

INTEGRAÇÃO REGIONAL E GESTÃO DE FRONTEIRAS: OS IMPACTOS JURÍDICOS DA FRONTEX PARA A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E PARA AS MIGRAÇÕES NA UNIÃO EUROPEIA

REGIONAL INTEGRATION AND BORDER MANAGEMENT: THE LEGAL IMPACTS OF FRONTEX ON THE FREE MOVEMENT OF PERSONS AND ON MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

INTEGRACIÓN REGIONAL Y GESTIÓN DE FRONTERAS: LOS IMPACTOS LEGALES DE LA FRONTEX EN LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y EN LAS MIGRACIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

EUGÊNIA CRISTINA NILSEN RIBEIRO BARZA

<http://orcid.org/0000-0003-4521-8073> / <http://lattes.cnpq.br/2199007432751774> / ecnrbarza@terra.com.br
Universidade Federal de Pernambuco, UFPE
Recife, PE.

JOÃO MAURÍCIO MALTA CAVALCANTE FILHO

<http://orcid.org/0000-0003-2959-4431> / <http://lattes.cnpq.br/5433796577283975> / jmauricio.malta@gmail.com
Universidade Federal de Pernambuco, UFPE
Recife, PE.

RESUMO

O artigo aborda o disciplinamento das fronteiras no contexto da integração regional, destacando os impactos jurídicos da gestão das fronteiras regionais para a mobilidade humana. Com foco na União Europeia, centra-se a análise na gestão europeia integrada de fronteiras, a partir da atuação da agência FRONTEX, ao problematizar as funções dessa agência como instrumento para garantir a livre circulação de pessoas e para reforçar a gestão das migrações. A partir dos fundamentos do direito europeu, objetiva-se investigar a regulamentação das fronteiras na integração europeia, bem como analisar a atuação da FRONTEX na ordem supranacional e seus impactos para a circulação de pessoas. Para tanto, utiliza-se do método dedutivo e da revisão bibliográfica, sob discussão teórica que envolve a teoria econômica da integração e a teoria crítica da securitização. Constatou-se que a experiência europeia desafia uma dinâmica fronteiriça que lida com a livre circulação, internamente, enquanto que, externamente, endurecem-se os controles, o que acentua a dualidade de tratamento entre europeus e cidadãos extracomunitários em termos de mobilidade.

Palavras-chave: Direito da União Europeia; Fronteiras; Integração Regional; Livre Circulação de Pessoas; Migrações.

ABSTRACT

The article addresses border discipline in the context of regional integration, highlighting the legal impacts of regional border management on human mobility. Focusing on the European Union, the study focuses on integrated European border management, based on the agency FRONTEX's role, by problematizing the agency's functions as a tool to ensure the free movement of people and to strengthen the management of migration. Based on the foundations of European law, the objective is to investigate the regulation of borders in European integration, as well as to analyze the action of FRONTEX in the supranational order and its impacts on the movement of persons. To do so, it uses the deductive method and the literature review, under theoretical discussion that involves the economic theory of integration and the critical theory of securitization. It can be seen that the European experience challenges a frontier dynamic that deal with free movement internally, while externally hardens controls, which accentuates the duality of treatment between Europeans and non europeans in terms of mobility.

Keywords: Borders; European Union Law; Free Movement of Persons; Migration; Regional Integration.

RESUMEN

El artículo aborda la disciplina fronteriza en el contexto de la integración regional, destacando los impactos legales de la gestión fronteriza regional en la movilidad humana. Con un enfoque en la Unión Europea, el énfasis está en la gestión integrada de las fronteras europeas, basada en el papel de la agencia FRONTEX, al problematizar las funciones de la agencia como una herramienta para garantizar la libre circulación de personas y la gestión de la migración. Basado en los fundamentos del derecho europeo, el objetivo es investigar la regulación de las fronteras en la integración europea, así como analizar la acción de FRONTEX en el orden supranacional y sus impactos en el movimiento de personas. Para este fin, se utilizan el método deductivo y la revisión de la literatura, bajo discusión teórica que involucra la teoría económica de la integración y la teoría crítica de la seguridad. Se puede ver que la experiencia europea desafía una dinámica de frontera que trata con la libre circulación, al tiempo que endurece los controles externos, lo que acentúa la dualidad de trato entre europeos y extranjeros en términos de movilidad.

Palabras clave: Derecho Europeo; Fronteras; Integración Regional; Libre Circulación de Personas; Migraciones.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E GESTÃO DE FRONTEIRAS; 1.1 As fronteiras no contexto de integração regional; 1.2 Gestão fronteiriça, livre circulação de pessoas e imigração em espaços regionais; 2 INTEGRAÇÃO EUROPEIA, MOBILIDADE HUMANA E GESTÃO DE FRONTEIRAS NA FRONTEX; 2.1 Livre circulação de pessoas e imigração no direito europeu; 2.2 Gestão europeia integrada das fronteiras através da FRONTEX; 3 IMPACTOS DA FRONTEX PARA A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E PARA A GESTÃO DAS MIGRAÇÕES NO DIREITO EUROPEU; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Os processos de integração regional, intensificados com a globalização e a internacionalização da economia, impactaram a configuração da ordem global e as funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado-nação nas relações entre territórios, fronteiras, soberania e circulação de pessoas. Em um contexto de pluralidade de ordens jurídicas de alcance interno, regional e internacional, a questão do controle de fronteiras e seus impactos para a mobilidade territorial humana, tanto em uma perspectiva de livre circulação de pessoas, quanto em uma perspectiva de controle migratório, deixa de ser observada tão somente como uma ação isolada do Estado, e passa a ser estudada também no âmbito dos arranjos regionais.

Nos blocos de integração, especialmente naqueles em que se assegura a liberdade de circulação de pessoas, como ocorre na União Europeia (UE) no âmbito do espaço comum europeu, a gestão de fronteiras tende a levar em consideração, internamente, uma paulatina facilitação dos movimentos de pessoas que se beneficiam do direito de livre circulação. Por outro lado, o bloco precisa lidar com o desafio de garantir uma gestão integrada e harmônica das fronteiras externas, mormente em relação aos deslocamentos de nacionais de países terceiros. A referida dinâmica de fronteiras torna-se ainda mais complexa em um contexto supranacional, que marca a ordem jurídica europeia, a qual conduz a uma complexa interação normativa

multinível em matéria de fronteiras e de gestão migratória, em que os Estados-membros, as instâncias supranacionais e as agências europeias buscam disciplinar os efeitos da desmobilização dos postos internos de fronteiras e os desafios de controle integrado de fronteiras externas do bloco, em um contexto de intensos deslocamentos populacionais.

Em face do panorama apresentado, o presente artigo aborda a problemática dos impactos normativos decorrentes da gestão fronteiriça regional para a circulação de pessoas nos espaços integrados. Para tanto, utiliza-se, como objeto de análise, a experiência de integração europeia, por ser o arranjo regional que já conta com um espaço comunitário de livre circulação de pessoas, em que se busca implementar uma política comum de imigração e o controle integrado de fronteiras externas por meio de uma agência, qual seja, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX). O artigo dedica especial atenção à atuação da FRONTEX na ordem jurídica supranacional, ao problematizar o protagonismo assumido pela agência na estratégia de gestão europeia integrada das fronteiras. Em razão de suas competências funcionais, a FRONTEX revela, ainda, servir a um modelo europeu de gestão da mobilidade humana pautado nas questões de segurança e no controle rigoroso das fronteiras externas e da migração extracomunitária, em especial, a irregular, o que acentua a dualidade de tratamento jurídico do estrangeiro no âmbito europeu.

Dessa forma, o objetivo geral do artigo é analisar o disciplinamento das fronteiras regionais no âmbito da UE. Especificamente, objetiva-se investigar a atuação da FRONTEX na gestão europeia integrada das fronteiras, destacando os impactos normativos e os desafios que persistem para a circulação de pessoas no espaço comum. Pauta-se por uma abordagem metodológica qualitativa, de bases exploratórias, partindo-se do método dedutivo, com técnica de pesquisa assentada na pesquisa documental e revisão bibliográfica, sob o marco da teoria da integração econômica regional e do direito da UE, em cotejo com a teoria crítica da securitização. Como dado primário, utiliza-se a legislação europeia pertinente, notadamente os Tratados da UE, o acervo de Schengen e os regulamentos da FRONTEX.

A fim de estruturar as discussões propostas, o artigo aborda, na primeira seção, o disciplinamento das fronteiras em processos de integração regional, ressaltando a dualidade de fronteiras existente nos arranjos regionais. Na seção seguinte, aborda-se a evolução normativa da integração europeia no que tange à livre circulação de pessoas e à gestão de fronteiras, com especial foco na FRONTEX. Na sequência, apontam-se os desafios enfrentados pelo sistema europeu de gestão de fronteiras em relação à livre circulação e ao controle migratório. Ao final, questiona-se a atuação da agência como um instrumento de contenção da mobilidade humana.

1 INTEGRAÇÃO REGIONAL E GESTÃO DE FRONTEIRAS

Sob o aporte institucional, os blocos de integração são concebidos como organizações internacionais dotadas de finalidades específicas e abrangência regional, compostas por Estados que criam um sujeito de direito internacional, visando à consecução de interesses comuns e uma melhor inserção no mundo globalizado¹. Do ponto de vista normativo, por sua vez, a integração pode ser compreendida a partir da formação de processos de associação interestatais com a finalidade de conformar um sistema comum mediante a convergência de interesses, levando à formação de uma ordem normativa própria, estruturada segundo princípios jurídicos peculiares².

Na seara da teoria clássica da integração econômica, a integração regional é concebida como um processo que ocorre em etapas sucessivas no sentido de reduzir ou eliminar as discriminações entre as economias nacionais dos países participantes, conduzindo a um estado de fato, isto é, um espaço integrado que intensifica a circulação dos fatores de produção³. À medida que o projeto de integração avança, no entanto, o ordenamento regional ou comunitário passa a irradiar efeitos para além dos aspectos meramente comerciais. Em uma abordagem crítica, levam-se em conta também os fatores relacionados às dimensões políticas e sociais, que exigem a adoção de normativas para facilitar a integração em domínios como cidadania regional, imigração e gestão de fronteiras, no intuito de formar um arcabouço normativo regional.

Em especial, as experiências de integração afetam as tradicionais relações entre Estados e territórios, a partir da necessidade de desburocratizar controles nas fronteiras internas e da necessidade de gerir, de maneira integrada, harmônica e segura, as fronteiras externas. O disciplinamento das fronteiras precisa lidar com as complexas interações entre o direito interno e as normativas regionais, a partir do jogo de competências entre Estados-membros e instâncias supranacionais, o que representa um dos maiores desafios do regionalismo atual⁴.

¹ GOMES, Eduardo; COSTA, Raquel; FUNGMANN, Hjalmar. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: a perspectiva do Mercosul. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 45, n. 177, 2008. p. 150. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

² DIZ, Jamile; JAEGER JÚNIOR. Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a interrelação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3710/pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

³ BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. 2. ed. Lisboa: Livraria Clássica, 1961. p. 12.

⁴ SOUZA, Gustavo. Noções de fronteira na teoria e práxis do regionalismo. *Civitas*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, 2018. p. 256. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/31575/17099>. Acesso em: 13 ago. 2019.

1.1 As fronteiras no contexto de integração regional

Dentre as transformações trazidas pelos processos de integração, destacam-se os efeitos jurídicos sobre o controle das fronteiras nos espaços integrados, que passam a ser mais permeáveis ao incessante fluxo transfronteiriço de bens, capitais e pessoas, a partir da adoção de padrões flexíveis de mobilidade que possibilitam maior circulação dos fatores produtivos e pessoais, de modo que tais fronteiras, muitas vezes, são reposicionadas, e não simplesmente eliminadas. Em função dessa dinâmica, os arranjos de integração alteram a configuração do espaço global, criando áreas preferenciais, zonas de livre comércio, ou mesmo mercados comuns, razão pela qual as fronteiras nacionais passam a coexistir ao lado das fronteiras regionais, que demarcam os limites de atuação do bloco, sendo objeto de normas comunitárias.

