

# Imigração e interculturalidade na União Europeia: *Sombra e luz de uma relação complexa*

Isabel Estrada Carvalhais\*

**Resumo:** Neste texto propomos uma reflexão sobre a lógica subjacente à gestão do fenómeno migratório na União Europeia, através de uma análise à forma como tal lógica se revela na operacionalização das políticas que acompanham os conceitos de imigração ilegal, migração circular e *buffer states*. Nessa operacionalização, evidencia-se uma inquietante fricção entre duas grandes heranças constitutivas da matriz ideológica quer da Europa contemporânea no geral, quer do espaço comunitário em particular. Uma herança de ética humanista e cosmopolita por um lado, e uma herança de ética burguesa e colonizadora por outro. Neste contexto de ambivalência matricial, que persegue as respostas da União na sua relação com ‘o outro’, a legitimidade de práticas e discursos políticos sobre a gestão de fenómenos migratórios é necessariamente uma legitimidade incompleta, uma vez que a sombra da segunda herança impossibilita a afirmação da sua totalidade.

**Palavras-chave:** União Europeia, direitos fundamentais, imigração ilegal, migração circular, boa vizinhança, segurança

## Introdução

Analisar a lógica que orienta a compreensão europeia do fenómeno imigratório é uma tarefa essencial da própria construção europeia. Na verdade, só a compreensão da lógica que se encontra a montante de toda a *praxis* política da União Europeia (UE) pode auxiliar-nos na resposta a questões como o porquê das actuais opções políticas da União no que se refere à sua gestão dos fluxos migratórios internacionais que cruzam o seu espaço.

\* Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho. E-mail: isabelestrada@eeg.uminho.pt

Paralelamente, esta é uma análise também fundamental ao processo mais amplo de reflexão crítica sobre a relação que a UE visa construir com a sua vasta e complexa diversidade humana. Na verdade, considerando que diferentes lógicas na condução da acção política terão diferentes impactos sobre a qualidade das relações interculturais, é legítimo que nos perguntemos sobre os impactos resultantes da adopção de lógicas de acção política assentes numa maior flexibilidade ou numa maior rigidez na interpretação de conceitos como de identidade e de pertença europeias.

Segundo a Declaração do Conselho Europeu de Estrasburgo de 1992, a evolução para uma política comum de imigração pressupõe o respeito por princípios básicos tais como o respeito integral pelos Direitos Humanos e o respeito pelo primado do Direito (ponto xvi). Paralelamente, o edifício institucional europeu em matéria de Direitos Humanos apresenta-se como um dos mais completos e sólidos a nível internacional, não parecendo credível que albergue em simultâneo lógicas que possam resultar na sua própria fragilização estrutural. Como exemplos das partes constitutivas desse extenso edifício encontram-se a Declaração de Copenhaga de 1977, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e seus protocolos adicionais, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Declaração Comum de 1986 sobre Racismo e Xenofobia, a Carta Social Europeia, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e até mesmo o Tratado de Lisboa (sobre os tratados da União Europeia, alterados pelo Tratado de Lisboa, veja-se DisLivro, 2008).

Contudo, olhando para o que tem sido a gestão de fluxos migratórios na UE, é impossível não reconhecer a progressiva instalação ao longo dos anos 70 até hoje, de uma *lógica proteccionista* que parece ter atingido uma nova etapa da sua expansão e expressão com o pós-11 de Setembro, os atentados de Madrid e os atentados do Metro de Londres. Essa lógica proteccionista tem como grandes traços, por um lado, a avaliação apriorística de todo aquele que não (cor)responde aos critérios de identificação cultural que lhe permitiriam ser rapidamente reconhecido como ‘europeu’, como potencial ameaça, e por outro lado, a defesa de uma espécie de necessidade inegociável de vigilância do ‘estrangeiro’ e do ‘outro’.

Esta afirmação poderá ser mais bem entendida, analisando o tratamento que no seio da União Europeia é dado a três conceitos-chave: a) imigração ilegal; b) migração circular; c) boa vizinhança.

## **1. Imigração ilegal e política de prevenção de cenários de risco**

O Livro Verde da Comissão Europeia intitulado *Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas* sublinhava claramente em 2005:

A Europa conhece hoje alterações demográficas sem precedentes pela sua escala e gravidade. Em 2003, o crescimento natural da população foi apenas de 0,04% ao ano; nos novos Estados-membros, à excepção do Chipre e de Malta, registou-se mesmo um declínio demográfico. Em vários países, a imigração tornou-se crucial para assegurar um crescimento da população. Por todo o lado, a taxa de fecundidade é inferior ao limiar de renovação de gerações (cerca de 2,1 crianças por mulher) (...) (COM(2005)94final, p.2).

Já em 2004, o Conselho Europeu sublinhava o inevitável declínio demográfico da Europa, que nem a imigração em larga escala poderá inverter. Tudo isto volta a ser reafirmado em 2006 numa Comunicação da Comissão Europeia intitulada *O Futuro Demográfico da Europa – Do desafio à oportunidade* (COM(2006)571final)<sup>1</sup>.

