Maastricht e de Amsterdão*. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amsterdao>. Acesso em: 12 jul. 2022.

²² PAVY, Eeva. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: o Tratado de Lisboa*. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/5/o-tratado-de-lisboa>. Acesso em: 12 jul. 2022.

²³ Observe-se que “[o]s Estados-Membros não estavam preparados para abdicar da estrutura dos respetivos [sic] estados-nação, que tinham acabado de recuperar e que depois consolidaram após a Segunda Guerra Mundial, em prol de uma confederação europeia. Como tal, uma vez mais, houve necessidade de encontrar um compromisso que, sem ter de criar uma confederação europeia, assegurasse mais do que uma mera cooperação entre estados. A solução consistiu em estreitar progressivamente o fosso entre a conservação da independência nacional e uma confederação europeia. Não foi pedido aos Estados-Membros que abdicassem totalmente da sua soberania, foi-lhes pedido apenas que não a considerassem indivisível. Assim, tratou-se apenas de identificar domínios em que os Estados-Membros estivessem preparados para renunciar voluntariamente a parte da sua soberania em prol de uma comunidade que estava acima de todos eles”. BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do direito da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f8d9b32e-6a03-4137-9e5a-9bbaba7d1d40>. Acesso em: 06 ago. 2021. p. 39-40.

²⁴ Vide MARCUSSEN, Martin; RISSE, Thomas; ENGELMAN-MARTIN, Daniela; KNOP, Hans-Joachim; FOSTER, Klaus. Constructing Europe? the evolution of French, British and German Nation-State identities. *Journal of European Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 614-633, 1999.

²⁵ Interessante observar que “O interesse do Reino Unido na CEE estava baseado em oportunidades comerciais, visto que os britânicos estavam perdendo suas colônias com os processos de independência pós segunda guerra mundial nos países do chamado ‘terceiro mundo’”. FIGLINO, Beatriz. A validação da exclusão do migrante em esferas representativas na campanha pela Brexit. *Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP, [S. l.]*, v. 7, n. 1, p. 4, 2019. DOI 10.34024/pensata.2018.v7.10102. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/pensata/article/view/10102>. Acesso em: 24 jul. 2021.

²⁶ HOFF, Natali Laise Zamboni; SILVA, Ronaldo; ZABOLOT-SKY, Boris Perius; SOUTTO, Dafne Lavinias. Brexit: União Europeia: a imigração como uma questão de segurança internacional. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 64-82, 2017.

²⁷ Observe-se que “O Mediterrâneo é hoje ‘o corredor migratório mais letal do mundo, onde se cruzam rotas com origem na África Subsariana, no Médio Oriente e no Sudeste Asiático’”. FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 maio 2019. p. 88.

migrantes na Europa em 2015-2016 é comparável aos eventos vividos no continente durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, quando se estima que havia cerca de 60 milhões de deslocados²⁸.

Não obstante, mesmo após a Segunda Guerra Mundial, o movimento de refugiados e de pessoas em busca de proteção na Europa nunca desapareceu efetivamente²⁹. Os fluxos de refugiados e migrantes, de maior ou menor intensidade, perduram como parte de uma dimensão estrutural migratória para a (e na) Europa nas últimas sete décadas.³⁰ Todavia, nem sempre esses fluxos de pessoas são bem-vindos. Fatores como a crise do estado de bem-estar social, as crises econômicas e o aumento do número de atentados terroristas levam ao crescimento da visão de que os migrantes representam uma ameaça à segurança nacional e à estabilidade econômica dos Estados³¹.

Em 2015, devido ao agravamento da guerra na Síria, houve um aumento considerável do fluxo de migrantes e refugiados³². Tornaram-se evidentes os riscos da ausência de uma política migratória unificada, ante ao surgimento de várias rusgas políticas entre os membros

da UE, haja vista os fluxos migratórios os afetarem de forma diversa. Enquanto os Estados-membros localizados nas fronteiras do bloco, como Itália, Grécia e Espanha recebem um contingente bastante elevado de migrantes e, conseqüentemente, de pedidos de refúgio³³, outros Estados não tão afetados pela crise e se mantêm resistentes à perspectiva de terem de contribuir, seja financeiramente, seja por meio do acolhimento de parte desse contingente de pessoas³⁴.

Exemplo claro da dissonância na aplicação das normas de proteção aos direitos humanos é o que ocorre com os migrantes que tentam entrar no território europeu pelas vias marítimas³⁵. Em várias das embarcações interceptadas, por exemplo, visualizam-se inconsistências na aplicação das normas, especialmente quanto à garantia de identificação do *status* dos tripulantes e de processamento de eventuais pedidos de refúgio³⁶. Outrossim, o ressurgimento do controle mais restrito das fronteiras internas e a adoção unilateral de medidas mais rígidas pelos Estados-membros da UE tornam a crise

²⁸ OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João; GÓIS, Pedro. Nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão- atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 73-98, jan./abr. 2017.

²⁹ RICHMOND, Anthony H. Sociological theories of international migration: the case of refugees. *Current Sociology*, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988.

³⁰ FIDDIAN-QASMIYEH et al, 2014 apud OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João; GÓIS, Pedro. Nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão- atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 73-98, jan./abr. 2017.

