

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

Helena Ernandorena Fabricio

**A UNIÃO EUROPEIA E OS MIGRANTES:
AS POLÍTICAS EUROPEIAS RELATIVAS AOS IMIGRANTES IRREGULARES
E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.**

Porto Alegre

2020

**A UNIÃO EUROPEIA E OS MIGRANTES:
AS POLÍTICAS EUROPEIAS RELATIVAS AOS IMIGRANTES IRREGULARES
E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.**

Monografia de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Jaeger Junior.

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Fabricio, Helena Ernandorena

A UNIÃO EUROPEIA E OS MIGRANTES: AS POLÍTICAS EUROPEIAS RELATIVAS AOS IMIGRANTES IRREGULARES E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. / Helena Ernandorena Fabricio. -- 2020.

73 f.

Orientador: Augusto Jaeger Junior.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. União Europeia. 2. Direitos Humanos. 3. Migração. 4. Imigração Irregular. I. Jaeger Junior, Augusto, orient. II. Título.

**A UNIÃO EUROPEIA E OS MIGRANTES:
AS POLÍTICAS EUROPEIAS RELATIVAS AOS IMIGRANTES IRREGULARES
E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.**

Monografia de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Jaeger Junior

Aprovado em 19 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Augusto Jaeger Junior

Prof. Nicole Rinaldi de Barcellos

Prof. Dra. Martha Lucia Olivar Jimenez

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um exercício que sempre busquei praticar diariamente. Saber reconhecer a importância de cada conquista – seja grande ou pequena – e atribuir o devido valor àqueles que nos acompanham durante as jornadas, por mais extensas e penosas que possam ser, é tão ou mais gratificante do que a conquista em si mesma. E a lista de agradecimentos a fazer é extensa.

O primeiro e imensurável agradecimento é a minha família. A meu pai e minha mãe, que sempre confiaram no meu potencial e na minha capacidade, me dando autonomia e liberdade para tomar o caminho que considerasse melhor - mas nunca deixando de ser um porto seguro no qual sempre posso atracar. A meu irmão, que, apesar de muito diferente de mim, sempre foi um exemplo à sua própria maneira. Agradeço aos três por não medirem esforços para garantir minha felicidade e por serem a base de tudo que me tornei – e de tudo que ainda virei a me tornar.

Na sequência, agradeço a todos os meus amigos - os que me acompanham há diversos anos ou os que conheci recentemente - por acreditarem nas minhas ideias e sonhos até quando eu mesma não acreditei, por sempre buscarem entender meus posicionamentos e por representarem a parcela mais leve e sem cobranças da vida. Cada um é prova de que o amor só se fortalece com o tempo e de que, por mais diferentes que sejamos, sempre teremos algo a compartilhar e a acrescentar a este mundo.

Ao serviço público e, mais especificamente, aos servidores incríveis com quem tive a oportunidade de trabalhar, dedico o meu mais sincero agradecimento pelo aprendizado; pela colaboração; pelo reconhecimento do meu trabalho; por demonstrarem amor àquilo que fazem; e, principalmente, por transmitirem a compreensão de que o crescimento e a evolução são eternas constantes na vida - tanto profissional, quanto pessoal.

Por último, mas não menos importante, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e, mais especificamente, à Faculdade de Direito – que, não só responsável pela minha formação jurídica, foi também um lar, um refúgio, um sonho lúcido que vivi nesses últimos anos. A Casa de André da Rocha foi lugar em que conheci pessoas incríveis – sejam elas colegas ou professores – que me transmitiram lições que, certamente, vão reverberar por toda uma vida.

Les insectes, les oiseaux, l'oxygène et l'eau
n'ont pour autre contenant que la
surface de la Terre et l'épaisseur de
la biosphère, ils franchissent les
barrières institutionnelles. Toute
clôture à l'intérieur du jardin
planétaire relève de l'illusion et
s'apparente à une archaïque vision
de la maîtrise du vivant.

(Gilles Clément, 2011)

Insetos, pássaros, oxigênio e água contêm
apenas a superfície da Terra e a
espessura da biosfera, eles cruzam
as barreiras institucionais. Qualquer
recinto dentro do jardim planetário é
uma ilusão e se assemelha a uma
visão arcaica de domínio dos vivos.

(Gilles Clément, 2011)

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo elucidar as violações a direitos humanos de imigrantes irregulares perpetradas na União Europeia em razão das políticas migratórias que adota. Para tanto, analisa o fenômeno migratório internacional e o sistema internacional de direitos humanos, a fim de determinar as garantias fundamentais que são conferidas aos migrantes. Da mesma forma, estuda o desenvolvimento das políticas migratórias europeias e, mais especificamente, as medidas adotadas em relação aos imigrantes irregulares. Por fim, intersecciona essas temáticas, realizando, em um primeiro momento, uma exposição dos prementes fluxos migratórios com os quais a Europa se deparou nos últimos anos, para, na sequência, analisar casos julgados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos pertinentes à matéria. Nela é concluído, então, que as medidas combativas e criminalizadoras da imigração utilizadas pela União Europeia acabam por afastar as garantias fundamentais a que tem direito os imigrantes irregulares, caracterizando violação aos direitos humanos.

Palavras-chave: União Europeia; Direitos humanos; Migração; Imigração Irregular.

ABSTRACT

This monograph aims to clarify the violations to human rights of irregular immigrants perpetrated in the European Union due to the immigration policies it adopts. To this end, it analyzes the international migration phenomenon and the international human rights system, in order to determine the fundamental guarantees that are given to migrants. Likewise, it studies the development of European immigration policies and, more specifically, the measures adopted in relation to irregular immigrants. Finally, it intersects these themes, presenting, at first, an exhibition of the pressing immigration flows that Europe has faced in recent years, to subsequently analyze cases judged by the European Court of Human Rights relevant to the matter. It is concluded, then, that the combative and criminalizing immigration measures used by the European Union end up removing the fundamental guarantees to which irregular immigrants are entitled, characterizing violation of human rights.

Keywords: European Union; Human Rights; Migration; Irregular Migration.

LISTA DE ABREVIATURAS

CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
JAI	Justiça e Assuntos Internos
ONU	Organização das Nações Unidas
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
TEDH	Tribunal Europeu de Direitos Humanos
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÃO	13
2.1	NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL.....	13
2.2	SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	16
2.3	MIGRANTES COMO OBJETO DOS DIREITOS HUMANOS	21
3	POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA RELATIVAS AOS IMIGRANTES IRREGULARES.....	26
3.1	UNIÃO EUROPEIA COMO BLOCO DE INTEGRAÇÃO.....	27
3.2	POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA.....	31
3.3	COMBATE À IMIGRAÇÃO IRREGULAR NA UNIÃO EUROPEIA.....	35
4	CONFRONTO ENTRE POLÍTICAS E REALIDADE.....	46
4.1	UNIÃO EUROPEIA E O ENFRENTAMENTO DA CRISE MIGRATÓRIA DE 2015.....	47
4.2	ESTUDO DE CASOS DO TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

1 INTRODUÇÃO

Em que pese a preocupação com direitos humanos esteja, de determinadas formas, em pauta há séculos, é inegável o conflito que surge entre a proteção de direitos fundamentais e as novas questões enfrentadas no mundo globalizado. Os crescentes fluxos migratórios são, nesse contexto, um dos principais motivos de constante debate e preocupação para as mais diversas nações.

A migração, apesar de possuir origens que remontam à pré-história, tornou-se alvo de discussão e regulação internacional apenas no século XX. É esse o período que marca o início da fiscalização e fechamento de fronteiras, possibilitando a criação de diversas normas que, hoje, buscam assegurar o controle dos fluxos migratórios e a repressão de migrantes reconhecidos como “irregulares” ou, ainda, “ilegais” (DAUVERGNE, 2008).

Nesse contexto, a União Europeia (UE), que se tornou a região que recebe o maior número de migrantes internacionais no mundo¹, desenvolveu um sistema que visa garantir o controle sobre os fluxos imigratórios em seu território, buscando equilibrar os direitos dos imigrantes e a soberania dos Estados-membros. Verifica-se que, embora a UE conte com arcabouço normativo direcionado tanto à matéria de imigração quanto à proteção de dos direitos humanos, a aplicação de certas disposições relativas aos imigrantes irregulares - como as determinações acerca da possibilidade de detenção de migrantes previstas na Diretiva de Retorno² -, acaba por revelar problemas de ordem prática que podem privar os imigrantes de certas garantias fundamentais (CARVALHO, 2019).

O presente trabalho visa, portanto, determinar se a aplicação das políticas adotadas em relação aos imigrantes irregulares pela UE acarretam violações de direitos humanos. Realizar-se-á, então, análise da proteção concedida aos migrantes internacionais pelos direitos humanos, bem como das normas e procedimentos

¹ Segundo o International Migration 2019: Report, elaborado pela ONU, em 2019 cerca de 82 milhões de imigrantes internacionais residiam na Europa. A América do Norte, segunda região com maior número de imigrantes, contava com cerca de 59 milhões de residentes (UNITED NATIONS, 2019).

² A Diretiva 2008/115/CE, popularmente conhecida como Diretiva de Retorno, estabelece normas e procedimentos para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular na União Europeia (UE, 2008).

utilizados pela UE para implementar o combate à imigração irregular, a fim de interseccionar as temáticas.

A vertente de pesquisa utilizada é de caráter exploratório, em razão da necessidade de análise de conceitos e levantamento de informações para proporcionar familiaridade com o tema; e ordem qualitativa, a fim de compreender as informações obtidas e a própria complexidade da questão. O método adotado é predominantemente documental, uma vez que a utilização de documentos que não sofreram tratamento analítico – como Diretivas e Decisões – mostra-se essencial ao desenvolvimento do trabalho. Emprega-se, ainda, a técnica de pesquisa literária, com utilização de fontes bibliográficas que garantam o embasamento científico e doutrinário necessário à análise de tema complexo. Utiliza-se, ademais, a análise de casos, para que sejam analisados desdobramentos práticos.

De modo a atingir o objetivo proposto, o trabalho divide-se em três grandes partes, levando à conclusão. Em um primeiro momento, aborda-se a relação entre direitos humanos e migração internacional. Opta-se, nesse momento do trabalho, por utilizar o termo migração – e não imigração - justamente em razão de sua maior amplitude, contextualizando a pesquisa e apontando noções gerais. São apresentadas, então, noções introdutórias acerca do tema migração, aprofundando-o até o ponto de sua convergência com os direitos humanos. A primeira parte culmina, assim, na análise da proteção garantida aos migrantes pelos direitos humanos.

A segunda parte do trabalho adentra a temática específica das políticas migratórias desenvolvidas pela UE. Cabe ressaltar que, embora destinadas a regular questões migratórias, – ou seja, relativas à entrada no território – são denominadas pela UE como Políticas de Migração, motivo pelo qual se utiliza tal nomenclatura no desenvolvimento do trabalho. Nesse ponto, analisa-se, em linhas gerais, a história da UE enquanto bloco de integração, para, na sequência, adentrar o estudo da formação do sistema normativo europeu relativo ao tema, passando pelo tratamento concedido aos imigrantes de forma geral e chegando às políticas relativas aos imigrantes irregulares. No ponto relacionado aos imigrantes irregulares, que é o central do trabalho, o aprofundamento se dará especialmente quanto à Diretiva de Retorno (Diretiva 2008/115/CE) e a possibilidade de detenção nela prevista.

Após análise das políticas normativas, inicia-se a terceira parte do trabalho. Nela, será realizada a intersecção entre as temáticas de direitos humanos e políticas

imigratórias na UE. Seguindo breve exposição da situação enfrentada pela Europa durante a crise migratória de 2015 – cujas consequências estendem-se até o presente momento -, a discussão é aprofundada a partir da análise de casos pertinentes à temática, julgados pela Corte Europeia de Direitos Humanos.

Chegando à conclusão, espera-se que o objetivo central da pesquisa - qual seja, determinar se a aplicação das políticas imigratórias adotadas pela UE em relação aos imigrantes irregulares acarretam violação aos direitos humanos desses imigrantes - já tenha sido amplamente desenvolvido. Possibilita-se, assim, análise crítica e pontual do problema, discorrendo brevemente sobre possíveis soluções à questão.

2 DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÃO

A migração internacional, fenômeno complexo e multidisciplinar, é temática cujos impactos, em seus aspectos individuais e coletivos, têm sido amplamente discutidos nos últimos anos. Isso porque a migração, atrelada à globalização, tornou-se uma grande força demográfica em todo o mundo, trazendo consigo consequências positivas e negativas aos Estados envolvidos (WICKRAMASINGHE, 2016).

No século XXI, em decorrência dos crescentes fluxos migratórios, medidas de controle de fronteiras foram amplamente adotadas pelos mais diversos países. Além disso, foram desenvolvidos sistemas normativos – regionais e nacionais – que apresentam a migração como objeto central, visando garantir um equilíbrio entre a soberania dos Estados e os direitos dos migrantes (DAUVERGNE, 2008).

O discurso dos direitos humanos, por sua vez, contribui ao debate contemporâneo acerca das migrações de forma essencial, à medida que atua como limitador do poder estatal, protegendo direitos fundamentais dos migrantes. Isso porque tais direitos, por serem universais e subjetivos – ou seja, pertencentes a todos os seres humanos –, devem ser garantidos a todos, independentemente de raça, etnia ou cidadania, não podendo ser alvo de relativização por parte dos Estados (PIOVESAN, 2013).

Adquire, assim, relevância a compreensão sobre a relação entre a mobilidade de pessoas e a proteção assegurada aos migrantes a partir dos Direitos Humanos. É, portanto, objetivo da primeira parte do presente trabalho discorrer brevemente sobre o fenômeno migratório internacional, os direitos humanos e a intersecção entre estes tópicos.

2.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

A migração enquanto fenômeno não pode ser considerada um evento recente, mas sim fator decisivo na construção da civilização e das próprias identidades nacionais. Nesse sentido, a noção de migração, caracterizada pela mobilidade de pessoas, é marca de toda e qualquer sociedade (CHUEIRI e CÂMARA, 2010).

O fenômeno migratório, especialmente o internacional, acaba por envolver temáticas de diversos campos do conhecimento humano – como a Sociologia,

Geografia, Economia e Direito. Torna-se, portanto, extremamente complexa a criação de uma teoria ou conceito uno amplamente aceito em relação à expressão “migração internacional”.

É possível, entretanto, definir o migrante internacional, de forma ampla, como pessoa que vive em um país diferente daquele em que nasceu ou daquele de qual possui cidadania (UNITED NATIONS, 2019). Afere-se, então, em termos gerais, que a migração internacional diz respeito à mobilidade de pessoas entre os Estados. Nas palavras de Reis,

A característica fundamental que distingue as migrações internacionais de outros tipos de migração é, portanto, que elas implicam uma mudança do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes. Nesse sentido, pode-se afirmar que as migrações internacionais não são apenas um fenômeno social, mas também inerentemente político (REIS, 2004, p. 150).

Cabe ressaltar, entretanto, que os fluxos migratórios, apesar de fortemente influenciados por questões políticas, também são afetados por forças que vão além de governos e Estados. Nesse sentido, também são fatores extremamente relevantes ao fenômeno migratório a família, o mercado de trabalho, a tecnologia da informação, dentre tantos outros (OMELANIUK, 2012).

Em razão dos diversos fatores que podem servir de influência à migração, houve tentativa de categorização da mobilidade internacional a fim de melhor compreendê-la. Há, por exemplo, a diferenciação entre a migração econômica, relacionada à busca de melhores fatores econômicos e materiais; a migração política, relacionada a questões civis e discriminação; e a migração ambiental, conceito recente relacionado às alterações climáticas e geográficas (WICKRAMASINGHE, 2012).

Uma das mais utilizadas categorizações divide a migração em forçada e voluntária, demonstrando que, muitas vezes, migrar não é apenas uma opção, senão uma necessidade. Sobre o ponto, esclarece Wickramasinghe:

Pessoas que se mudam de um país para outro como requerentes de asilo, refugiados ou deslocados internos são considerados migrantes forçados; enquanto outros, que se mudam com propósitos diferentes, incluindo aqueles que fornecem força de trabalho, são considerados migrantes voluntários. O primeiro grupo não possui outra opção além de migrar para outro país em razão de dificuldades que enfrentam em seu país de origem, enquanto os

últimos migram voluntariamente na busca de ganhos pessoais (WICKRAMASINGHE, 2016, p. 17, tradução nossa³).

É possível, entretanto, visualizar como o processo de classificação a partir da justificação dos fluxos migratórios leva, por vezes, à noção de que existem algumas motivações adequadas para migrar, enquanto outras seriam impróprias – o que acaba por refletir nas políticas migratórias adotadas pelos Estados (DAUVERGNE, 2008). Essa lógica facilita, portanto, a distinção entre os imigrantes desejados – e, conseqüentemente, legais – e indesejados – tidos como irregulares ou ilegais.

Necessário, portanto, reconhecer que o estudo da migração internacional vai além da análise de suas motivações, preocupando-se também com os impactos gerados tanto ao país-destino quanto ao país de origem. A mobilidade humana é, por exemplo, capaz de contribuir para a mudança populacional e demográfica de uma nação. Isso porque os migrantes, além do impacto direto que causam ao aumentar a população do país destino e diminuir a do país de origem, também alteram a pirâmide etária dessas nações, uma vez que os movimentos migratórios envolvem predominantemente pessoas em idade de trabalho (UNITED NATIONS, 2019).

