



Departamento de Ciência Política

O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO À LUZ DA NOVA COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

Carlota Cunha Jóia Fidalgo Leandro

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Ciência Política

Orientadora:

Dra. Susana Ferreira, Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) e Universidade António de Nebrija

Coorientadora:

Dra. Filipa Raimundo,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2019

Agradecimentos

À minha mãe, sem ti nada teria sido feito.

Ao Vasco, contigo, não podia deixar de o fazer.

À Professora Susana, que mesmo longe, esteve sempre o mais perto.

Às minhas amigas, cujo apoio foi sempre um prazer.

Resumo

As eleições europeias de maio de 2019, trouxeram alterações significativas na composição do Parlamento Europeu (PE). Uma dessas alterações passou pela perda de lugares parlamentares dos dois blocos principais de centro-direita e de centro-esquerda, o Grupo Político do European People's Party (EPP) e o do Social and Democrats (S&D) e, conseqüentemente, da perda da maioria absoluta de que, até ao momento, eram detentores. A presente dissertação procura analisar as implicações que a nova composição do PE pode ter sobre o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), num período em que a pressão migratória na fronteira sul, ainda que com menor intensidade, continua a questionar a ação da UE. Face aos resultados eleitorais, coloca-se a questão de saber o que irá acontecer ao trabalho que tem vindo a ser desenvolvido em torno de uma legislação de migração e asilo mais unitária dos Estados-Membros, personificado no SECA.

Para tal, procurou-se situar os diferentes grupos políticos que integram o PE, através da análise dos seus manifestos, do ponto de vista dos mecanismos de gestão, das propostas apresentadas, e das considerações tecidas quanto ao SECA. Sendo o objetivo deste trabalho o de contribuir para a previsão do grau de aceitação destas políticas no contexto do PE. Acontece que, a principal conclusão desta dissertação é que, dada a novidade destas recomposições, está ainda em aberto a evolução do futuro do SECA, que poderá ter uma tendência mais positiva caso as negociações entre os diferentes grupos parlamentares resultem frutíferas.

Palavras-Chave: SECA, Eleições Europeias de 2019, Parlamento Europeu, Migrações.

Abstract

The 2019 European elections, brought significant changes to the European Parliament composition. One of which, was the loss of parliamentary seats by the two main center-right and center-left blocs, the European People's Party (EPP) and the Social and Democrats (S&D) political groups and, consequently, the loss of their majority. This dissertation seeks to analyze the implications that the new EP composition may have on the Common European Asylum System (CEAS), at a time when migratory pressure on the southern border, albeit less intensely, continues to question EU action. In the light of the electoral results, the question arises as to what will happen to the work that is being done regarding a more unitary migration and asylum legislation of the Member States, embodied in the CEAS.

To this end, we sought to situate the different political groups that make up the EP, through the analysis of their manifestos, from the point of view of their management mechanisms, the proposals presented, and the considerations made regarding the CEAS. The objective of this paper is to contribute to predicting the degree of acceptance of these policies in the context of the EP. It turns out that the main conclusion of this dissertation is that, given the novelty of these recompositions, the evolution of the future of the CEAS is still open, which could have a more positive trend if negotiations between the different parliamentary groups are fruitful.

Keywords: CEAS, 2019 European Elections, European Parliament, Migrations.

Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento Teórico	4
3. SECA: passado, presente - e o futuro?	11
3.1 SECA: o passado	11
3.2 SECA: do passado ao presente	13
3.3 SECA: e o futuro?	16
4. Os legisladores da União Europeia	17
5. O Parlamento Europeu e o SECA à luz das eleições de maio de 2019	21
5.1 Parlamento Europeu e o SECA: e agora?	22
6. Conclusão	28
7. Bibliografia	32

Índice de Figuras

Figura 4.1 - Procedimento legislativo ordinário	20
Figura 5.1 - Distribuição de lugares Parlamentares de cada Grupo Político 2019-2024	23
Figura 5.2 - Análise SWOT da Política de Harmonização da SECA	28

1. Introdução

No âmbito da presente dissertação de mestrado, procura-se analisar o desenvolvimento da política migratória e de asilo da União Europeia (UE), considerando o processo de harmonização dessas políticas enquadradas no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), com o objetivo de compreender a extensão que as modificações da composição do PE, fruto dos resultados eleitorais de maio de 2019, podem comportar no futuro daquele sistema. Simultaneamente, pretende-se analisar quão influente é o Parlamento Europeu (PE) no processo de tomada de decisão das medidas e políticas de migração e asilo. Entenda-se, uma vez que estas medidas e políticas são tomadas respeitando o procedimento legislativo ordinário, que por sua vez, implica necessariamente a intervenção do PE, importa analisar exatamente o peso prático que esta instituição tem neste procedimento.