³¹ Nessa oportunidade, importante ressaltar o que apregoa William Marques Paiva Junior, quando diz que "a realidade contemporânea internacional – especialmente na Europa – revela que o ingresso de um enorme contingente de refugiados desprovidos de condições econômicas favoráveis (especialmente africanos e muçulmanos), privados do acesso aos mais básicos direitos humanos, gera manifestações excludentes, xenófobas e racistas de alguns cidadãos europeus." MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Reflexos do direito internacional dos direitos humanos na proteção aos refugiados: análise do caso brasileiro. In: TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; CANOTILHO, Mariana Rodrigues; ARNAUD, Wanda Maria de Lemos. (org.). *Direito internacional dos direitos humanos I*. Florianópolis: CONPEDI, 2017. v. 1, p. 30-55. p. 31.

³² EUROPEAN COMMISSION. *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*. Brussels, 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. Acesso em: 04 jun. 2022.

³³ Vide Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho de 14 de setembro de 2015 e Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. *Jornal Oficial da União Europeia*, p. 146–156, set. 2015.; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. *Jornal Oficial da União Europeia*, p. 80–94, set. 2015.

³⁴ FILLMORE, Matthew. L. R. *Italy, the European Union, and Mediterranean migrants: opportunity from crisis?*. 2016. Dissertação (Master of Arts in Security Studies - Europe and Eurasia) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2016.

³⁵ MORENO-LAX, Violeta. Seeking asylum in the Mediterranean: against a fragmentary reading of EU member States' obligations accruing at sea. *International Journal of Refugee Law*, 2011.

³⁶ Um dos pontos principais no estudo do refúgio, principalmente quanto à questão da importância da análise do *status* de cada pessoa, é o princípio do *non-refoulement* (ou não devolução), previsto no artigo 33º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. O princípio apregoa que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição. Dessa forma, para se evitar o retorno indevido de um indivíduo ao território em que possa estar exposto à perseguição é necessária a análise individual do *status* de cada um, a fim de verificar se realmente há ameaça ou, pelo menos, indícios de ameaça à vida daquele indivíduo, evitando-se, portanto, o cometimento de maiores desrespeitos à dignidade humana. Para maior aprofundamento, vide PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza *ius cogens* e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S. l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006. ISSN 1677-1419. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>. Acesso em: 15 ago. 2021.

migratória um fator bastante preocupante à estabilidade do bloco, pondo em questionamento o alcance prático de um dos pilares da base jurídica da UE e do projeto europeu de integração: o princípio da solidariedade³⁷.

As tensões provocadas pelas discussões em torno da segurança das fronteiras frente à responsabilidade e à solidariedade internacional europeia, tendo em vista o considerável número de migrantes e solicitantes de refúgio que tentaram e/ou efetivamente cruzaram as fronteiras da UE nos últimos anos tiveram o seu ápice com o *Brexit*, o que será analisado no tópico seguinte.

2.2 O *Brexit* como efeito da administração da crise migratória

A saída do Reino Unido da UE, o *Brexit*, foi um acontecimento que colocou à prova a existência do bloco europeu. Por muitos anos a possibilidade de denúncia do tratado de constituição do bloco sequer era prevista³⁸, sendo para muitos, inclusive, inimaginável, afinal o bloco trazia consideravelmente mais benefícios do que malefícios para os seus membros. Apenas recentemente, com o Tratado de Lisboa, em 2007, foi prevista a possibilidade de denúncia do tratado e saída da UE³⁹,

³⁷ A solidariedade tem assento no direito comunitário da UE. É prevista como um dos valores comuns aos Estados-membros do bloco, no artigo 2º do Tratado da União Europeia (TUE), como também, possui previsão específica de aplicação como um princípio nas políticas relativas aos controlos das fronteiras, ao asilo e à imigração, no artigo 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Não obstante, a solidariedade europeia vem sendo posta em questionamento nos últimos anos, frente às situações de pressão vivenciadas, sendo necessário um reforço aos Estados-membros da UE da necessidade de contribuir com os mecanismos de solidariedade. Para maior aprofundamento, vide FEDERICO, Veronica. Conclusion: solidarity as a public virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (ed.). *Solidarity as a public virtue?: law and public policies in the European Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542.; WELLENS, Karel. Revisiting solidarity as a (re-) emerging constitutional principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (ed.). *Solidarity: a structural principle of international law*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 3-54.

³⁸ PATRÃO, Afonso. O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar à união? In: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires de (org). *Estudos em homenagem ao prof. doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. v. 4, p. 755-794.

³⁹ POPTCHEVA, Eva-Maria. *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*. Members' Research Service, 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf). Acesso em: 11 jul. 2022.

a qual foi utilizada em 2016 pelo Reino Unido, após a realização de um plebiscito com sua população, que, por uma pequena maioria⁴⁰, optou por deixar o bloco.

Várias foram as razões que motivaram as campanhas do *Brexit*, (junção das palavras *British*, britânica, e *Exit*, saída), assim como muitas outras justificavam o *Bremain*, (junção das palavras *British*, britânica, e *Remain*, permanência), todavia, um dos elementos essenciais na decisão pela saída foi a forma como a gestão das políticas migratórias e das fronteiras impactou o Reino Unido. Com o aumento do fluxo de migrantes e a deficiência de coesão entre os Estados-membros do UE quanto a uma política migratória comunitária, a perspectiva de que a migração era prejudicial à economia britânica se alastrou no imaginário popular⁴¹.