Sabe-se, ademais, que o impacto causado pelos fluxos migratórios ultrapassa questões demográficas. As conseqüências geradas pela mobilidade humana são, assim como suas motivações, extremamente diversas, sendo capazes de afetar desde as estruturas sociais, até as econômicas e políticas. Brown refere, por exemplo, que “remessas de trabalhadores migrantes assumem papel significativamente no desenvolvimento da economia, com mais de 400 bilhões de dólares por ano fluindo para países em desenvolvimento dessa forma” (BROWN, 2016, p. 48, tradução nossa⁴). Além disso, reconhece-se o relevante papel que referidos trabalhadores desempenham em relação ao mercado de trabalho e à economia dos países que os recebem (DAUVERGNE, 2008). Afere-se, portanto, que os migrantes são parte relevante e estruturante para a manutenção e crescimento econômico das nações.

³ No original: “People who move from one country to another as asylum seekers, refugees and internally displaced persons are considered as forced migrants, while other who move for different purposes, including those who supply labour are considered as voluntary migrants. The former group has no other option than migrating to a different country due to struggles they face in their home country, but the latter voluntarily migrate in search of personal gains (WICKRAMASINGHE, 2016, p. 17).”

⁴ No original: “Remittances from migrant workers play a significant role in economic development, with more than 400 billion USD a year flowing in this way to developing countries (BROWN, 2016, p. 48)”.

Há, porém, ainda, como aponta Omelaniuk, “[...] pouca evidência empírica sobre onde e como as conexões entre migração e desenvolvimento funcionam [...]” (OMELANIUK, 2012, p. 2, tradução nossa⁵).

Percebe-se, assim, que, em que pese a mobilidade humana gere uma série de impactos dignos de atenção, a grande preocupação dos Estados e agentes políticos internacionais recai, atualmente, sobre o controle de fronteiras, possibilitando, assim, a categorização e seleção de migrantes. Isso se dá, em parte, em razão de um aumento expressivo da mobilidade internacional: entre 1990 e 2019, o número estimado de migrantes internacionais cresceu de 153 para 272 milhões – com um aumento de cerca de 80 milhões ocorrendo apenas entre 2005 e 2019 (UNITED NATIONS, 2019).

A globalização e os crescentes fluxos migratórios transformaram, assim, as noções sobre migração. A mobilidade humana deixa, gradualmente, de ser apenas um fenômeno empírico, tornando-se alvo central não só de análises teóricas, mas também de políticas e regulações. As leis de migração dão novo significado à própria ideia de cidadania e transformam-se em ferramenta para garantir a distinção entre aqueles que pertencem ou não a uma determinada nação (DAUVERGNE, 2008); enquanto o controle de fronteiras, atrelado a um discurso político que versa sobre segurança nacional, passa a ser visto por muitos Estados como uma das principais manifestações da sua já mitigada soberania.

Nesse contexto, o debate acerca do fenômeno migratório conquista cada vez mais espaço nas diversas áreas do conhecimento, tornando-se, também, objeto de destaque no estudo do direito – acabando por relacionar-se profundamente à temática dos direitos humanos.

2.2 SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos são direitos não apenas civis e políticos, mas também sociais, econômicos e culturais, marcados por características como inalienabilidade, indivisibilidade e universalidade. Isso significa dizer que tais direitos pertencem a

⁵ No original: “[...] little empirical evidence on where and how the connections between migration and development work [...]” (OMELANIUK, 2012, p. 2).

todos os seres humanos, independentemente de circunstâncias como etnia, raça ou cor; e que são inatos, de forma que pertencem a cada sujeito sem necessidade de concessão por um governo ou autoridade política específica (TOSI, 2004).

As últimas décadas foram marcadas por grande desenvolvimento e proliferação dos direitos humanos (DAUVERGNE, 2008). Isso não significa, porém, que as origens e concepções que permeiam referidos direitos são recentes. A verdade é que ideias relacionadas ao que hoje conhecemos como direitos humanos são fruto de longo processo histórico, encontrando-se em debate há séculos (TOSI, 2004).

A noção contemporânea de direitos humanos, entretanto, possui como grandes precedentes o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esses três marcos representam um processo de internacionalização dos direitos humanos, uma vez que redefinem o conceito de soberania estatal e o status do próprio indivíduo no cenário internacional (PIOVESAN, 2013). Sobre o ponto, discorre Piovesan:

[...] o advento da Organização Internacional do Trabalho, da Liga das Nações e do Direito Humanitário registra o fim de uma época em que o Direito Internacional era, salvo raras exceções, confinado a regular relações entre Estados, no âmbito estritamente governamental. Por meio desses institutos, não mais se visava proteger arranjos e concessões recíprocas entre os Estados, visava-se, sim o alcance de obrigações internacionais a serem garantidas ou implementadas coletivamente, que, por sua natureza, transcendiam os interesses exclusivos dos Estados contratantes (PIOVESAN, 2013, p. 190).

A verdadeira marca de consolidação dos direitos humanos, que transforma o anterior debate em medida política, vem a ocorrer, porém, apenas no século XX, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Isso porque é no pós-guerra, em 1945, que se dá a criação da Organização das Nações Unidas (ONU); e, na sequência, em 1948, é publicada a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Carta das Nações Unidas, tratado que estabelece a criação da ONU, elenca, dentre seus propósitos, a busca pela cooperação internacional e a promoção do respeito aos direitos humanos, conforme teor do art. 1º (3):

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

A referida Carta, ademais, constitui a composição da ONU em uma estrutura organizacional diversificada. Os principais órgãos das Nações Unidas são elencados no art. 7º, *in verbis*:

Artigo 7. 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado.

Dentre os órgãos principais da ONU, destaca-se, na temática de direitos humanos, o Conselho Econômico e Social - que, no desempenho de suas funções e utilizando da competência que lhe foi atribuída pelo art. 68⁶ da Carta das Nações Unidas, criou a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1946. Tal comissão viria a ser substituída, em 2006, pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que, criado a partir da adoção da Resolução 60/251, caracteriza-se por ser um órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU, de natureza permanente, possuindo como objetivo a consolidação de um sistema de direitos humanos (PIOVESAN, 2013, p).

O significado da expressão direitos humanos, porém, só viria a ser delimitado em 1948, com a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) a partir de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da ONU. A declaração foi também responsável por elencar uma série de direitos fundamentais que devem ser garantidos a todas as pessoas – demonstrando uma preocupação internacional em assegurar o respeito à dignidade humana, considerando-a como valor intrínseco ao ser humano.

Cabe salientar, porém, que, a DUDH não assumiu forma de tratado internacional, mas sim de resolução. Piovesan, no ponto, refere que, ainda que não seja um Tratado, a DUDH apresenta força obrigatória vinculante – seja em razão de sua interrelação fundamental com a Carta da ONU, seja por integrar o direito costumeiro internacional e princípios gerais de direito (PIOVESAN, 2013). Ramos, por sua vez, aponta que a DUDH declarou uma série de direitos que viriam a ter caráter vinculante com a assinatura do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), em 1966 (RAMOS, 2014). Consagrou-se, como consequência, à época, o

⁶ Artigo 68: O Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos, assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções.

termo “Carta Internacional de Direitos Humanos” – que engloba a DUDH e os referidos pactos, reforçando sua interpretação conjunta (PIOVESAN, 2013).

O PIDCP e o PIDESC, além de consolidar direitos e conferir, de maneira formal, obrigatoriedade às disposições da DUDH, também classificaram os direitos humanos em duas categorias distintas: direitos civis e políticos, de um lado; e direitos econômicos, sociais e culturais, de outro. Sobre tal classificação, refere Landman:

Direitos civis e políticos protegem a personalidade dos indivíduos e sua habilidade de participar em atividades públicas de seu país. Direitos econômicos, sociais e culturais garantem aos indivíduos o acesso a recursos econômicos, oportunidades sociais de crescimento e aproveitamento de suas distintas formas de vida, bem como proteção contra a perda arbitrária desses direitos (LANDMAN, 2013, p. 33, tradução nossa⁷).

Ressalta-se, no ponto, que, apesar de ser reconhecida a relevância da divisão dos direitos humanos em duas diferentes convenções - quais sejam, PIDCP e PIDESC -, a DUDH apresenta uma unidade essencial entre as diferentes esferas de direito, combinando-as (PIOVESAN, 2013). Dessa forma, reforça-se a necessidade de interpretação conjunta (RAMOS, 2014) e, como afirma Brown, em que pese os direitos sejam apresentados individualmente, em forma de lista, na DUDH, “[...] é imperativo o reconhecimento da interconectividade entre esses direitos (BROWN, 2016, p. 38, tradução nossa⁸)”.

Os princípios e direitos fundamentais declarados pela DUDH foram, no decorrer dos anos, reiterados e incorporados pelos mais diversos tratados e convenções de direito internacional voltados à proteção dos direitos humanos. Existem, ainda, convenções direcionadas à tutela de direitos humanos específicos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (PIOVESAN, 2013).

A grande problemática, porém, reside nas formas de efetivação e resposta às violações concretas de direitos humanos. Isso porque, em que pese a DUDH tenha

⁷ No original: “Civil and political rights protect the ‘personhood’ of individuals and their ability to participate in the public activities of their countries. Economic, social and cultural rights provide individuals with access to economic resources, social opportunities for growth and the enjoyment of their distinct ways of life, as well as protection from the arbitrary loss of these rights (LANDMAN, 2013, p. 33).”

⁸ No original: “[...] it is imperative to acknowledge the interconnectivity of these rights (BROWN, 2016, p. 38)”.

listado uma série de direitos, não esclarece quem possui o dever de zelar por eles. A implementação dos direitos humanos se dá, atualmente, de diversas formas - passando por medidas de monitoramento, tribunais internacionais e chegando até a atuação de organizações da sociedade civil (BROWN, 2016).

Diante da complexidade das atividades de controle e efetivação a nível global, desenvolveram-se sistemas regionais de proteção aos direitos humanos. Tais sistemas visam, além de promover a tutela de direitos previstos em tratados internacionais, responder efetivamente às violações ocorridas (SOUZA, 2016).

São três, dentre os sistemas regionais, os que se destacam: o africano, o americano e o europeu (PIOVESAN, 2013). Todos estabeleceram regimes específicos voltados para o desenvolvimento e implementação dos direitos humanos em seus territórios – evidenciando que a DUDH, além de fundamentar tratados e convenções internacionais, forneceu conteúdo para que fossem desenvolvidos tratados regionais, servindo, inclusive, de base para legislações nacionais. Afere-se, então, que, em que pese a preocupação com os direitos humanos seja relevante pauta internacional, sua efetivação ainda se deve, em muitos sentidos, à atuação dos Estados, de forma regionalizada ou dentro de seu território nacional. Sobre o ponto, discorre Brown:

Na realidade, a maioria do trabalho legal para garantir os direitos humanos e vindicá-los em face de violações é conduzido sob as previsões de leis e práticas nacionais e regionais. Essa continuará a ser a forma ordinária de implementação no século XXI, e um dos papéis das declarações internacionais como a DUDH e as convenções deve ser de servir como modelo para estruturação de disposições constitucionais e legislativas locais (BROWN, 2016, p. 35, tradução nossa⁹).

Existe, portanto, um complexo sistema internacional de proteção dos direitos humanos, complementado e acompanhado por sistemas regionais. Estes sistemas tomam por base um regime focado em proteger a dignidade da pessoa humana, que busca impedir a violação de direitos fundamentais por parte dos Estados a partir da responsabilização dos próprios governos pelas práticas que adotam (LANDMAN, 2013).

⁹ No original: “In reality, most of the legal work to secure human rights and vindicate them in the face of violations is conducted under the auspices of national and regional law and practice. This will continue to be the ordinary mode of implementation in the twenty-first century, and one of the roles of international declarations like the UDHR and the Covenants should be to serve as a model for structuring local constitutional and legislative arrangements. (BROWN, 2016, p. 35)”

Nesse contexto, os direitos humanos declaram a necessidade de proteção e não-violação por parte das nações não apenas em relação a seus cidadãos, mas sim a todos os homens. Há, portanto, uma necessidade de tutela de direitos que extrapola regionalidades ou a relação entre um Estado e seus nacionais – e que merece especial atenção diante do atual contexto, tão marcado pela mobilidade humana.

2.3 MIGRANTES COMO OBJETO DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos caracterizam-se por sua universalidade, de forma a tutelar a todos os homens, sem distinção - justamente em razão da condição da humanidade que ostentam (MELLEGGARI, 2015). Dentre as previsões que buscam garantir direitos e faculdades essenciais à dignidade da pessoa humana, entretanto, algumas adquirem particular relevância no debate acerca das políticas migratórias.

É possível verificar - seja em razão de Convenções, Tratados ou atuação internacional - uma preocupação especial dos direitos humanos em relação à temática da migração. Isso porque as políticas migratórias, com seus elementos domésticos e internacionais, passam a caracterizar uma internacionalização de princípios legais - antes vinculados a nações. Acompanhando esse processo, inicia-se um fenômeno de ilegalização da migração – também chamado de *crimigração* - que acaba por afetar juridicamente indivíduos antes desvinculados dos Estados reguladores (DAUVERGNE, 2008), tornando-os mais vulneráveis e sujeitos a violações de direitos.

A DUDH, a fim de garantir proteção aos indivíduos de forma universal e, conseqüentemente, internacionalizada, prevê uma vedação à distinção de tratamento em razão do país de naturalidade, conforme o teor de seu artigo 2º, *in verbis*:

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. **Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.** (grifo nosso)

Há, ainda, no âmbito da migração propriamente dito, o reconhecimento do princípio da liberdade de circulação. Nesse sentido, a DUDH prevê, em seu artigo 13,

que: “1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”.

Tal princípio veio a ser reafirmado no PIDCP, de 1966, em seu artigo 12, que, além de reconhecer o direito de abandonar e regressar a um país, aponta os limites de tal previsão:

§1. Toda pessoa que se encontre 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 constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, 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. (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que, em que pese exista um direito à liberdade de locomoção, ainda não se reconhece um direito humano de migrar propriamente dito. Isso porque resta clara a manutenção da soberania dos Estados, que podem estabelecer, em suas leis, restrições à mobilidade internacional (REIS, 2004). Evidencia-se, assim, uma obstaculização do exercício da livre circulação (SOUZA, 2016).

Além da liberdade de locomoção, são direitos extremamente pertinentes em matéria de migração aqueles previstos na DUDH nos artigos 14 e 15. O primeiro diz respeito à busca de asilo em casos de perseguição, enquanto o segundo aborda o direito a ter uma nacionalidade - e, conseqüentemente, ser titular de direitos vinculados à cidadania (REIS, 2004).

A assinatura da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, em Genebra, em 1951, é outro exemplo da relevância que a temática do deslocamento de pessoas a nível internacional vem assumindo desde o período pós-guerra. Referido documento prevê que os Estados devem garantir aos refugiados o mesmo tratamento que recebem seus cidadãos em termos de educação, saúde e condições de emprego – mas possui âmbito de aplicação limitado, direcionado àqueles que buscam asilo (DAUVERGNE, 2008).

Destaca-se, também, no cenário internacional, a preocupação com a relação entre trabalho e migração. Este tema foi alvo de sucessivas legislações da OIT - que produziu, em 1949, a Convenção de Imigração para o Trabalho; e, em 1975, a Convenção dos Trabalhadores Imigrantes. Ambas possuíam o objetivo de facilitar o processo de imigração e garantir tratamento igualitário dos imigrantes em relação aos nacionais dos Estados receptores (REIS, 2004).

A ONU também veio a se manifestar acerca da situação dos trabalhadores migrantes, reconhecendo a necessidade de regulamentação internacional. Por este motivo, foi adotada, em 1990, a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família – que entrou em vigor apenas em julho de 2003, conforme seu artigo 87¹⁰ (DAUVERGNE, 2008). Tal Convenção, além de reforçar a necessidade de tratamento igualitário, buscou incluir outras questões importantes, dentre as quais ressaltam-se as garantias em caso de acusação penal (artigo 18); a vedação a interferências arbitrárias na vida privada (artigo 14); e o direito a tratamento digno e humanitário em caso de privação de liberdade (artigo 17). Cabe salientar, porém, que, como refere Piovesan, este “remanesce sendo o tratado de direitos humanos com o menor universo de ratificações (PIOVESAN, 2013, p. 280)” – sendo que, dentre os signatários, predominam ainda nações de origem dos migrantes (DAUVERGNE, 2008).

É possível aferir, diante do exposto, que o regime internacional de direitos humanos possui uma série de disposições que podem ser aplicadas especificamente aos migrantes. As previsões e garantias, porém, na maioria das vezes, abarcam situações concretas e específicas. Nas Convenções e Tratados abordam-se, normalmente, os tópicos atinentes ao direito de asilo, refúgio e de trabalhadores migrantes – mas não há referência a um direito humano de migrar propriamente dito (REIS, 2004, p. 159). Essa situação faz com que outra classe de migrantes – os irregulares ou ilegais – se encontrem à margem, invisibilizados, sem disposições internacionais específicas acerca de sua situação (DAUVERGNE, 2008). Isso não significa, porém, que os direitos e garantias fundamentais previstos pelo sistema internacional de proteção de direitos humanos não se apliquem a eles.

¹⁰ Artigo 87, 1. A presente Convenção entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses após a data do depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou de adesão.

O sistema internacional de direitos humanos e a própria DUDH consagram uma gama de direitos fundamentais que devem ser acessíveis a todos os homens – inclusive aos migrantes em eventual situação de irregularidade – com o objetivo de assegurar sua dignidade. Dentre esses direitos, cabe destaque de alguns deles em razão de sua relação com a realidade enfrentada pelos migrantes, quais sejam: o direito à vida, à liberdade e à segurança, dispostos no artigo 3º da DUDH; bem como a vedação à prisão ou detenção arbitrária (artigo 9º) e a penas ou tratamentos desumanos e degradantes (artigo 5º) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Todas essas garantias assumem especial relevância, servindo de proteção aos imigrantes irregulares diante das políticas migratórias criminalizadoras adotadas por diversos Estados.