A regulamentação normativa das fronteiras, com a superveniência dos blocos regionais, demandou uma reinterpretação do seu sentido clássico, bem como das suas formas de gerenciamento e controle. Como demonstram Lehtonen e Aalto, sobretudo em relação ao contexto europeu, o controle de fronteiras evoluiu da proteção estreita do território pelas guardas nacionais de fronteira para um processo complexo de alta tecnologia, levando a um conceito mais amplo de segurança fronteiriça, incluindo gerenciamento de dados em grande escala no ciberespaço⁵ e utilização de tecnologias partilhadas de monitoramento.

Tradicionalmente, a ideia de fronteiras abarca um objeto geográfico que separa limites territoriais contíguos⁶. Sob essa ótica, a fronteira seria interpretada como um limite que divide dois ou mais territórios de soberania. Segundo a visão clássica, os Estados exercem e expressam o seu poder soberano em um espaço delimitado por fronteiras⁷, que teriam a função de diferenciar os territórios e as áreas de jurisdição de leis e autoridades, separando uma comunidade de valores. Compreendida enquanto linha que divide diferentes territórios de soberania, a fronteira abarca uma noção de soberania clássica, atrelada à proteção territorial e à segurança interna, mas também enseja um limite de separação do elemento nacional e

⁵ LEHTONEN, Pinja; AALTO, Pami. Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. *European Security*, v. 26, n. 2, 2017. p. 208. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2016.1276057>. Acesso em: 14 ago. 2019.

⁶ REITEL, Bernard; ZANDER, Patricia. Frontera. *Hypergeo*. 2014. Disponível em: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article326>. Acesso em: 07 ago. 2019.

⁷ HERMENEGILDO, Reinaldo. A “segurança interna” da União Europeia: o caso da Guarda Costeira e de Fronteiras. *Proelium*, Lisboa, v. 7, n. 14, 2018. p. 156. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/proelium/article/view/15546/12762>. Acesso em: 14 jul. 2019.

estrangeiro, interno e internacional. Como corolário dessa separação, a fronteira é utilizada como parâmetro da distinção entre a condição jurídica do estrangeiro e o tratamento conferido aos nacionais, em face dos direitos e deveres que podem ser exercidos no território.

Em contraste com a noção tradicional, o conceito contemporâneo de fronteira abarca múltiplas dimensões e sentidos⁸, que desbordam da perspectiva unicamente geográfica. A noção de fronteira pode envolver uma concepção política estatal, ligada à constituição de uma nação delimitadora do território. Outrossim, envolve uma concepção ligada a práticas geopolíticas, que designam as formas de controle em relação aos aspectos comerciais, de defesa e de controle migratório. Igualmente, abarca a construção de identidades, sob um aspecto simbólico que separa o Estado e os seus cidadãos, bem como determina o estatuto jurídico daqueles que estão dentro e fora da comunidade, cuja dinâmica gera processos de inclusão e exclusão jurídica, funcionando como um espaço de resistência orientado para o marginalizado e o diferente. Ainda, destaca-se a fronteira como termo de discurso, ensejando um discurso de abertura e atração de mão de obra ou um discurso de recrudescimento e austeridade, a depender das contingências.

No contexto de uma sociedade globalizada, composta por um mosaico de experiências de integração, somam-se às funções tradicionais das fronteiras, as funções de controle aduaneiro, flexibilização de preferências tarifárias e controle migratório, que pode ser facilitado a depender dos acordos regionais assumidos pelos Estados nas associações de que participam. Deste cenário decorre uma ressignificação parcial no conceito de soberania territorial em relação à gestão de fronteiras, que passam a ser interesse dos blocos regionais.

Nos arranjos regionais, observa-se a busca por facilitar os entraves internos, através do estímulo à circulação de fatores produtivos pelas fronteiras dos Estados envolvidos na integração. Em prol da formação de espaços comuns de livre circulação, com fronteiras internas fragmentadas, demanda-se, ainda, esforço conjunto para disciplinar os limites externos do bloco. A ressignificação da soberania territorial resta evidenciada quando tais competências de controle dos Estados em matéria de gestão fronteiriça são partilhadas com outras instâncias, levando à criação de novos atores e lógicas de controle fronteiriço, para além do Estado.

Os blocos de integração podem se comprometer a garantir procedimentos integrados, eficazes, seguros e coordenados no controle dessas fronteiras e das pessoas que por elas transitam, posto que as fronteiras externas configuram não apenas os limites dos Estados em si mesmos, mas também de todo o espaço regional. A fim de alcançar um nível adequado de

⁸PAPADODIMA, Zampeta. Las fronteras regionales: La materia de migraciones en la geopolítica contemporánea. *Cuadernos Geográficos*, Granada, n. 48, 2011. p. 192. Disponível em: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/585/673>. Acesso em: 11 ago. 2019.

regulamentação fronteiriça, os arranjos regionais se valem de uma série de normativas, que abarcam desde acordos setoriais com predominância da harmonização, até adoção de agências especializadas, como ocorre na UE com a FRONTEX.

O disciplinamento de fronteiras em processos de integração torna-se particularmente relevante nos blocos que instituíram o mercado comum, já que nessa fase integrativa verifica-se a livre circulação de pessoas como contrapartida social da experiência de integração. A liberdade de circulação demanda a facilitação dos controles no trânsito pelas fronteiras internas, conduzindo a uma progressiva desmobilização das barreiras intrarregionais. A facilitação dos controles atinentes às fronteiras internas conduz à facilitação do trânsito de pessoas autorizadas a circular pelo espaço integrado, incentivando a integração e circunscrevendo o espaço de livre circulação. Em consequência, tem-se a necessidade de maior coordenação dos controles das fronteiras externas e dos fluxos extrarregionais.

Dessa forma, o fenômeno mais marcante da regulamentação jurídica das fronteiras em contextos de integração regional, em especial na UE, diz respeito à dualidade de fronteiras, que se abrem para os fluxos intrarregionais e se enrijecem seletivamente para os fluxos extra bloco. Nos blocos regionais, os espaços fronteiriços apresentam fronteiras fluidas, porosas ou móveis, em constantes processos de abertura/fechamento, expressos na relativa abertura para circulação de pessoas, serviços e mercadorias, ou na defesa em face de ameaças externas⁹. A problemática reside no processo de construção dessa narrativa da ameaça que, em um contexto de intensos deslocamentos humanos, pode recair sobre o imigrante, sobretudo aquele em situação de irregularidade, sob justificativa de proteção laboral ou de segurança. Os blocos de integração intensificam essa dinâmica dual de disciplinamento fronteiriço, ao fornecerem o aparato normativo, técnico e orçamentário para gerenciar as novas territorialidades.

A integração regional funciona em uma dicotomia não exclusiva, que ultrapassa as delimitações políticas traçadas pelas fronteiras internacionais. Há uma dupla noção de fronteira que funciona como filtro dos fluxos no espaço regional, aberta ao fluxo intrarregional, mas enrijecida aos fluxos externos. Em face da mobilidade humana surgem desafios para as fronteiras, que envolvem conexões multiníveis e complexos normativos internacionais, regionais e nacionais, condicionando áreas fronteiriças simultaneamente abertas e fechadas, locais e

⁹ RUCKERT, Aldomar; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. *Revista de Geopolítica*, Natal, v. 3, n. 2, 2012. p. 98. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/52/51>. Acesso em: 08 ago. 2019.

globais, nacionais e regionais. Há um duplo jogo de fronteiras que se abrem às pessoas dos Estados-membros e se fecham aos originários dos demais Estados¹⁰.

Revela-se, pois, a dependência funcional que há entre a construção de um espaço de livre circulação, como ocorre na UE, e a demanda pela cooperação na gestão das fronteiras externas ao bloco¹¹. A dualidade de fronteiras, em síntese, molda fronteiras seletivas, que promovem os fluxos intrarregionais, enquanto selecionam os fluxos externos, inclusive e principalmente, o fluxo de pessoas, implicando em espaços regionais de mobilidade sob os quais incidem normas nacionais, internacionais e, sobretudo, regionais, no bojo dos blocos integrados.

1.2 Gestão fronteiriça, livre circulação de pessoas e imigração em espaços regionais

Os arranjos de integração geraram uma reorganização do espaço regional, ao estabelecer áreas de livre circulação e conceder direitos privilegiados de mobilidade nos espaços comuns a certos grupos específicos, notadamente, os cidadãos do bloco. Os privilégios de circulação são disciplinados através de regras e acordos setoriais de alcance regional que dispõem acerca da dispensa de visto ou da desburocratização dos controles fronteiriços e são complementados por meio de uma política migratória harmônica.

A dualidade das fronteiras ora abordada torna-se, por conseguinte, mais evidente quando analisada a circulação de pessoas em espaços regionais. A gestão das fronteiras regionais afeta diretamente os direitos de mobilidade das pessoas que transitam pelos espaços comuns. Isso porque a livre de circulação de pessoas passa a ser garantida reciprocamente em favor dos cidadãos dos Estados-membros. Em consequência, a circulação no bloco condiciona um sistema de gestão fronteiriça externa que distingue os estrangeiros com base nos direitos de mobilidade. A gestão de fronteiras é analisada, a um só tempo, como um instrumento a serviço da política migratória regional e como uma estratégia de manutenção das liberdades do mercado comum.

Nesse sentido, a fronteira pode conduzir a um processo de diferenciação do cidadão não pertencente ao bloco, apesar de a receptividade em relação a esse indivíduo variar em razão de fatores econômicos ou de segurança nos arranjos de integração existentes. Para Velasco, “a

¹⁰ MOURA, Aline. A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2. 2015. p. 633. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3580/pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹¹ NIEMANN, Arne; SPEYER, Johanna. A Neofunctionalist Perspective on the ‘European Refugee Crisis’: The Case of the European Border and Coast Guard. *Journal of Common Market Studies*, v. 56, n.1, 2018. p. 24. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jcms.12653>. Acesso em: 30 jul. 2019.

fronteira passa a não ser mais uma consequência da divisão entre nacional e estrangeiro, mas é ela mesma a produtora do estrangeiro”¹². Isso significa que a fronteira regional congrega constantes políticas de inclusão e exclusão, seguindo o esquema de livre circulação, dos quais participam múltiplos atores em interações complexas, que estão envolvidas na construção ou desmantelamento de fronteiras e na criação das relações de pertencimento ou exclusão.¹³

Em consequência, a dualidade de fronteiras conduz a uma dualidade de tratamento da circulação de pessoas em processos de integração, haja vista que conduz a uma condição jurídica favorecida aos estrangeiros regionais, que podem ser considerados cidadãos do bloco, relativamente aos direitos de mobilidade, quais sejam, entrada, saída, permanência, os quais tendem a ser facilitados no espaço regional. Em contrapartida, os estrangeiros extracomunitários, isto é, os nacionais de países terceiros, têm seus direitos de mobilidade enrijecidos nas fronteiras externas, sujeitando-se a controles pormenorizados, catalogação biométrica, obtenção de autorização de viagem ou de visto para ingresso no espaço comum.

Em face dessas interações entre a mobilidade territorial humana e a gestão de fronteiras, salienta-se a distinção entre a migração e a livre circulação¹⁴, já que envolvem noções distintas, apesar de ambas remeterem a formas de mobilidade humana. A imigração traz a ideia de acirramento de fronteiras, relacionando-se ao poder de um Estado de controlar o ingresso e permanência dos estrangeiros no seu território. A livre circulação aduz a ideia de abertura de fronteiras e à possibilidade de os cidadãos transitarem sem barreiras no âmbito do espaço regional, revelando-se como o corolário social da integração regional.