Em uma conjuntura pós-*Brexit*, emergem questionamentos quanto ao futuro do bloco, tendo em vista que o fortalecimento de partidos de extrema-direita e o crescimento de pensamentos eurocéticos corroboram com a adoção de políticas debilitadoras à tutela dos direitos humanos, especialmente quanto às questões migratórias. Nesse sentido, a administração dessa crise é “uma prova de fogo para a UE”⁴² e pode ser “um triunfo coletivo da Europa através de um esforço conjunto”⁴³. Entretanto, até ao momento, aparenta a situação se desenvolver no sentido oposto.⁴⁴ As discordâncias entre

⁴⁰ A saída do Reino Unido da União Europeia foi votada em um plebiscito ocorrido em 13 de junho de 2016, no qual, com 51,9% dos votos, o “sim” pela saída da União Europeia saiu vitorioso. HOFF, Natali Laise Zamboni; SILVA, Ronaldo; ZABOLOTSKY, Boris Perius; SOUTTO, Dafne Lavinas. *Brexit: União Europeia: a imigração como uma questão de segurança internacional*. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 64-82, 2017. p. 65.

⁴¹ NODA, Orion Siufi. London walling: brexit and the securitisation of migration in the united kingdom. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 13-22, 22 ago. 2018.

⁴² FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 maio 2019. p. 87.

⁴³ FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 maio 2019. p. 87.

⁴⁴ Nesse sentido, ressalta-se que “[a] reintrodução, ainda que temporária, dos controlos fronteiriços por parte de alguns estados-membros, a adoção de políticas nacionais de asilo cada vez mais restritivas e o reforço dos perímetros fronteiriços internos por parte de alguns estados-membros, através da edificação de muros e vedações, abrem várias brechas dentro da própria UE”. FERREI-

os Estados-membros da UE⁴⁵, a falta de solidariedade europeia e a incapacidade de encontrar uma resposta coerente para a gestão dos fluxos migratórios mostram que a Europa ainda tem um longo caminho a percorrer para achar a melhor solução para a situação.⁴⁶

Dessa forma, ante a exposição das situações fáticas geradas pela crise migratória na Europa, questiona-se sobre o estado-da-arte da política migratória comunitária da UE. Portanto, passa-se a análise dos principais instrumentos aplicáveis à questão migratória, especialmente no contexto europeu. Posteriormente, analisa-se a proposta do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo lançada recentemente pela Comissão Europeia.

3 Os desafios à normatização das questões migratórias na União Europeia

A migração é um fenômeno complexo, que envolve vários fatores e gera diversas consequências⁴⁷. Não há

RA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 maio 2019. p. 87.

⁴⁵ Enquanto alguns Estados-membros da UE, como Grécia e Itália, são confrontados com situações de considerável pressão, em razão do afluxo sem precedentes de migrantes chegando em suas fronteiras, outros países consideravelmente menos afetados, como Polónia e Hungria, adotam paradoxalmente medidas bastante restritivas e se mostram pouco inclinados a dividir o fardo dos desafios gerados pelos fluxos migratórios que atingem outros Estados-membros. Observe-se, nessa senda, que Polónia, Hungria e Chéquia foram consideradas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em 2020, como descumpridoras das suas obrigações para com o direito da UE, uma vez que se recusaram a cumprir o mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional, referente à realocação de migrantes oriundos das fronteiras da Grécia e Itália. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 - Commission v. Poland, Hungary and the Czech Republic*. 2020. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁴⁶ FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 maio 2019.

⁴⁷ De acordo com a Organização Internacional para Migrações (OIM), “Migration is one of the defining issues of the twenty-first century. It is now an essential, inevitable and potentially beneficial component of the economic and social life of every country and region. The question is no longer whether to have migration,

uma forma simples de regulamentá-la, tendo em vista as suas diferentes facetas e aspectos. Não há um instrumento internacional que regulamente de forma completa todas as diferentes variáveis existentes do processo de migração. O que existe, na prática, são normas que regulam temas tangentes às questões migratórias ou que garantem proteção aos direitos humanos aplicáveis às pessoas em movimento⁴⁸. Algumas categorias de migrantes, a exemplo dos refugiados, possuem um regime próprio e desenvolvido de proteção internacional⁴⁹.

Um dos primeiros documentos internacionais que trouxe previsão de proteção aos migrantes foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵⁰ que, em 1948, trouxe a previsão em seu artigo 13 do direito à liberdade de locomoção e de mudança de Estado⁵¹ e em seu artigo 14 o direito de procurar e receber asilo em outros países em virtude de perseguição⁵². Outro instrumento inter-

but rather how to manage migration effectively so as to enhance its positive and reduce its negative impacts”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Facts and figures: migration in the twenty-first century*. Disponível em: <http://moscow.iom.int/en/facts-and-figures>. Acesso em: 27 jul. 2021.

⁴⁸ APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci; JUBILUT, Liliana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

⁴⁹ Observe-se que “[q]uanto ao refugiado, este possui um amparo legal específico internacional, uma vez que se encontra em situação peculiar e carece da proteção de seu país, pois não podem retornar às suas casas em segurança. A Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados (e seu Protocolo de 1967), é a principal legislação internacional em âmbito universal, de proteção aos refugiados, sendo que o ACNUR foi incumbido de supervisionar (sic) sua implementação”. ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & III MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 13., 2017, Santa Cruz do Sul. *Anais* [...]. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16943/4154>. Acesso em: 15 ago. 2021. p. 9.