Verifica-se, portanto, diante do exposto, que a DUDH prevê certas garantias aplicáveis a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade ou cidadania. Cabe ressaltar, porém, que, conforme Landman, “[...] na realidade os direitos humanos são frequentemente inacessíveis ou negados aos migrantes (LANDMAN, 2013, p. 49, tradução nossa¹¹)” uma vez que a efetivação dos direitos humanos depende, na prática, de decisões de ordem política. (BOBBIO, 2004, *apud* MELLEGARI, 2015).

O estudo realizado nesse capítulo buscou analisar os direitos humanos garantidos aos migrantes. Nesse sentido, teve início com uma análise do fenômeno migratório internacional, a fim de expor brevemente as causas e consequências da mobilidade humana a nível global e evidenciar a relevância que esta vem assumindo no estudo do direito – e, mais especificamente, dos direitos humanos. Realizou-se, então, na sequência, análise do sistema internacional de direitos humanos, voltado à proteção de direitos fundamentais de todos os homens (LANDMAN, 2013; TOSI, 2004).

O presente trabalho, porém, busca determinar se a aplicação das políticas adotadas pela UE em relação aos imigrantes irregulares caracterizam violações a direitos humanos – motivo pelo qual se mostrou pertinente a análise dos direitos humanos garantidos aos migrantes.

¹¹ No original: “[...] in reality human rights are often inaccessible or denied to migrants (LANDMAN, 2013, p. 49)”.

No ponto, verificou-se que, embora seja garantida a liberdade de locomoção, não se pode falar em um direito de migrar propriamente dito. Isso porque, em que pese a DUDH consagre e o direito de emigrar – ou seja, de deixar um país -, o direito de imigrar acaba sendo limitado pelas normas adotadas por Estados soberanos (REIS, 2004). Depreendeu-se, ademais, as previsões e garantias de direitos humanos direcionadas aos migrantes dedicam-se a tutelar situações específicas, como atinentes ao direito de asilo, refúgio e de trabalhadores migrantes – deixando à margem os imigrantes irregulares (DAUVERGNE, 2008), de forma que, a estes últimos, aplicam-se os direitos fundamentais previstos de forma genérica no sistema internacional de direitos humanos .

Diante do exposto, após análise dos direitos humanos garantidos aos migrantes, mostra-se necessário ao objetivo desta pesquisa o exame das políticas imigratórias relativas aos imigrantes irregulares adotadas pela UE. Assim, introduz-se o capítulo seguinte, que terá como objetivo o estudo da referida temática.

3 POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA RELATIVAS AOS IMIGRANTES IRREGULARES

A União Europeia (UE), união econômica e política constituída por 27 Estados-membros, é o maior modelo de integração regional bem sucedida. Isso porque a UE é estruturada de forma única, contando com mecanismos que visam garantir solidariedade entre os países-membros e atuando através de órgãos supranacionais aos quais é delegado poder decisório em áreas de interesse da comunidade europeia (UE, 2018).– dentre elas, a migração.

Dentre suas normativas, o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) - ambos reformados pelo Tratado de Lisboa – são considerados a base regulatória da UE, apresentando previsões relevantes acerca das políticas migratórias. A partir das alterações, que entraram em vigor em 2009, novos poderes legislativos foram conferidos ao Conselho da União Europeia – , dentre eles, o poder de decisão e regulação sobre tópicos de migração, retirando tal competência dos Estados-membros, com o objetivo de garantir a criação de normas supranacionais harmônicas para proteção das fronteiras externas e o estabelecimento de um regime de solidariedade e partilha de responsabilidades na recepção de imigrantes (UE, 2010; STAMENOVA, 2019).

Segundo relatório da ONU, cerca de 82 milhões de nacionais de países estrangeiros residiam na Europa em 2019, tornando-a o destino principal de migrantes internacionais (UNITED NATIONS, 2019). Esse número expressivo de imigrantes que adentrou a UE na última década conferiu maior importância ao desenvolvimento de regulações migratórias, que se destinam, principalmente, a definir condições de asilo e a tutelar os refugiados e imigrantes legais, deixando de lado, na maioria das vezes, a situação de imigrantes irregulares. Em relação aos últimos, a UE adotou uma postura combativa, elencando a redução de ingresso e permanência de irregulares em seu território como uma prioridade (UE, 2017). Conta, para atingir tal objetivo, com arcabouço normativo em que se destaca a Diretiva de Retorno (Diretiva 2008/115/CE), e com a atuação de agências para proteção de fronteiras, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX¹²).

¹² A FRONTEX é uma agência descentralizada que monitora as fronteiras externas do espaço de livre

A compreensão das políticas migratórias da UE, e, em especial, daquelas relativas aos imigrantes irregulares é essencial ao desenvolvimento deste trabalho. O presente capítulo, então, desenvolverá breve análise da história da UE enquanto bloco de integração; seguida de estudo das políticas migratórias da UE de forma geral; para, por fim, adentrar a temática pertinente à imigração irregular.

3.1 UNIÃO EUROPEIA COMO BLOCO DE INTEGRAÇÃO

A UE é, sem dúvida, a experiência contemporânea mais exitosa em termos de integração regional. Tal fenômeno, porém, é resultado de um processo histórico longo e complexo que transformou a relação entre os Estados nacionais europeus, fazendo com que congregassem parte de sua soberania em uma organização transnacional, visando atuação conjunta (SCHMITTER, 2010).

A integração, pacífica e voluntária, dos Estados europeus teve início após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, coincidindo com o início da Guerra Fria. O compromisso com a regionalização começou, portanto, na Europa Ocidental, por razões estratégicas e de segurança diante do crescente temor frente à União Soviética – motivo que fez, também, com que os Estados Unidos intervissem em prol desta integração (SCHMITTER, 2010). O primeiro marco da integração Europeia deu-se em 9 de maio de 1950, com a declaração do ministro francês, Robert Schuman, que propôs a criação de uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). A CECA - que instituiu um mercado comum dessas matérias-primas entre França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos - tornou-se realidade em 1951, com a assinatura do Tratado de Paris (UE, 2017).

Em 25 de março de 1957, com a assinatura dos Tratados de Roma pelos países fundadores da CECA, deu-se o próximo passo da integração europeia, com a criação da Comunidade da Energia Atômica Europeia (Euratom) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE) – sendo que esta última previu uma área de livre comércio abrangendo diferentes bens e serviços (UE, 2017). Em julho de 1965, o Tratado de Bruxelas – ou Tratado de Fusão – fundiu os poderes da CECA, da Euratom e da CEE para criar um Conselho e uma Comissão das Comunidades Europeias (UE, 2017).

circulação europeu (FRONTEX, 2015).

Constituíram-se, assim, as Comunidades Europeias, visando uma integração baseada na livre circulação de mercadorias, serviço, capital e pessoas (UE, 2017) – possuindo, portanto, natureza essencialmente econômica, motivo pelo qual ainda não eram discutidas questões estritamente políticas e relativas a direitos fundamentais (PARLAMENTO EUROPEU, 2020c).

Em 1986, a partir de uma revisão do Tratado de Roma, deu-se a conclusão do Ato Único Europeu (AUE), que fixou como meta a finalização do mercado comum até 1993 e realizou reformas institucionais (UE, 2017). O AUE também trouxe a previsão de cooperação entre os países em matéria de política externa – definindo uma necessidade de efetivar ações comunitárias também nos âmbitos sociais e políticos (PFLUCK, 2020). Foi com essa visão de integração para além da economia que, em 1992, foi assinado o TUE, também conhecido como Tratado de Maastricht - documento que instituiu, de fato, a União. O TUE, que entrou em vigor em 1993, expandiu a atuação da comunidade, abordando a necessidade de cooperação intergovernamental em áreas referentes à justiça, assuntos internos e políticas externas. Discorrem, no ponto, Egenhofer *et al.* (2011):

O Tratado de Maastricht representou a **primeira tentativa de uma abordagem comum em áreas políticas** que, até então, eram consideradas competências tradicionais de Estados soberanos. **Introduziu a cidadania da UE** (que, no entanto, continuava dependente da cidadania de um estado membro da UE), **uma estrutura de cooperação policial para cruzamento de fronteiras (Europol), uma abordagem comum para a política de imigração e uma política externa e de segurança comum.** (EGENHOFER *et al.*, 2011, p. 9, tradução nossa¹³, grifo nosso).

O próximo marco da integração deu-se com a entrada em vigor, em 1995, do Acordo de Schengen - assinado em 1985 por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos -, que veio a ocasionar a abolição do controle das fronteiras internas e garantir o direito à livre-circulação não apenas aos cidadãos europeus, mas também aos nacionais de países terceiros que se encontrem legalmente na UE (CONSELHO EUROPEU, 2015). Na sequência, em 1997, em razão do Tratado de Amsterdã, o TUE sofreu uma revisão, que gerou reformas institucionais e estabeleceu a criação de uma

¹³ No original: "The Treaty of Maastricht embodied a first attempt at a common approach in policy areas that had hitherto been considered the traditional competences of sovereign states. It introduced EU citizenship (which nevertheless remained dependent on citizenship of an EU member state), a structure for cross-border police cooperation (Europol), a common approach towards immigration policy and a common foreign and security policy (CFSP). (EGENHOFER *et al.*, 2011, p. 9)."

área de “liberdade, segurança e justiça” na UE – determinando a necessidade de fortalecimento da comunidade em relação a políticas externas e de imigração (EGENHOFER *et al.*, 2011).

Em 1999, os líderes europeus decidiram ser necessária a criação de uma Carta de Direitos Fundamentais da UE, que garantiria o caráter político que faltava aos Tratados da União (PFLUCK, 2020). O conteúdo definitivo da Carta foi aprovado em outubro de 2000, e, apesar da recusa de lhe conferir *status* de Tratado da UE, foi proclamada em dezembro do mesmo ano, na Convenção Intragovernamental em Nice. Essa Convenção deu, ainda, origem ao Tratado de Nice, assinado em 2001, que trouxe novas reformas institucionais para ampliação do bloco, que viria a receber 12 novos Estados-membros (UE, 2017).

Em 2004 foi elaborado projeto de Constituição da UE, que substituiria todos os tratados existentes. Esse projeto, porém, para adquirir força de tratado constitucional, exigia ratificação por parte de todos os Estados-membros– o que não ocorreu, uma vez que o texto foi rejeitado em referendos na França e nos Países Baixos (UE, 2017). Foi apenas em 2007 que o processo de reforma dos Tratados tornou-se novamente uma prioridade da UE, culminando, após Convenção Intergovernamental, em novas alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. Sobre o ponto, discorrem Egenhofer *et al.*:

[...] Convenção Intragovernamental chegou a acordo sobre **um texto que preservou a maior parte do conteúdo do Tratado Constitucional, mas despojou o texto de seu simbolismo constitucional. Em vez de substituir os tratados existentes, o novo tratado iria alterá-los novamente** - como o Tratado de Amsterdã e o Tratado de Nice tinham feito antes. Com mais protocolos, declarações e cláusulas de salvaguarda, o novo Tratado não tornou mais simples os tratados existentes (renomeados Tratado da União Europeia (TUE)) e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). (EGENHOFER *et al.*, 2011, p. 17, tradução nossa¹⁴, grifo nosso).

As alterações realizadas no TUE e no Tratado da Comunidade Europeia (que, então, passou a ser chamado de TFUE) pelo Tratado de Lisboa entraram em vigor em 2009. A revisão das legislações edificadoras da UE acabou por modificar a arquitetura

¹⁴ No original: “[...] IGC agreed on a text that preserved most of the content of the Constitutional Treaty, but stripped the text of its constitutional symbolism. Instead of replacing the existing treaties, the new treaty would again amend them – as the Treaty of Amsterdam and the Treaty of Nice had done so before. With more protocols, declarations and safeguard clauses, thereby not making any simpler the structure of the existing Treaties (renamed the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)). (EGENHOFER *et al.*, 2011, p. 17)”.

política da própria União – que absorveu completamente a Comunidade Europeia (UE, 2010) - e garantiu o reconhecimento de sua personalidade jurídica. Foi, ainda, responsável por conferir caráter de norma supranacional à Carta de Direitos Fundamentais da UE, de 2000; e determinou a adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950 (UE, 2010) – que se encontra até hoje em discussão. Tal convenção, inspirada na DUDH, já foi ratificada por 47 Estados, inclusive pelos Estados-membros da UE – sendo que a adesão fez com que estes estejam sujeitos ao controle de uma entidade jurídica externa, qual seja, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) (PARLAMENTO EUROPEU, 2020c).

Atualmente, a UE conta com 27 Estados-membros e se baseia em tratados que estabelecem objetivos, regras e a relação entre a União e seus Estados-membros. As principais instituições envolvidas na tomada de decisões comunitárias são: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho de Ministros, e a Comissão Europeia, (EGENHOFER *et al.*, 2011; UE, 2019). A UE possui, ainda, ordem jurídica autônoma - com fontes, instituições e acervo normativo próprios.

No ponto, cabe referir a existência de diversos tipos de atos legislativos no âmbito da UE – dentre os quais destacam-se, no presente trabalho, os regulamentos e as diretivas. Os regulamentos são disposições legislativas que não exigem transposição para as legislações nacionais dos Estados-membros, uma vez que possuem natureza vinculativa e são diretamente aplicáveis; enquanto as diretivas são disposições direcionadas a um objetivo determinado, e, embora vinculantes, exigem na maioria das vezes a transposição pelos Estados-membros para o direito nacional – de forma que são eles que acabam determinando como são aplicadas as previsões (UE, 2018).

Em que pese a UE aspire ao alinhamento de todos os Estados-membros em uma diversidade de temáticas, cabe ressaltar que os integrantes da UE podem optar por não participar de certos domínios da política europeia – a exemplo do Espaço Schengen, composto por 22 Estados-membros e 4 Estados não comunitários; e da chamada zona do Euro, composta por apenas 19 Estados-membros (UE, 2019).

A integração europeia como a conhecemos hoje é, portanto, resultado de longo processo histórico marcado por uma série de negociações, revisões e, inclusive, conflitos. É importante, então, para compreender a UE, visualizá-la como um “trabalho em progresso” (EGENHOFER *et al.*, 2011), que está sujeito a mudanças e

aprimoramento. Denota-se, portanto, que a UE ainda apresenta áreas e temáticas em desenvolvimento – e, dentre elas, cabe, neste trabalho, o aprofundamento em relação às políticas de migração.

3.2 POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO DA UE

A Política Comum de Migração e Asilo é pauta relativamente recente e ainda em desenvolvimento na UE. Em verdade, ao tratarmos de políticas migratórias da UE, o que abordamos é um “conjunto de normativas comunitárias que disciplinam alguns aspectos relacionados à questão da imigração (LEITE, 2010, p. 62)”, desenvolvidas ao longo dos anos em um contexto de marcado pela divisão de competências entre a União e os Estados-membros, em razão da relutância desses últimos em abrir mão de sua soberania.

A integração europeia, como já referido, teve seus primórdios marcados por uma relação de natureza essencialmente econômica. Foi apenas com o passar dos anos, em decorrência de uma maior integração política e após assinatura do Acordo Schengen - que eliminou as fronteiras internas e instituiu a livre circulação de pessoas dentro do território da UE - que surgiu uma preocupação relevante em relação ao controle de fronteiras externas e, conseqüentemente, com o desenvolvimento das matérias de migração e asilo (EUROPEAN COUNCIL, 2015). Nesse sentido, em 1990, foi assinada a Convenção de Dublin - regulando matérias relativas aos pedidos de asilo -, cuja vigência veio a se dar apenas em 1997, dois anos após a efetiva instauração do Espaço Schengen (PFLUCK, 2020).

Em 1992, com a assinatura do TUE, as políticas de asilo e de imigração foram reconhecidas formalmente como necessárias aos objetivos da UE. Na oportunidade, foram consideradas áreas de interesse comum aos Estados-membros a política de asilo; o controle de fronteiras externas; a política de imigração legal; e a luta contra imigração, permanência e trabalho irregular. Essas matérias, à época, mantinham um caráter de decisão intergovernamental – e não supranacional – deixando a critério dos Estados-membros a sua implementação (FERREIRA, 2010).

Em 1997, mesmo ano da entrada em vigor da Convenção de Dublin, foi realizada reforma ao TUE a partir da assinatura o Tratado de Amsterdã. Tal reforma, ao tratar da manutenção e desenvolvimento do espaço de liberdade, segurança e

justiça na UE, determinou que o Conselho adotaria, em até 5 anos, medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas, conjugadas com “medidas de acompanhamento, com ela diretamente relacionadas, em matéria de controle na fronteira externa, asilo e imigração (UE, 1997)”. O TUE passou, ainda, a indicar a necessidade de criação de medidas em matéria de asilo - a fim de que fossem desenvolvidos critérios e mecanismos para a análise de requerimentos, bem como normas mínimas para acolhimento e concessão de *status* de refugiado; e dividiu os processos de imigração e residência entre legais e ilegais (UE, 1997). Ocorreu, também, a substituição do método de decisão intergovernamental pelo comunitário (STAMENOVA, 2019).

Em que pese não seja o ponto central deste trabalho, cabe referir que a matéria de asilo recebeu, inicialmente, maior atenção quando comparada às demais áreas de políticas migratórias da UE, desenvolvendo-se com relativa velocidade no início do século XXI. Em 1999, em Tampere, debateu-se formalmente a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA); e, no ano seguinte, o Regulamento CE/2725/2000 criou o *Eurodac*, sistema de comparação de impressões digitais utilizado para garantir aplicação efetiva da Convenção de Dublin (PFLUCK, 2020). Estabeleceu-se, entre 1999 e 2005, com a assinatura de uma série de diretivas e regulamentos¹⁵, a primeira fase de implementação do SECA, que determinou normas mínimas comuns acerca do acolhimento de requerentes de asilo (PARLAMENTO EUROPEU, 2020a). Em 2004, o Programa de Haia reafirmou a ambição de que fosse desenvolvido um procedimento de asilo único em todos os Estados-membros da UE (FERREIRA, 2010). Atualmente, em matéria de asilo, estão vigentes uma série de dispositivos, dentre os quais destacam-se o Regulamento 604/2013, conhecido como novo Regulamento de Dublin; e as Diretivas 2013/32/UE (Procedimentos de Asilo) e 2013/33/UE (Condições de Acolhimento), que revogaram as que dispunham anteriormente sobre esses mesmos temas (PFLUCK, 2020).