A livre circulação de pessoas se mostra peculiar a processos de integração que atingiram o mercado comum. A referida liberdade beneficia, diretamente, os cidadãos do bloco, em relação aos seus direitos de mobilidade, bem como os direitos relacionados ao trabalho, residência, reagrupamento familiar e à proibição de tratamento discriminatório. Indiretamente, pode beneficiar terceiros que obtenham autorização para circular no espaço integrado.

¹² VELASCO, Suzana. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2014, p. 110.

¹³ FAUSER, Margit; FRIEDRICH, Anne; HARDER, Levke. *Migrations and Borders: Practices and Politics of Inclusion and Exclusion in Europe from the Nineteenth to the Twenty-first Century*. *Journal of Borderlands Studies*, v. 34, n. 4, p. 483-488, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/eprint/UC9D2dHscZkNPg6vBy7D/full>. Acesso em: 17 ago. 2019.

¹⁴ MOURA, Aline. *A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência*. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015, p. 632. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3580/pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

Esclarece-se que a referida liberdade está classicamente relacionada à livre circulação de trabalhadores.

Com o aprofundamento do bloco, porém, a livre circulação pode se separar da condição laboral e se assentar sobre a base jurídica da cidadania regional¹⁵, ampliável a todos os cidadãos, independente da dimensão laboral. A livre circulação possibilita que o indivíduo possa movimentar-se para exercer atividades econômicas ou não, bem como disponibilizar-se no território dos demais membros sem que sejam impostas medidas impeditivas injustificadas, assemelhada a um deslocamento interno e condicionando espaços preferenciais de mobilidade¹⁶.

Em relação à migração, nota-se que o disciplinamento do tema também traz a necessidade de harmonização na esfera regional, que pode conduzir à adoção de normativas regionais para uniformizar os critérios de entrada, permanência e residência no espaço comum. No tocante à migração internacional, coexistem várias tentativas de normatização, distinguindo-se níveis de governança do fenômeno migratório¹⁷. À medida que a migração se intensifica, em decorrência da globalização e da interdependência econômica entre as nações, a sua governança torna-se cada vez mais complexa, dada a natureza dinâmica que abrange.

Para Ferreira, a governança pode ser entendida como qualquer forma de coordenação de atividades interdependentes dentro da sociedade ou grupos¹⁸. Por um lado, é entendida como um processo por meio do qual instituições formais coordenam e disciplinam as relações sociais. Por outro lado, pode ir além das instituições jurídicas e das organizações, passando a ser entendida como um modo de auto-organização que implica a regulamentação de diferentes relações em um nível transnacional. A noção de governança, inclusive em matéria migratória, é flexível no alcance, podendo ser bilateral, multilateral, regional, ou global, envolvendo organizações internacionais, processos regionais e organizações não governamentais.

Como exemplo da governança global em matéria migratória, que demanda a crescente cooperação transnacional, ao reunir múltiplas camadas de governança e políticas públicas que

¹⁵ MOURA, Aline. **Caratteri ed effetti della cittadinanza tra diritto internazionale e fenomeni di integrazione regionale**: Unione europea e Mercosul. Tese (Doutorado em Direito), UNIMI, Milão, 2014. p. 97. Disponível em: https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231101/300764/phd_unimi_R09209.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.

¹⁶ GULZAU, Fabian; MAU, Steffen; ZAUN, Natascha. Regional Mobility Spaces? Visa Waiver Policies and Regional Integration. **International Migration**, v. 54, n. 6, 2016, p. 166. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12286>. Acesso em: 16 ago. 2019.

¹⁷ NITA, Sonja. Free movement of people within regional integration processes: a comparative view. In: NITA, Sonja (org.). **Migration, Free Movement and Regional Integration**. Paris: UNESCO, 2018. p. 12. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669>. Acesso em: 10 ago. 2019.

¹⁸ FERREIRA, Susana. **Human security and migration in Europe's southern borders**. Lisboa: Palgrave Macmillan, 2019. p.11.

resultam em interações dinâmicas entre institutos e organizações operando em diferentes níveis, mencionam-se as formas de disciplinamento do tema a partir do sistema multilateral e humanitário. No âmbito regional, a regulamentação da mobilidade humana se materializa de diferentes formas nos vários arranjos de integração, abarcando desde a remoção dos requisitos de visto para favorecer os deslocamentos intrarregionais, até a ampliação dos direitos de mobilidade a todos os nacionais dos países do bloco, a partir da ideia de cidadania regional.

Os acordos regionais, ao disciplinarem a circulação de pessoas, a gestão fronteiriça, e as iniciativas harmonizadoras em matéria migratória no âmbito dos blocos regionais, figuram como sistemas de regulamentação complementares às tentativas globais de disciplinamento. Os espaços regionais, além de funcionarem como fóruns harmonizadores de questões migratórias, materializam as discussões em normativas capazes de disciplinar a mobilidade humana, como o controle integrado de fronteiras, a harmonização dos sistemas de vigilância transfronteiriça, a cooperação judiciária e policial, e a instituição de uma política de vistos.

Na relação entre circulação e fronteiras regionais, regras comuns são adotadas e procedimentos são uniformizados. A livre circulação passa a ter uma dimensão regional, devido à interdependência entre os membros e aos fundamentos da integração, ao passo que a política de imigração de cada país afeta mutuamente os desempenhos uns dos outros. Em consequência, o tema passa a ser objeto de normas comunitárias, principalmente em relação aos procedimentos de controle fronteiriço externo, que são a porta de entrada para o espaço comum.

2 INTEGRAÇÃO EUROPEIA, MOBILIDADE HUMANA E GESTÃO DE FRONTEIRAS NA FRONTEX

A experiência integrativa da UE é um caso paradigmático da relação até aqui abordada entre fronteiras, mobilidade humana e integração, posto que traduz as complexas interações do direito europeu no que tange ao disciplinamento das fronteiras regionais. A complexidade normativa decorre da criação de um espaço comum, em que se observa a livre circulação de pessoas internamente, a busca pela política migratória comum e por uma gestão integrada de fronteiras externas, as quais têm sido pressionadas por intensos deslocamentos populacionais.

A dualidade de fronteiras na UE tem suscitado tentativas de recrudescimento fronteiriço no espaço comum, o que gera impactos normativos no sistema comunitário vigente. A UE, em geral, e a FRONTEX, em particular, têm colocado excessiva ênfase na mobilidade humana como uma questão de segurança, com respaldo no direito europeu, o que demanda uma análise

conjunta do disciplinamento da livre circulação e da imigração na UE, em cotejo com a estratégia da gestão europeia integrada de fronteiras através da FRONTEX.

2.1 Livre circulação de pessoas e imigração no direito europeu

O projeto da integração europeia representa uma experiência avançada e complexa, na medida em que atingiu a união econômica e monetária. O bloco apresenta mecanismos decisórios e legislativos supranacionais, razão pela qual formula regras de alcance regional em temas como livre circulação, política agrícola, concorrencial e monetária, enquanto busca evoluir em uma política regional em matéria de imigração e de controle de fronteiras.

A UE representa elevado grau de institucionalidade devido a um sistema jurídico particular, que garante a aplicabilidade imediata do direito europeu e a prevalência da ordem comunitária nos temas de interesse regional, a partir da atuação de instâncias supranacionais. A consolidação do direito europeu, com princípios jurídicos próprios, distintos dos ordenamentos nacionais e do direito internacional clássico, como o princípio da aplicabilidade imediata, efeito direto e primazia¹⁹, consubstancia uma supranacionalidade normativa²⁰ e marca uma jurisdição europeia autônoma.

Esse sistema normativo possibilita uma maior eficácia na concretização dos objetivos do bloco, que pode contribuir para a manutenção do projeto europeu, sobretudo em contextos de crise, em face das propostas de desagregação e das tentativas de retomada das soluções dos problemas comuns pelas vias unilaterais. A estrutura da UE levou à formulação de regras regionais que disciplinam temas sensíveis aos Estados, como migração e fronteiras, seguindo o esquema de repartição de competências, em que a forma jurídica garante a homogeneidade necessária para o mercado comum, no contexto das peculiaridades nacionais²¹.

A integração europeia, contudo, não foi repentina, nem representa um modelo perfeito e acabado. É fruto de um longo processo de integração, sujeito a avanços e retrocessos, que

¹⁹ DIZ, Jamile; JAEGER JÚNIOR. Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a interrelação direito interno, direito internacional público e direito da integração. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3710/pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

²⁰ MARTÍNEZ, Mônica. Análise comparada da integração no Mercosul e na União Europeia. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 1, n. 2. p. 92, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/198136946778>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6778/pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

²¹ OSÓRIO, LUIZ. O direito da União Europeia e a deterioração democrática e social. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 13, n. 1, p. 302, 2018. DOI: [dx.doi.org/10.5902/1981369429158](https://doi.org/10.5902/1981369429158). Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/29158/pdf>. Acesso em: 7 ago. 2019

está ainda em curso e sujeito a críticas e reformulações. Com institucionalização recente no pós-Segunda Guerra, o processo de formação da UE decorreu do incentivo à cooperação econômica e do esforço conjunto de um projeto político de paz entre os membros, partindo-se da ideia de que se os países estabelecessem mútuas relações comerciais, formar-se-ia um mercado de interdependência, minorando os riscos de conflitos.²²

Com a sua evolução, a integração europeia desborda de aspectos econômicos, e abrange a formação de uma comunidade, com normas regionais que alcançam matérias de relevância social, cultural e humanitária, cujos temas têm sido desafiados pela criação de novas barreiras na Europa, físicas, econômicas e normativas, sobretudo nas questões de mobilidade humana.

A mobilidade territorial humana tem sido empregada neste artigo no sentido amplo de abarcar os movimentos internacionais de pessoas, os quais podem assumir formas de livre circulação no âmbito de processos de integração, e de migração extracomunitária, de acordo com a dinâmica de fronteiras adotada pelo respectivo bloco. Na UE, a dualidade entre livre circulação de pessoas e imigração é perceptível, uma vez que já se consolidou a cidadania comunitária, que abriga o direito à livre circulação. Tanto que a UE reconfigura a ideia de imigração em relação à mobilidade dos seus cidadãos dentro do bloco, enquanto a livre circulação é tratada como alternativa para necessidades econômicas e laborais.

No bloco europeu, a livre circulação é tida como a pedra angular do mercado único e da integração econômica. Ao encarar a Europa como uma zona de fronteiras desmobilizadas, os cidadãos europeus detêm prerrogativa de mobilidade. Neste espaço, os cidadãos do bloco tendem a ser tratados como europeus, não como imigrantes. Em contrapartida, reconhece-se a circulação dos europeus como uma mobilidade favorecida, em contraste com o movimento de nacionais de países terceiros, que pode configurar o fenômeno da imigração²³, geralmente quando associado à mudança de residência, apesar da pluralidade de definições do termo²⁴.

As disposições relativas à livre circulação de pessoas na integração europeia remontam à Europa das Comunidades, associada a uma perspectiva econômica e laboral, prevista no direito originário do bloco. A liberdade de circulação objetivou, inicialmente, atender as demandas

²² DEL'OLMO, Florisbal; ROTTA, Guilherme. "BREXIT": da integração regional à política de controle da mobilidade humana. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v. 2, n. 2, 2016. p.104. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1651/2136>. Acesso em: 22 ago. 2019.

²³ OSTAIJEN, Mark. Between migration and mobility discourses: the performative potential within 'intra-European movement'. *Critical Policy Studies*, v. 11, n. 2, 2017. p. 175. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2015.1102751>. Acesso em: 16 ago. 2019.