⁵⁰ NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2021.

⁵¹ Observe-se o texto do artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar”. NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2021.

⁵² Observe-se o texto do artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Esse direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos

nacional que contém elementos protetivos da migração é o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966⁵³. O Pacto garante em seu artigo 12, além do livre direito de circulação dentro do território de um Estado, o direito de sair e de entrar nesse mesmo Estado. Outrossim, exige que as restrições que se imponham às liberdades supramencionadas sejam estabelecidas em lei ou só existam quando necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde e a moral pública, ou os direitos e as liberdades dos outros⁵⁴.

Os instrumentos internacionais que dedicam proteção à migração, legitimam o direito de asilo e a liberdade de circulação, tornando-a restringível apenas por meio do devido processo legal⁵⁵. Ademais, consagram a ideia de universalidade dos direitos humanos, baseada no princípio da não-discriminação, o que justificaria a concessão dos mesmos direitos humanos aos nacionais e estrangeiros⁵⁶.

Não obstante existam normas internacionais sobre a temática, como se trata de um tema tangente à soberania e identidade estatais, cada Estado tem a liberdade de regular internamente a situação dos que ingressam em seus territórios, desde, é claro, que os regramentos internos sejam compatíveis com os padrões mínimos

objetivos e princípios das Nações Unidas”. NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2021.

⁵³ BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁵⁴ Observe-se o texto do artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: “1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. Os direitos supracitados não poderão em lei e no intuito de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto. 4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.” BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁵⁵ APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci; JUBILUT, Lílana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

⁵⁶ APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci; JUBILUT, Lílana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

internacionais de proteção aos direitos humanos e com as demais obrigações internacionais assumidas. Todavia, a ausência de diálogo entre o sistema de proteção internacional e os sistemas de proteção regional e local fragilizam a situação das pessoas em movimento, fazendo com que muitas recebam a aplicação inadequada dos mecanismos existentes⁵⁷. Nessas circunstâncias, passa-se a análise dos principais instrumentos normativos que regulamentam a migração no contexto europeu.

3.1 A migração à luz do direito europeu: um panorama dos principais instrumentos normativos

A Europa há muitos séculos é um espaço construído pela migração, seja de seus nacionais para outros locais, seja de estrangeiros em seu território. À luz do Direito Europeu, a migração está regulamentada nos artigos 79º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nos quais se prevê o desenvolvimento de uma política comum de imigração e uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, garantindo-se um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-membros, assim como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos. Além do mais, determina-se que toda a execução da política de migração deve ser pautada nos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades⁵⁸.

⁵⁷ APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci; JUBILUT, Lílana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

⁵⁸ Observe-se os artigos 79º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): “[a]rtigo 79º (ex-pontos 3) e 4) do artigo 63.º do TCE) - 1. A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos. 2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam medidas nos seguintes domínios: a) Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar; b) Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros; c) Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação ilegal; d) Combate ao tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças. 3. A União pode celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou

Não obstante, apesar de ser competência da UE definir as condições de admissão e de residência legal em um Estado-membro para os nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar, é prerrogativa de cada Estado-membro o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego, bem como as medidas adotadas com o propósito de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais⁵⁹.

Além disso, não tem a UE a incumbência de harmonização entre as legislações e ordenamentos nacionais, devendo estes apenas não destoarem da proteção garantida pelas demais normas da União Europeia⁶⁰. Em caso de conflito na aplicação das normas, além de todas as medidas de praxe dentro do sistema da UE, reitera-se que o Tribunal de Justiça da União Europeia tem plena competência para as matérias de migração e asilo⁶¹, caso se faça necessário.

Para mais, quanto ao refúgio, a UE também contém normas de proteção específica, sendo as principais

de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros. 4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a ação dos Estados-Membros destinada a fomentar a integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território, excluindo-se qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. 5. O presente artigo não afeta o direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado. Artigo 80º - As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁵⁹ SANDU, Georgiana. *Fichas temáticas sobre a União Europeia*: política de imigração. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁶⁰ SANDU, Georgiana. *Fichas temáticas sobre a União Europeia*: política de imigração. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁶¹ SANDU, Georgiana. *Fichas temáticas sobre a União Europeia*: política de imigração. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

constantes no inciso 2 do artigo 67º⁶², o artigo 78º⁶³ e 80º do TFUE e no artigo 18º⁶⁴ da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Não são poucos os desafios das normas de proteção às pessoas em movimento, mesmo na UE, um dos lugares com legislação de proteção aos direitos humanos mais desenvolvida e complexa. Assim, com o intuito de aprimorar a política europeia comunitária sobre migra-

⁶² Observe-se o parágrafo 2º do artigo 67º do TFUE: “[...] [a] União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros”. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁶³ Observe-se o artigo 78º do TFUE “1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes. 2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua: a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União; b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional; c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas; d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária; e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária; f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária; g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária. 3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu”. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁶⁴ Observe-se o artigo 18º da Carta de Direitos Fundamentais da UE: “Direito de asilo. É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia”. UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. 2000. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

ção, foi apresentada em 2020 a proposta para um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, que será estudado na próxima subseção.