Em 2008, foi aprovado o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo (PEIA). No documento, o Conselho salientou que a gestão da matéria deveria preocupar-se

¹⁵ Em 2003, publicou-se a Diretiva 2003/9/CE, popularmente conhecida como “Diretiva de Condições de Acolhimento”; e o Regulamento UE/353/2003, que revisou a Convenção de Dublin e foi popularmente batizado de Regulamento de Dublin II. Em 2004, foi publicada a Diretiva 2004/83/CE, ou “Diretiva Estatuto de Refugiado”. Em 2005, a diretiva 2005/85/CE – ou “Diretiva Procedimentos de Asilo” foi publicada (PFLUCK, 2020).

simultaneamente com “a organização da migração legal e a luta contra a imigração ilegal enquanto instrumentos promotores de sinergias entre as migrações e o desenvolvimento (UE, 2008)”. Nesse sentido, o Pacto assumiu cinco compromissos fundamentais em relação à temática: organizar a imigração legal, lutar contra a imigração ilegal, reforçar o controle de fronteiras, edificar uma Europa do asilo e criar parceria com os países de origem e trânsito (UE, 2008).

Já em 2009, a entrada em vigor das alterações realizadas ao TFUE pelo Tratado de Lisboa modificou de forma relevante as políticas migratórias - trouxe modificações relevantes na área de políticas migratórias - introduzindo a votação por maioria qualificada na temática de migração regular, esclarecendo a partilha de competências da UE com os Estados-membros e conferindo ao Tribunal de Justiça da União Europeia competência em matéria de imigração e asilo (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b). Em seu artigo 79, 1, o TFUE dispõe, ainda, que:

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 (UE, 2010).

Essa política comum de imigração da UE, é, atualmente, dividida em quatro grandes áreas: imigração legal, integração, relações com países terceiros e imigração ilegal (ou, nos termos deste trabalho, irregular).

O regramento da imigração legal é uma prioridade na UE, que, a fim de atender às “necessidades de cobertura das demandas de mercados de trabalho e de equilíbrio demográfico (SILVA e AMARAL, 2013, p. 241)”, promove uma estratégia de controle e seleção dos nacionais de países terceiros que terão direito a ingressar e permanecer em seu território. Nessa área, a legislação da UE contempla o residente de longa duração, os trabalhadores e os estudantes.

Os residentes de longa duração têm seu estatuto regulamentado pela Diretiva 2003/109/CE, possuindo direitos diversificados, como o de residir em qualquer Estado-membro da UE (FERREIRA, 2010). Conforme o artigo. 4º da Diretiva, a todos os nacionais de países que terceiros que residam legalmente na UE por cinco anos ininterruptos deve ser concedido o *status* de residente de longa duração (UE, 2004). Essa diretiva foi alterada em 2011, a fim de alargar sua abrangência para que fossem

incluídos os refugiados e outros beneficiários de proteção internacional (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b).

Em relação aos trabalhadores como imigrantes legais na UE, uma série de diretivas estipula direitos de modo a facilitar seu ingresso e permanência. A Diretiva 2009/50/CE, por exemplo, introduziu procedimento acelerado para emissão de autorização de residência e trabalho em caso de alta qualificação (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b). A Diretiva 2011/98/UE, chamada de “Diretiva Autorização Única”, prevê, de forma semelhante, procedimento único para concessão de autorização a estrangeiros que residam na UE para efeitos de trabalho, garantindo-lhes, ainda, direitos diferenciados. Já a entrada e permanência de estudantes, estagiários e voluntários de países terceiros é regulada pela Diretiva 2016/801, que possui um âmbito de aplicação amplo a fim de simplificar o processo a entrada desses imigrantes na UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b).

A segunda grande área das políticas migratórias, bastante relacionada à primeira, é a de integração – que, como aponta Ferreira, “é um dos aspectos fulcrais da imigração, enquanto processo dinâmico de adaptação e interação entre o imigrante e a sociedade de acolhimento (FERREIRA, 2010, p. 62).” Neste domínio, porém, a UE apresenta competência limitada, restando aos Estados-membros a formulação de políticas públicas (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b). Nesse sentido, em que pese a Europa conte, atualmente, com instrumentos como o Portal Europeu sobre a Integração e a Rede Europeia de Integração, as políticas de integração, muitas vezes, “contemplam apenas métodos de controle populacional unidirecionais pelos quais estão submetidos os sujeitos a padrões culturais rígidos, regidos por fortes doses de nacionalismo (SILVA e AMARAL, 2013, p. 246)”. Cabe referir, ainda, no ponto, a Diretiva 2003/86/CE, relacionada tanto à imigração legal quanto à noção de integração, que, tomando por base a obrigação de proteção da família e respeito à vida familiar, estabelece as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido (UE, 2003).

Na terceira grande área, qual seja, a de relações com países terceiros, a UE busca melhor controle das rotas e fluxos migratórios, garantindo assistência a países terceiros ou com eles celebrando acordos em matéria de imigração e asilo (FERREIRA, 2010) – a exemplo dos acordos de readmissão. Ressalta-se, porém, que os diálogos estabelecidos com países terceiros, apesar de muitas vezes se

denominarem como medidas de apoio ao desenvolvimento, acabam por exportar a segurança fronteiriça da UE e criar, como refere Apóstolo, “zonas de tampão, de proteção, em volta da União (APÓSTOLO, 2019, p. 48)”. Essa questão será retomada na próxima subseção deste capítulo, porquanto relacionada fortemente com o combate à imigração irregular.

Por fim, a quarta e última grande área das políticas imigratórias, relativa à imigração irregular, é ponto essencial ao desenvolvimento do presente trabalho, razão pela qual será alvo de análise aprofundada na subseção que segue.

3.3 COMBATE À IMIGRAÇÃO IRREGULAR NA UE

A Europa, nos últimos anos, tornou-se o principal destino de imigrantes provenientes de todas as partes do mundo (UNITED NATIONS, 2019), o que fez com que a UE adotasse diversas políticas relativas à imigração e ao controle de fronteiras. A imigração irregular, entretanto, ganhou especial destaque no discurso europeu. Sobre o ponto, discorrem Silva e Amaral:

O Programa de Tampere (1999-2004) e o Programa da Haia (2004-2009) **reconheceram a questão da imigração como um problema para a Europa**, que passou a atuar na gestão global dos fluxos migratórios, por meio da adoção de medidas de segurança que garantissem a liberdade de circulação territorial dos seus cidadãos, de um lado, e da elaboração de políticas de integração para os imigrantes residentes, do outro. Dessa forma, apresentava-se a segurança como o meio para alcançar a liberdade, e a nacionalidade como um critério indispensável para a cidadania europeia. **O imigrante extracomunitário, estrangeiro, aparecia como o alvo dos mecanismos de segurança, podendo apenas gozar de liberdade de movimento e dos subsídios da integração social caso demonstrasse sua regularidade administrativa ante as autoridades policiais europeias.** (SILVA e AMARAL, 2013, p. 239, grifo nosso)

Considera-se, nesse contexto, imigrante irregular todo aquele que pratica contravenção ao descumprir a lei de imigração da UE, ingressando ou permanecendo no seu território sem cumprir as devidas condições (CARVALHO, 2019). Podem ser enquadrados aqui aqueles que já cruzam as fronteiras irregularmente, sem autorização de entrada; mas também os que ingressam regularmente, mas permanecem além do período autorizado; e até aqueles que pretendem solicitar asilo, mas ainda não o fizeram (DAUVERGNE, 2008). A imigração irregular é, na maioria das vezes, retratada como uma ameaça à segurança interna da UE, o que acaba por

gerar um posicionamento xenófobo e uma política de criminalização da imigração – fenômeno também chamado de crimigração (STAMENOVA, 2019; DAUVERGNE, 2008). Cabe referir, inclusive, que a UE utiliza-se da expressão imigração ilegal (CARVALHO, 2019) – e, nesse contexto, a palavra ganha peso, pois, como refere Dauvergne:

Essa identificação, como transgressor em primeiro lugar e migrante em segundo, facilita a aceitação política e pública da vasta gama de medidas de repressão implementadas atualmente, incluindo as que retiram desses indivíduos seus direitos processuais e substantivos (DAUVERGNE, 2008, p. 16, tradução nossa¹⁶).

Dessa forma, em que pese a UE alegue trabalhar com uma política imigratória compreensiva, o que se perpetra, em relação aos imigrantes irregulares, é uma política de combate. Cabe, portanto, uma análise dos atos normativos e das medidas adotadas especificamente em relação a esses imigrantes.

Dentro da proposta de combater a imigração irregular, a UE desenvolveu uma série de Diretivas, Regulamentos e Recomendações direcionados à temática. O já referido artigo 79 do TFUE, além de prever a política comum de imigração, aborda a imprescindibilidade de adoção de medidas em relação aos imigrantes irregulares, abarcando a possibilidade de afastamento e repatriação e reconhecendo a necessidade adoção de acordos de readmissão com países terceiros (UE, 2008).

Dentre as diretivas vigentes, a Diretiva 2002/90/CE, é a mais antiga que aborda questões relativas à entrada, trânsito e residência de irregulares – e, mais especificamente, trata da infração constituída pelo auxílio à imigração clandestina. A temática da imigração irregular relaciona-se, ademais, ao tráfico de seres humanos, motivo pelo qual cabe referir a Diretiva 2011/36/UE, relativa ao combate ao tráfico e proteção das vítimas; e a Diretiva 2004/81/CE - que aborda a possibilidade de residência de duração limitada a nacionais de países terceiros que cooperem na luta contra o tráfico de seres humanos ou contra o auxílio à imigração clandestina (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b).

Na matéria atinente à imigração irregular o grande destaque, porém, é a chamada Diretiva de Retorno (2008/115/CE), cujo objeto é o reconhecimento do

¹⁶ No original: “This identification as transgressor first and migrant second facilitates political and public acceptance of the broad range of crackdown measures currently being implemented, including stripping these individuals of procedural and substantive rights. (DAUVERGNE, 2008, p. 16)”

direito dos Estados-membros da UE de impor o regresso de imigrantes, e que se propõe a estabelecer disposições claras, transparentes e justas para assegurar a proteção de interesses e direitos dos envolvidos. A possibilidade de imposição de retorno, entretanto, transforma o procedimento de regresso em uma medida de afastamento de estrangeiros do território da UE (STAMENOVA, 2019) – em que pese o principal princípio limitador da Diretiva seja o da não-repulsão (*non refoulement*¹⁷), a fim de evitar que o retorno dos imigrantes a seus países gere danos irreparáveis.

A Diretiva estabelece normas a serem aplicadas, a rigor, aos imigrantes irregulares – quais sejam, aqueles que “não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência num Estado-Membro (UE, 2008).” O âmbito de aplicação da diretiva, porém, mostra-se mais abrangente do que o inicialmente proposto, uma vez que, em seu artigo 6º, prevê a possibilidade de emissão de decisão de regresso durante o processo de renovação do título de residência ou da autorização que tenha concedido ao estrangeiro direito de permanência em outro Estado-membro – de forma que pode ser alvo de decisão de afastamento inclusive o nacional de país terceiro que tenha ingressado com procedimento para manutenção de sua condição de regularidade (STAMENOVA, 2019).

O processo de retorno propriamente dito, chamado de regresso, é determinado no artigo 3º da Diretiva, *in verbis*:

«Regresso», o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título **de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo: — ao país de origem, ou — a um país de trânsito**, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras convenções, **ou — a outro país terceiro**, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite (UE, 2008, grifo nosso).

Verifica-se, portanto, um sistema de retorno que inclui duas modalidades: a de partida voluntária; e a que se utiliza de medidas coercitivas, acarretando uma efetiva expulsão do imigrante (LEITE, 2010; STAMENOVA, 2019).

A partida voluntária está prevista no artigo 7º da Diretiva, e garante um prazo de sete a trinta dias para que o imigrante deixe o território da UE, podendo este ser

¹⁷ Segundo a OHCHR, o princípio de *non-refoulement* “prohibits States from transferring or removing individuals from their jurisdiction or effective control when there are substantial grounds for believing that the person would be at risk of irreparable harm upon return, including persecution, torture, illtreatment or other serious human rights violations.” (UNITED NATIONS, p.1, s.d)

prorrogado a critério do Estado-membro conforme o caso concreto. Ressalta-se, porém, que, em situações excepcionais – como de risco de fuga, ou risco para a ordem, segurança pública ou segurança nacional – os Estados-membros podem conceder prazo inferior ao mínimo ou até deixar de conceder prazo para a partida voluntária (UE, 2008). Caso a ordem de partida voluntária não seja cumprida – ou, nas situações excepcionais, nem sequer tenha sido emitida – os Estados-membros podem adotar medidas coercitivas a fim de executar a decisão de regresso (CARVALHO, 2019). O artigo 8º da Diretiva traz essa previsão, ressaltando que as medidas, além de proporcionais e sem exceder o uso razoável da força, devem ser utilizadas apenas como último recurso. Nesses casos, além da ordem de afastamento, a decisão de regresso deve ser acompanhada de uma proibição de entrada – uma vedação de novo ingresso no território europeu –, que também pode ser emitida, a critério dos Estados-membros, nos demais casos, conforme o art. 11º da Diretiva (UE, 2008).

Salienta-se, ainda, sobre o procedimento de retorno previsto no artigo 3º, a possibilidade de afastamento do imigrante não apenas ao seu país de origem ou a um país de trânsito, mas também a um país terceiro em que seja aceito, no qual pode nunca ter residido – o que, como aponta Stamenova, “trata-se de um país de destino e já não de um país de regresso” (STAMENOVA, 2019, p. 45).

O terceiro capítulo da Diretiva de Retorno discorre sobre as garantias processuais a que os imigrantes irregulares têm direito. Prevê, no artigo 12, que quaisquer decisões – sejam de afastamento ou proibição de entrada – devem seguir a forma escrita e conter as razões de fato e direito que as fundamentam; enquanto, no artigo 13, garante a possibilidade de recurso ou reapreciação perante autoridade competente. Os Estados-membros devem, ainda, oferecer assistência jurídica gratuita e serviços linguísticos (UE, 2008). O artigo 14, por sua vez, estipula os princípios que regem a garantia de direitos dos imigrantes irregulares durante o prazo concedido para a sua partida voluntária, quais sejam:

- a) A manutenção da unidade familiar com os membros da família presentes no seu território;
- b) A prestação de cuidados de saúde urgentes e o tratamento básico de doenças;
- c) A concessão de acesso ao sistema de ensino básico aos menores, consoante a duração da sua permanência;
- d) A consideração das necessidades específicas das pessoas vulneráveis.

Esses princípios, porém, conforme determinação do próprio artigo 14, podem ser afastados nas hipóteses de detenção previstas pela Diretiva. A detenção é, sem dúvidas, o ponto mais controverso da Diretiva de Retorno, uma vez que constitui “recurso administrativo, de essência coerciva, a serviço da política migratória, ou seja, fora do sistema de justiça penal e do controle do poder judiciário, o que tem levantado questões sobre seu propósito, justificação e legitimidade (CARVALHO, 2019, p. 258).” Essa medida de privação de liberdade é vista, portanto, como um instrumento que contribui para a criminalização da imigração (GUIA, KOULISH e MITSILEGAS, 2016).

A detenção para efeitos de afastamento, prevista no artigo 15 da Diretiva, só deve ser utilizada quando a aplicação de medidas menos gravosas não for suficiente para garantir o regresso ou afastamento do imigrante em situação de irregularidade (UE, 2008). O procedimento possui, portanto, conforme a norma, caráter excepcional, só podendo ser aplicado quando houver risco de fuga; ou quando o imigrante evitar ou obstruir a preparação do regresso ou afastamento (UE, 2008). Os conceitos abertos utilizados, porém, fazem com que, na prática, seja retirado muito do seu caráter de excepcionalidade. Sobre o ponto, refere Leite:

Tendo em vista que a detenção é permitida nos casos em que houver risco de fuga ou o imigrante ilegal estiver obstruindo ou dificultando o processo de afastamento da União Europeia, **estes conceitos demonstram-se vagos e deixam uma margem de discricionariedade aos Estados-membros para que se utilizem desta ‘brecha’ na Diretiva para prenderem indiscriminadamente imigrantes ilegais** (Leite, 2010, p. 66, grifo nosso).

Nesse sentido, ressalta-se que a própria definição de risco de fuga - presente no artigo 3º da Diretiva – deixa a definição dos critérios objetivos que embasem a crença de que o nacional pode vir a fugir para a legislação nacional dos Estados-membros. Dessa forma, caso não exista definição suficientemente delimitada pelos legisladores, as autoridades nacionais podem possuir margem de aplicação de detenção muito maior do que a inicialmente imaginada quando da elaboração do texto da Diretiva (CARVALHO, 2019).

Ressalta-se, ademais, acerca da detenção, que esta pode ser ordenada tanto por autoridades administrativas quanto judiciais – alteração relevante em relação ao projeto da diretiva, que previa que autoridades administrativas só poderiam decretar uma detenção temporária em casos urgentes (LEITE, 2010). Conforme a redação vigente, nos casos de ordem por autoridade administrativa, os Estados-membros

devem garantir o acesso a controle jurisdicional acerca da legalidade da medida de forma célere – não há, entretanto, um prazo determinado (UE, 2008).