A esta ideia está subjacente o conceito de harmonização de normas jurídicas, que é passível de ser definida como a atividade de aproximação jurídica, na sua formulação mais ampla (que passa pela convergência de normas, unificação de conceitos e reconhecimento mútuo de legislação), e ainda como o instrumento através do qual se atinge o nível de aproximação pretendida (Viegas, 2004).

Ou seja, a harmonização mencionada assenta no pressuposto da pretensão de convergência das normas que regulam a migração e asilo em todos os Estados-Membros, garantindo uma maior harmonia e igualdade de procedimentos relativamente àqueles que procurem asilo na UE. Fenómeno que tem e teve consequências em certos Estados-Membros específicos e na forma como percebem o projeto europeu, nomeadamente para aqueles cuja atual ‘crise de refugiados’ tem particularmente afetado de forma mais direta, nomeadamente Espanha, Itália e Grécia (Cusumano e Pattison, 2018). Este descontentamento pode ser demonstrativo da ineficácia da resposta europeia em acautelar de forma consensual os interesses daqueles e procurando ao mesmo tempo não desvirtuar os pilares fundadores da UE (Anderson, 2016), tendo ainda como resultado o crescimento de desconfiança desses Estados-Membros no projeto europeu.

As eleições europeias, ao mediatizarem a questão intensificaram este debate, mediatizando também a discordância existente entre os Estados-Membros na forma como a situação

atual tem sido gerida. Consequentemente, assiste-se à proliferação de movimentos populistas e de extrema direita, cuja expressão eleitoral será no sentido de se aproximar daqueles partidos que defendem os mesmos ideais, e assumem uma perspetiva securitária¹ das questões de migração e asilo (Bigo, 2002; Carrera, et al 2015; Carrera, Hertog e Parkin, 2012; Buzan, 1998). Como resultado, é previsível que políticas que proponham mais integração, sejam rejeitadas.

Desta forma, a pergunta de investigação a que se procura responder ao longo da presente dissertação de mestrado é a seguinte: *Em que medida a nova composição do Parlamento Europeu (PE), no rescaldo das eleições europeias de maio de 2019, influencia a harmonização das políticas do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)?*

Procura-se, desta forma, contribuir para a já vasta corrente académica que se debruça sobre a questão migratória e de asilo (Baumgartner e Wagner, 2018; Schweitzer, Consterdine e Collyer, 2018; Carrera, 2011, Virginie 2003), procurando fazê-lo numa perspetiva de integração europeia, sem enveredar na direção do cepticismo da própria instituição mas antes, tentando demonstrar que a UE ainda pode ser considerada um modelo a seguir no que respeita a políticas de migração e asilo.

Neste sentido, considera-se, que um tratamento qualitativo da pesquisa é o mais adequado, de observação analítica das fontes primárias, ou seja, da legislação europeia e internacional, nomeadamente, tratados, convenções, regulamentos e resoluções, e secundárias, como bibliografia académica de referência, artigos científicos, artigos jornalísticos, entre outros. Especialmente, o procedimento legislativo ordinário, enquanto veículo de adoção de medidas, no caso concreto, de índole migratória e de asilo, por forma a se concluir o grau de interferência que o PE detém neste processo. Por outro lado, sendo o PE uma instituição constituída por grupos políticos representativos dos cidadãos europeus, importa ainda o recurso aos manifestos e programas eleitorais daqueles, para delimitar o posicionamento nesta temática. Posteri-

¹ Elaborada pela Escola de Copenhaga, a teoria da securitização propõe que temas relacionados com a segurança externa dos Estados devam deixar de estar integrados no leque de domínio da defesa, passando antes para o âmbito da política. Sucintamente, passa a haver uma certa democratização do tema, colocando-se no centro do debate político, enquanto representação dos seus eleitores, que se pode revelar perigosa para as democracias liberais. Buzan, Barry (1984). Peace, power, and security: contending concepts in the study of International Relations. *Journal of Peace Research*, v. 21, n. 2 (Special Issue on Alternative Defense), p. 109-125.

ormente, e com base na análise dos manifestos, e de forma a tornar o estudo mais perceptível, irá recorrer-se a uma análise SWOT² (da sigla inglesa Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), da política de harmonização do SECA à luz das interpretações dos programas eleitorais dos grupos políticos. Este modelo segue a lógica empresarial de que a nível interno, é possível identificar fatores que se apresentam vantajosos e outros que se apresentam prejudiciais, e a nível externo, que certas circunstâncias podem apresentar-se como uma oportunidade ou como ameaças. O recurso a este instrumento permitirá ver o impacto que a conjuntura atual, conforme prevista nos programas eleitorais dos partidos europeus, pode ter na continuidade de evolução e harmonização do SECA

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo enquadra teoricamente o presente trabalho, recorrendo a teorias da integração europeia como forma de explicar a questão subjacente da relevância do Parlamento Europeu no seio das políticas de migração, e ainda, à análise do delineamento afirmativo dos grupos políticos.