3.2 O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo: soluções novas para um problema antigo?

Visando à uniformização e a correção de deficiências da política europeia comunitária sobre migração, a Comissão Europeia propôs em 23 de setembro de 2020 o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo⁶⁵. O instrumento normativo proposto traz uma série de mudanças quanto à política migratória europeia, propondo, dentre outros pontos, uma nova abordagem sobre o acolhimento de refugiados e demais requerentes de proteção estatal, bem como uma nova gestão das fronteiras internas e externas do espaço Schengen⁶⁶.

Juntamente com o comunicado do Novo Pacto, foram propostos outros nove instrumentos: 1) um novo regulamento quanto à triagem de pessoas, visando estabelecer um novo modelo de triagem dos que chegam ao território europeu⁶⁷; 2) uma proposta de emenda alterando o Regulamento de Procedimento de Asilo, objetivando alterações à proposta da Comissão de 2016, nomeadamente a introdução de novos procedimentos nas fronteiras, abordando os pedidos subsequentes e os procedimentos de recurso⁶⁸; 3) uma proposta de emenda revisando a regulação Eurodac, ambicionando alterações direcionadas à proposta da Comissão de 2016 para corrigir lacunas, transformando o Eurodac em um banco de dados de asilo e migração⁶⁹; 4) um novo re-

gulamento sobre a gestão de asilo e migração, projetando uma regulamentação que estabelece um quadro comum para a gestão da UE, um mecanismo de solidariedade e critérios para examinar os pedidos de asilo⁷⁰; 5) um novo regulamento de crise e força maior, visando instituir um mecanismo de solidariedade, derrogações específicas em casos de força maior e um estatuto de proteção imediata em situações de crise e força maior⁷¹; 6) um novo plano de preparação para a migração e crise, delineando recomendações que estabelecessem um quadro da UE para antecipar e resolver situações de crise⁷²; 7) uma nova recomendação sobre reassentamento e vias complementares, objetivando formalizar o esquema de reassentamento *ad hoc* existente, continuando além de 2021, e abordando caminhos complementares para proteção⁷³; 8) uma nova recomendação sobre operações de busca e salvamento por embarcações privadas, ambicionando abordar o uso de embarcações privadas para busca e salvamento, para garantir a segurança da navegação e coordenação entre o Estado e as embarcações privadas⁷⁴; 9) novas orientações sobre a diretiva dos facilitadores, desejando esclarecimentos sobre a não penalização de atividades humanitárias⁷⁵.

identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818. Brussels, 2020. COM/2020/614 final.

⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]. Brussels, 2020. COM/2020/610 final.*

⁷¹ EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. Brussels, 2020. COM/2020/613 final.*

⁷² EUROPEAN COMMISSION. Commission Recommendation (EU) 2020/1366 of 23 September 2020 on an EU mechanism for preparedness and management of crises related to migration. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 26–38, set. 2020.

⁷³ EUROPEAN COMMISSION. Commission Recommendation (EU) 2020/1364 of 23 September 2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 13–22, out. 2020.

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION. Commission Recommendation (EU) 2020/1365 of 23 September 2020 on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 23–25, set. 2020.

⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission Commission Guidance on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence 2020/C 323/01. *Jornal Oficial da União*

⁶⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo pacto em matéria de migração e asilo*. Bruxelas, 2020.

⁶⁶ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo pacto em matéria de migração e asilo*. Bruxelas, 2020.

⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817*. Brussels, 2020. COM/2020/612 final.

⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION. *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*. Brussels, 2020. COM/2020/611 final.

⁶⁹ EUROPEAN COMMISSION. *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for*

Um dos pilares do Novo Pacto é o princípio da solidariedade⁷⁶, um dos conceitos jurídicos fundamentais para a base normativa da UE, que nos últimos anos foi posto em questionamento frente às dissonâncias entre os Estados-membros⁷⁷. Outrossim, além do viés mais expressivo quanto à solidariedade, a proposta do Novo Pacto também propõe medidas mais incisivas quanto ao controle de fronteiras, como a adoção de medidas como a triagem antes da entrada e o reforço ao compartilhamento de informações sobre quem ingressa no bloco em um sistema de dados da UE, o Eurodac⁷⁸.

Não obstante, embora o Novo Pacto proponha soluções para uma problemática atual e que afeta de forma geral toda União, o projeto ainda possui muitas ressalvas, tendo em vista possuir pontos indefinidos sobre questões práticas. Outrossim, continua tratando a questão migratória como uma problemática de segurança pública e não de crise humanitária, já tendo obtido rejeição por parte de alguns Estados-membros, desde o momento em que o projeto foi apresentado pela Comissão Europeia⁷⁹.

Nessas circunstâncias, a proposta para o Novo Pacto, embora aluda a um novo começo na gestão migratória até então aplicada, tão somente reforça as estratégias jurídicas consagradas na UE, isto é, voltadas, sobretudo, à contenção dos fluxos migratórios por meio dos mecanismos de regresso, readmissão e reforço das fronteiras externas⁸⁰. Com efeito, o Novo Pacto não representa

efetiva ruptura jurídica significativa com as política migratória até então aplicadas⁸¹.