O artigo 15 dispõe, outrossim, que a detenção deve ter a menor duração possível – mantida apenas na pendência do procedimento de afastamento -, sendo que o prazo da medida deve ser fixado por cada Estado-membro, não podendo exceder 6 meses. Há, entretanto, possibilidade de prorrogação desse prazo por mais 12 meses, de forma que a detenção pode chegar a 18 meses - especificamente nos casos em que a operação de afastamento dure mais tempo, por força de “a) Falta de cooperação do nacional de país terceiro em causa; ou b) Atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros (UE, 2008, artigo 15)”. Verifica-se, portanto, que a prorrogação da medida pode se dar por razões alheias ao imigrante, uma vez que a obtenção da documentação necessária excede a esfera do indivíduo, contrariando o princípio da proporcionalidade (LEITE, 2010; CARVALHO, 2019). No ponto, cabe referir, ainda, que, nos ordenamentos jurídicos internos, “onze Estados aplicaram o prazo máximo de detenção de 18 meses e dez prorrogaram o limite máximo de detenção, em comparação à legislação em vigor antes da transposição da Diretiva (CARVALHO, 2019, p. 260).”

A Diretiva de Retorno estabelece, também, algumas condições a serem respeitadas durante a privação da liberdade dos imigrantes irregulares. Primeiramente, a detenção deve ser realizada em centros de detenção especializados – sendo que, se o Estado-membro recorrer à utilização de estabelecimento prisional, os imigrantes devem ser separados dos presos comuns (artigo 16, 1). Os nacionais de países terceiros detidos têm, ademais, direito a contatar familiares, autoridades consulares e representantes legais, bem como órgãos nacionais e internacionais ou ONGs (UE, 2008).

Ponto especialmente controverso acerca da detenção diz respeito à possibilidade de sua aplicação a menores, desacompanhados ou com suas famílias, conforme o artigo 17. Em que pese referido artigo disponha que “o interesse superior da criança constitui uma consideração primordial (UE, 2008)”, traz prerrogativas genéricas, já aplicadas à detenção de modo geral, não garantindo maior proteção a esses imigrantes em particular condição de vulnerabilidade.

Em 2018, a Comissão Europeia apresentou proposta para reformulação da Diretiva de Retorno, com o objetivo de aumentar sua efetividade. A proposta, apesar

de incluir menção aos direitos humanos em vários pontos, apresentava um caráter que reforçava o fenômeno da crimigração, estipulando, inclusive, que:

A presente diretiva **não deve impedir os Estados-Membros de estabelecerem** penalidades proporcionais e dissuasivas e **penalidades criminais, incluindo prisão, em relação às infrações às regras de migração**, desde que tais penalidades sejam compatíveis com os objetivos da presente directiva, não comprometem a aplicação das presente directiva e respeitam plenamente os direitos fundamentais (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

A proposta, ainda, além de buscar a inclusão de um prazo mínimo de três meses de detenção, não assegurava quaisquer novas garantias aos imigrantes irregulares. O Parlamento Europeu, em sua avaliação, considerou que inexistiam indícios de que a aprovação da proposta tornaria as medidas de retorno mais eficazes, mas sim de que “implicaria custos substanciais para os Estados-membros devido ao aumento das detenções” (PARLAMENTO EUROPEU, 2020b, p. 7) e provavelmente resultaria em violações dos direitos dos migrantes. Em 2020, a Comissão Europeia elaborou comunicação versando sobre a necessidade de um novo Pacto de Migração e Asilo, e reafirmou a necessidade de reformulação da Diretiva de Retorno (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). Não foi, porém, alcançado acordo acerca de alterações até o presente momento.

Em razão de sua vinculação à Diretiva de Retorno, cabe referência aos acordos de readmissão celebrados pela UE com os países de origem e trânsito. Isso porque, apesar de inseridos na área de relações com países terceiros, são os que acabam por permitir a efetiva execução do regresso dos imigrantes irregulares (BOSSONG e CARRAPICO, 2016). Esses acordos bilaterais são acompanhados da concessão de vantagens – boa parte das vezes, comerciais; podendo chegar à concessão de direitos para imigrantes do país de origem (SILVA e AMARAL, 2013) e à facilitação na emissão de vistos. Criam-se, então, parcerias entre a UE e países terceiros, a fim de garantir que os últimos colaborem em relação à readmissão de imigrantes ou para que atuem como países de trânsito (OLIVEIRA, 2017).

Esses acordos, entretanto, como afirma Apóstolo (2020), implicam “uma série de medidas para o país terceiro, como o reforço das capacidades relativas à política de migração e asilo, o controle fronteiriço, combate à migração ilegal e ao tráfico de migrantes” (APÓSTOLO, 2020, p. 48), sendo estabelecidos de forma assimétrica, uma vez que a UE, além de conceder incentivos, possui maior poder político do que os

Estados com os quais celebra esses pactos (BOSSONG e CARRAPICO, 2016). O que se verifica, em verdade, é um fenômeno de externalização, que “envolve a transferência parcial do controle migratório para os países de origem e trânsito” (BOSSONG e CARRAPICO, 2016, p. 84). Até 2019, a UE celebrou acordos de readmissão com 18 países, e possui, além destes, cinco acordos informais com Afeganistão, Etiópia, Gana, Níger e Nigéria – que são, inclusive, criticados por não estarem sujeitos ao Controle do Parlamento Europeu (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 2019; PARLAMENTO EUROPEU, 2020b).

Nesse contexto, a política da UE de combate à imigração irregular também se relaciona à gestão do controle das fronteiras externas. Na gestão dessas fronteiras, a UE, além de contar com sistemas de dados interoperacionais digitais – como o Sistema de Informação de Schengen (SIS); o *Eurodac*; e o Sistema de Informações de Vistos (VIS) (FERREIRA, 2010; PARLAMENTO EUROPEU, 2020b) -, recebe apoio adicional de agências especializadas nesta temática, sendo a FRONTEX a principal delas. A FRONTEX - originalmente criada em 2004 com o nome de Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da UE – é uma agência descentralizada que monitora as fronteiras externas do espaço de livre circulação europeu, financiada tanto pelo orçamento da UE quanto pelas contribuições dos países signatários do Acordo de Schengen. Ela surgiu em decorrência do crescimento dos fluxos migratórios nos anos 90 e dos ataques terroristas ocorridos no início do século XXI (Léonard, 2009, *apud* OLIVEIRA, 2017). Em 2016, já em resposta à crise migratória, o Regulamento 2016/1624 alargou e atribuiu novas competências à FRONTEX, que assumiu o nome de Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

A FRONTEX, além do relevante papel na gestão das fronteiras, destaca-se na coordenação de operações de regresso, sejam estas relativas à partida voluntária ou retorno forçado (STAMENOVA, 2019). Em 2017, por exemplo, a FRONTEX auxiliou no retorno de mais de 13 mil imigrantes irregulares (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 2019). A sua atuação também assume relevância na preparação do retorno, através da identificação de imigrantes irregulares e do auxílio na obtenção de documentos de viagem para efetivação do retorno (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

Ressaltam-se, ainda, as operações conjuntas, nas quais agentes da FRONTEX prestam auxílio aos Estados-membros da UE que se encontrem sobrecarregados por fluxos migratórios. No ano de 2019, por exemplo, quatro dessas operações de vigilância das fronteiras marítimas foram coordenadas pela FRONTEX: Themis, Poseidon, Indalo e uma quarta, direcionada a pontos específicos do Mar Negro. Nas operações, nacionais de países terceiros são interceptados ou resgatados, e, posteriormente, direcionados, via de regra, a um dos Estados-membros da UE – seja para que possam ingressar com pedidos de asilo, ou para que lhes seja aplicado o procedimento de retorno (FRONTEX, 2020)

Em 2019, a FRONTEX sofreu novo reforço através do Regulamento 2019/1896, que permite a criação de um corpo permanente de agentes operacionais “dotados de poderes executivos e de equipamento próprio para intervir sempre que necessário ao longo das fronteiras externas da União Europeia (UE, 2019, p. 100)”. Nesse sentido, o investimento na gestão de fronteiras deve subir de 5,6 milhões, entre os anos de 2014 e 2020, para 21,3 milhões de euros no período entre 2021 e 2027 (UE, 2019). A previsão é de que o corpo permanente passe a conter 10 mil agentes – e, por outro lado, serão designados apenas quarenta agentes especializados na defesa de direitos fundamentais, contratados para a fiscalização das medidas adotadas pelos agentes em relação aos nacionais de países terceiros, seja no controle das fronteiras ou nas operações de retorno (UE, 2019).

A comunicação elaborada pela Comissão Europeia em 2020 reafirmou a necessidade de fortalecer a FRONTEX, a fim de que esta possa atuar como “vertente operacional da política da UE em matéria de regresso” (COMISSÃO EUROPEIA, 2020), garantindo a efetiva implementação da Diretiva de Retorno. Verifica-se, portanto, que a UE segue com o intuito de reforçar suas fronteiras externas e o controle sobre os fluxos migratórios, o que, como afirmam Bossong e Carrapico, pode levar a um aumento dos riscos associados à migração, fazendo com que “as rotas de migração e os métodos de entrada transformem-se de maneira a tornar o processo mais perigoso” (BOSSONG e CARRAPICO, 2016, p. 83, tradução nossa¹⁸).

¹⁸ No original: “(...) they may cause migration routes and modes of entry to shift in ways that make the process more dangerous (BOSSONG e CARRAPICO, 2016, p. 83)”.

Nesse sentido, ressalta-se, ademais, que, apesar de afirmar a adoção de práticas que respeitem os direitos humanos como um de seus objetivos (FRONTEX, 2011), a FRONTEX já foi alvo de críticas por razões humanitárias (OLIVEIRA, 2017). Em 2011, a Agência havia sido alvo de reprovação em razão de sua atuação junto a centros de detenção de imigrantes na Grécia, conhecidos por sistemáticas violações a direitos humanos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011); e, mais recentemente, pela própria forma como atua em suas operações marítimas. Nesse sentido, a própria agência apontou, em relatório referente às atividades de 2019, que “um total de onze Relatórios de Incidentes Graves envolvendo supostas violações de direitos fundamentais foi apresentado à FRONTEX, das quais uma se deu nas operações marítimas (FRONTEX, 2020, p. 14, tradução nossa¹⁹)”, marcando um aumento das reclamações, que haviam sido apenas quatro no ano anterior (FRONTEX, 2020).

O presente capítulo dedicou-se a analisar o combate à imigração irregular na UE. A fim de contextualizar o estudo, realizou-se breve revisão do histórico da UE enquanto bloco de integração, para, na sequência, adentrar as políticas migratórias da UE de forma geral. Depreendeu-se, então, que a Política Comum de Migração e Asilo da UE ainda está em processo de desenvolvimento, mas que as políticas de imigração propriamente ditas dividem-se em quatro áreas: imigração legal, integração, relações com países terceiros e imigração irregular (UE, 2009).

De modo a atingir o objetivo deste trabalho, qual seja, determinar se a aplicação das políticas adotadas em relação aos imigrantes irregulares na UE caracterizam violações a direitos humanos, realizou-se aprofundamento na área atinente aos imigrantes irregulares, a partir de análise da atuação da UE e das normas direcionadas a esses imigrantes – e, mais especificamente, da Diretiva de Retorno. Essa Diretiva prevê o direito dos Estados-membros de impor o regresso de imigrantes irregulares, e, ainda, a possibilidade de detenção destes (UE, 2008).

Nas considerações iniciais constantes na diretiva, determina-se que os imigrantes irregulares submetidos à detenção “deverão ser tratados de forma humana e digna, no respeito pelos seus direitos fundamentais e nos termos do direito internacional e do direito nacional (Item 17)”. A análise crítica das disposições da

¹⁹ No original: “(...) a total of eleven Serious Incident Reports (SIR) involving alleged violations of fundamental rights were submitted to Frontex, out of which one took place in Frontex sea operations. (FRONTEX, 2020, p. 14)”.

Diretiva de Retorno, entretanto, mostra que, em que pese a Diretiva busque expressar uma preocupação com os direitos dos estrangeiros, há dúvidas sobre sua efetiva conformidade com os direitos humanos (STAMENOVA, 2019).

Verificou-se, portanto, que a atuação da UE em matéria de normas relativas à imigração irregular direciona-se, principalmente, a garantir a sua segurança interna, utilizando-se da externalização de responsabilidades e de medidas como a detenção, que contribuem ao fenômeno da crimigração (FERREIRA, 2010), evidenciando uma prevalência da proteção do espaço de liberdade, segurança e justiça em detrimento dos direitos dos imigrantes.

Após análise, no capítulo anterior, dos direitos humanos garantidos aos migrantes, e encerrado, neste capítulo, o estudo das políticas migratórias relativas aos imigrantes irregulares adotadas pela UE, resta ao capítulo seguinte interseccionar, de maneira mais explícita, estas temáticas. Isto se fará a partir de uma análise da realidade experienciada pela UE desde a crise migratória de 2015, bem como do estudo de casos julgados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH).

4 CONFRONTO ENTRE POLÍTICAS E REALIDADE

Em 2015, a UE se deparou com um crescente número de imigrantes chegando às suas fronteiras – atingindo a marca de cerca de 1 milhão de imigrantes ao longo do ano (FRONTEX, 2015). Esse fenômeno acabou por ser denominado de crise migratória, e representou um enorme desafio à UE, porquanto explicitou falhas do sistema de gestão de fronteiras e, inclusive, do sistema de acolhimento, de asilo e de partilha de responsabilidades entre seus Estados-membros (PFLUCK, 2020). A UE viu-se, então, forçada a repensar suas políticas relativas à gestão dos fluxos de imigrantes, e, à época, reconheceu a complexidade do fenômeno migratório, a importância da atuação da União no sentido de compreender e gerir as causas da migração a nível global e a necessidade de um gerenciamento de fronteiras humanitário (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Verifica-se, porém, que o discurso, de viés humanitário e abrangente, foi direcionado especificamente aos requerentes de asilo e a imigrantes em situação legal (como trabalhadores e estudantes). Em relação à imigração irregular, entretanto, houve a manutenção de uma política combativa, pautada no reforço do controle de fronteiras e na criminalização da imigração (CARVALHO, 2019). Essa abordagem acaba por permitir a perpetuação de violações de direitos humanos, porquanto invisibiliza e marginaliza os imigrantes irregulares, dificultando-lhes o acesso a direitos e garantias básicas (DAUVERGNE, 2008).

A fim de elucidar esse confronto entre as políticas adotadas pela UE e a realidade, serão analisados, após exposição da situação enfrentada desde a crise migratória de 2015, casos julgados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH)²⁰. Dentre os casos pertinentes à temática, serão aqui analisados: Aden Ahmed v. Malta; Khlaifia e outros v. Itália; e Sh.D. e outros v. Grécia, Áustria, Croácia, Hungria, Macedônia do Norte, Sérvia e Eslovênia.

Nesse capítulo, portanto, demonstrar-se-á a convergência entre a temática de direitos humanos e a de políticas imigratórias relativas aos imigrantes irregulares, a fim de elucidar as violações a direitos humanos perpetradas pela UE na gestão da

²⁰ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos é um órgão judicial criado pela Convenção Europeia de Direitos Humanos que opera o desde 1998 na análise do cumprimento das obrigações dos Estados signatários da convenção.

imigração irregular e, mais especificamente, na aplicação das medidas previstas na Diretiva de Retorno.

4.1 UNIÃO EUROPEIA E O ENFRENTAMENTO DA CRISE MIGRATÓRIA DE 2015

O ano de 2015 foi marcado por uma chegada de imigrantes à UE que superou quaisquer precedentes. Os Estados-membros reportaram mais de 1 820 000 detecções de cruzamentos irregulares nas fronteiras externas da UE, o que, segundo estimativas da FRONTEX, que assume a possibilidade de duplicidade de detecção na travessia em alguns trechos, equivale a cerca de 1 milhão de imigrantes irregulares chegando à Europa (FRONTEX, 2015). Em relação aos anos anteriores, o número registrado em 2015 caracterizou um aumento considerável: entre 2009 e 2014, o número de passagens ilegais de fronteiras havia crescido, segundo dados da FRONTEX, de 104 599 para 283 532 – mas ainda não se comparava à quantidade de 340 mil imigrantes que chegaram à UE apenas entre Janeiro e Julho de 2015 (BOSSONG e CARRAPICO, 2016).

Motivo determinante para esse crescimento foi a instabilidade política vivenciada no Oriente Médio e no norte do continente africano após a Primavera Árabe, período que resultou na queda de diversos regimes políticos de países dessas regiões - dentre os quais destacam-se Síria, Afeganistão, Eritreia, Iraque, Líbia, Somália e Sudão (OLIVEIRA, 2017). Segundo dados da FRONTEX, apenas em relação a imigrantes irregulares, 600 767 dos registrados em 2015 afirmaram ser provenientes da Síria e 267 485, do Afeganistão (FRONTEX, 2015).

Foram três as rotas principais utilizadas pelos que tentavam chegar à UE: a do Mediterrâneo Central, a do Mediterrâneo Oriental e a dos Balcãs Orientais (BOSSONG e CARRAPICO, 2016). No ano de 2015, a maior quantidade de passagens ilegais foi detectada na rota do Mediterrâneo Oriental, principalmente entre a Turquia e as ilhas gregas, chegando à marca de 885 386; enquanto a menor deu-se no Mediterrâneo Central, com destino à Itália, embora ainda caracterizando crescimento em relação aos anos anteriores, com cerca de 154 mil cruzamentos de fronteira registrados (FRONTEX, 2015). A utilização dessas rotas fez com que certos Estados-membros da UE, mais expostos às fronteiras externas, como a Grécia e a

Itália, sofressem uma pressão maior em razão da crise migratória (OLIVEIRA, 2017; FRONTEX, 2015). A Hungria, em razão de sua fronteira com a Sérvia, também era considerada exposta (PFLUCK, 2020). A UE viu-se, então, obrigada a desenvolver com urgência um sistema de realocação que permitisse a distribuição e partilha das obrigações relativas aos imigrantes entre os Estados-membros (UE, 2015) – medidas estas que são adotadas até hoje, baseadas no princípio da solidariedade.