O terceiro capítulo é dedicado à evolução histórica do Sistema Europeu Comum de Asilo, desde a sua criação no Conselho de Tempera de 1999, até ao projeto exposto na Agenda Europeia para a Migração de 2015. Este capítulo, permite situar a atual política de imigração e asilo no quadro das políticas comuns e ilustrar o modo como a visão dos legisladores comunitários foi evoluindo.

O quarto capítulo debruça-se sobre o procedimento de adoção de instrumentos legislativos no âmbito do direito comunitário. Ou seja, através da análise do processo legislativo ordinário, procura-se identificar as fases em que cada instituição europeia intervém, com principal enfoque na intervenção do Parlamento Europeu.

O quinto capítulo, centra-se nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019, particularmente, quanto ao posicionamento dos vários grupos políticos do Parlamento Europeu na problemática da migração e do asilo, e consequentemente a implicação que essa novidade tem na harmonização das matérias de asilo e migração.

² Modelo de avaliação da posição competitiva de uma organização no mercado, criado e desenvolvido por Kenneth Andrews e Roland Christensen, professores na Harvard Business School.

2. Enquadramento Teórico

Como já houve oportunidade de referir, este trabalho relaciona o objetivo delineado pela UE na criação de um SECA, com o resultado das eleições de maio de 2019 e a nova composição do PE na concretização daquele objetivo. Adicionalmente, o facto do PE ser composto por grupos políticos representativos dos partidos nacionais dos vários Estados-Membros, pode ser demonstrativo de que este trabalho é suscetível de ser enquadrado nas teorias da integração europeia, pelo que considera-se ser este o ramo adequado a enquadrá-lo teoricamente.

Assim, dois autores clássicos nesta matéria, K. Deutsch e E. Haas, definiram integração como sendo (Ramos, 2005):

(...) a consecução dentro de um território de um “sentido de comunidade” e de instituições e de práticas suficientemente fortes e generalizadas para assegurar, por um período “longo”, expectativas mútuas de “mudança pacífica” entre as suas populações (Deutsch, 1957, p. 5).

(...) o processo pelo qual os atores políticos, em diferentes cenários nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atitudes políticas para um novo e mais largo centro (Haas, 1968, p.16).

Enquanto a definição de Deutsch (1957, p. 5) coloca o *core* da integração europeia na construção de uma comunidade de cooperação pacífica não envolvendo a criação de novas instituições políticas mas considerando apenas a vertente de ação comum tendente a um objetivo específico que no caso concreto é a paz da comunidade; a definição de Haas (1968, p. 16), procura enfatizar a necessidade de haver uma mescla política entre as instituições dos Estados-Membros e as instituições da comunidade que se visa formar, e por este constituída. Este último argumento avançado por Haas (1968, p. 16), é posteriormente desenvolvido por Harrison (1979, p.15), que considerava aliás que a única forma que a UE teria para tornar o projeto comunitário viável seria mesmo o da criação de instituições formais e próprias, devendo ser acolhidas pela comunidade humana (Ramos, 2005). De acordo com os autores acima mencionados, a integração europeia consubstancia-se numa nova ‘socialização política, com processos assentes na capacidade vinculativa das decisões de instituições

políticas' (Haas, 1968). Por outro lado, importa salientar que “*numa designação mais lata, os estudos europeus, aparecem com um campo teórico cujo recorte se reporta a um objeto político concreto e não a mecanismos gerais e abstratos do funcionamento das entidades políticas*” (Ramos, 2005). Estes conceitos dão a entender que o próprio conceito de Estado-Nação, como tem vindo a ser encarado, parece estar a perder terreno (Taylor, 1994a), sendo, em certa medida, superado por um sistema internacional que acarreta uma mudança qualitativa dos processos de tomada de decisão.