Num artigo do Eubusiness de 2006, pode ler-se que com excepção da França, actualmente os grandes Estados da UE, como a Alemanha, Espanha e a Grã-Bretanha, dependem da imigração para manter a sua estabilidade demográfica. Sendo impossível negar a extrema dependência europeia – da sua economia e dos seus sistemas sociais desde logo – face à imigração, e porque é a imigração que em certa medida está a impedir um declínio demográfico ainda mais acelerado, a defesa de políticas de imigração zero seria simplesmente ridícula. E não podendo o cavalo de batalha ser a imigração em si mesma, é em outros dois fenómenos decorrentes desta que o vamos então encontrar:

a) a compatibilidade da imigração com as exigências dos mercados laborais – o que resulta na defesa de criação de medidas concertadas de ajuste da imigração, através, por exemplo, da aplicação de sistemas de quotas e de medidas de favorecimento da imigração altamente especializada, ou ainda da imposição de medidas de faseamento do acesso de imigrantes dos novos Estados-membros do Leste aos mercados laborais dos antigos Estados-membros.

b) a necessidade de combate à imigração ilegal.

Os problemas da UE com a imigração parecem pois residir por um lado no perfil dos imigrantes que buscam o seu espaço, e por outro na ilegalidade que acompanha os fluxos migratórios. A União não combate a imigração (até porque em honestidade não pode dizer que a dispensa, a não ser por recurso a discursos populistas e xenófobos), combate sim a imigração desajustada às suas necessidades económicas e em particular a imigração ilegal. Imigração ilegal cujos números o Comité da Migração, Refugiados e População da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa estima possam ascender, na hipótese mais conservadora, aos 5,5 milhões apenas na União Europeia (Doc. 11350, 2007). Ocorre porém que a imigração ilegal só tem a expressão que tem precisamente

<sup>1</sup> Veja-se igualmente a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu ‘Resposta da Europa ao Envelhecimento da População Mundial: Promover o Progresso Económico e Social num Mundo em Envelhecimento – Contribuição da Comissão Europeia para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento’ (COM(2002)0143).

porque *as vias da legalidade são deliberadamente dificultadas e reduzidas* pelos Estados-membros, com o beneplácito dos seus mercados empregadores, e o estímulo político-jurídico da institucionalidade europeia – reflexo aliás dos interesses dos grandes Estados. A preocupação com os fluxos ilegais, sendo uma preocupação legítima alicerçada desde logo nos compromissos jurídicos e éticos da União com o respeito pelos Direitos Humanos, é por isso também uma preocupação que esconde nos seus interstícios políticos uma inquietante verdade: que *os instrumentos que lidam com a imigração ilegal são bem mais baratos e politicamente menos onerosos do que os instrumentos necessários para lidar com a imigração legal, sendo por isso preferíveis os primeiros aos segundos*. A imigração ilegal implica investimento em recursos policiais, em bases de dados, em redes de cruzamento de informação, em ferramentas de alta tecnologia visando a identificação biométrica dos indivíduos<sup>2</sup>. A imigração legal implica saber *como integrar* no médio-longo prazo o imigrante entretanto transformado em residente não-nacional, e como desenvolver nas sociedades receptoras uma cultura de interculturalidade. Por outras palavras, a UE e os seus estados-membros reconhecem a necessidade económica da imigração; contudo, revelam dificuldades no que respeita a saber como (con)viver com aquela, porque o investimento político que se lhes exige é elevado, sendo mais fácil apostar numa política de gestão selectiva da imigração, remetendo para o universo da ilegalidade todos os restantes fluxos não atractivos, seja do ponto de vista económico, seja do ponto de vista dos desafios culturais que estes representam.

O secretário-geral da OCDE alertava no início de 2008 para a necessidade de a integração dos imigrantes dever ser encarada como uma prioridade das nossas sociedades. Mas o custo político que os governantes antecipam no curto prazo parece-lhes sempre excessivo. Daí que em Portugal, como um pouco por toda a Europa, a integração esteja longe de ser prioritária nas agendas políticas, ao contrário dos múltiplos esforços nacionais e comunitários no sentido de controlo da imigração, em particular da imigração ilegal. Veja-se a recente proposta da França de lançar, no decurso da sua presidência do Conselho no segundo semestre de 2008, um Pacto de Imigração e Asilo que reforce a ideia de uma política de imigração comum centrada na “protecção das fronteiras externas” e no “afastamento efectivo dos estrangeiros ilegais” através do reforço dos poderes policiais e dos patrulhamentos terrestre, marítimo e aéreo. A proposta aliás nem é nova, pois já em 2006 Sarkozy, ainda Ministro do Interior, propusera a realização deste pacto.

<sup>2</sup> Sobre o reforço dos sistemas de vigilância (desenvolvimento do VIS no sentido de incluir parâmetros biométricos sobre imigrantes, legais e ilegais, justapondo-se em certa forma ao EURODAC, que já possui as impressões digitais de requerentes de asilo nos Estados-membros), veja-se a Regulação do Conselho 1987/2006 sobre o estabelecimento, operacionalização e uso de uma segunda geração do Sistema de Informação de Schengen-SIS II.