No ano de 2015, o número de pedidos de asilo na UE ultrapassou 1 260 000 (OLIVEIRA, 2017). Caracterizou-se assim, também, a necessidade de desenvolvimento e aprimoramento do SECA (UE, 2017). Ressalta-se, porém, que, em que pese a motivação para os expressivos fluxos migratórios em direção à Europa estivesse relacionada a conflitos e violação de direitos - o que indica que boa parte desses imigrantes deveria ter sido abarcada pelas previsões relativas aos refugiados – foi verificada uma resistência por parte da UE em reconhecer essas reivindicações de asilo (BOSSONG e CARRAPICO, 2016). Nesse sentido, a própria Comissão Europeia afirmou, em 2018, que quantidade considerável dos pedidos de asilo formulados durante a crise migratória vieram a ser rejeitados nos anos seguintes (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Em razão do elevado número de imigrantes que chegaram à Europa pelo Mediterrâneo em 2015, houve, ademais, um aumento das mortes ocorridas nessa travessia. Sobre o ponto, discorrem Bossong e Carrapico:

Dependendo do ponto de partida, a jornada dos migrantes pode levar de 1 a 4 dias, que passam, normalmente, em embarcações impróprias para navegação extremamente lotadas, com pouca comida, água e higiene. Os migrantes não só enfrentam dificuldades para sobreviver às difíceis condições marítimas, como também enfrentam diferentes formas de abuso de traficantes, o que torna a jornada ainda mais perigosa (BOSSONG e CARRAPICO, 2016, p. 5, tradução nossa²¹).

Estimativas da Organização Internacional de Migração indicaram que mais de 3 770 pessoas morreram ou desapareceram no mediterrâneo na tentativa de chegar à Europa no ano de 2015, mas a própria FRONTEX reconhece que o número de

²¹ No original: “Depending on the point of departure, migrants’ journeys can take between 1 to 4 days, which are usually spent in extremely crowded unseaworthy vessels with little food, water, and hygiene. Migrants not only have to survive difficult maritime conditions, but they also face different forms of abuse from smugglers, rendering their journeys even more dangerous (BOSSONG e CARRAPICO, 2016, p. 5)”.

fatalidades pode ter sido maior, em razão da dificuldade de obtenção de estimativas fidedignas (FRONTEX, 2015). Por essa razão, à época, o salvamento de vidas nos mares foi definido pela UE como mais uma de suas prioridades, o que deu início a ação imediata através de operações conjuntas com a FRONTEX – que foi fortalecida em decorrência da crise (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Como já referido no capítulo anterior deste trabalho, essas operações conjuntas assumem destaque até o momento, realizando intercepções e resgates nos mares (FRONTEX, 2020).

Deu-se, também em razão da crise migratória, a celebração do polêmico acordo entre a UE e a Turquia, que se deu em 2016. A Turquia foi, em 2015, o país que recebeu o maior número de refugiados (PFLUCK, 2020), razão pela qual possuía interesse comum ao da UE na gestão das massas migratórias da região. A Declaração UE-Turquia determinou que os imigrantes irregulares oriundos da Turquia que chegassem a Grécia seriam devolvidos à primeira – e, a cada indivíduo sírio devidamente retornado, outro, da mesma nacionalidade, seria assumido pela UE (CONSELHO EUROPEU, 2016). Esse acordo foi alvo de diversas críticas: primeiramente, porque a Turquia não é considerada país seguro para imigrantes e refugiados, que vivem sob o princípio da proteção temporária; e, depois, em razão de violação do princípio da não-repulsão e do não cumprimento da proibição de expulsões coletivas (OLIVEIRA, 2017). A UE, entretanto, considera a Declaração vantajosa, referindo que, em 2019, o número de imigrantes irregulares chegando à Grécia foi de cerca de 60 mil, bastante reduzido em relação ao ano de 2015, antes de sua celebração (UE, 2019).

De todas as questões levantadas pela crise migratória de 2015, entretanto, a mais pertinente a este trabalho é a que diz respeito às medidas adotadas em relação aos imigrantes irregulares. A Comissão Europeia, reunida em 13 de maio de 2015 em Bruxelas, determinou a redução dos incentivos à imigração irregular como um dos pilares para melhorar o manejo dos fluxos migratórios (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Na oportunidade, ressaltou-se a importância de lidar de forma abrangente com as causas motivadoras da mobilidade internacional que impulsionam a imigração irregular – ressaltando, inclusive, a importância da cooperação com a Turquia (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Reiterou-se, ademais, a necessidade de fortalecer a aplicação dos procedimentos de retorno, sob a alegação de que um dos

incentivos à imigração irregular seria o conhecimento por parte dos imigrantes sobre as falhas no sistema de regresso europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

A Comissão ressaltou, ainda, à época, importância da readmissão de imigrantes pelos países de origem, procedimento indispensável à efetiva aplicação das medidas de regresso voluntário e de expulsão, referindo que a UE deveria utilizar de sua influência e dos incentivos de que dispusesse para assegurar a colaboração desses Estados (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Em paralelo, reafirmou a necessidade de aplicação da Diretiva de Retorno por parte dos próprios Estados-membros da UE, e propôs que a FRONTEX assumisse maior espaço de atuação nos procedimentos de retorno (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Ao final do ano de 2015, o relatório da FRONTEX informou que, no contexto de suas operações, houve um aumento de 64% no número de retornos, chegando ao número de 3 565 imigrantes deixando a UE (FRONTEX, 2015).

Nos anos imediatamente posteriores à crise migratória, a UE seguiu aplicando sua política de retorno dos imigrantes irregulares. Dados da Comissão Europeia indicam que o número de decisões de retorno em 2017 havia aumentado em 4% em relação ao ano de 2016. Esse aumento, segundo a comunicação da Comissão, atribuiu-se ao fato de que muitos pedidos de asilo, inclusive diversos que tinham sido abertos durante a crise migratória, estavam chegando ao fim e recebendo decisões negativas (EUROPEAN COMMISSION, 2018). Cabe ressaltar, porém, que o crescimento das decisões de retorno não foi acompanhado de uma elevação no número de procedimentos de regresso efetivamente implementados – tendo este, inclusive, reduzido em quase 20% do ano de 2016 para o de 2017, resultando em uma taxa de apenas 36,6% de retornos bem sucedidos (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 2019). Em 2020, a Comissão Europeia reiterou a ineficácia do sistema de regresso europeu, indicando que “apenas cerca de um terço das pessoas que receberam ordem de regresso dos Estados-membros deixa realmente o território (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 8)”.

A situação visualizada nos últimos anos, porém, já é bem diferente da que se enfrentou em 2015. A Comissão Europeia aponta que, em 2018, foram detectadas 150 mil passagens irregulares nas fronteiras externas da UE – uma redução de 25% em relação a 2017, e de mais de 90% em relação ao período da crise migratória, em 2015 (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Em 2019, este número foi ainda menor,

totalizando cerca de 142 mil (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). Ressalta-se, entretanto, que, segundo a Comissão Europeia, as questões mais complexas expostas pela crise migratória, sem solução à época – dentre as quais inclui-se a baixa efetividade de procedimentos de regresso -, permanecem, de forma geral, inalteradas. Por esse motivo, reiterou-se a necessidade de desenvolvimento um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo que garanta a solidariedade e a cooperação; amplie a efetiva implementação de medidas de retorno; e reforce as fronteiras externas (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Em setembro de 2020, a Comissão elaborou comunicação versando sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. O documento, que refere a necessidade de uma abordagem humana e humanitária, elencou os pontos centrais a serem abordados por este novo pacto, quais sejam:

- gestão robusta e justa das fronteiras externas, incluindo controlos de identidade, de saúde e de segurança;
- regras de asilo equitativas e eficazes, que racionalizem os procedimentos em matéria de asilo e de regresso;
- um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise;
- previsão, preparação e resposta mais fortes a situações de crise;
- **uma política de regresso eficaz e uma abordagem coordenada a nível da UE em matéria de regresso;**
- governação abrangente a nível da UE para uma melhor gestão e execução das políticas de asilo e migração;
- parcerias mutuamente benéficas com os principais países terceiros de origem e de trânsito;
- desenvolvimento de vias legais sustentáveis para as pessoas que necessitam de proteção e para atrair talentos para a UE; e
- apoio a políticas de integração eficazes. (COMISSÃO EUROPEIA, 2020, p. 2, grifo nosso).

Depreende-se, então, que a abordagem europeia em relação aos imigrantes irregulares, mesmo no novo pacto, busca fomentar os procedimentos de retorno, sem pensar em alternativas ou abordar a tutela e garantia de direitos desses imigrantes. Nesse sentido, as disposições em matéria de regresso centram-se na reafirmação da necessidade de adoção da proposta de 2018 que reformulava a Diretiva de Retorno - que, como já referido, abriria espaço para previsões ainda mais gravosas, especialmente em relação à detenção, por sustentar que a privação de liberdade dos imigrantes irregulares deveria possuir período mínimo, e que sua aplicação com base em fundamentos como defesa da ordem pública e da segurança nacional deve ser possível (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Verifica-se, portanto, grande indicativo de que, mesmo após o colapso da agenda migratória Europeia e de anos de aplicação de medidas de regresso ineficazes, a UE segue pautando sua política relativa aos imigrantes irregulares em noções combativas e criminalizadoras. Esse tipo de abordagem, que marginaliza ainda mais os imigrantes que já se encontram em situação de vulnerabilidade, acaba, na prática, por permitir a violação de direitos humanos. Essas violações sistemáticas perpetradas pelos Estados-membros da UE, especialmente na aplicação de medidas previstas pela Diretiva de Retorno – em relação aos procedimentos de regresso e de detenção - são, inclusive, alvo de julgados do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) em diversas ocasiões (GUIA, KOULISH e MITSILEGAS, 2016, p. 29). A próxima parte deste capítulo será, então, centrada no estudo de alguns desses casos.

4.2 ESTUDO DE CASOS DO TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS

Após contextualização da situação delimitada pela crise migratória de 2015, que marcou um colapso no sistema europeu, mostra-se pertinente, com o objetivo de analisar a aplicação prática das políticas migratórias adotadas pela UE em relação aos imigrantes irregulares, a análise de casos julgados pelo TEDH relacionados à temática.

Cabe ressaltar que o TEDH, fundado em 1959, não é órgão da UE. A sua criação foi determinada pela Convenção Europeia de Direitos do Homem, a fim de assegurar o respeito aos compromissos elencados no documento (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 1950). O Tribunal, então, em suas atividades, examina reclamações relativas a violações de direitos humanos, proferindo julgamentos vinculativos. Salienta-se, no ponto, que, apesar de todos os Estados-membros da UE estarem sujeitos ao Tribunal, a situação da União é diversa – uma vez que a discussão acerca da adesão da UE à Convenção Europeia de Direitos do Homem segue em andamento, tendo, inclusive, o Tribunal de Justiça da União Europeia emitindo parecer negativo, em 2014, em relação ao Acordo de Adesão formulado à época. (PARLAMENTO EUROPEU, 2020c).

Depreende-se, então, que o TEDH não é competente para julgar diretamente a UE – não sendo possível, portanto, a responsabilização direta da União perante a referida Corte. Apesar disso, a análise de casos julgados pelo TEDH serve para

elucidar como tem se dado a aplicação prática das medidas de retorno e de detenção pelos Estados-membros da UE – que se submetem aos julgamentos do TEDH -, a partir das regras determinadas pelas políticas migratórias estabelecidas pela União.

Serão abordados, no presente trabalho, três julgamentos do TEDH, pertinentes à temática da imigração irregular: Aden Ahmed v. Malta; Khlaifia e outros v. Itália; e Sh.D. e outros v. Grécia, Áustria, Croácia, Hungria, Macedônia do Norte, Sérvia e Eslovênia. Nos referidos casos, o Tribunal analisa as violações de direitos humanos de imigrantes irregulares decorrentes da aplicação, pelos Estados-membros, dos procedimentos de regresso e de detenção – que são previstos nas legislações nacionais em razão da transposição da Diretiva de Retorno e das políticas migratórias determinadas pela UE.

4.2.1 CASO ADEN AHMED V. MALTA

O caso Aden Ahmed²², que teve decisão final publicada em 9 de dezembro de 2013, diz respeito a uma nacional da Somália, Aslya Aden Ahmed, detida em Malta após ingressar irregularmente no país em busca de asilo em 2009. Da legislação relacionada ao caso, o TEDH destacou a Parte IV da Legislação Subsidiária 217.12 de Malta, transposição da Diretiva de Retorno, que diz respeito aos padrões comuns e procedimentos para retorno de nacionais de países terceiros em situação irregular. Referida legislação nacional prevê, então, o implemento de medida de regresso e a possibilidade de detenção de imigrantes irregulares durante tal processo. O julgamento do TEDH acabou por reconhecer a violação aos artigos 3º e 5º, parágrafos primeiro e quarto, ambos da Convenção Europeia de Direitos do Homem.

Do relatório do caso, depreende-se que Aden Ahmed chegou irregularmente à Malta em 5 de fevereiro de 2009, vindo da Eritrea, e, após realização de registro pelas autoridades e emissão de ordem para sua remoção, foi detida para aguardar a implementação de seu retorno. Em março a requerente completou um pedido formal de asilo, que foi negado em maio. Alguns dias depois, Ahmed escapou do centro de detenção e viajou até os Países Baixos – onde imediatamente buscou as autoridades para ingressar com novo pedido de asilo, com intenção de seguir até a Suécia, país

²² CASE OF ADEN AHMED v. MALTA (Application no. [55352/12](#)).

no qual sua família viria a ser reassentada em março de 2011. Ahmed foi, entretanto, retornada à Malta pelas autoridades holandesas em fevereiro de 2011. Em razão de sua fuga, foi sentenciada à pena de seis meses de prisão em Malta e, durante o cumprimento de sua sentença, a requerente – grávida, com 24 anos e grávida de 2 meses - apresentou problemas de saúde e acabou por ser encaminhada à Unidade de Refugiados do Hospital Mount Carmel, onde sofreu um aborto em março de 2011. Cumprida a pena, foi transferida, em 17 de junho de 2011, para o centro de detenção em Lyster Barracks. Ahmed foi liberada apenas em agosto de 2012, pois já havia permanecido o período máximo de 18 meses detida desde sua chegada à Malta.

O TEDH, ao julgar o caso, entendeu que, especificamente em relação ao período de detenção em Lyster Barracks, houve violação do artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos do Homem - que, correspondendo ao artigo 5º da DUDH, determina a vedação a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. No julgamento, a Corte apontou diversas questões problemáticas do centro de detenção, dentre as quais ressaltam-se: a superlotação, a ausência de aquecimento nos meses de inverno, a dieta precária, a predominância de guardas do sexo masculino em um bloco destinado à detenção de mulheres, o restrito acesso ao ar livre, e a falta de contato com o mundo exterior e de acesso à informação. No ponto, o Tribunal ressaltou que “a requerente estava em posição vulnerável, não apenas por ser uma imigrante irregular e por seu passado e circunstâncias emocionais pessoais [...], mas também por sua frágil saúde (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2013, tradução nossa²³)”, de forma que as condições de detenção às quais foi submetida, durante 14 meses e meio em Lyster Barracks, feriram sua dignidade.

Foi, ainda, julgada a violação do artigo 5º, parágrafos primeiro e quarto, da Convenção Europeia de Direitos do Homem. Em relação ao parágrafo primeiro, que determina que ninguém será privado de sua liberdade, salvo nos casos determinados nos incisos - sendo que, à requerente, aplicou-se o inciso f, que permite “prisão ou detenção legal de uma pessoa para lhe impedir a entrada ilegal no território ou contra a qual está em curso um processo de expulsão ou de extradição” -, Ahmed alegou que, durante o período de 14 meses e meio em que esteve privada de sua liberdade

²³ No original: “(...) the applicant was in a vulnerable position, not only because of the fact that she was an irregular immigrant and because of her specific past and her personal emotional circumstances (see also M.S.S., cited above, § 232), but also because of her fragile health.”

no centro de detenção, não recebeu quaisquer informações acerca dos procedimentos para implementação de retorno. A veracidade dessa alegação foi confirmada no julgamento pela Corte, que acabou por reconhecer a violação e a consequente arbitrariedade na privação de liberdade de Ahmed. Nesse sentido, o próprio TEDH ressaltou ser de “conhecimento comum que nenhuma deportação para a Somália ou Somalilândia jamais foi efetuada (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2013, tradução nossa²⁴)” - não sendo possível, portanto, que o governo invocasse o curso de processo de deportação como fundamento para sua detenção.

A violação do parágrafo quarto do artigo 5º, que versa sobre o direito de prestação jurisdicional para verificação da legalidade da detenção, também foi reconhecida. Isso porque restou comprovado que, no período em que estava detida, Ahmed buscou revisão da decisão que rejeitou seu pedido de proteção internacional, bem como da que determinou sua detenção. Na primeira tentativa, em 2011, entretanto, sequer recebeu das autoridades de Malta documentação relativa a seu caso. Já na segunda tentativa, em fevereiro de 2012, encaminhou aplicação postulando o fim de sua detenção, mas, mesmo após transcorridos seis meses, não houve julgamento, tendo sido o pedido descontinuado em decorrência de sua liberação em agosto de 2012. A Corte, ao reconhecer a violação às garantias de Ahmed, ressaltou que era grande o número de casos em que imigrantes irregulares eram liberados de sua detenção em Malta antes de receber decisão acerca de seus pedidos, não sendo estes, portanto, julgados em prazo razoável.