Apesar de não ser o objetivo da presente dissertação a reprodução das perspetivas teóricas sobre a integração europeia, a verdade é que sem elas, o estudo que se propõe cai num vazio teórico que torna impercetível a relevância no âmbito da Ciência Política, e que é passível de enquadramento. Isto porque esta matéria é transversalmente transcendente a todos os Estados-Membros que integram a UE, suscitando a necessidade de uma análise mais profunda.

Cronologicamente, é possível distinguir dois grupos de teorias relativas ao processo integrativo europeu, sendo elas as teorias clássicas, que englobam as correntes do *funcionalismo*, do *neofuncionalismo* e do *federalismo*, e as teorias mais recentes, nas quais se integram o *governamentalismo* e o *supranacionalismo*.

Assim, procura-se enfatizar a relevância teórica de cada uma destas correntes, concluindo-se pela aplicação daquelas que, no caso concreto, serão as mais adequadas.

Relativamente às teorias *funcionalistas*, apesar de haver um enfoque principal na questão da primazia económica, a verdade é que quando interpretada na perspetiva da integração europeia, é interessante denotar que a questão principal passa não pela cedência de soberania estatal em prol de uma organização supranacional, mas o motivo adjacente a essa cedência, ou seja, a “efetiva perda de pertinência do tema da soberania nacional” (Ramos, 2005). Por outro lado, as teorias *neofuncionalistas*, enquanto revisões da corrente *funcionalista*, procuram mudar o paradigma de enfoque nas questões económicas passando a relevar com mais veemência os planos sociais e políticos da questão da integração europeia. Neste sentido, avança-se com o conceito de “*spillover*”, cunhado por Linderberg (1963, p.10), que se reporta:

“a uma situação em que uma dada ação, relacionada com um objetivo específico, cria uma situação tal que o objetivo inicial só pode ser assegurado se se tornarem medidas subsequentes e assim sucessivamente”.

Segundo o autor e os defensores desta corrente de pensamento, a comunidade supranacional, e no caso concreto a UE, deve ser encarada, na sua fase primária, como uma instituição de elites políticas e burocráticas, avançando para uma comunidade de massas, em fases posteriores. Tudo isto, devido ao efeito de “*spillover*”, que de um modo muito simplista considera que as decisões tomadas em determinada área ou situação têm como consequência direta e necessária, a cooperação na tomada de decisões em áreas adjacentes e em situações interligadas. Uma das principais críticas avançadas respeita ao facto de, nesta ótica *neofuncionalista*, por vezes, o efeito “*spillover*” supranacional poder interferir com questões centrais e estruturais do Estado, que não podem nem devem ficar condicionadas a regras de cooperação supranacional.

As teorias *federalistas*, por outro lado, focam-se numa explicação de índole securitário das relações supranacionais e da constituição dessa mesma comunidade, considerando na ótica de O’Neill (1996) que esta cumpre o único propósito de garante dos interesses estatais a nível supranacional. Ou seja, esta corrente de pensamento assume a posição de necessidade de uma instituição supranacional constitucionalmente definida, implicando uma reconversão dos poderes dos Estados, que apesar de não desaparecerem, se tornam entidades com limitação nacional e pouco definida.

Acontece que, apesar da introdução às teorias clássicas de integração europeia, o fundamento teórico desta dissertação baseia-se nas perspetivas apresentadas pelas correntes intergovernamentalistas liberais e supranacionalistas da temática dos Estudos da Integração Europeia. Num primeiro momento, estas duas correntes parecem antagónicas, procurando descrever o projeto europeu com lentes de observação distintas, porém, como será explicado adiante, não deixa de haver uma certa complementaridade entre as duas, nem que seja, porque se considera que estas duas correntes quando entendidas em conjunto explicam as divergências verificadas entre os Estados-Membros no que toca a políticas de migração.

Adicionalmente, estas correntes devem ser lidas à luz do institucionalismo histórico, enquanto teoria que procura dar ênfase ao papel das instituições, e não somente às partes inte-

grantes dessas entidades, na explicação dos fenómenos da integração europeia no que respeita a questões de índole migratória e relacionadas com políticas de asilo (Thelen e Steinmo, 1988, p. 226).