Tudo isto poderia resumir-se à situação caricata de um continente envelhecido que vê potencialmente como ilegal qualquer pessoa que queira nele trabalhar e que lhe parece desajustado às suas expectativas culturais e sociais; um continente enfim que se redefine como produto escasso, raro, logo de acesso restrito. Todavia, a sua insistência em apresentar a imigração ilegal e a criminalidade como duas faces de uma mesma moeda resulta em muito mais do que uma simples caricatura. Resulta desde logo num forte estigma pendendo sobre o quotidiano de milhões de pessoas que procuram sobreviver no espaço clandestino a que as sociedades receptoras as confinam. Ao sublinhar-se os perigos que podem advir para a segurança europeia dos espaços de intercepção entre os mundos da imigração ilegal e da criminalidade, justifica-se o combate à imigração ilegal como sendo *também* o combate à criminalidade e até mesmo ao *terrorismo* que aí se pode alojar, pelo que o léxico político relativo à imigração ilegal não está completo sem a presença das palavras “criminalidade” e “terrorismo” (Buzer & Waever, 2003).

Curiosamente, ao mesmo tempo que a exploração da ameaça terrorista e da criminalidade legitima todas as medidas de força no combate à imigração ilegal, verifica-se em simultâneo: a) uma preocupação em frisar a concordância de todas elas com a estrita observância dos Direitos Humanos; e b) uma preocupação em desdramatizar a linguagem que acompanha as práticas exercidas no tratamento dos imigrantes ilegais. Os voos conjuntos, por exemplo, não são voos de deportação, mas voos de recondução de cidadãos não-europeus em situação ‘irregular’. Ora, ao recriar-se a realidade das expulsões – através de uma linguagem moderada em que o ilegal passa a designar-se por cidadão irregular, e em que a expulsão é apenas uma ‘recondução orientada’, uma realocação de fluxos – a União parece revelar uma quase preocupação em instruir as opiniões públicas sobre a legitimação moral dessas práticas, preocupação essa que só tem cabimento precisamente num contexto em que haja dúvidas quanto à concordância de tais práticas com a integridade dos Direitos Humanos.

Desdramatizam-se portanto as práticas no combate à imigração ilegal, garante-se a sua aceitação como moralmente razoáveis junto das opiniões públicas, ao mesmo tempo que se dramatiza a linguagem usada no combate ao terrorismo. Aí as medidas adoptadas são regra geral apresentadas como absolutamente incontornáveis.

## **2. Migração circular política de retorno voluntário: o regresso do *Gastarbeiter*?**

Em Novembro de 2006, uma proposta conjunta do Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, Polónia e Itália, submetida à Presidência Finlandesa da União, veio sublinhar a ideia de promoção da migração temporária e circu-

lar. O conceito de migração temporária circular parece-nos um claro renascer das políticas de *gastarbeiter*, tão em voga na Europa do Pós-Segunda Guerra Mundial, em particular ao longo das décadas de 50 e de 60, correspondentes aos períodos áureos da reconstrução europeia. Senão veja-se a Comunicação da Comissão ao Parlamento, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, [COM(2007) 248 final, de Maio de 2007] sobre migração circular e parcerias de mobilidade entre a União e países terceiros:

circular migration is increasingly being recognised as a key form of migration that, if well managed, can help to match the international supply of and demand for labour, thereby contributing to a more efficient allocation of available resources and to economic growth. However (...) if not properly designed and managed, migration intended to be circular can easily become permanent and, thus, defeat its objective. (2007: 8)

Sem dúvida que se trata da reabilitação das políticas do *gastarbeiter*, ou seja, do imigrante económico temporariamente relevante. Ora, sendo certo que são cada vez mais frequentes os trajectos de vida que se alicerçam na mobilidade transnacional dos sujeitos (Ong, 1999), acreditamos porém que os mesmos só deveriam existir enquanto livres opções de vida, que funcionassem como impulsionadores de novas cidadanias, mais cosmopolitas e flexíveis, e não enquanto circuitos que têm de ser percorridos à revelia da vontade dos sujeitos.

É certo e sabido que qualquer política de migração circular só resulta nos seus propósitos se a montante for concebida uma política de retorno que a jusante permita o completar do ciclo de trânsito do migrante. Na Europa, essa política comum de procedimentos de retorno está já em marcha e engloba medidas tais como:

- a) o Programa de Acção de Retorno (lançado pelo Conselho em 2002);
- b) a Directiva 2001/40/EC sobre o reconhecimento mútuo por parte da União e de Estados terceiros das decisões e procedimentos da União em matéria de expulsão de nacionais de países terceiros;
- c) a Decisão do Conselho 2004/191/EC que estabelece os critérios e mecanismos práticos para compensação financeira dos Estados-membros, em virtude dos custos resultantes da sua conformação à anterior directiva;
- d) a Directiva 2003/110 sobre 'trânsito para a expulsão' (no original 'transit for expulsion');
- e) a Decisão do Conselho 2004/573/EC sobre a organização de voos conjuntos de recondução de cidadãos a países terceiros;
- f) a Proposta da Comissão para uma Directiva do Conselho para estabelecimento de regras e procedimentos comuns no retorno de nacionais de países terceiros em situação ilegal (COM/2005/391).

g) a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma Política Comunitária de Regresso de Residentes em situação ilegal, de 14.10.2002.COM (2002) 564.