Isso posto, depreende-se que o Novo Pacto é uma tentativa de manter o equilíbrio entre os Estados centro-europeus, avessos à realocação de refugiados, especialmente os membros do Grupo do Visegrado⁸², e os países do Sul da Europa, nomeadamente a Grécia e a Itália, que estão sobrecarregados por solicitações de asilo⁸³.

Essa iniciativa da Comissão Europeia surge como reação às tendências desintegradoras fomentadas pelo aumento do euroceticismo e pela ascensão da extrema direita ao poder em ambas as periferias da UE⁸⁴. Outrossim, percebe-se que, por mais que haja previsão de medidas baseadas na solidariedade e na repartição de encargos, o problema só está sendo aliviado.

A proposta do Novo Pacto ainda é insuficiente para a resolução da problemática da gestão migratória, considerando a pouca eficácia das medidas propostas e a baixa demanda de engajamento dos Estados-membros da UE no enfrentamento dos desafios relativos à gestão da migração.

Certamente, o cerne dos entraves ao avanço do projeto europeu de integração, originados pelos fluxos migratórios, não deixará de existir com o simples enrijecimento do controle das fronteiras e o regresso ou recolocação *ad eternum* dos migrantes.

Europa, Brussels, p. 1–6, out. 2020.

⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo pacto em matéria de migração e asilo*. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final.

⁷⁷ MORENO-LAX, Violeta. Seeking asylum in the Mediterranean: against a fragmentary reading of EU member States' obligations accruing at sea. *International Journal of Refugee Law*, 2011.

⁷⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo pacto em matéria de migração e asilo*. Bruxelas, 2020. COM(2020) 609 final.

⁷⁹ WELLE, Deutsche. *EU migration policy: Eastern European leaders get tough on new plans*. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-migration-policy-eastern-european-leaders-get-tough-on-new-plans/a-55040039>. Acesso em: 22 jul. 2021.

⁸⁰ CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Gestão migratória e integração regional: uma análise sobre a regulamentação normativa dos fluxos migratórios irregulares na União Europeia à luz do novo pacto europeu sobre migração e asilo. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 18, n. 3, p. 211-230, 2021.

⁸¹ CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Gestão migratória e integração regional: uma análise sobre a regulamentação normativa dos fluxos migratórios irregulares na União Europeia à luz do novo pacto europeu sobre migração e asilo. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 18, n. 3, p. 211-230, 2021.

⁸² O grupo do Visegrado ou V4 é composto pela Polônia, Chéquia, Hungria e Eslováquia. LOSS, Flávia. *O grupo de Visegrado e a União Europeia*. 2019. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/03/19/o-grupo-de-visegrado-e-a-uniao-europeia/>. Acesso em: 3 ago. 2021.

⁸³ FERREIRA, Leticia Figueiredo. *O novo pacto sobre migração e asilo da União Europeia: vitória da extrema direita ou novos impasses?*. 2020. Disponível em: <https://neai-unesp.org/o-novo-pacto-sobre-migracao-e-asilo-da-uniao-europeia-vitoria-da-extrema-direita-ou-novos-impasses/>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁸⁴ FERREIRA, Leticia Figueiredo. *O novo pacto sobre migração e asilo da União Europeia: vitória da extrema direita ou novos impasses?*. 2020. Disponível em: <https://neai-unesp.org/o-novo-pacto-sobre-migracao-e-asilo-da-uniao-europeia-vitoria-da-extrema-direita-ou-novos-impasses/>. Acesso em: 03 ago. 2021.

4 Considerações Finais

A gestão da migração no contexto da UE é uma questão complexa, possuindo muitas facetas que precisam ser avaliadas conjuntamente. Considerando que cada Estado-membro é afetado de forma diferente pelos fluxos migratórios, as reações políticas nacionais e as medidas tomadas são muitas vezes descoordenadas. Enquanto os Estados localizados nas fronteiras do bloco recebem um contingente bastante elevado de migrantes e refugiados, outros não tão afetados pela crise se mantêm resistentes à perspectiva de terem de contribuir. Assim sendo, não são poucos os desafios na aplicação das normas de proteção às pessoas em movimento, mesmo dentro da UE, que é um dos lugares com legislação em nível de proteção de direitos humanos mais desenvolvida e complexa. As deficiências da política comunitária sobre gestão migratória e a atuação de forma desalinhada dos Estados-membros levam à ocorrência de várias dissonâncias, enfraquecendo a unidade do bloco e evidenciando falhas estruturais que ameaçam a continuidade do bloco.

Nesse cenário, a saída do Reino Unido da UE - o *Brexit* - foi um acontecimento que colocou à prova a existência do bloco europeu. Em uma conjuntura pós-*Brexit*, emergem questionamentos quanto ao futuro da UE, haja vista o fortalecimento de partidos de extrema-direita e o crescimento de pensamentos eurocéticos corroborarem com a adoção de políticas debilitadoras à tutela dos direitos humanos, especialmente no que diz respeito às pessoas migrantes. Outrossim, as discordâncias entre os Estados-membros da UE, relativas, principalmente, à falta de solidariedade e à incapacidade de encontrar uma resposta coerente para a gestão dos fluxos migratórios, mostram que a Europa ainda tem um longo caminho a percorrer para achar a melhor solução para a situação.