Analisando o caso, cabe referência a algumas questões importantes. Verifica-se, em primeiro lugar, que, em que pese Ahmed tenha adentrado o território da UE de maneira irregular, era nítida sua intenção de ingressar com pedido de asilo para garantir que, a longo prazo, seria reunida à sua família na Suécia. As autoridades de Malta, entretanto, não se mostraram preocupadas com eventual qualidade de refugiada de Ahmed - o que reitera que, na aplicação das políticas migratórias europeias, a busca do indivíduo por proteção internacional e, conseqüentemente, por maneiras regulares de se manter em determinado Estado-membro da UE, não são suficientes para impedirem sua detenção.

²⁴ No original: “(...) it is common knowledge that no deportations to Somalia or Somaliland have ever been effected (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2013, p. 4)”.

Questão pertinente relacionada a primeira é, ainda, a de que, apesar da ilegalidade da detenção de Ahmed ter sido baseada na ausência de procedimento de retorno, a verdade é que o regresso à Eritrea ou Somália não era do interesse da requerente, que temia pela sua vida - de forma que a própria implementação de retorno poderia ocasionar danos irreparáveis e maiores violações a seus direitos. Ahmed, então, enquanto rotulada como imigrante irregular, encontrava-se em verdadeiro limbo, pois não poderia lhe ser aplicado o retorno, mas ela tampouco era qualificável para permanecer regularmente no território da UE - o que, na prática, acabou por prolongar sua detenção.

Depreende-se, então, que Ahmed foi submetida a uma série de privações de liberdade que foram motivadas, predominantemente, por sua mera irregularidade, sem maiores fundamentos para sua aplicação. O único período em que sua liberdade foi privada em razão de sentença condenatória foi entre fevereiro e junho de 2011 – sendo que referida condenação se deu justamente como consequência à fuga de centro de detenção. Observa-se, então, a partir do caso, que a utilização das medidas de detenção previstas nas políticas migratórias da UE se dá de forma indiscriminada e excessiva - o que, por si só, vai de encontro ao direito fundamental à liberdade; e contribui à criminalização da imigração irregular.

4.2.2 CASO KHLAIFIA E OUTROS V. ITÁLIA

O caso Khlaifia e outros²⁵, cuja decisão final foi publicada em 15 de dezembro de 2016 pelo TEDH, diz respeito às violações de direitos humanos de três nacionais da Tunísia - Saber Ben Mohamed Ben Ali Khlaifia, Fakhreddine Ben Brahim Ben Mustapha Tabal e Mohamed Ben Habib Ben Jaber Sfar – em razão do procedimento de retorno e das condições de detenção às quais foram submetidos após ingressarem irregularmente na Itália em setembro de 2011. A Corte ressaltou como sendo matéria de direito relativa ao caso a legislação italiana atinente à remoção de imigrantes ilegais - que, seguindo os procedimentos de regresso comuns estabelecidos pela Diretiva de Retorno, prevê a possibilidade de detenção de imigrantes irregulares nos chamados Centros de Identificação e Remoção quando não for possível executar sua medida de

²⁵ CASE OF KHLAIFIA AND OTHERS v. ITALY (Application no. 16483/12).

retorno de forma imediata. No julgamento, o TEDH entendeu que houve violação dos direitos previstos nos parágrafos primeiro, segundo e quarto do artigo 5º da Convenção Europeia de Direitos do Homem.

O art. 5º da Convenção, como já referido, diz respeito à proteção contra interferências e privações de liberdade – sendo o direito à liberdade também previsto na DUDH, em seu art. 3º. O parágrafo primeiro do art. 5º elenca as situações em que um indivíduo pode ser privado de sua liberdade, sendo o inciso f relativo à detenção de imigrantes irregulares durante o decorrer de procedimento de retorno; enquanto o parágrafo segundo diz respeito ao direito de informação – em curto prazo e idioma compreensível – acerca das motivações de sua prisão; e o quarto aborda o direito de prestação jurisdicional para verificação da legalidade da detenção.

No caso concreto, o TEDH considerou que houve violação de todos esses direitos. Isso porque, em que pese Khlaifia, Tabal e Sfar tenham ingressado irregularmente na Itália, não foi instaurado procedimento de deportação ou extradição, tampouco foi proferida qualquer decisão judicial ou administrativa acerca de sua detenção – de forma que, segundo a Corte, não houve embasamento legal para privação da liberdade dos imigrantes. Além disso, a única informação prestada aos requerentes foi em relação às condições que deveriam preencher para ingresso na Itália e a possíveis medidas de retorno, sendo, portanto, insuficiente e incompleta no que tange à motivação da detenção. Dessa forma, diante da ausência de decisão ou informação que justificasse a privação de sua liberdade, os imigrantes encontraram-se impossibilitados de contestar a legalidade da detenção.

Constata-se, portanto, que o caráter de excepcionalidade da medida de detenção previsto na Diretiva de Retorno acabou por ser, no caso, ignorado pelos Estados-membros. Bastou, então, a verificação da condição de irregularidade dos imigrantes para que procedessem à sua detenção, sem que fosse sequer proferida decisão acerca de seu caso específico – marcando, mais uma vez, a adoção de políticas combativas e criminalizadoras que desconsideram as condições particulares dos imigrantes enquanto indivíduos.

Sobre o referido caso, cabe salientar, ademais, que, em primeiro julgamento realizado por uma das Câmaras do TEDH, decidiu-se pela caracterização de violações ao artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos do Homem, que diz respeito à vedação de tortura e de penas e tratamentos desumanos ou degradantes –

correspondendo ao art. 5º da DUDH; e do artigo 4º do Protocolo número 4 da Convenção, que se relaciona ao princípio de *non-refoulement*, vedando as expulsões coletivas de estrangeiros. A Corte, porém, ao rever o caso após recurso do governo italiano, entendeu pela ausência de violações desses direitos.

Especial atenção se dá à modificação da decisão em relação às condições de detenção e ao tratamento a que foram submetidos os imigrantes. A Câmara, em primeiro julgamento, ressaltou que a detenção dos imigrantes no Centro de Socorro e Primeiro Acolhimento de Contrada Imbriacola, em que pese breve - entre os dias 17 e 20 de setembro -, caracterizava tratamento desumano e degradante, violando o artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos do Homem, tido, pela própria corte, como uma das garantias mais fundamentais nas sociedades democráticas. No ponto, a Câmara tomara como base um relatório da Comissão Especial do Senado Italiano, que indicava a superlotação do centro - com imigrantes dormindo nos corredores; e a falta de higiene – pois os detidos só tinham acesso à água através de canos que exigiam ativação central para garantir seu funcionamento e, por vezes, ficavam entupidos, o que fazia com que líquidos inundassem os quartos.

Verifica-se, da descrição da situação em que se encontravam os aplicantes durante sua detenção, que, em que pese tenha sido alterada a decisão do TEDH, as condições a que foram submetidos os imigrantes irregulares estavam longe do ideal. Questiona-se, portanto, se as considerações iniciais da Diretiva de Retorno - que preveem tratamento digno aos imigrantes irregulares sujeitos à detenção – são, de fato, levadas em conta pelas autoridades dos Estados-membros quando da aplicação da medida de privação de liberdade.

4.2.3 CASO SH.D. E OUTROS V. GRÉCIA, ÁUSTRIA, CROÁCIA, HUNGRIA, MACEDÔNIA DO NORTE, SÉRVIA E ESLOVÊNIA

O caso Sh.d e outros²⁶, julgado em 13 de junho de 2019, diz respeito às violações de direitos humanos de cinco imigrantes, menores de idade desacompanhados provenientes do Afeganistão, em razão da motivação e condições

²⁶ AFFAIRE SH.D. ET AUTRES c. GRÈCE, AUTRICHE, CROATIE, HONGRIE, MACÉDOINE DU NORD, SERBIE ET SLOVÉNIE (Requête n o 14165/16).

de sua detenção. O TEDH considerou inadmissíveis as reclamações contra Áustria, Croácia, Hungria, Macedônia do Norte, Sérvia e Eslovênia; mas reconheceu violação dos direitos dispostos nos artigos 3º e 5º, parágrafo primeiro, da Convenção Europeia de Direitos do Homem por parte da Grécia. Dentre o direito atinente ao caso colacionado pelo TEDH, ressalta-se a Lei nº 3907/2011, legislação nacional que transpõe a Diretiva de Retorno para o ordenamento grego, dispondo, em seu art. 32, acerca da detenção de menores desacompanhados para implemento do procedimento de regresso.

Os requerentes, cinco imigrantes de idade entre 14 e 17 anos (iniciais Sh. D; A. A; S. M.; M. M; e A. B. M.), ingressaram ilegalmente na Grécia, alegando ter deixado o Afeganistão temendo por suas vidas, uma vez que faziam parte de minoria religiosa que sofria ataques do Talibã. Em fevereiro de 2016 os menores receberam ordem de regresso, e, durante o período concedido para sua partida voluntária, alguns deles tentaram, sem sucesso, cruzar a fronteira da Norte Macedônia para se dirigir à Alemanha, onde tinham familiares. Na sequência, encaminhados à detenção, três deles passaram períodos em diferentes estações policiais sob “custódia protetiva”; e quatro deles foram acomodados no campo em Idomeni, gerido pela Médicos Sem Fronteiras, onde ficaram por um mês.

No julgamento do caso, a corte reconheceu a violação do art. 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Nesse sentido, afirmou que os menores haviam sido submetidos a tratamento degradante e desumano no período de detenção nas estações policiais, bem como durante sua estadia no campo Idomeni.

Em relação às estações policiais, a decisão apontou que os menores eram confinados o dia inteiro em celas, com pouco ou nenhum contato com o mundo exterior ou acesso ao ar livre. Ressaltou-se que M.M não tinha acesso à água corrente ou ao banheiro; enquanto A.A chegou a cometer tentativa de suicídio, sendo mantido em detenção mesmo após avaliação da psiquiatra constatando o agravamento de seu quadro depressivo. As condições, por si só, já se mostravam distantes do ideal, mas, assumiram particular gravidade em razão da vulnerabilidade dos imigrantes.

Já no que diz respeito ao campo Idomeni, o TEDH ressaltou que, em que pese os menores não estivessem no local como medida de detenção, mas sim por vontade própria, a Grécia - como signatária não apenas da Convenção de Direitos do Homem, mas também da Convenção de Direitos da Criança - possuía dever de protegê-los e

garantir seus direitos em razão da vulnerabilidade inerente aos imigrantes menores de idade. As condições do campo foram descritas como precárias, sem preparo sanitário, inseguras e superlotadas – sendo que, à época, acolhia 13 mil pessoas, enquanto possuía capacidade para apenas 1 500). A Corte entendeu, então, que, em que pese o campo Idomeni não fosse de direta responsabilidade das autoridades gregas, a sua própria existência era decorrência da inércia do Estado – tanto em desmantelá-lo, quanto em garantir condições para conter a crise humanitária que havia se instalado. O TEDH decidiu, então, que as condições sob as quais os aplicantes viveram no campo Idomeni eram incompatíveis com sua vulnerabilidade enquanto adolescentes, caracterizando violação de seus direitos.

A violação do artigo 5º da Convenção Europeia de Direitos do Homem, relativa ao direito à liberdade, também foi reconhecida pelo Tribunal. Isso porque a detenção dos menores nas estações de polícia caracterizou privação de liberdade sem o devido embasamento legal. No ponto, o TEDH apontou, ademais, que a falta de previsões específicas aos menores de idade no ordenamento grego permitiram que a detenção dos menores se estendesse para além de um prazo aceitável; e que a privação de liberdade assumiu caráter ainda mais gravoso por ter se dado em estações policiais, despreparadas para detenções de longo prazo. A Corte ressaltou, por fim, que a detenção de menores é medida que deve ser utilizada apenas em último caso, levando sempre em conta o interesse da criança ou adolescente – indo ao encontro da previsão disposta no art. 17 da Diretiva de Retorno e no art. 32 da Lei 3907/2011, que transpõe a referida Diretiva para o ordenamento grego.

Da análise do caso, depreende-se que a violação dos direitos humanos de imigrantes irregulares também se caracteriza em relação àqueles que possuem uma condição de vulnerabilidade reconhecida e que deveriam receber uma tutela diferenciada. Nesse sentido, a própria Diretiva de Retorno prevê a vulnerabilidade dos menores em seu artigo 3º, bem como o respeito ao interesse superior da criança ou adolescente nos artigos 10 e 17. Conclui-se, portanto, que as previsões genéricas contidas nas normas da UE atinentes à temática não se mostram suficientes para garantir uma atuação humanitária por parte das autoridades de seus Estados-membros.

O mais preocupante, entretanto, é que, em que pese o TEDH reconheça as violações e confira compensação aos imigrantes, sua atuação não é suficiente para

garantir que a abordagem das autoridades tenha se alterado após os julgamentos. Nesse sentido, é exemplo a notícia publicada pela Human Rights Watch que afirma que, em junho de 2020, cerca de 180 imigrantes menores de idade estavam detidos na Grécia, muitos ainda em estações policiais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

Cabe referir que, em que pese as violações a direitos humanos dos casos analisados tenham sido perpetradas pelos Estados-membros da UE, estas decorrem da aplicação - excessiva e indiscriminada - das medidas de regresso e detenção previstas nas políticas imigratórias adotadas pela União, e, mais especificamente, na Diretiva de Retorno. Dessa forma - considerando que cabe à Comissão Europeia monitorar e garantir que o direito da UE seja aplicado corretamente pelos Estados-membros -, o reconhecimento dessas violações pelo TEDH, órgão que nem sequer compõe a estrutura organizacional da UE, evidencia que a União tem falhado em assegurar a correta aplicação de suas políticas imigratórias e das garantias previstas aos imigrantes irregulares na própria Diretiva de Retorno.

Este capítulo dedicou-se a realizar um confronto entre as políticas imigratórias adotadas pela UE e a realidade decorrente de sua implementação pelos Estados-membros. Para tanto, foi realizada análise da situação enfrentada pela UE desde a crise migratória de 2015, evidenciando que, mesmo diante do colapso da agenda de migração europeia e do reconhecimento da ineficácia das medidas de regresso implementadas, a política da UE em relação aos imigrantes irregulares mantém abordagem combativa e criminalizadora – centrando-se, ainda, na Diretiva de Retorno, com propostas de alteração a seu texto que abririam espaço para aplicação de procedimentos ainda mais gravosos em relação à detenção de imigrantes.

Na sequência, objetivando responder à questão central deste trabalho - qual seja, determinar se a aplicação das políticas adotadas em relação aos imigrantes irregulares na UE acarretam violações a direitos humanos - foram analisados casos julgados pelo TEDH pertinentes à temática, nos quais se reconhecem violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados-membros da UE. As principais garantias fundamentais violadas são a do direito à liberdade (previsto no art. 3º da DUDH e 5º da Convenção Europeia de Direitos do Homem) e a de vedação a penas e tratamentos desumanos ou degradantes (disposta no art. 5º da DUDH e 3º da Convenção Europeia de Direitos do Homem). Essas violações se dão predominantemente em razão da aplicação das medidas de detenção, determinadas pela política imigratória europeia,

que, em teoria, deveriam ser utilizadas apenas para preparar o procedimento de retorno dos imigrantes irregulares – mas, na prática, em razão da adoção de abordagem combativa e criminalizadora em relação à imigração irregular, acabam por marginalizar e invisibilizar esses imigrantes (DAUVERGNE, 2008).

Evidencia-se, portanto, a partir da análise realizada no presente capítulo, que as garantias previstas pela UE, que visam conferir caráter humanitário à aplicação dos procedimentos de regresso e detenção, não são, de fato, implementadas pelos Estados-membros da UE. Tal fato atribui-se, em parte, às previsões de garantias demasiado genéricas elencadas pela UE, bem como à falta de monitoramento da efetiva aplicação do direito europeu por parte da Comissão Europeia. Ressalta-se, então, que o mero reconhecimento das violações de direitos humanos perpetradas na aplicação das políticas migratórias europeias relativas aos imigrantes irregulares pelo TEDH não é suficiente para alterar as situações fáticas a que são submetidos os imigrantes e a abordagem combativa e criminalizadora utilizada pela UE e aplicada pelos seus Estados-membros, uma vez que tal órgão não representa a União ou compõe sua estrutura. Dessa forma, para que sejam asseguradas as garantias fundamentais aos imigrantes irregulares, faz-se necessário o apontamento de outras soluções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho teve por objetivo determinar a ocorrência de violações a direitos humanos de imigrantes irregulares decorrentes da aplicação das políticas migratórias adotadas pela UE.

Inicialmente, na primeira parte do estudo, discorreu-se sobre a intersecção entre direitos humanos e migração. Para tanto, após breve abordagem do fenômeno migratório internacional, o estudo centrou-se no sistema internacional de proteção aos direitos humanos e, na sequência, nas garantias que são direcionadas – direta ou indiretamente - aos migrantes. Verificou-se que, em que pese a DUDH consagre o princípio da liberdade de circulação, ainda não é reconhecido um direito de migrar propriamente dito, porquanto a mobilidade internacional é passível de restrição pelos Estados.

Nesse contexto, constatou-se o sistema internacional de direitos humanos demonstra preocupação em tutelar direitos de migrantes em situações concretas e específicas – a exemplo dos refugiados e dos trabalhadores migrantes -, mas permite que os imigrantes em situação de irregularidade sejam mantidos à margem, sem previsões próprias para sua proteção. Ressaltou-se, porém, que, apesar de ausentes disposições expressas direcionadas à sua situação, os direitos e garantias fundamentais consagrados pelos direitos humanos - dentre os quais destacam-se a vida, a liberdade, a segurança, a vedação a privações de liberdade arbitrárias, e a proibição de penas ou tratamentos desumanos e degradantes - também devem ser assegurados aos imigrantes irregulares.