Naturalmente, são muitas as inquietações sobre como a relação migração circular-política de retorno voluntário se concretiza no terreno, sem comprometer o respeito pelos Direitos Humanos. Como exemplo dessas inquietações, veja-se a já referida proposta apresentada à Presidência Finlandesa em finais de 2006. Nesta proposta pode ler-se:

Uma medida a considerar e que poderia integrar o quadro legislativo é o requisito de um compromisso escrito por parte dos imigrantes no sentido do seu retorno voluntário aos seus países de origem uma vez findo o seu contrato. (2006: 11-12)

Ora, há desde logo uma questão básica que se coloca: sendo o retorno voluntário, por um lado, e sendo a pessoa obrigada a aderir ao retorno voluntário por outro, onde está então a capacidade de opção que legitimaria o uso do termo ‘voluntário’?

O texto prossegue dizendo:

No caso de os imigrantes permanecerem ilegalmente no território da União em vez de regressarem voluntariamente após o expirar da sua autorização, *deverá* ocorrer a readmissão por parte do país de origem. Tal seria mais facilmente alcançado na existência de acordos de readmissão entre a CE ou o Estado-membro e o Estado de origem. (2006: 12; itálico nosso)

Como o próprio excerto o demonstra, trata-se claramente da política da celebração de acordos de readmissão de imigrantes, a qual tem implicado a inclusão, ainda que forçada, de cláusulas de readmissão em acordos bilaterais feitos com países em vias de desenvolvimento. Temos como exemplo as negociações da Convenção de Lomé, em que, à última hora, os países em vias de desenvolvimento se viram confrontados com a necessidade de aceitar uma cláusula sobre a readmissão e o repatriamento de imigrantes. Por sua vez, o seu sucessor, o Acordo de Cotonou 2007-2020, veio também reforçar a posição da União em matéria de política de imposição de obrigações de readmissão. O objectivo está em tornar a ajuda europeia ao desenvolvimento de países terceiros dependente da capacidade dos seus governos em controlar os seus fluxos migratórios. Tal quase nunca é tarefa fácil, mais ainda em países marcados pela debilidade económica e não raras vezes pela violência social e instabilidade política<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A União tem já negociado acordos de readmissão com os Países dos Balcãs ocidentais, nomeadamente a Albânia, e com Antiga República Jugoslava da Macedónia, Montenegro, Sérvia e a Bósnia-Herzegovina. Tem igualmente acordos com Hong-Kong (Novembro 2001), Sri Lanka (Maio 2002) e Macau (Outubro 2002). Por

Ainda em relação a operacionalização dos retornos, fazemos também notar um outro aspecto inquietante e que se prende com a efectiva vontade política que precede essa operacionalização. De facto, quando comparada a minúcia que acompanha o desenho técnico dos sistemas de vigilância e controlo dos cidadãos, com as intenções algo vagas e até pouco exequíveis sobre como a União pode colaborar no sentido de impedir a fuga de cérebros de países em vias de desenvolvimento, parece ressaltar como evidente que há mais amadurecimento sobre questões que se prendem com o controlo da imigração ilegal e a política de prevenção de riscos, do que sobre questões que se prendem com o sucesso da própria política de migração legal circular. Em termos práticos, ideias como '[a] criação de mecanismos que permitissem aos imigrantes uma melhor divisão da sua vida laboral entre os dois países, o de origem e o receptor', ou '[o] compromisso de não contratar imigrantes em sectores altamente especializados indicados pelo país emissor como estando sob pressão', parecem efectivamente muito pouco desenvolvidas, quando comparadas com discussões técnicas sobre o porquê de a partir dos 12 anos de idade e não antes, ser viável a retenção de parâmetros biométricos do indivíduo. De referir que estudos científicos a que a Presidência do Conselho faz aliás referência numa nota de Junho de 2006 (Doc9403/1/06) consideram que as marcas digitais não estão suficientemente desenvolvidas para permitir a sua recolha e análise antes dos 6 anos. O que implica, de acordo com essa mesma nota, um grande investimento em matéria de actualização informática no tocante quer às impressões, quer aos dados faciais, já que todos mudamos com a idade. Um estudo do Ministério da Administração Interna holandês de 2005 alertava aliás para o facto de as feições mudarem tanto até aos 12 anos de idade que qualquer tentativa de reconhecimento facial de elevado rigor implica sistemas muito sofisticados e muito dispendiosos. Mas segundo essa mesma nota, 12 anos já pode ser considerada uma idade razoável para tornar obrigatória a recolha de ambos os parâmetros em todos os Estados-membros.