Para mais, a supramencionada conclusão é reforçada pelo fato do projeto mais atual da UE quanto à regulamentação da gestão migratória, exposto na proposta do Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo de 2020, não representar efetiva ruptura jurídica significativa com as políticas migratórias até então aplicadas. Tão somente são reforçadas as estratégias jurídicas já consagradas na UE, sendo essas prioritariamente voltadas à contenção dos fluxos migratórios. Para além disso, o cerne dos desafios ao avanço no projeto europeu de integração, originados pelos fluxos migratórios, não são

efetivamente enfrentados com o simples enrijecimento do controle das fronteiras e o regresso ou recolocação *ad eternum* dos migrantes. Fazem-se necessárias, portanto, medidas de maior eficácia e maior engajamento dos Estados-membros da UE no enfrentamento a longo prazo da gestão da migração.

À vista disso, conclui-se que o futuro da UE quanto à temática migração ainda é incerto. Embora se reconheça a existência de deficiências nos instrumentos normativos vigentes, abrindo espaço para o surgimento de mais rusgas no projeto de integração europeia, as questões políticas, econômicas e sociais particulares de cada Estado ou grupo de Estados se apresentam, muitas vezes, como grande obstáculo a ser superado, especialmente frente à implementação do princípio da solidariedade e das demais normas de tutela aos direitos humanos como vetores hermenêuticos protetivos dos migrantes e refugiados.

Referências

- ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & III MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 13., 2017, Santa Cruz do Sul. *Anais* [...]. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16943/4154>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- APOLINÁRIO, Silvia Menicucci; JUBILUT, Liliana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do direito da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f8d9b32e-6a03-4137-9e5a-9bbaba7d1d40>. Acesso em: 06 ago. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 14 jul. 2022.

CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. Criminalização de imigrantes ilegais na União Europeia: novos paradigmas a partir do caso Celaj. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 252-268, 20 jun. 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v16i1.5956>.

CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Gestão migratória e integração regional: uma análise sobre a regulamentação normativa dos fluxos migratórios irregulares na União Europeia à luz do novo pacto europeu sobre migração e asilo. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 18, n. 3, p. 211-230, 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo pacto em matéria de migração e asilo*. Bruxelas, 2020.

COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Geneva, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Perguntas e respostas: como diferenciar o refúgio da migração econômica?* Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#diferenciar>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional. *Jornal Oficial da União Europeia*, p. 146–156, set. 2015.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia. *Jornal Oficial da União Europeia*, p. 80–94, set. 2015.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: Funag, 2017.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17*

and C-719/17 - *Commission v. Poland, Hungary and the Czech Republic*. 2020. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*. Brussels, 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818*. Brussels, 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Recommendation (EU) 2020/1364 of 23 September 2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 13–22, out. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Recommendation (EU) 2020/1365 of 23 September 2020 on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 23–25, set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Commission Recommendation (EU) 2020/1366 of 23 September 2020 on an EU mechanism for preparedness and management of crises related to migration. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 26–38, set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission Commission Guidance on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence 2020/C 323/01. *Jornal Oficial da União Europeia*, Brussels, p. 1–6, out. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Eu-*

- European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: a European Agenda on Migration. Brussels, 2015.
- EUROPEAN COMMISSION. *Managing migration better in all aspects: a European agenda on migration*. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956. Acesso em: 13 jul. 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach*. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en. Acesso em: 04 jun. 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *New Pact on Migration and Asylum: question and answers*. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707. Acesso em: 03 ago. 2021.
- EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum*. Brussels, 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817*. Brussels, 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*. Brussels, 2020.
- FEDERICO, Veronica. Conclusion: solidarity as a public virtue?. In: FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian (ed.). *Solidarity as a public virtue?: law and public policies in the European Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 495-542.
- FERREIRA, Letícia Figueiredo. *O novo pacto sobre migração e asilo da União Europeia: vitória da extrema direita ou novos impasses?*. 2020. Disponível em: <https://neai-unesp.org/o-novo-pacto-sobre-migracao-e-asilo-da-uniao-europeia-vitoria-da-extrema-direita-ou-novos-impasses/>. Acesso em: 03 ago. 2021.
- FERREIRA, Susana. *Mediterranean immigration in the post-Arab Spring: (de) constructing myths of large-scale migrations*. In: JORNADAS DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD, 6., 2014, Madrid: IUGM, 2014.
- FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: a resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200007&lng=pt&nrn=iso. Acesso em: 30 maio 2019.
- FIGLINO, Beatriz. A validação da exclusão do imigrante em esferas representativas na campanha pela Brexit. *Pensata: Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIFESP, [S. l.]*, v. 7, n. 1, 2019. DOI 10.34024/pensata.2018.v7.10102. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/pensata/article/view/10102>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- FILLMORE, Matthew. L. R. *Italy, the European Union, and Mediterranean migrants: opportunity from crisis?*. 2016. Dissertação (Master of Arts in Security Studies - Europe and Eurasia) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2016.
- GARCIA, Fernanda di Flora. A exceção é a regra: os centros de detenção para imigrantes na Itália. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana*, Brasília, ano 22, n. 43, p. 235-250, 2014.
- GUIMARÃES, Gabriel Braga. A última fronteira europeia: os reflexos da migração pelo mar na atual conjuntura europeia. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MELO, Silvana Paula Martins de; QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de; FREITAS, Nikaelly Lopes de; SILVA, Amon Elpídio da (org.). *Perspectivas contemporâneas do direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 473-491.
- GUIMARÃES, Gabriel Braga. Análise do caso do navio Aquarius e os desafios à aplicação do princípio do non-refoulement frente às dificuldades impostas pela crise migratória. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; FRANÇA, Marcos Sousa (org.). *Governança internacional e os desafios contemporâneos da agenda multilateral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 329-346.
- HOFF, Natali Laise Zamboni; SILVA, Ronaldo; ZABOLOTSKY, Boris Perius; SOUTTO, Dafne Lavinas. Brexit: União Europeia: a imigração como uma questão de segurança internacional. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 64-82, 2017.

- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Facts and figures: migration in the twenty-first century*. Disponível em: <http://moscow.iom.int/en/facts-and-figures>. Acesso em: 27 jul. 2021.
- LOSS, Flavia. *O grupo de Visegrado e a União Europeia*. 2019. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/03/19/o-grupo-de-visegrado-e-a-uniao-europeia/>. Acesso em: 3 ago. 2021.
- MARCUSSEN, Martin; RISSE, Thomas; ENGELMAN-MARTIN, Daniela; KNOP, Hans-Joachim; FOSTER, Klaus. Constructing Europe? the evolution of French, British and German Nation-State identities. *Journal of European Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 614-633, 1999.
- MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Reflexos do direito internacional dos direitos humanos na proteção aos refugiados: análise do caso brasileiro. In: TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; CANOTILHO, Mariana Rodrigues; ARNAUD, Wanda Maria de Lemos. (org.). *Direito internacional dos direitos humanos I*. Florianópolis: CONPEDI, 2017. v. 1. p. 30-55.
- MARQUES JÚNIOR, William Paiva; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A transnacionalidade e os direitos humanos como elementos de resolução sobre o aspecto de provisoriedade ou definitividade do instituto do Refúgio. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO: NOVOS DESAFIOS NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO, 5., 2017, Pérúgia. *Anais [...]*. Itajaí: UNIVALI, 2017. v. 01. p. 295-313.
- MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. *Governança conflituosa das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular*. 2019. 350 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.
- MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção. In: FERRAZ, Daniel Amin; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LASMAR, Jorge Mascarenhas (org.). *Política exterior, segurança e estratégia global*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 2-22.
- MORENO-LAX, Violeta. Seeking asylum in the Mediterranean: against a fragmentary reading of EU member States' obligations accruing at sea. *International Journal of Refugee Law*, 2011.
- NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2021.
- NODA, Orion Siufi. London walling: brexit and the securitisation of migration in the united kingdom. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 13-22, 22 ago. 2018.
- OLIVEIRA, Catarina Reis; PEIXOTO, João; GÓIS, Pedro. Nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 73-98, jan./abr. 2017.
- PATRÃO, Afonso. O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar à união? In: ANDRADE, Manuel da Costa; ANTUNES, Maria João; SOUSA, Susana Aires de (org.). *Estudos em homenagem ao prof. doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. v. 4. p. 755-794.
- PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza *ius cogens* e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S. l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006. ISSN 1677-1419. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- PAVY, Eeva. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: o Tratado de Lisboa*. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/5/o-tratado-de-lisboa>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- POPTCHEVA, Eva-Maria. *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*. Members' Research Service, 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf). Acesso em: 11 jul. 2022.
- RICHMOND, Anthony H. Sociological theories of international migration: the case of refugees. *Current Sociology*, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988.
- SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; DIZ, Jamile Mata. Introdução. In: SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Dawisson Belém; DIZ, Jamile Mata (org.). *Coleção*

- desafios globais, Europa*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2021. v. 5, p. 15-29. ISBN 978-65-5858-024-9.
- SANDU, Georgiana. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: política de imigração*. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/151/politica-de-asilo>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- SANTOS, Valdirene Ferreira. *Sobre a imigração ilegal na Europa e os espaços de exceção: o caso dos centros de internamento para estrangeiros na Espanha*. 2014. 103 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2014.
- SECRETARY-GENERAL OF THE EUROPEAN COMMISSION. *Annexe au Document de Travail des Services de la Commission. Étude sur les instruments de droit international pertinents en matière d'immigration clandestine par voie maritime*. Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea. 2007.
- SOKOLSKA, Ina. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: os Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- SOKOLSKA, Ina. *Fichas temáticas sobre a União Europeia: os tratados iniciais*. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/1/os-tratados-iniciais>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. 2000. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- WELLE, Deutsche. *EU migration policy: Eastern European leaders get tough on new plans*. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/eu-migration-policy-eastern-european-leaders-get-tough-on-new-plans/a-55040039>. Acesso em: 22 jul. 2021.
- WELLENS, Karel. Revisiting solidarity as a (re-) emerging constitutional principle: some further reflections. In: WOLFRUM, Rüdiger; KOJIMA, Chie (ed.). *Solidarity: a structural principle of international law*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 3-54.
- WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.13, n.23, p.17-28, 2016.
- WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *A produção da vida nua no patamar de (in)distinção entre direito e violência: a gramática dos imigrantes como “sujeitos de riscos” e a necessidade de arrostar a mixofobia por meio da profanação em busca da comunidade que vem*. São Leopoldo, 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.