Na segunda parte do trabalho, deu-se a análise das políticas migratórias europeias – e, mais especificamente, daquelas direcionadas aos imigrantes irregulares. Depreendeu-se, então, que em que pese a UE reconheça a importância dos imigrantes para manutenção e desenvolvimento da comunidade europeia, a seletividade e a distinção entre imigrantes desejados e indesejados perpetrada pelas suas políticas faz com que o tratamento dispensado aos imigrantes irregulares seja embasado em uma abordagem combativa. Dentre as previsões direcionadas aos imigrantes irregulares, destaca-se a Diretiva de Retorno, que prevê procedimento de retorno de imigrantes irregulares a ser implementado pelos Estados-membros da UE, bem como a possibilidade de detenção durante o preparo

de seu retorno. Na diretiva constam previsões criminalizadoras da irregularidade e, ainda, controversas por razões humanitárias – como a possibilidade de detenção de menores –, mas o documento se dedica, também, a determinar garantias aos migrantes, como a fixação de um prazo máximo para duração de detenção e a necessidade de que a privação de liberdade se dê em centros especializados.

A questão central deste trabalho, entretanto, visou determinar se, na prática, a aplicação dessas disposições acarreta violação a direitos humanos. Na terceira parte do estudo, realizou-se, então, a partir de análise da situação enfrentada pela UE desde a crise migratória de 2015 e de casos julgados pelo TEDH, a intersecção das temáticas de direitos humanos dos migrantes e políticas imigratórias relativas aos imigrantes irregulares adotadas pela UE.

Dos três casos do TEDH analisados no presente trabalho, julgados entre 2013 e 2019, as condições de detenção dos imigrantes foram alvo de discussão em todos, tendo sido, inclusive, consideradas degradantes ou desumanas nas sentenças definitivas de dois deles. Além disso, houve, nos três casos, caracterização de violação ao direito à liberdade, tendo em vista que as detenções foram consideradas arbitrárias e infundadas. Apesar disso, não se verifica qualquer discussão no âmbito da UE - seja no Conselho, na Comissão ou no Parlamento Europeu - acerca da verdadeira necessidade de manutenção da previsão de medidas de privação de liberdade ou acerca da eficácia da detenção no combate à imigração irregular. O discurso político europeu, pelo contrário, trata as detenções como mera ação administrativa, sem reconhecer a gravidade das violações decorrentes da adoção de tal medida – e, além disso, sem garantir a alteração das circunstâncias de fato que levam a essas transgressões de direitos.

Conclui-se, portanto, do desenvolvimento do presente trabalho, que a aplicação das políticas imigratórias europeias acarreta, de fato, a violação de direitos humanos de imigrantes irregulares – sendo que a garantia de direitos fundamentais e humanos aos imigrantes, prevista de forma genérica em suas disposições normativas, não é, na prática, uma das prioridades da UE. A partir da análise das políticas imigratórias europeias, da Diretiva de Retorno e até do posicionamento da Comissão Europeia desde a crise migratória, é possível observar que a UE sustenta abordagem combativa em relação à imigração irregular, baseando-se em previsões que criminalizam a irregularidade dos migrantes, sendo a privação de liberdade em centros de detenção

um grande exemplo de mecanismo expressamente previsto e comumente adotado que, muitas vezes - em razão de aplicação indiscriminada, desproporcional e sem o devido preparo -, acaba por retirar garantias fundamentais dos imigrantes.

Nesse contexto, as políticas migratórias europeias vigentes, apesar de declaradas compreensivas, são nítido exemplo de como a soberania dos Estados ainda se sobrepõe aos direitos humanos. Mesmo após a crise migratória de 2015, que evidenciou falhas e marcou colapso do sistema de gestão de fronteiras europeu, a UE segue pouco ou nada declarando sobre a necessidade de associação dos direitos humanos ao desenvolvimento de novas políticas migratórias direcionadas aos imigrantes irregulares. Isso se deve, em parte, ao fato de que reconhecer direitos dos imigrantes que se busca expulsar ou afastar seria conceder-lhes espaço dentro do direito europeu, o que não parece ser de interesse da UE - que se preocupa em garantir o controle e proteção de suas fronteiras externas ao mesmo tempo em que busca expandir seu espaço de liberdade, segurança e justiça. A irregularidade é, então, na UE, tratada como ilegalidade, marcando a figura do imigrante irregular não apenas como a de estrangeiro, mas como inimigo e transgressor da lei – o que permite uma deturpação de sua identidade, facilitando sua desumanização e consequente violação de seus direitos.

A complexidade do tema e o embate existente entre os diferentes interesses envolvidos – a proteção dos imigrantes através dos direitos humanos contra a manifestação da soberania dos Estados-membros e garantia da segurança no território da UE a partir do controle de fronteiras – dão origem uma questão que, de fato, não possui fácil solução. Nesse sentido, reconhece-se que a irregularidade é uma construção decorrente do próprio direito migratório, de forma que a cessação – ou, ao menos, redução - da marginalização e vulnerabilização desses migrantes poderia se dar através do abandono das leis de controles de fronteiras por parte dos Estados e, no caso, pela UE. Essa aspiração a um mundo globalizado e com fronteiras mais maleáveis, se não inexistentes, entretanto, ainda parece demasiado utópica.

Alternativa mais realista, porém ainda longe de simples, seria uma reformulação das políticas europeias relativas aos imigrantes irregulares, adotando abordagem menos combativa e securitizadora. Atualmente, o que se percebe é uma política de retorno forçado que visa o afastamento dos imigrantes irregulares do território da União – não importando, necessariamente, o destino que venha a ser

dado a eles. Essa abordagem, conforme a própria UE já reconheceu, é altamente ineficaz e não abarca todos os casos existentes. Isso porque, embora a lei busque definir de forma clara o conceito de imigrantes irregulares e as medidas a serem adotadas pelos Estados-membros, ainda existem questões que se encontram em zonas cinzentas, como a dos imigrantes não-removíveis – que não fazem jus à proteção internacional, mas que tampouco podem ser retornados a seu país de origem. Resta clara, portanto, a necessidade de desenvolvimento na UE de novas políticas em relação aos imigrantes irregulares que visem alcance além do combate, da detenção e do retorno.

Outra solução palpável, ainda dentro da área de atuação da UE, seria um fortalecimento do monitoramento exercido pela Comissão Europeia em relação à aplicação do direito europeu pelos Estados-membros da UE, especificamente nesta temática. Isso porque, frente à ausência de alterações na abordagem europeia em relação aos imigrantes irregulares, cabe, ao menos, uma maior fiscalização por parte da própria UE a fim de assegurar a efetiva concessão, pelos Estados-membros, das garantias que são conferidas a esses imigrantes nas políticas europeias e, inclusive, na própria Diretiva de Retorno.

Há, ainda, alternativa que pode ser encontrada no desenvolvimento do próprio sistema de direitos humanos, para que este, diante dos prementes fluxos migratórios do mundo globalizado, passe não só a abarcar especificamente os imigrantes irregulares, mas também a encontrar novas medidas que obriguem os Estados-membros da UE a respeitarem e seguirem as convenções às quais se vincularam, de forma a garantir a aplicabilidade das normas de direito internacional e da própria Convenção Europeia de Direitos do Homem – excedendo, portanto, a simples apreciação *a posteriori* e a reparação pelas violações. Resta saber se a UE – e os seus Estados-membros – estariam dispostos a ir além do mero reconhecimento das violações perpetradas, permitindo que seja implementada intervenção humanitária que se sobreponha à soberania dos próprios Estados e da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APÓSTOLO, Joana Inês de Sousa Jardim e. **A Política de Segurança da União Europeia face à Securitização dos Fluxos Migratórios**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019. Disponível em <<https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/89870>> Acesso em: 10 Out 2020.

BROWN, Gordon. **The Universal Declaration of Human Rights in the 21st Century**. Open Book Publishers, 2016. *E-book*.

BOSSONG, Raphael; CARRAPICO, Helena. **EU Borders and Shifting Internal Security**. Springer, 2016. *E-book*.

CARVALHO, Felipe Augusto Lopes. **Criminalização de imigrantes ilegais na União Europeia: novos paradigmas com base no caso Celaj**. Revista de Direito Internacional UNICEUB. 2019. Disponível em <<https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/5956>> Acesso em: 14 Out 2020.

CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes. **Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saúde e hospitalidade**. Revista Direito, Estado e Sociedade (36). 2010. Disponível em <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/210>>. Acesso em: 26 Ago 2020.

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**. 2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF> Acesso em: 21 Out 2020.

CONSELHO EUROPEU. **Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo**. 2008. Disponível em <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>> Acesso em: 30 Set 2020.

_____. **SCHENGEN - A porta de acesso à livre circulação na Europa**. 2015. Disponível em <<https://www.consilium.europa.eu/media/30104/qc0114838ptn.pdf>> Acesso em: 30 Set 2020.

_____. **Declaração UE-Turquia**. 2016. Disponível em <<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>> Acesso em: 6 nov 2020.

DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal: What globalization means for migration and law**. Cambridge University Press, 2008. *E-book*.

EGENHOFER, C. *et al.* **The Ever-changing Union: An introduction to the history, institutions and decision-makings processes of the European Union**. CEPS Paperbacks, 2011. *E-book*.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast)**. 2018. Disponível em <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf?fbclid=IwAR0gSUN6xaTVcppfqZ61TMwUKNbt43xLC1NbDr-Db30np8CEA0SwD0s1xKk> Acesso em: 7 Out 2020.

_____. **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**. 2015. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf?fbclid=IwAR3yGd3ZCFhmsmpFLFjXfaJMM1DM0hHCcGsRL_LJH4MYMh6uMlvT3ADvozQ> Acesso em: 12 Out 2020.

_____. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a More Effective Return Policy in the European Union – A renewed action plan**. 2017. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_the_european_union_-_a_renewed_action_plan_en.pdf?fbclid=IwAR1noqfJeTgS9aylpJMi6TCDwOsZOFi2mx_qbj5FI2X-UDlbtlwE6sQ7H9s> Acesso em: 7 Out 2020.

_____. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, and The Council. **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**. 2018. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf> Acesso em: 14 Out 2020

_____. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, and The Council. **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**. 2019. Disponível em <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf> Acesso em: 15 Out 2020.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. 1950. Disponível em <https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf> Acesso em: 18 Set 2020.

_____. **Case of Aden Ahmed v. Malta**. 2013. Disponível em <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-122894%22%5D%7D>> Acesso em: 20 Out 2020.

_____. **Case of Khlaifia and Others v. Italy**. 2016. Disponível em <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2216483/12%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-170054%22%5D%7D>> Acesso em: 25 Out 2020

_____. **Affaire Sh.D et Autres c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie.** 2019. Disponível em <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-193610>> Acesso em: 25 Out 2020.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. **European Conference from Tampere 20 to Tampere 2.0.** 2019. Disponível em <<https://api.eventos.fi/uploads/materials/edbad004-507a-11e9-b2f2-ee6a04371b85/da83d174-f413-11e9-a21a-ee6a04371b85>> Acesso em: 14 Out 2020.

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa. **A política de imigração europeia: Instrumento da luta anti-terrorista?**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, 2010. Disponível em <<https://run.unl.pt/handle/10362/5703>> Acesso em: 10 Out 2020.

FRONTEX. **Frontex Fundamental Rights Strategy.** 2011. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Fundamental_Rights_Strategy/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf?fbclid=IwAR2cXmoj6UulKVTNy-W03QhXE84q5hj--xl5lOc-1C7xmWnl65qyfWTat00> Acesso em: 14 Out 2020.

_____. **Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex - 2019.** 2020. Disponível em <https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/REG_656_Frontex_Annual_Report_of_JOs_2019.pdf?fbclid=IwAR0XJq3HJeY09DwSbDdi4d-frd4AVSlr4n2oUNtcNEiyd2b0igzECCKurYM.> Acesso em: 15 Out 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. **The EU's Dirty Hands.** 2011. Disponível em: <<https://www.hrw.org/node/256246/printable/print>> Acesso em: 15 Out 2020.

_____. **“Ending Child Detention in Greece is Possible”.** 2020. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2020/08/04/ending-child-detention-greece-possible>> Acesso em: 20 Out 2020.

LANDMAN, Todd. **Human Rights and Democracy-The Precarious Triumph of Ideals.** Bloomsbury Academic, 2013. *E-book.*

LEITE, Rodrigo de Almeida. **Os paradoxos do tratamento da imigração ilegal na União Europeia frente à Diretiva de Retorno.** 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/download/9664/5594/>> Acesso em: 5 Out 2020.

MELLEGARI, Iara Lúcia Santos. **A Dignidade Humana como Fundamento Moral do Direito a Ter Direitos na Perspectiva Filosófica dos Direitos Humanos.** Tese de Doutorado – PUCPR. Curitiba, 2015. Disponível em <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/17/TDE-2016-04-26T100535Z-3137/Publico/IARA.pdf> Acesso em: 25 Ago 2020.

OMELANIUK, Irena, ed. **Global perspectives on migration and development: GFMD Puerto Vallarta and beyond**. Vol. 1. Springer Science & Business Media, 2012, 245p. *E-book*.

OLIVEIRA, Ana Lúcia Mendes de. **Acervo Schengen e Segurança Europeia – A crise de migrantes como ameaça à liberdade de circulação da União Europeia**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. Disponível em <<http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/25246>> Acesso em: 14 Out 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, 1945. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>> Acesso em: 15 Ago 2020.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso em: 15 Ago 2020

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>> Acesso em: 26 Ago 2020.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 3 Set 2020

_____. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**, 1990. Disponível em <<http://acnurdh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>> Acesso em: 10 Set 2020.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019**, 2019. Disponível em <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf> Acesso em: 23 Set 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **Política de Asilo. Fichas Temáticas sobre a União Europeia**. 2020a. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.2.pdf> Acesso em: 10 Out 2020.

_____. **Política de Imigração. Fichas Temáticas sobre a União Europeia**. 2020b. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.3.pdf> Acesso em: 10 Out 2020.

_____. **Proteção dos Direitos Fundamentais na UE. Fichas Temáticas Sobre a União Europeia**. 2020c. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.1.2.pdf> Acesso em: 6 Nov 2020

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 2013. 14ª Edição. São Paulo. Saraiva Educação SA, 2013. *E-book*.

PFLUCK, Mariah Feijó. **SOLIDARIEDADE QUESTIONADA NO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO DA UNIÃO EUROPEIA: Teoria em confronto com a Prática**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UFRGS. Porto Alegre. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, Rossana Rocha. **Soberania, direitos humanos e migrações internacionais.** Revista brasileira de ciências sociais 19.55: 149-163. 2004 Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092004000200009&script=sci_arttext> Acesso em: 12 Ago 2020.

SCHMITTER, Philippe C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política 80: 9-44. 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000200002> Acesso em: 25 Set 2020.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. **A imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias**. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 66, p. 235-259. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552013000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Out 2020.

SOUZA, Amanda Oliveira. **Migração e Direitos Humanos: Eficácia e Legitimidade das Medidas de Proteção Estatal Adotadas na Migração de Venezuelanos para Roraima em 2016**. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Roraima. Boa vista, 2016. Disponível em <http://ufrr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=180:migracao-e-direitos-humanos-eficacia-e-legitimidade-das-medidas-de-protecao-estatal-adotadas-na-migracao-de-venezuelanos-para-roraima-em-2016-autora-amanda-oliveira-souza-orientador-prof-dr-fernando-cesar-costa-xavier&id=18:2016-2&Itemid=314&start=20> Acesso em: 20 Ago 2020.

STAMENOVA, Teodora Lachezarova. **UMA DIRETIVA DE EXCLUSÃO NUMA DISFARÇADA POLÍTICA DE HARMONIZAÇÃO — DIRETIVA 2008/115/ CE**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Coimbra. 2019. Disponível em <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/86463/1/tese%20v.%20final%20T.pdf>> Acesso em: 10 Out 2020.

TOSI, Giuseppe. **Direitos humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB. 2004. Disponível em <<http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/08/Direitos-Humanos-Historia-Teoria-e-Pratica.pdf>> Acesso em: 30 Ago 2020

UE. **A União Europeia – O que é e o que faz.** Serviço das Publicações da União Europeia. 2018. Disponível em <<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/715cfcc8-fa70-11e7-b8f5-01aa75ed71a1>> Acesso em: 5 Out 2020.

_____. **A Europa em 12 lições.** Serviço das Publicações da União Europeia. 2017. Disponível em <<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/009305e8-2a43-11e7-ab65-01aa75ed71a1>> Acesso em: 5 Out 2020.

_____. **A UE em 2019. Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia.** 2019. Disponível em <<https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2019/pt/>> Acesso em: 5 Out 2020.

_____. **Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados.** Jornal Oficial das Comunidades Europeias: C 340. 19 Nov 1997. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>> Acesso em: 5 Out 2020.

_____. **Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.** 2010. Disponível em <<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/3c32722f-0136-4d8f-a03e-bfaf70d16349>> Acesso em: 5 Out 2020.

_____. **Diretiva 2008/115/CE.** 2008. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:pt:PDF>> Acesso em: 10 Out 2020.

_____. **Diretiva 2003/86/CE.** 2003. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=PT>> Acesso em: 10 Out 2020.

_____. **Diretiva 2003/109/CE.** 2004. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=LV>> Acesso em: 30 Set 2020

UNITED NATIONS. **International Migration Report.** 2019. Disponível em <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migration-report/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf> Acesso em: 14 Ago 2020.

_____. **The principle of non-refoulement under international human rights law.** s.d. Disponível em <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>> Acesso em: 12 Out 2020.

WICKRAMASINGHE, A. A. I. N., and Wijitapure Wimalaratana. **"International migration and migration theories."** Social Affairs 1.5: 13-32. 2016. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/312211237_INTERNATIONAL_MIGRATION_AND_MIGRATION_THEORIES> Acesso em: 21 Ago 2020.