### **3. Política dos *buffer states*: partilha ou exportação de responsabilidades de segurança?**

A partir dos anos 90 tornou-se clara a aposta da União no conceito de *buffer-zone*, ou seja, de zona-tampão, enquanto parte da sua estratégia de partilha de responsabilidades no controlo dos fluxos migratórios e de refugiados, com países terceiros. Nos casos em que decorriam negociações com vista à adesão dos países de Leste à União, a União claramente exigiu como condição de

sua vez, a Comissão tem mandato do Conselho para negociar acordos de readmissão com Marrocos, Argélia, Turquia, Rússia, Ucrânia, China e Paquistão.



adesão aos novos Estados-membros (aliás num processo negocial altamente desigual) que aqueles enquanto candidatos se ajustassem a todo o custo aos critérios que definem o espaço de Schengen – o que eles fizeram desde logo ao permitirem constituir-se como *buffer-states*. Ao mesmo tempo que, uma vez membros, lhes exigiu que suportassem nestes primeiros anos restrições à livre circulação das suas populações e que continuassem a aplicação dos critérios de Schengen. Uma tal atitude proteccionista não nos parece consentânea com um discurso em defesa dos direitos inalienáveis do indivíduo, incluindo pois os de livre circulação, de livre escolha, de igualdade de oportunidades e de abertura das sociedades e dos mercados.

Além disso, a insistência no reforço das fronteiras externas de países como a Polónia ou o Chipre, com vista a concretizar a criação de um regime de *fronteiras suaves* no interior da União e de *fronteiras fortes* com o exterior – nem sempre parece considerar o seu impacto menos positivo sobre o equilíbrio de relações políticas, culturais e sociais melindrosas entre espaços vizinhos. Veja-se o caso da Polónia em relação à Ucrânia, e do Chipre em relação ao Mediterrâneo. A política de fronteiras da União parece pois menos preocupada com o seu significado sobre relações sociais e políticas entre populações dentro e fora do seu espaço, e muito mais preocupada com a sua protecção enquanto espaço integrado. Tal atitude foi já identificada como uma reminiscência de um certo eurocentrismo, havendo quem vá mais longe e encontre nas situações negociais menos favoráveis a que os novos membros estiveram sujeitos exemplos de uma percepção colonial que a Europa guarda sobre o Leste e as demais sociedades que lhe são externas (Borocz & Kovács, 2001).

A cooperação institucional em que assenta a política de partilha de responsabilidades sobre a segurança europeia passa também pela constituição de um novo ‘círculo de países amigos’. Assente na Política Europeia de Vizinhança (European Neighbourhood Policy) originariamente lançada pelo Conselho Europeu de Copenhaga de Dezembro de 2002, e com um impulso definitivo com o Conselho Europeu de Junho de 2003, o círculo tem sido progressivamente alargado, incluindo hoje Estados de Leste (Rússia, Ucrânia, Moldávia, Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Bielorrússia); Balcãs (Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Kosovo e Macedónia), Mediterrâneo e Próximo Oriente (Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbia, Marrocos, Síria, Palestina e Tunísia). A ideia-chave da Política Europeia de Vizinhança consiste em criar uma ‘zona de boa vizinhança, paz e prosperidade’, com o intuito de proteger a União de ameaças transfronteiriças de terrorismo, de crime e, é claro, de imigração ilegal. A União espera portanto que todos esses países se empenhem na aplicação do *acquis comunitário*, o que inclui cooperação policial e judicial e coordenação de acções de controlo dos fluxos migratórios (e de refugiados). A maioria dos Estados em causa não entra obviamente no círculo de Estados em vias de desenvolvimento. Rússia e Israel são aliás exemplos

claros de potências regionais que desenvolvem inclusivamente as suas políticas de imigração e de retorno independentemente do que a União Europeia tenha a dizer sobre o assunto. O problema deste espaço de amizade, paz e prosperidade não estará pois na condição económica dos seus países, que os obrigasse enfim a cooperar com a União em troca de apoio ao desenvolvimento. O problema está no facto de alguns destes Estados (e. g., Marrocos, Argélia, Tunísia, Jordânia, Líbia, Síria, e até mesmo Israel e Rússia) não serem propriamente bons exemplos em matéria de monitorização do respeito das suas autoridades pelos Direitos Humanos quer de imigrantes ilegais quer de refugiados. Que tais Estados funcionem como áreas de recepção de pessoas que buscam precisamente a protecção dos seus direitos mais básicos é pois mais uma inquietação, a nosso ver legítima, que surge em torno desta política, mesmo perante os instrumentos de ajuda financeira e tecnológica disponibilizados pela União para obstar a tais dificuldades.

#### **4. Controlo, vigilância e reserva nos debates da UE sobre liberdade e direitos fundamentais**

A UE tornou-se em certa medida num exemplo de complexificação com vista à simplificação. O objectivo de tornar por exemplo o acesso a dados pessoais mais rápido, simples e eficiente implica a criação de sistemas procedimentais jurídicos e informáticos cada vez mais intrincados e sofisticados.

A UE tornou-se igualmente num exemplo da máxima da filosofia liberal: liberdade pela regra. É preciso regulamentar, vigiar e controlar para assegurar a liberdade. Assim se explica que falar em liberdade e direitos fundamentais ocorra cada vez mais no contexto de debates marcados pela lógica da limitação a esses mesmos direitos e à liberdade.