²⁴ BATSAIKHAN, Uuriintuya; DARVAS, Zsolt; RAPOSO, Inês. *People on the move: migration and mobility in the European Union*. Bruxelas: Bruegel, 2018. p. 21.

econômicas do mercado comum. As normativas contemplavam a livre circulação de trabalhadores e a liberdade de estabelecimento, associando-a aos trabalhadores assalariados e prestadores de serviços. Estavam autorizadas a circular as pessoas que possuíam status de trabalhadoras nacionais das Comunidades Econômicas. Com o Ato Único Europeu de 1986, aliado às tratativas dos acordos Schengen, e principalmente com a criação da cidadania da UE no Tratado da UE de 1992, a liberdade de circulação passou a estar associada à livre circulação de cidadãos europeus, desconectada do aspecto laboral.

O principal marco normativo associa-se à criação do Espaço Schengen, cujo acervo compreende regras acordadas no bojo da cooperação intergovernamental, com um acordo geral de 1985 e uma convenção de 1990²⁵, buscando abolir os controles nas fronteiras em relação à circulação de nacionais dos países signatários, com vistas à conclusão do mercado interno, tendo sido incorporado à legislação comunitária pelo Tratado de Amsterdam de 1997.

A integração europeia transformou a relevância das fronteiras nacionais, o exercício da soberania e a noção de autodeterminação na Europa, na medida em que, no mercado interno, as fronteiras econômicas nacionais foram reconfiguradas, já que os Estados do Espaço Schengen transferiram competências de controle das suas fronteiras internas no interesse da livre circulação de pessoas²⁶. A UE passou a enfrentar o paradoxo da integração, com a substituição das fronteiras territoriais internas e a manutenção de uma fronteira externa rígida. Conseqüentemente, a integração europeia não só reduziu o efeito das fronteiras internas, como também criou novas fronteiras a nível europeu, resultando em um sistema de integração diferenciada, que reproduz processos de inclusão e exclusão nas fronteiras do bloco.

A desmobilização de controle nas fronteiras internas, a criação do espaço Schengen e a livre circulação de pessoas levaram a uma guinada espacial²⁷, devido ao surgimento e ao reposicionamento de novas fronteiras, criando interconexões multidimensionais entre os Estados-membros. Essa dinâmica conduziu a um incremento das preocupações no que tange às

²⁵ BRUYCKER, Philippe. The European Union: from freedom of movement in the internal market to the abolition of internal borders in the area of freedom, security and justice. In: NITA, Sonja (org.). **Migration, Free Movement and Regional Integration**. Paris: UNESCO, p. 301, 2018. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669>. Acesso em: 10 ago. 2019.

²⁶ SCHIMMELFENNIG, Frank. Differentiation and Self-determination in European Integration. in: KEATING, Michael (ed.). **Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the EU**. Londres: Routledge, 2019. p. 24.

²⁷ ILISESCU, Adriana. 'Securitized' Solidarity? Explaining Member States' Motivations for Participation and Patterns of Participation in Joint Operations at the External EU Borders. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Lund, 2015. p. 2. Disponível em: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=7759442&fileId=7793267>. Acesso em: 16 ago. 2019.

questões de fronteiras, como as rotas alternativas de imigração e a necessidade de proteção efetiva aos refugiados, de modo que as conquistas de Schengen passam a conviver com as tentativas de reintrodução dos postos internos de controle, ante o incremento da mobilidade.

Dentre as principais iniciativas dos acordos Schengen, mencionam-se: a abolição dos controles nas fronteiras internas para todas as pessoas; a adoção de medidas destinadas a harmonizar os controles nas fronteiras externas, nos termos do Código de Fronteiras Schengen; a adoção de política comum de vistos; a cooperação policial e judiciária; e o estabelecimento de sistemas informatizados, cujas iniciativas são complementadas pelo direito derivado da UE, que trata da livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias.

Apesar de o Espaço Schengen beneficiar cidadãos europeus e nacionais de países terceiros, na medida em que cria um espaço com desmobilização de controles nas fronteiras internas, o sistema reproduz diferenciações de tratamento jurídico. No que tange aos cidadãos europeus, estes possuem o direito à livre circulação assentado na cidadania regional. Os cidadãos comunitários podem transitar no interior das fronteiras dos outros países mediante o porte de documento de identidade válido.

Os nacionais de determinados países terceiros, por outro lado, a depender da nacionalidade, além de se sujeitarem a controles pormenorizados nas fronteiras externas, precisam obter visto para entrar no Espaço Schengen, enquanto outras nacionalidades são dispensadas da exigência²⁸. A própria existência de um sistema diferencialista de visto Schengen contribui para acentuar a dinâmica dual no tratamento da circulação de pessoas entre os cidadãos extracomunitários. A política de vistos de Schengen fundamenta-se em um regime de diferenciação que cria uma fortaleza burocrática nas fronteiras externas da UE e que dificulta a livre circulação para algumas pessoas com base na nacionalidade.

O regime de diferenciação contribui para aguçar as distinções entre europeus e não europeus, e entre estes e os nacionais de países terceiros não documentados, que não têm pleno acesso à circulação. Fato é que os nacionais de países terceiros estão sujeitos ao rigoroso controle nas fronteiras externas e à política de regresso da UE, quando considerados em situação irregular. A dualidade de fronteiras leva a uma dualidade de tratamento da circulação de pessoas, já que a normativa que fundou Schengen e delimitou o espaço de liberdade, segurança

²⁸ HOUTUM, Henk; LACY, Rodrigo. 'Ceci n'est pas la migration': couter the cunning cartopolitics of the Frontex migration map. In MITCHELL, Katherine *et al.* (ed.). **Handbook on critical geographies of migration**. Cheltenham: Elgar, 2019. p. 156.

e justiça (ELSJ), tratou de selecionar o controle de estrangeiros e legitimar a livre circulação para europeus e migrantes residentes.²⁹

Complementando as normativas de Schengen em termos de livre circulação, cabe mencionar a consolidação do ELSJ, na medida em que representa iniciativa fundamental para a mobilidade humana, já que o estatuto dos nacionais de países terceiros é complementado pelas disposições da política migratória da UE. A criação desse espaço europeu, por um lado, cria normativas que conformam uma área interna de livre trânsito, com a consequente gestão integrada das fronteiras externas. Por outro lado, prevê medidas visando constituir a política migratória no bloco, bem como uma política de asilo efetiva, enquanto promove cooperação judiciária e policial, conforme Título V do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE).

Em termos de políticas de migração, o ELSJ envolve o desafio de disciplinar a dualidade de fronteiras no contexto da mobilidade territorial humana no bloco, sopesando as competências nacionais e regionais. Para equilibrar as competências soberanas dos Estados-membros e garantir a aplicabilidade do direito europeu em matéria de política de imigração, o bloco optou por um esquema de partilha de competência entre as instâncias supranacionais e os Estados-membros.

Em relação ao disciplinamento da migração regular, nota-se uma compartimentalização no quadro normativo da UE, decorrente de um complexo e fragmentário conjunto de normativas europeias que disciplinam a política de imigração, cujas normas direcionam-se a categorias específicas de pessoas em mobilidade, sendo gerida de forma setorial, tais como: trabalhadores altamente qualificados, nos termos da Diretiva 2009/50/CE; trabalhadores sazonais, nos termos da Diretiva 2014/36/UE; às transferências em empresas, conforme Diretiva 2014/66/UE; e para fins de estudos, com a Diretiva 2016/801/UE³⁰.

Tais normativas não constituem um regulamento unitário no tratamento da imigração. A fragmentariedade das normas colabora para a diferenciação entre os estrangeiros extracomunitários e entre estes e os cidadãos europeus. A abordagem setorial conduz a um tratamento desigual entre os estatutos dos nacionais de países terceiros e entre todos estes trabalhadores e os cidadãos da UE, já que as barreiras jurídicas em relação à mobilidade intrarregional tornam os nacionais de países terceiros menos móveis que os cidadãos da UE.

²⁹ AMARAL, Nemo; SILVA, Wanise. A imigração na Europa: ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Seqüência*, Florianópolis, v. 34, n. 66, 2013. p. 240. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n66/10.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

³⁰ CARRERA, Sergio *et al.* The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration. *CESP paper in liberty and security in Europe*, Bruxelas, 2019. p. 05. Disponível em: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/03/LSE2019-01_Area%20of%20legal%20migration.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

Em relação às normativas europeias afeitas às migrações irregulares, nota-se que o direito da UE está centrado nas operações de regresso e em acordos celebrados com países terceiros para readmissão de migrantes em condição de irregularidade; no enfrentamento às máfias de atravessadores e na sanção daqueles que exploram a imigração irregular. As devoluções continuam ocupando posição de destaque, a partir das operações de regresso, que revelam o aumento das preocupações com a segurança³¹. Em relação à migração irregular, as diretivas focam no endurecimento das fronteiras externas e na realização de operações nos Estados-membros expostos a um afluxo desproporcional de pessoas³², em que a atuação da FRONTEX se torna proeminente, prevalecendo uma abordagem defensiva, centrada no reforço das fronteiras e na contenção da migração não documentada.

Em síntese, a ação da UE para os fluxos irregulares centra-se em: dissuasão, através de controles fronteiriços rigorosos, e política de regresso e de readmissão³³. Enquanto a migração legal centra-se na gestão fronteiriça e na seleção de migrantes qualificados.

Através do direito europeu originário e derivado, no âmbito do espaço Schengen, a UE buscou estabelecer critérios harmônicos de passagem fronteiriça e uniformizar procedimentos de controle, adquirindo competências normativas. Em relação aos nacionais de países terceiros, buscou-se consolidar uma governança migratória regional, no âmbito do ELSJ, com competência partilhada entre os Estados-membros. Por sua vez, esse sistema forma uma gestão regional em que incidem disposições europeias pautadas na distinção de tratamento dos sujeitos em mobilidade, a depender do status migratório, o que reforça a dualidade das fronteiras no bloco.

2.2 Gestão europeia integrada das fronteiras através da FRONTEX

A construção de um espaço comum na UE demandou a implementação de normativas regionais no sentido de disciplinar as fronteiras externas de forma integrada. A partir da estratégia jurídica da gestão europeia integrada de fronteiras, a UE buscou uma integração pautada na cooperação entre os Estados-membros que devem promover uma gestão eficiente

³¹ TREVISAN, Nicole. El histórico de la gestión de las fronteras externas en la Unión Europea y las rutas de migraciones irregulares. *Diplomatize*, João Pessoa, v. 5, n. 3, 2017. p. 122. Disponível em: <http://www.revista.portalnet.com/artigo/el-historico-de-la-gestion-de-las-fronteras-externas-en-la-union-europea-y-las-rutas-de-migracion-irregulares/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

³² FURQUIM, Saulo. As políticas de combate à imigração ilegal no âmbito da UE. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, Franca, v.18, n. 27, 2014. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1289/1332>. Acesso em: 04 ago. 2019.

³³ FERREIRA, Susana. *Human security and migration in Europe's southern borders*. Lisboa: Palgrave Macmillan, 2019.

das suas fronteiras, por meio da atuação de agências europeias capazes de aplicar as regras comuns e coordenar os procedimentos de controle, como a agência da Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras. O direito da UE reitera que um sistema de livre circulação só é possível se, e na medida em que, os Estados-membros sejam capazes de controlar efetivamente as fronteiras externas, o que acaba sendo utilizado como ensejo para o endurecimento da gestão migratória.

A noção de gestão europeia integrada das fronteiras abarca a coordenação e cooperação nacional e internacional entre todas as autoridades e agências relevantes envolvidas na segurança das fronteiras e facilitação do comércio para estabelecer uma gestão fronteiriça eficaz, eficiente e coordenada nas fronteiras externas da UE, para atingir o objetivo de fronteiras abertas, mas bem controladas e seguras.³⁴ A gestão integrada representou a estratégia encontrada pela UE para gerir a passagem das fronteiras externas, lidar com os desafios migratórios e as potenciais ameaças, combater os crimes transfronteiriços e garantir elevado nível de segurança, enquanto tenta salvaguardar a livre circulação das pessoas.