Um desses debates é o do reforço da cooperação judicial e policial, tal como projectado pelo Tratado de Prüm. Assinado em 2005 na Alemanha, o Tratado de Prüm tem como primeiros Estados signatários Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Espanha, tendo já entrado em vigor nestes dois últimos e na Alemanha em 2006. Entretanto, outros oito Estados-membros (Finlândia, Itália, Portugal, Eslovénia, Suécia, Roménia, Bulgária e Grécia) já declararam formalmente a sua intenção de a ele aderir. Prüm está desenhado para facilitar a cooperação policial entre fronteiras, sobretudo no combate à imigração ilegal, terrorismo e crime transfronteiriço. A sua aplicação prática passa pelo cruzamento de dados de ADN que têm sido muito úteis, por exemplo, para as autoridades alemãs e austríacas na detecção de indivíduos acusados de homicídio, roubo e extorsão. Mas Prüm institui igualmente a possibilidade de cada Estado dar a outros Estados acesso automático a bases de dados nacionais de registo automóvel, de registo de impressões digitais e

de ADN, para além de acesso a bases de dados pessoais sempre que tal seja solicitado pelo Estado que está a realizar a pesquisa.

Outro debate é o que ocorre sobre a Aplicação do Princípio da Disponibilidade (Availability Principle) adoptado pelo Programa de Haia (Novembro de 2004), e que prevê a entrada em funcionamento desde Janeiro de 2008 de uma rede de informação jurídica acessível a todas os agentes/autoridades em qualquer Estado-membro no sentido de facilitar as suas tarefas pela troca automática de informação [COM (2006) 331final].

Um terceiro debate centra-se sobre a temática do Controlo e Vigilância de Sujeitos. Como exemplos temos os recentes desenvolvimentos em matéria de Sistema de Informação de Schengen (SIS II) e o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS/SIV).

Outro debate, aliás já aqui enunciado, prende-se com a identificação biométrica dos sujeitos. No universo de questões técnicas que aí se levantam, Portugal tem defendido que devem existir algumas excepções na recolha de dados biométricos para pessoas com deformidades faciais, ao passo que a Polónia considera que a deformação não deve ser razão para excepções. Isso mesmo se pode ver nos resultados das discussões no âmbito do grupo de trabalho sobre fronteiras/falsos documentos – Comité misto UE-Islândia/Noruega/Suíça (11014/06-Fauxdoc 11COMIX589). Na Alemanha, a idade mínima para impressões digitais é de 14 anos, enquanto na Polónia é de 12 anos para impressões digitais e dados biométricos da face. Já na Letónia e França, as impressões são recolhidas aos 6 anos e a imagem facial é retida desde o nascimento (o que, diga-se, tem um aspecto muito meritório que se prende com o combate ao tráfico de crianças). A República Checa tira impressões aos 5 anos e captura a imagem desde o nascimento. Em Espanha ambos os identificadores biométricos são retirados desde o nascimento. E os exemplos poderiam continuar.

Finalmente, um outro debate frequente centra-se no acesso às bases de dados de impressões digitais, não apenas por razões criminais mas também em situações *preventivas*.

O conteúdo e as inquietações inerentes a estes debates fazem-nos pensar, desde logo, na *proporcionalidade, razoabilidade e adequação* de todas estas medidas que integram a política de prevenção de riscos, de controlo e de vigilância dos indivíduos, sobretudo quando a linguagem oficial dos documentos de trabalho anda à volta de expressões tão vagas quanto perigosas, tais como ‘ameaças à segurança interna’. Repare-se no seguinte exemplo. A Comissão avançou em 2005 com uma proposta de uma decisão-quadro em matéria de protecção de dados. A proposta foi discutida no âmbito da presidência austríaca e finlandesa da União em 2006. No primeiro semestre de 2007, a presidência alemã avançou com a proposta de uma nova redacção, ignorando para o efeito o trabalho do Parlamento Europeu com cerca de sessenta emendas (Setembro

de 2006) e as opiniões do *European Data Protection Supervisor* (EDPS). O resultado foi um texto ainda mais ‘pesado’ que o anterior e que reduz bastante o direito do indivíduo a ser informado de que estão a ser recolhidos e processados dados sobre a sua pessoa. O direito de acesso aos dados também é limitado e recheado de exceções. Ou seja, segundo esta nova redacção, só se uma pessoa souber ou suspeitar que os seus dados estão a ser processados é que poderá requerer o acesso aos mesmos (EU doc.7315/04).

Estes debates fazem-nos igualmente pensar na *transparência e democraticidade* com que tudo isto é discutido e implementado. Quando uma proposta de Decisão do Conselho de Junho de 2007 sobre cooperação transfronteiriça no combate ao terrorismo e ao crime entre fronteiras (que na sua substância é praticamente igual ao Tratado de Prüm também apelidado de Schengen III) reconhece as dificuldades na gestão de dados pessoais associadas ao acesso *on-line*, mas ao mesmo tempo termina dizendo que a decisão respeita a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, é natural que nos interroguemos sobre a (in)coerência do processo. Afinal, como se assegura realmente o respeito pelos Direitos Humanos, quando boa parte destas discussões ocorre à porta fechada no seio de comités e grupos de trabalho especializados? O próprio Tratado de Prüm, muitas vezes referido nas discussões do Conselho de Ministros da União como se já fizesse parte do Direito Comunitário, é um exemplo da política do *fait accompli*, já que nunca foi discutido nem votado no seio de nenhum país signatário ou não-signatário. O Tratado de Prüm não faz parte do acordo de Schengen nem tenciona fazer parte do *acquis* de Schengen. No entanto, segue um modelo de cooperação muito semelhante à cooperação Schengen antes da sua integração no primeiro e terceiro pilares da União segundo o Tratado de Amesterdão de 1999. Basicamente, um grupo de Estados poderosos concorda em cooperar fora das estruturas formais da União, com o propósito declarado de transferir as regras que elaboraram ao nível bilateral para o nível comunitário. Isso mesmo se pode constatar olhando para a sessão do Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 15 de Fevereiro de 2007, na qual foi acordada a integração de partes do Tratado de Prüm no ordenamento jurídico da UE através de uma decisão no âmbito do terceiro pilar, que engloba todas as matérias respeitantes à cooperação policial e judiciária, com excepção das disposições relativas à intervenção policial transfronteiriça em caso de perigo iminente.

## **Conclusão**

A qualidade da relação entre as comunidades residentes não-nacionais e as suas sociedades receptoras não é indiferente às políticas de gestão dos fluxos humanos dessas sociedades. Significa isto que uma lógica apostada na ideia da incriminação e da desconfiança antecipada do outro tem mais probabilidades

de contribuir para a fragilização das relações interculturais, sobretudo se o grau de preparação das populações para enfrentar e desmontar as armadilhas das linguagens e das práticas institucionais na gestão dos fluxos humanos for fraco, o que acontece na generalidade das vezes. Não esqueçamos que as relações interculturais são antes de mais relações baseadas em pressupostos de confiança mútua, que ajudam à sustentação de expectativas recíprocas, e à sustentação de algo tão fundamental como a legitimidade das políticas e práticas de solidariedade do Estado. É porque temos confiança no outro, que aceitamos trabalhar com ele para uma ideia de bem colectivo. Face ao resumidamente exposto neste texto, ousamos pois questionar se essa confiança pode ser estimulada pela aposta:

- a) numa política de prevenção e controlo de comportamentos, em cujo universo semântico o terrorismo e a imigração ilegal aparecem lado a lado;
- b) numa política de migração circular que reabilita o conceito de *gastarbeiter*, isto é, do imigrante económico descartável;
- c) numa política de retorno voluntário que na verdade não o apresenta como opção mas como condição para admissão de entrada;
- d) numa política de exportação de responsabilidades, assente em conceitos de *círculo de países amigos*, de *bufferstates*, acordos de readmissão, e que no fundo coloca sobre os ombros de países terceiros a responsabilidade pela segurança interna da Europa.

Convenhamos que é no mínimo difícil reconhecer a linguagem da interculturalidade, na linguagem destas quatro políticas que materializam a lógica subjacente à *praxis* política da União não só em matéria de fluxos migratórios, mas também e ainda mais importante, em matéria da sua relação com o ‘outro’.

Iniciámos este texto dizendo que na operacionalização das políticas que acompanham os conceitos de imigração ilegal, migração circular e *buffer states*, se evidencia uma inquietante fricção entre duas grandes heranças constitutivas da matriz ideológica quer da Europa contemporânea no geral, quer do espaço comunitário em particular. Por um lado, uma herança de ética humanista e cosmopolita, ela mesma balançando entre uma leitura mais universalista sobre a existência de um mínimo denominador comum de dignidade humana materializado num conjunto de direitos humanos fundamentais e inalienáveis; e uma leitura mais multiculturalista sobre a existência de múltiplas versões de dignidade humana, compatíveis através do exercício do diálogo intercultural. E, por outro lado, uma herança de ética burguesa e colonizadora, marcada pela sobrançeria civilizacional do espaço europeu no curso da História Mundial. Neste contexto de ambivalência matricial que persegue as respostas da União na sua relação com ‘o outro’, a legitimidade de práticas e discursos políticos sobre a gestão de fenómenos migratórios é, dissemos, uma legitimidade neces-

sariamente incompleta. Incompleta porque ensombrada pela presença dessa segunda herança, cuja influência aliás se detecta também nos excessos de algumas leituras universalistas da primeira herança.

De sublinhar, como nota final, que o objectivo do tipo de reflexão que este texto propõe não é o de desacreditar o projecto da União de construção de um espaço de maior liberdade, justiça e democracia. Precisamente porque acreditamos nas virtudes e potencialidades do projecto, preocupam-nos os laivos que na acção política europeia possam afectar a sua integridade democrática, a sua compatibilidade com os Direitos Humanos e a sua sintonia com uma visão cosmopolita e inclusora de cidadania.

## Documentos oficiais

COM (2002) 564, ‘Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso de residentes em situação ilegal’. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:EN:PDF>. Consulta em 23.02.08.