A atual gestão europeia integrada de fronteiras passa pelo reforço do papel da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, a FRONTEX, cuja base jurídica está nos arts. 67 e 77 do TFUE³⁵. No direito europeu derivado, os elementos da gestão europeia de fronteiras são clarificados no Regulamento UE 2016/1624, que reformulou a FRONTEX, positivando o objetivo de desenvolver a gestão integrada a nível nacional e regional, que constitui corolário da livre circulação e elemento fundamental do ELSJ. A gestão europeia integrada de fronteiras inclui medidas em países terceiros, nomeadamente na política de vistos; medidas de controle nas fronteiras externas; análise de risco e ameaças; ações em matéria de regresso e operações no mar; e cooperação entre os Estados-membros, agências e sistemas informacionais da UE.

A FRONTEX, portanto, tem respaldo no direito europeu originário e derivado, e desempenha papel chave nessa experiência de integração. A UE apostou no reforço das fronteiras externas, no endurecimento dos controles em relação às migrações extracomunitárias e na ênfase colocada na dimensão de segurança do ELSJ, cujas fronteiras passaram a ser alvo de intensos processos de securitização. A crescente dimensão de segurança nas fronteiras europeias impulsionou a tecnologia e a digitalização da segurança fronteiriça. Além do GPS e da vigilância

³⁴ UNIÃO EUROPEIA. European integrated border management. Migration and Home affairs. EMN glossary. Comissão Europeia. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/european-integrated-border-management_en. Acesso em: 15 jul. 2019.

³⁵ PIÇARRA, Nuno. A cooperação transfronteiriça no quadro da “gestão europeia integrada das fronteiras”. In: MARTINS, Afonso (org.). **O direito administrativo transnacional**. Lisboa: ULUSIADA, 2018. p. 292.

por satélite, a tecnologia de fronteiras inclui o uso de leitores de passaporte, biometria para identificação, e monitoramento dos fluxos por controles automatizados.

No que se refere à criação da FRONTEX, em 2004, com o Regulamento n. 2007/2004, identificam-se teorias que auxiliam a explicar sua origem³⁶. Seguindo uma reinterpretação da lógica da securitização³⁷, em que atos discursivos transformam um ato politizado em um ato securitizado quando é moldada uma ameaça existencial, a agência teria nascido como um acirramento da segurança nas relações internacionais, mormente pós Onze de Setembro. Isto é, resultado de uma agenda internacional de recrudescimento da imigração³⁸, que fomenta o binômio imigração-segurança, com a migração vista como ameaça, deixando o imigrante de ser visto como ator do desenvolvimento, e tendo sua imagem moldada pela lógica da ameaça.

Noutro giro, a criação da FRONTEX é reinterpretada como resultado do aprofundamento do processo de integração no âmbito do controle de fronteiras e da gestão da mobilidade. Seguindo um contínuo de insegurança que tradicionalmente permeia as práticas europeias³⁹, a agência é vista como efeito desse processo, cuja abordagem foca em um modelo voltado para os agentes de segurança, para os impactos políticos da tecnologia e da informação e para a racionalidade governamental da segurança. A agência instrumentaliza a necessidade de equilibrar as competências dos Estados-membros e da UE em matéria de controle de fronteira, funcionando como uma estratégia de contenção e seleção do fluxo de pessoas, e reforçando os limites exteriores através do gerenciamento de riscos, fomentando-se uma sociedade do risco na UE, onde, para alguns serem livres e seguros, milhões são excluídos⁴⁰.

Constata-se que o nascimento da FRONTEX se deu por uma confluência de elementos, que abarcam a evolução da integração em termos de controle de fronteiras e circulação de pessoas, e como uma consequência da dualidade de fronteiras e da necessidade de preservação da livre circulação. A gestão de fronteiras através de agências promove um sistema em que não

³⁶ NEAL, Andrew. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, v. 47, n. 2, 2009. p. 344. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>. Acesso em: 16 jul. 2019.

³⁷ BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

³⁸ FERREIRA, Luciano Vaz. A securitização para o controle de fronteiras da União Europeia. *Lex Humana*, Petrópolis, v.3, n. 2, 2011. Disponível em:

<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/145/124>. Acesso em: 15 ago. 2019.

³⁹ BIGO, Didier. Immigration Controls and Free Movement in Europe. *International Review of The Red Cross*, Genebra, v. 91, n. 875, 2009. p. 585. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23987.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.

⁴⁰ DUARTE, Daniel. *Securitização e práticas de (in) segurança na Europa: o caso da Frontex*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). PUC Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2012. p 22. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/21906/21906.PDF>. Acesso em: 06 ago. 2019.

se eliminam as competências nacionais sobre as fronteiras externas, além de tentar trazer maior eficiência no gerenciamento do espaço comum. Ainda, a criação da agência atendeu à demanda pelo enrijecimento das práticas de segurança relativas à imigração.

Tendo em conta esse contexto, a FRONTEX nasce sob o nome de Agência Europeia para Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos países membros da UE. A ideia era fomentar a cooperação operacional nas fronteiras externas dos países membros sem elidir suas competências soberanas. Atuando como uma agência de inteligência, facilita-se a implementação das disposições comunitárias, em uma lógica de partilha de informações e de custos de integração. Nas suas competências originárias, destacavam-se a coordenação da cooperação operacional entre os Estados-membros no controle das fronteiras externas; apoio na formação dos guardas de fronteiras nacionais; efetivação de análises de risco; apoio aos Estados em circunstâncias excepcionais nas fronteiras e nas operações de regresso de imigrantes.

Os Estados-membros mantinham suas guardas nacionais de controle, já que não se tinha completa eliminação das competências nacionais em favor das instâncias supranacionais. O que o sistema europeu estabelecia era a coordenação de tais controles através da agência, bem como o dever de cooperação. Não obstante exista certa minoração das atribuições nacionais, diante do ganho de competência da UE em elaborar normativas sobre as fronteiras externas, os países do bloco ainda são importantes atores na implementação dos procedimentos de fiscalização em suas fronteiras e no controle da mobilidade humana. Daí decorre a natureza mista que possuía a FRONTEX, ao misturar elementos intergovernamentais e supranacionais⁴¹, e ao transpor gradualmente questões fronteiriças para a esfera comunitária.

Diante da acentuação da crise migratória, com auge, até então, em 2015/2016⁴², a agência foi reformulada e ampliada. Adotou-se o Regulamento 2016/1624, atualizando-se a estrutura jurídica da FRONTEX. A normativa foi uma resposta europeia à crise instaurada⁴³ e uma forma de evitar o colapso do espaço Schengen, e em última medida, a desagregação da UE⁴⁴.

⁴¹ VELASCO, Suzana. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2014. p. 110

⁴² UNIÃO EUROPEIA. *Frontex risk analysis for 2018*. FRONTEX, 2018. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/27fcd537-1b73-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 14 ago. 2019.

⁴³ CARRERA, Sergio *et al.* *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CESP Task report force*, Bruxelas, 2017. Disponível em: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges/>. Acesso em: 17 jul. 2019.

⁴⁴ CAMPESI, Giuseppe. *Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime*. *International Journal of Migration and Border Studies*, v. 4, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJMS.2018.093891>. Acesso em: 14 jul. 2019.

O Regulamento n. 2016/1624⁴⁵, que cria a Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras, foi responsável por assegurar a estratégia da gestão europeia integrada de fronteiras externas. A Guarda Europeia passa a ser composta pela agência FRONTEX, e pelas autoridades nacionais de fronteiras e de guarda costeira dos Estados-membros. A FRONTEX estabelece uma estratégia técnica e operacional para a gestão europeia integrada das fronteiras, enquanto os Estados-membros estabelecem as suas estratégias nacionais de gestão fronteiriça, que devem estar em harmonia com a estratégia elaborada pela agência europeia. Como acentua Rijpma, a FRONTEX não funciona mais apenas como um centro de informações, mas, sim, como um *primus inter pares*⁴⁶, como uma coordenadora das políticas de fronteiras nacionais em busca de uma maior uniformização dos procedimentos de controle nas fronteiras externas.

A nova FRONTEX, portanto, foi aprovada no sentido de tentar ampliar e reforçar a atuação da agência nos procedimentos de controle e vigilância na fronteira externa, buscando conferir-lhe maior poder de atuação na esfera regional, sobretudo em relação à análise comum de riscos e ameaças; controle migratório e análise de vulnerabilidade; prestação de assistência técnica aos Estados-membros nas operações conjuntas e de regresso de imigrantes em situação irregular; cooperação com países terceiros; e busca e salvamento no mar. O incremento das competências normativas demonstra que o novo modelo não desfaz a lógica securitizadora de gerenciamento do risco que norteou suas ações, mas a reforça.

As alterações jurídicas abarcam a ampliação dos equipamentos técnicos e dos funcionários; o incremento da cooperação operacional e informacional, internamente e com países terceiros; a avaliação de vulnerabilidades e riscos; o monitoramento das rotas migratórias, com o envio de agentes para auxiliar as autoridades nacionais; e as discussões envolvendo o direito de intervir⁴⁷, que poderia configurar inovação importante, autorizando a atuação da agência no Estado-membro em casos que demandam ação nas fronteiras.

No que tange aos direitos fundamentais, a FRONTEX esteve parcialmente atenta às críticas recebidas, em um processo de reformulação iniciado desde 2011, seguindo a tendência

⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento 2016/1624. *Jornal Oficial da UE*, n. 251, 2016. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁴⁶ RIJPM, Jorrit. *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management?* Bruxelas: European Parliament, 2016. p. 26.

⁴⁷ SERVENT, Ariadna. A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators. *Journal of Common Market Studies*, v. 56, n. 1, 2018. p. 92. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12652>. Acesso em: 16 ago. 2019.

de incorporar a retórica humanitária⁴⁸ em suas operações, mas sem romper definitivamente com a lógica de gerenciamento do risco e da ameaça. O novo sistema disciplinou um mecanismo de queixa contra violações aos direitos fundamentais, embora tal modelo não seja ainda plenamente satisfatório em relação às apurações e às eventuais sanções aplicáveis.⁴⁹

Não obstante as inovações normativas, a ampliação da FRONTEX não rompeu com o cerne das competências da antiga agência, tampouco elidiu a lógica securitária em relação às migrações extracomunitárias. Pelo contrário. Houve uma tentativa de reforçar estratégias de ação que já vinham sendo praticadas na política de fronteiras da UE, quais sejam, as operações de regresso de imigrantes em situação de irregularidade e o reforço da vigilância por tecnologias de controle, que embasam as distinções de tratamento da imigração no direito da UE.

Para Carrera e Hertog, o que ocorreu foi o alargamento das competências⁵⁰. As alterações da agência não representam uma revolução, mas uma evolução no processo de integração europeu. O novo sistema amplia as atribuições da FRONTEX, porém não corrige as dificuldades do modelo predecessor. Embora a agência tenha adquirido prerrogativas para desenvolver uma estratégia para a gestão integrada das fronteiras e para avaliar a sua implementação efetiva pelos Estados-membros, vários dispositivos apresentados como novos, não são completamente novos. Permanece a ênfase no reforço das fronteiras externas, nas operações de retorno de imigrantes, na securitização, na extraterritorialidade e na antecipação.