COM (2002) 143 final, ‘Resposta da Europa ao envelhecimento da população mundial: Promover o progresso económico e social num mundo em envelhecimento – Contribuição da Comissão Europeia para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento’. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/com2002\\_0143\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/com2002_0143_en.pdf). Consulta em 12.02.08.

COM (2005)94final, ‘Livro Verde da Comissão Europeia – Uma nova solidariedade entre gerações face às mudanças demográficas’. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2005/ke6705266\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6705266_pt.pdf). Consulta em 12.02.08.

COM (2006)331final, ‘Implementing the Hague Programme – The way forward’. Disponível em [http://cor.ip.lu/COR\\_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=b548be22-ef98-4931-992a-36c9cedc5eb8](http://cor.ip.lu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=b548be22-ef98-4931-992a-36c9cedc5eb8). Consulta 12.02.08.

COM (2006)571final, ‘O futuro demográfico da Europa – Do desafio à oportunidade’. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/oct/demography\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/oct/demography_en.pdf) Consulta em 13.02.08.

COM (2007) 248 final, On Circular migration and mobility partnerships between the European Union and Third Countries. [http://cor.ip.lu/COR\\_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=90ba986f-55ca-4125-abe2-bf3230bcc591](http://cor.ip.lu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=90ba986f-55ca-4125-abe2-bf3230bcc591). Consulta em 22.02.08.

Decisão do Conselho 2004/191/EC, ‘Setting out the criteria and practical arrangements for the compensation of the financial imbalances resulting from the application of Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals’. <http://www.legalextext.eu/text/en/PH2539.htm>. Consulta em 14.02.08.

Decisão do Conselho 2004/573/EC, ‘relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros que estejam sujeitos a decisões individuais de afastamento’. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,pt&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=387049:cs&page=>. Consulta em 14.02.08.

- Decisão 2005/809/CE do Conselho, de 7 de Novembro de 2005, relativa à celebração do Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Albânia relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização.
- Decisão 2007/817/CE, do Conselho, de 8 de Novembro de 2007, relativas à celebração do acordo relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização entre a Comunidade Europeia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia.
- Decisão 2007/818/CE, do Conselho, de 8 de Novembro de 2007, relativas à celebração do acordo relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização entre a Comunidade Europeia e a República do Montenegro.
- Decisão 2007/819/CE do Conselho, de 8 de Novembro de 2007, relativas à celebração do acordo relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização entre a Comunidade Europeia e a República da Sérvia.
- Decisão 2007/820/CE do Conselho, de 8 de Novembro de 2007, relativas à celebração do acordo relativo à readmissão de pessoas que residem sem autorização entre a Comunidade Europeia e a Bósnia-Herzegovina.
- Directiva 2003/110, 'Relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea. <http://www.legaltext.ee/text/en/T80640.htm>. Consulta em 14.02.08
- Directiva 2001/40/EC, On mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals. [http://extranjeros.mtin.es/en/general/english\\_2001\\_40.pdf](http://extranjeros.mtin.es/en/general/english_2001_40.pdf). Consulta em 14.02.08
- DRAFT: COUNCIL DECISION 2007 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. [http://www.libertysecurity.org/imprimer.php?id\\_article=1343](http://www.libertysecurity.org/imprimer.php?id_article=1343). Consulta 15.02.08.
- EU Doc. 11350 'Regularisation programmes for irregular migrants Report', Committee on Migration, Refugees and Population. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc07/edoc11350.htm>. Consulta em 25.02.08.
- EU doc no: 7315/07, 'Proposal for a Council Framework Decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters'. <http://register.consilium.europa.eu/>. Consulta 22.02.08.
- Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho 1987/2006, 'Relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengem de segunda geração (SIS II). <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:PT:PDF>. Consulta em 14.02.08
- Tratado de Prüm. <http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/Prum-ConventionEn.pdf>.
- 9403/1/06-FAUXDOC 9 VISA 135 COMIX 463 'Setting of the minimum age for recording and storing facial images and fingerprints in the chip of a passport'.
- 11014/06-Fauxdoc 11 COMIX 589, 'Information on the current status of FADO and on the plans to migrate to the final system. State of play concerning the feasibility of a publicly accessible FADO internet site and a possible decision on declassification of documents.

## Referências bibliográficas

- Borocz, J. & Kovács, M. (eds.) (2001). *Empire's New Clothes, Unveiling EU Enlargement*. Central Europe Review: Shropshire.
- Buzan, B. & Waever, O. (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: CUP.

- DisLivro (2008). Prefácio de Isabel Meirelles, *União Europeia, Tratados alterados pelo Tratado de Lisboa*. Lisboa: DisLivro.
- Ong, A. (1999). *Flexible Citizenship – The cultural logics of transnationality*. Durham & London: Duke University Press.

## **Textos de imprensa**

- Eurobusiness (2206) 'Immigration holds off Europe's demographic decline'. <http://www.eubusiness.com/Employment/060119104954.66sab02j/>. Consulta em 11.04.07.