Para Campesi, apesar de a nova agência ainda depender das contribuições dos países, da vontade de cooperar e das capacidades domésticas, não detendo poder de comando efetivo sobre as autoridades nacionais, o que dificulta uma abordagem plenamente supranacional das questões fronteiriças, as mudanças não foram, de todo, irrelevantes⁵¹. Se, por um lado, a agência ainda não adquiriu poderes executivos em substituição às autoridades nacionais, por

⁴⁸ CAMPESI, Giuseppe. Frontex, the Euro-Mediterranean border and the paradoxes of humanitarian rhetoric. *South East European Journal of Political Science*, Bucareste, v. 2, n. 3, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2519410. Acesso em: 16 ago. 2019.

⁴⁹ SANTOS VARA, Juan. La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardiade Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 59, 2018. p. 179. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/61782>. Acesso em: 29 jul. 2019.

⁵⁰ CARRERA, Sergio; HERTOG, Leonhard. A European Border and Coast Guard: What's in a name? *CESP paper in liberty and security in Europe*, Bruxelas, 2016. p. 16. Disponível em: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/03/LSE%20No%2088%20OSC%20and%20LdH%20EBCG.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

⁵¹ CAMPESI, Giuseppe. European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, 2018. p. 16. Disponível em: <https://oxfordre.com/criminology/abstract/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-354>. Acesso em: 29 jul. 2019.

outro lado, adquiriu prerrogativas na direção estratégica das políticas de fronteiras, em face da avaliação de vulnerabilidades a que estão sujeitos os países do bloco, tornando a inteligência e a produção de conhecimento fatores centrais na gestão fronteiriça e migratória da UE.

Diante das normativas apresentadas, depreende-se que, sob o aporte jurídico, o novo regulamento da FRONTEX inovou em algumas importantes disposições, como o sistema de avaliação de vulnerabilidades e o sistema de recepção de queixas. No entanto, do ponto de vista dos princípios normativos que norteiam sua atuação, não se observou uma ruptura significativa com a lógica de funcionamento pautada na segurança e no gerenciamento do risco, até então vigente, posto que o núcleo das suas competências de análise e vigilância não foi mitigado. A agência continua servindo a um sistema de disciplinamento da mobilidade humana defensivo e seletivo, como uma estratégia da UE para tentar conter o fluxo de pessoas que chega ao bloco.

3 IMPACTOS DA FRONTEX PARA A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E PARA A GESTÃO DAS MIGRAÇÕES NO DIREITO EUROPEU

A estratégia da gestão de fronteiras na UE comporta iniciativas com impactos diretos e indiretos sobre a mobilidade humana. Especificamente em relação à FRONTEX, nota-se que a agência tem impactos diretos para a circulação de pessoas no âmbito da integração europeia. Isso porque garantir um espaço de livre circulação no interior do espaço Schengen, com a paulatina supressão dos controles internos para facilitar os deslocamentos intrarregionais, demanda uma gestão integrada das fronteiras externas. Paralelamente, o bloco é instado a lidar com os desafios associados à passagem de pessoas nas fronteiras externas, que tornam esses espaços ainda mais sensíveis às disposições regionais, voltadas à imigração irregular, criminalidade transfronteiriça, combate à máfia de atravessadores e controle dos fluxos migratórios mistos, que envolvem refugiados e migrantes econômicos. Especialmente na UE, a regulamentação das fronteiras e a regulamentação da mobilidade estão umbilicalmente ligadas.

O aumento do fluxo de migrantes para a Europa desde 2013, com forte aceleração até 2015, acirrou o papel das fronteiras em relação às pessoas, o que traz implicações não apenas para as fronteiras externas da UE, mas também para as fronteiras internas⁵². Estes impactos

⁵² ROOSE, Jochen; OPILOWSKA, Elzbieta; KURCZ, Zbigniew. Borderlands Studies at the Turn of the Tide. An Introduction. In: ROOSE, Jochen; OPILOWSKA, Elzbieta; KURCZ, Zbigniew (ed.). **Advances in European Borderlands Studies**. Baden-Baden: Nomos, 2017. p. 10.

normativos são sentidos mais diretamente pelos cidadãos extracomunitários, mas não apenas por eles, uma vez que os cidadãos europeus também são afetados. O arranjo europeu de integração em geral, e a estratégia da gestão integrada de fronteiras, em particular, estão enredados em formações geopolíticas complexas que são constantemente redefinidas pela tentativa de controlar a mobilidade e pela correspondente resistência dos migrantes que, em resposta ao aumento da vigilância, procuram novas rotas para e através da Europa.

No âmago da estratégia de gestão integrada das fronteiras europeias sobrelevam-se as funções da FRONTEX. A partir das funções de avaliação de vulnerabilidades, controle de fronteiras externas, avaliação de riscos e ameaças, compartilhamento de informações sobre rotas migratórias alternativas, formação de treinamento comum às guardas de fronteiras, destacamento de oficiais para atuação nos Estados e nas operações conjuntas, organização de operações de regresso, fomento à cooperação com países terceiros e às operações de busca e salvamento no mar, a FRONTEX passou a congregiar competências para além da mera gestão fronteiriça. A agência cumpre um papel fundamental para a política migratória externa e para a manutenção da livre circulação de pessoas no interior da UE. As funções da FRONTEX revelam que o modelo serve, de forma instrumental, a uma política maior de mobilidade humana e de gestão de fronteiras europeias, voltada para o reforço da gestão migratória.

Ao desempenhar suas funções no direito europeu, a FRONTEX lida, ainda, com desafios jurídicos. As funções da agência geram impactos indiretos para a livre circulação de pessoas e para os direitos de mobilidade dos cidadãos europeus, na medida em que o funcionamento de um espaço comum de livre circulação, na lógica do sistema europeu, depende da gestão reforçada das fronteiras externas, cuja coordenação do controle entre os membros compete à Guarda Europeia. Quando o Estado-membro não exerce um controle adequado de suas fronteiras externas, diante de uma pressão migratória significativa, por exemplo, o sistema de livre circulação resta tencionado. Em consequência, opta-se pela reintrodução dos postos de fronteiras intra-Schengen, desafiando a solidariedade regional e arriscando a livre circulação.

Da mesma forma, as competências institucionais da FRONTEX trazem impactos diretos para os direitos de mobilidade dos nacionais de países terceiros. Além de gerenciar fluxos migratórios mistos, a FRONTEX precisa lidar com a análise dos riscos e ameaças ao espaço comum, coordenar os procedimentos de controle das fronteiras externas que afetam as migrações extracomunitárias, sobretudo a irregular, fomentar a cooperação entre Estados e agências, e auxiliar operações de regresso e de busca e salvamento no mar.

Portanto, as tarefas operacionais da FRONTEX, em matéria de controle e vigilância fronteiriça, estão intimamente relacionadas à garantia de uma gestão eficaz da imigração, à garantia de um elevado nível de segurança na UE, bem como à garantia de proteção da liberdade de circulação de pessoas. A agência atua como instrumento de seleção e contenção da imigração extra bloco, mormente a irregular, com a novidade de que age sob uma base tecnológica de prevenção do risco e de extraterritorialidade, dado o controle praticado à distância das fronteiras físicas, em parceria com países terceiros. Assim, a gestão integrada de fronteiras, contribui, a um só tempo, para salvaguardar a livre circulação intra-bloco, e para acirrar o controle da migração extra bloco, fomentando a lógica da ameaça.

Em relação à livre circulação de pessoas, destaca-se que o funcionamento do espaço Schengen é desafiado pela chegada maciça de pessoas às fronteiras externas da UE, o que colaborou para a reintrodução temporária de postos de fronteiras intra-Schengen pelos Estados. A reintrodução de fronteiras tem sido utilizada sob justificativa formal de proteger o referido espaço, mas, na verdade, revela uma tentativa de resposta ao incremento da mobilidade.

As regras comuns sobre a reintrodução temporária do controle nas fronteiras internas autorizam os Estados-membros à aplicação da medida restritiva, sob uma base temporária e de forma proporcional. As justificativas mais recorrentes para a aplicação dessas medidas por parte dos Estados-membros envolvem: as questões de segurança interna; a crise migratória e de refugiados; o afluxo sem precedentes de pessoas; a ameaça terrorista à segurança nacional e criminalidade transfronteiriça; movimento secundário de pessoas em situação irregular; situação deficitária no controle das fronteiras externas; e redes de exploração de imigrantes.⁵³

Apesar de se questionar a efetividade da medida, que afeta a livre circulação, não se pode falar, ainda, em falência do espaço Schengen, ou mesmo de um efeito de desintegração em cascata na UE, já que as normas supranacionais reconhecem o valor da liberdade de circulação para o bloco, inobstante a saída do Reino Unido da UE e o reavivamento de nacionalismos.

Apesar das tentativas de nacionalizar os procedimentos de controle com a reintrodução das fronteiras internas, que é uma prerrogativa dos Estados-membros fomentadora de uma visão realista das fronteiras como espaço a ser protegido de ameaça externa⁵⁴, não se pode olvidar que também foram pensadas normas comunitárias para lidar com a gestão de fronteiras e a

⁵³ UNIÃO EUROPEIA. Temporary Reintroduction of Border Control. **Comissão Europeia**. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵⁴ CIERCO, Teresa; SILVA, Jorge. The European Union and the Member States: two different perceptions of border. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, 2016. p. 12. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v59n1/0034-7329-rbpi-59-01-00003.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

mobilidade humana. Por exemplo, através do reforço da própria FRONTEX, demonstrando a existência de uma dimensão europeia significativa na gestão fronteiriça e migratória.

O funcionamento do espaço Schengen exemplifica a complexidade do direito europeu nas competências de mobilidade e de fronteiras, cuja gestão envolve os Estados-membros e as instâncias supranacionais na busca pela implementação da gestão integrada de fronteiras externas. Embora os sistemas regionais de livre circulação tenham proliferado como um aspecto da integração, os interesses do Estado-membro são relevantes, configurando-se como uma das principais forças motrizes por trás das políticas externas de gestão da migração⁵⁵. Em contraste com os regimes internos de livre circulação, codificados em acordos regionais, a cooperação na gestão da migração externa ocorre por meio de medidas que são fortemente influenciadas pelos Estados, buscando-se equilibrar a cooperação regional e as atribuições estatais.

Enquanto se adotam atos legislativos que institucionalizam a solidariedade operativa, financeira e jurídica entre os Estados-membros no ELSJ, paradoxalmente, também se adotam medidas que reforçam cláusulas de salvaguarda de soberania nas fronteiras⁵⁶. Essa dualidade de fronteiras tem repercutido no direito da UE, endurecendo o controle da mobilidade. Como exemplo, menciona-se o Regulamento 2017/458⁵⁷, que visa ao reforço dos controles nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados, revelando uma mitigação da livre circulação em favor da segurança; e o Regulamento 2018/1240⁵⁸, que institui um sistema eletrônico de autorização de viagem para cidadãos não comunitários isentos do visto Schengen para passagem nas fronteiras externas.

Cria-se um sistema de informação em grande escala, que permitiria determinar se a presença de um nacional de país terceiro representa ou não um risco à UE, cuja unidade central funciona junto à FRONTEX. Aplica-se, assim, requisito adicional para os nacionais de países terceiros, seguindo o regime jurídico de diferenciação do bloco.

As normativas apresentadas revelam a tendência de digitalizar e automatizar o controle do fluxo de pessoas através do recolhimento de dados pessoais, em um processo que tende à

⁵⁵ LAVENEX, Sandra *et al.* Regional Migration Governance. In: BORZEL, T.; RISSE, T. (ed.). **Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 461.

⁵⁶ LAGES, Rita. O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-membros na política de asilo da União Europeia. **Revista Eletrônica de Direito Público**, Lisboa, v. 5, n. 1, 2018. p. 285. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v5n1/v5n1a13.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento 2017/458. **Jornal Oficial da UE**, n. 74, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/458/oj>. Acesso em: 20 ago. 2019.

⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento 2018/1240. **Jornal Oficial da UE**, n. 236, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj>. Acesso em: 20 ago. 2019.

vigilância preventiva da mobilidade humana por meio de avaliações de riscos e ameaças, em um panorama de securitização fronteiriça, de intensificação da luta contra o terrorismo e de intensa circulação de pessoas⁵⁹. A FRONTEX instrumentaliza esse sistema de vigilância, já que incorpora a velocidade da globalização aos controles fronteiriços, que se materializam nas tecnologias de controle remoto das pessoas, por dissuasão e por colaboração internacional.

No que tange ao controle da migração extracomunitária, a FRONTEX cumpre função notória no modelo europeu, influenciando diretamente os aspectos extrarregionais da circulação de pessoas, principalmente em razão da organização das operações conjuntas, das operações com países terceiros, das operações de busca no mar e das operações de retorno de imigrantes em situação irregular. A estrutura institucional da agência reforça a seletividade das fronteiras em relação aos imigrantes, privilegiando a cooperação com países terceiros a partir do controle fronteiriço à distância e a serviço de uma política de retorno eficaz.

Considerando a co-responsabilidade que norteia a gestão integrada de fronteiras, destaca-se que os intensos deslocamentos populacionais em direção ao espaço comum europeu desafiaram a noção de solidariedade. Na dinâmica dos movimentos migratórios, os Estados-membros de fronteira externa do sul e do leste do espaço Schengen estão expostos a uma pressão desproporcional em seus limites exteriores, necessitando de maior apoio para gerir tais fronteiras, ônus que muitas vezes não é adequadamente repartido do ponto de vista financeiro, técnico-operacional e humanitário. Por essa razão, o modelo europeu é desafiado por uma solidariedade armadilha⁶⁰, em que a reintrodução das fronteiras internas é tida como sanção indireta para os Estados que não estão controlando eficazmente as fronteiras externas.

A FRONTEX adota, ainda, uma política de fronteiras para frente, que afeta a imigração extracomunitária haja vista que pode instituir práticas de interceptação dos imigrantes antes de ingressarem efetivamente na UE. A tática consiste em controlar a saída dos imigrantes de suas margens domésticas e dos países de trânsito, repassando a responsabilidade para países terceiros, a partir de acordos de cooperação. Observa-se um policiamento à distância das fronteiras ou um controle remoto de fronteiras, visando gerenciar a circulação de pessoas antes que estas alcancem as fronteiras da UE, como a política de vistos e as autorizações de viagem.

⁵⁹ VAVOULA, Niovi. European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. *Queen Mary School of Law Legal Studies*, Londres, 2017. p.8. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928082. Acesso em: 14 ago. 2019.

⁶⁰ GUILD, Elspeth *et al.* What is happening to the Schengen borders? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, Bruxelas, n. 86, 2015. p. 12. Disponível em: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/12/No%2086%20Schengenland_0.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

Essa estratégia levou a um processo de externalização, configurado em uma forma de gestão que não se detém na linha de fronteira, mas nos pontos de origem e trânsito das rotas migratórias. A crítica reside no fato de que tais práticas podem dificultar o acesso à proteção humanitária, já que, via de regra, ninguém deve ser considerado irregular antes de entrar fisicamente na UE, de modo que a FRONTEX deve estar atenta a essa prática, já que atua em um paradigma cada vez mais externalizado, contando com Estados-membros e países terceiros.

Em relação aos países terceiros, a gestão europeia das fronteiras é desafiada pela ampliação das competências da agência em relação ao controle remoto das fronteiras, em parcerias de mobilidade com países não europeus que são incentivados a disciplinarem a contingência migratória e cooperarem com a UE⁶¹, reforçando a securitização pela via das tecnologias compartilhadas de controle e vigilância. O panorama externalizado de gestão da migração conduziu à criação de uma rede multidimensional de ação na UE, que abarca desde instrumentos políticos não vinculativos, como o diálogo político e trocas de informação, até acordos internacionais juridicamente vinculativos sobre a readmissão de migrantes.⁶²

A partir da evolução normativa apresentada, verifica-se que a FRONTEX desempenha papel fundamental para o disciplinamento das fronteiras e da mobilidade humana no modelo europeu. A agência funciona como um instrumento adicional de seleção e contenção do fluxo de pessoas no bloco, além de organizar as operações de regresso de imigrantes e de coordenar a troca de informações entre os Estados-membros. Dado que a evolução recente da UE aponta no sentido de manutenção de um paradoxo de fronteiras⁶³, que favorece internamente a livre circulação, desde que externamente sejam reforçados os controles, verifica-se que o arranjo europeu não está disposto a renunciar à FRONTEX ou atenuar sua atuação, já que ela cumpre a função de contenção, vigilância e controle. A UE tem buscado reforçar as funções da sua guarda de fronteiras, reconhecendo-a como uma estratégia para gestão migratória no espaço integrado.

Para um bloco funcionar sem uma agência de controle nos moldes europeus, seria necessário repensar a própria lógica dual de disciplinamento da mobilidade humana, no sentido de deixar de reconhecer os fluxos externos como uma potencial ameaça ao espaço comum, o que parece não ser o caminho trilhado pela UE. Sem a referida guarda de fronteiras, a troca de

⁶¹ MARKARD, Nora. The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries. *The European Journal of International Law*, V. 27, n. 3, 2016. p. 613. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/27/3/591/2197244>. Acesso em: 02 ago. 2019.

⁶² RESLOW, Natasja. Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy. *The International Spectator*, v. 54, n. 1, 2019. p.32. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2019.1548840>. Acesso em 05 ago. 2019.

⁶³ GEDDES, Andrew; ABDU, Leila; BRUMAT, Leiza. *Migration and mobility in the European Union*. Londres: Red Globe Press, 2020. p. 8.

informações sobre migração e mobilidade ocorreria diretamente nas instâncias supranacionais existentes ou entre as autoridades policiais e fronteiriças dos Estados envolvidos no processo. No caso europeu, porém, a desburocratização de fronteiras internas é condicionada a uma gestão rigorosa dos limites exteriores, de modo que a FRONTEX tem sido encarregada de manter esse regime dicotômico, a partir do incremento das atribuições de vigilância e monitoramento.

Os desafios apresentados, atrelados ao funcionamento da gestão europeia de fronteiras, revelam que a lógica securitária ainda não foi abandonada. A FRONTEX continua colocando excessiva ênfase no reforço das fronteiras externas, nas operações conjuntas, no retorno dos estrangeiros em condição irregular, na cooperação com países terceiros para patrulhamento de fronteiras e na readmissão de imigrantes, em detrimento de uma política de regularização e de integração, conforme capacidade de cada Estado. A agência serve a uma política de imigração europeia defensiva e fortemente seletiva. Apesar de certos avanços em termos de proteção dos direitos fundamentais, as competências continuam acentuando a dualidade de fronteiras e a dualidade de tratamento jurídico existente entre os europeus e os estrangeiros extra bloco em termos de mobilidade humana, na tentativa de lidar com uma questão global que é a migração.

CONCLUSÃO

No contexto da integração regional, é possível identificar uma pressão pela liberalização dos controles fronteiriços intrarregionais para facilitar a circulação dos fatores de produção. Concomitantemente, observa-se uma tentativa de gerir de maneira integrada e reforçada os fluxos extrarregionais, sobretudo nas fronteiras externas, o que pode conduzir a um sistema normativo de dualidade de fronteiras no âmbito da integração. Em matéria de mobilidade territorial humana, a dualidade de fronteiras repercute na desmobilização das fronteiras internas, para viabilizar a livre circulação de pessoas autorizadas a circular no espaço regional, bem como no reforço dos controles externos, para gerir de maneira harmônica, integrada e segura as fronteiras externas, sobretudo em face dos nacionais de países terceiros.

Na UE, a dualidade apresentada se torna notória devido à construção de um espaço comum em que se busca, internamente, garantir a livre circulação de pessoas, viabilizar uma política de imigração comum, e implementar uma gestão europeia integrada de fronteiras. A estratégia de gestão fronteiriça é, em larga medida, viabilizada pela agência FRONTEX, graças às competências institucionais que lhes foram conferidas.

A gestão europeia de fronteiras, consubstanciada na FRONTEX, impacta diretamente a livre circulação de pessoas e a gestão das migrações extracomunitárias, sobretudo a irregular, cumprindo papel de destaque no sistema de disciplinamento da mobilidade territorial humana vigente na UE. A agência instrumentaliza uma estratégia normativa de manutenção da dualidade das fronteiras, que se abrem aos beneficiários da livre circulação e se enrijecem seletivamente para os nacionais de países terceiros, servindo a uma política migratória ainda ancorada no reforço de fronteiras externas, no combate à irregularidade, nas operações de regresso, na contenção da mobilidade, e focada na dimensão de segurança, em detrimento da integração e regularização migratória.

Os impactos da gestão integrada de fronteiras, a partir da atuação da FRONTEX em relação à mobilidade humana, revelam um papel funcional da agência: viabilizar a proteção do espaço de livre circulação de pessoas no interior do bloco, enquanto garante o reforço das fronteiras externas e a gestão seletiva dos fluxos extracomunitários. Para tanto, aposta no uso de tecnologias de monitoramento e sistemas de informação de grande escala, subsidiando a atuação dos Estados-membros e servindo ao modelo vigente de dualidade de fronteiras, que aguça a distinção de tratamento entre europeus e não europeus em termos de mobilidade.

Em um contexto de intensa circulação de pessoas em espaços regionais e de reavivamento de nacionalismos, o sistema europeu de gestão de fronteiras, em geral, e a FRONTEX, em particular, são desafiados a gerirem de forma segura, eficiente, integrada e humanitária as fronteiras regionais em face da chegada maciça de pessoas ao bloco. A UE precisa lidar com a preservação da livre circulação de pessoas, enquanto uma conquista do direito europeu, em face das tentativas de recrudescimento fronteiriço e da reintrodução de postos de fronteiras. Paralelamente, o bloco é desafiado a promover a cooperação com países terceiros, bem como a fomentar a solidariedade jurídica entre os próprios membros da UE, congregando as competências comunitárias com a participação dos Estados-membros e dos seus cidadãos, na busca por alternativas ao disciplinamento da circulação de pessoas e da gestão de fronteiras, que equilibrem as dimensões econômicas, de segurança e humanitárias do controle fronteiriço, através de soluções ajustadas e consentâneas com o direito da UE.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nemo; SILVA, Wanise. A imigração na Europa: ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Sequência*, Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 235-259, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n66/10.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. 2. ed. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BATSAIKHAN, Uuriintuya; DARVAS, Zsolt; RAPOSO, Inês. **People on the move: migration and mobility in the European Union**. Bruxelas: Bruegel, 2018.

BIGO, Didier. Immigration Controls and Free Movement in Europe. **International Review of The Red Cross**, Genebra, v. 91, n. 875, p. 579-591, 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23987.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRUYCKER, Philippe. The European Union: from freedom of movement in the internal market to the abolition of internal borders in the area of freedom, security and justice. In: NITA, Sonja (org.). **Migration, Free Movement and Regional Integration**. Paris: UNESCO, p. 286-311, 2018. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPESI, Giuseppe. Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. **International Journal of Migration and Border Studies**, v. 4, n. 3, p. 196-221, 2018. Disponível em: <https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJMBS.2018.093891>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CAMPESI, Giuseppe. European Border and Coast Guard (Frontex): Security, Democracy, and Rights at the EU Border. **Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**, p. 1-32, 2018. Disponível em: <https://oxfordre.com/criminology/abstract/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-354>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CAMPESI, Giuseppe. Frontex, the Euro-Mediterranean border and the paradoxes of humanitarian rhetoric. **South East European Journal of Political Science**, Bucareste, v. 2, n. 3, 2014, p. 126-134, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2519410. Acesso em: 16 ago. 2019.

CARRERA, Sergio *et al.* The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration. **CESP paper in liberty and security in Europe**, Bruxelas, 2019. Disponível em: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/03/LSE2019-01_Area%20of%20legal%20migration.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

CARRERA, Sergio *et al.* The European Border and Coast Guard: addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? **CESP Task report force**, Bruxelas, 2017. Disponível em: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges/>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CARRERA, Sergio; HERTOOG, Leonhard. A European Border and Coast Guard: What's in a name? **CESP paper in liberty and security in Europe**, Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/03/LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CIERCO, Teresa; SILVA, Jorge. The European Union and the Member States: two different perceptions of border. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 1-18, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v59n1/0034-7329-rbpi-59-01-00003.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

DIZ, Jamile; JAEGER JÚNIOR. Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a interrelação direito interno, direito internacional público e direito da integração. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 138-158, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3710/pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

DEL'OLMO, Florisbal; ROTTA, Guilherme. "BREXIT": da integração regional à política de controle da mobilidade humana. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 100-117, jul/dez, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/1651/2136>. Acesso em: 22 ago. 2019.

DUARTE, Daniel. **Securitização e práticas de (in) segurança na Europa: o caso da Frontex**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). PUC Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. 2012. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/21906/21906.PDF>. Acesso em: 06 ago. 2019.

FAUSER, Margit; FRIEDRICH, Anne; HARDER, Levke. Migrations and Borders: Practices and Politics of Inclusion and Exclusion in Europe from the Nineteenth to the Twenty-first Century. **Journal of Borderlands Studies**, v. 34, n.4, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/eprint/UC9D2dHscZkNPg6vBy7D/full>. Acesso em: 17 ago. 2019.

FERREIRA, Luciano Vaz. A securitização para o controle de fronteiras da União Europeia. **Lex Humana**, Petrópolis, v.3, n. 2, 2011. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/145/124>. Acesso em: 15 ago. 2019.

FERREIRA, Susana. **Human security and migration in Europe's southern borders**. Lisboa: Palgrave Macmillan, 2019.

FURQUIM, Saulo. As políticas de combate à imigração ilegal no âmbito da UE. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v.18, n. 27, 2014. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1289/1332>. Acesso em: 04 ago. 2019.

GEDDES, Andrew; ABDU, Leila; BRUMAT, Leiza. **Migration and mobility in the European Union**. Londres: Red Globe Press, 2020.

GOMES, Eduardo; COSTA, Raquel; FUNGMANN, Hjalmar. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: a perspectiva do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 177, p. 149-158, jan./mar. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

GUILD, Elspeth *et al.* What is happening to the Schengen borders? **CEPS Paper in Liberty and Security in Europe**, Bruxelas, n. 86, 2015. Disponível em: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/12/No%2086%20Schengenland_0.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018.

GULZAU, Fabian; MAU, Steffen; ZAUN, Natascha. Regional Mobility Spaces? Visa Waiver Policies and Regional Integration. *International Migration*, v. 54, n. 6, p. 164-180, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12286>. Acesso em: 16 ago. 2019.

HERMENEGILDO, Reinaldo. A “segurança interna” da União Europeia: o caso da Guarda Costeira e de Fronteiras. *Proelium*, Lisboa, v. 7, n. 14, p. 147-182, 2018. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/proelium/article/view/15546/12762>. Acesso em: 14 jul. 2019.

HOUTUM, Henk; LACY, Rodrigo. ‘Ceci n’est pas la migration’: coutering the cunning cartopolitics of the Frontex migration map. In: MITCHELL, Katherine *et al.* (ed.). *Handbook on critical geographies of migration*. Cheltenham: Elgar, 2019, p. 153-170.

ILISESCU, Adriana. ‘Securitized’ Solidarity? Explaining Member States’ Motivations for Participation and Patterns of Participation in Joint Operations at the External EU Borders. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Lund, 2015. 67f. Disponível em: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=7759442&fileId=7793267>. Acesso em: 16 ago. 2019.

LAGES, Rita. O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-membros na política de asilo da União Europeia. *Revista Eletrônica de Direito Público*, Lisboa, v. 5 n. 1, p. 276-301, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v5n1/v5n1a13.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

LAVENEX, Sandra *et al.* Regional Migration Governance. In: BORZEL, T.; RISSE, T. (ed.). *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 457-485.

LEHTONEN, Pinja; AALTO, Pami. Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. *European Security*, v. 26, n. 2, p. 207-225, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2016.1276057>. Acesso em: 14 ago. 2019.

MARKARD, Nora. The Right to Leave by Sea: Legal Limits on EU Migration Control by Third Countries. *The European Journal of International Law*, v. 27, n. 3, p. 591-616, 2016. Disponível em: <https://academic.oup.com/ejil/article/27/3/591/2197244>. Acesso em: 02 ago. 2019.

MARTÍNEZ, Mônica. Análise comparada da integração no Mercosul e na União Europeia. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 1, n. 2, p. 82-97, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/198136946778>. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revista_direito/article/view/6778/pdf. Acesso em: 19 ago. 2019.

MOURA, Aline. A criação de um espaço de livre residência no Mercosul sob a perspectiva teleológica da integração regional: aspectos normativos e sociais dos acordos de residência. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 630-648, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3580/pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

MOURA, Aline. **Caratteri ed effetti della cittadinanza tra diritto internazionale e fenomeni di integrazione regionale: Unione europea e Mercosul**. Tese (Doutorado em Direito). 2014.

UNIMI, Milão, 2014. Disponível em:

https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231101/300764/phd_unimi_R09209.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.

NEAL, Andrew. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. **Journal of Common Market Studies**, v. 47, n. 2, 2009. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>. Acesso em: 16 jul. 2019.

NIEMANN, Arne; SPEYER, Johanna. A Neofunctionalist Perspective on the ‘European Refugee Crisis’: The Case of the European Border and Coast Guard. **Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 1, p. 23-43, 2018. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jcms.12653>. Acesso em: 30 jul. 2019.

NITA, Sonja. Free movement of people within regional integration processes: a comparative view. In: NITA, Sonja (org.). **Migration, Free Movement and Regional Integration**. Paris:

UNESCO, 2018, p.03-45. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260669>. Acesso em: 10 ago. 2019.

OSÓRIO, LUIZ. O direito da União Europeia e a deterioração democrática e social. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 13, n. 1, p. 265-318, 2018. DOI:

dx.doi.org/10.5902/1981369429158. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/29158/pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

OSTAIJEN, Mark. Between migration and mobility discourses: the performative potential within ‘intra-European movement’. **Critical Policy Studies**, v. 11, n. 2, p. 166-190, 2017. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2015.1102751>. Acesso em: 16 ago. 2019.

PAPADODIMA, Zampeta. Las fronteras regionales: La matéria de migraciones em la geopolítica contemporánea. **Cuadernos Geográficos**, Granada, n. 48, p. 189-205, 2011. Disponível em:

<http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/585/673>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PIÇARRA, Nuno. A cooperação transfronteiriça no quadro da “gestão europeia integrada das fronteiras”. In: MARTINS, Afonso (org.). **O direito administrativo transnacional**. Lisboa: ULUSIADA, 2018, p. 287-324.

REITEL, Bernard; ZANDER, Patricia. Frontera. **Hypergéio**. 2014. Disponível em:

<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article326>. Acesso em: 07 ago. 2019.

RESLOW, Natasja. Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy. **The International Spectator**, v. 54, n. 1, p. 31-44, 2019. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2019.1548840>. Acesso em: 05 ago. 2019.

RIJPMA, Jorrit. **The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management?** Bruxelas: European Parliament, 2016.

ROOSE, Jochen; OPILOWSKA, Elzbieta; KURCZ, Zbigniew. Borderlands Studies at the Turn of the Tide. An Introduction. In: ROOSE, Jochen; OPILOWSKA, Elzbieta; KURCZ, Zbigniew (ed.). **Advances in European Borderlands Studies**. Baden-Baden: Nomos, 2017, p. 09-19.

RUCKERT, Aldomar; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 3, n. 2, p. 90 - 112, 2012. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/52/51>. Acesso em: 08 ago. 2019.

SANTOS VARA, Juan. La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, n. 59, p. 143-186, 2018. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/61782>. Acesso em: 29 jul. 2019.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Differentiation and Self-determination in European Integration. In: KEATING, Michael (ed.). **Changing Borders in Europe. Exploring the Dynamics of Integration, Differentiation and Self-Determination in the EU**. Londres: Routledge, 2019, p. 23-38.

SERVENT, Ariadna. A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators. **Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 1, p. 83-100, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12652>. Acesso em: 16 ago. 2019.

SOUZA, Gustavo. Noções de fronteira na teoria e prática do regionalismo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 245-261. 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/31575/17099>. Acesso em: 13 ago. 2019.

TREVISAN, Nicole. El histórico de la gestión de las fronteras externas en la Unión Europea y las rutas de migraciones irregulares. **Diplomatize**, João Pessoa, v. 5, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.revista.portalnet.com/artigo/el-historico-de-la-gestion-de-las-fronteras-externas-en-la-union-europea-y-las-rutas-de-migracion-irregulares/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. European integrated border management. Migration and Home affairs. EMN glossary. **Comissão Europeia**. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/european-integrated-border-management_en. Acesso em: 15 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Frontex risk analysis for 2018. **FRONTEX**. 2018. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/27fcd537-1b73-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 14 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento 2016/1624. **Jornal Oficial da UE**, n. 251, 2016. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>. Acesso em: 20 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento 2017/458. **Jornal Oficial da UE**, n. 74, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/458/oj>. Acesso em: 20 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento 2018/1240. **Jornal Oficial da UE**, n. 236, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj>. Acesso em: 20 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Temporary Reintroduction of Border Control. **Comissão Europeia**. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en. Acesso em: 20 jul. 2019.

VAVOULA, Niovi. European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications. **Queen Mary School of Law Legal Studies**, Research Paper, Londres, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928082. Acesso em: 14 ago. 2019.

VELASCO, Suzana. **Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexu entre securitização, cidadania e identidade transnacional**. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

Recebido em: 26.08.2019 / Aprovado em: 06.03.2022

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro; CAVALCANTE FILHO, João Maurício Malta. Integração regional e gestão de fronteiras: os impactos jurídicos da Frontex para a livre circulação de pessoas e para as migrações na União Europeia. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 16, n. 3, e42697, set./dez. 2021. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369439702>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/39702>. Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2021/2022 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira, Angela Araujo da Silveira Espindola, Bruna Bastos



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

SOBRE OS/AS AUTORES/AS

EUGÊNIA CRISTINA NILSEN RIBEIRO BARZA

Professora Associada, lotada no Departamento de Direito Público Especializado, da Faculdade de Direito do Recife - Centro de Ciências Jurídicas (CCJ), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduação em Direito (UFPE, 1989), Mestrado em Direito (UFPE, 1994) e Doutorado em Direito (UFPE, 2000). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD-UFPE). Docente desde 1994, com experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional Privado, incluindo, ainda, as seguintes: Teoria Geral do Direito Internacional Privado, Integração Regional, Direito do Comércio Internacional, Relações Mercosul e associações de integração econômica, questões relativas ao meio-ambiente, e, temas de reflexão bioética. Líder do Grupo de Pesquisa "Integração regional, globalização e direito internacional", e participante dos grupos "Integração regional e comércio internacional" - UFPE e "Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais -NEPI

JOÃO MAURÍCIO MALTA CAVALCANTE FILHO

Doutorando em Direito Internacional pela Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista Capes. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2019). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Recife - Universidade Federal de Pernambuco (2017), tendo recebido Láurea Universitária. Estudou, em mobilidade estudantil, na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal (2015.1). Integra o grupo de pesquisa "Integração Regional, Globalização e Direito Internacional" da UFPE. Foi bolsista CAPES pelo programa "Jovens Talentos para Ciência" (2012/2013).