De entre as várias teorias que procuram explicar o processo de integração dos Estados-Membros da União Europeia, a corrente intergovernamentalista liberal considera que os Estados se relacionam primordialmente, com base em interesses ‘domésticos’, ou por outras palavras, interesses e considerações definidas nacionalmente. E são esses mesmos interesses, atendendo à prioridade que representam no contexto nacional, que conduzem à existência de um sistema de “*interstate bargaining*” (Moravcsik, 1991). Segundo o autor, o panorama comunitário sustenta-se na premissa de que os Estados agem e interagem racionalmente no âmbito das relações interestatais e que é possível delimitar os “*grandes momentos negociais que ditaram o desenvolvimento da UE*” (Moravcsik, 1991). Fazem-no tendo em conta um conjunto de objetivos e interesses definidos à priori a nível doméstico/nacional. Após a definição a nível nacional deste conjunto de objetivos e interesses, os Estados negociam entre si e aproximam-se daqueles cuja visão é semelhante ou convergente, de modo a que sejam tomadas as medidas necessárias, a nível comunitário, tendentes à materialização desses interesses. Consequentemente, não existe de facto um sentimento de comunidade, no sentido mais lato da palavra, mas antes uma cooperação estatal de considerações individuais e próprias. Verifica-se, então, uma visão estadocêntrica do processo de integração europeu, uma vez que, segundo com esta corrente, as decisões comunitárias são adotadas por acordo, através de uma convergência de vontades entre estados, que foram a priori definidas por grupos de interesse nacionais, sendo desta forma, uma consequência de juízos internos e de cedências a pressões políticas internas (Moravcsik, 1991). Neste sentido, pode afirmar-se que os estados são suscetíveis a uma centralização de poder no processo de *decision-making*, em prol de uma maior e mais eficaz cooperação comunitária, existindo até uma certa delegação de poderes soberanos a instituições supranacionais direcionados a essa mesma entidade supranacional. Porém, para os defensores do intergovernamentalismo liberal, os estados no seu diálogo e negociações, não abdicam da sua soberania decisória, negociando a nível supraestatal.

É compreensível, neste momento, o elemento de interligação que une a corrente intergovernamentalismo liberal e o supranacionalismo, sendo que é precisamente a questão da so-

berania na tomada de decisão e a flexibilidade com que é ou não transferida para a organização não governamental que distingue as duas correntes.

O supranacionalismo, fundamentando-se teoricamente no neofuncionalismo e conforme defendido por Haas (1968), assenta no pressuposto de que os Estados cederam voluntariamente o seu poder decisório a uma entidade supranacional, em detrimento da qual, deixam de ter controlo no processo de *decision-making*, mas cujo resultado é vinculativo (Lucas, 2002; Messina, 2007). Acontece que o supranacionalismo, ao contrário das teorias neofuncionalistas, não retiram importância às entidades nacionais que, em certos momentos do processo interativo europeu, constituíram importantes fatores de influência.

Atualmente, é possível afirmar que é esta corrente de pensamento que molda as relações entre as instituições da UE, nomeadamente, as responsáveis pelo processo decisório, a saber a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, considerando nuances distintas existentes.

Principalmente no que toca à questão de adoção de medidas de migração e asilo é facilmente compreensível a manifestação destas duas correntes e as oscilações que vão tendo ao longo do tempo, atendendo ao correspondente grau de importância que se lhes é dado. Ou seja, é possível observar que certos Estados-Membros, nomeadamente, Bruxelas e Alemanha, tendem a encarar a questão da migração de um ponto de vista mais intergovernamentalista, uma vez que o processo de definição de interesses é realizado com base em preferências nacionais e domésticas; por outro lado, outros Estados-Membros, como Itália, talvez pelo facto da crise migratória não estar a ter um impacto tão significativo como em outras situações, tendem a ter uma perspetiva mais supranacionalista da questão, considerando que o interesse a salvaguardar é o da organização supranacional, devendo caber-lhe a ela a decisão, uma vez que, é através da cooperação estatal que os problemas comuns são solucionados (Messina 2007).

Por outro lado, e apesar de não ser o objetivo deste trabalho o de se debruçar sobre a a compreensão e análise das questões teóricas relacionados com os grupos políticos do PE, a verdade é que sem ela a sua coerência pode ser posta em causa. O PE como fenómeno institucional tem suscitado e desplotado o interesse de académicos e tem servido de fundamento para as suas investigações (Dinan, 2018; Milward, 1984 e 1992; Gillingham, 1991; Küsters,

1982 e 1988), em que o definem como uma “*supranational assembly, directly elected from across the European Union’s Member states*”(Dinan, 2018).

O Parlamento Europeu é a única instituição da União Europeia que é eleita diretamente pelos cidadãos dos diversos Estados-Membros por sufrágio universal direto, representando os 500 milhões de cidadãos da União Europeia³, que por sua vez são os responsáveis pela eleição do presidente da Comissão Europeia. A sua regulação encontra-se prevista no Artigo 232.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que condiciona o seu regimento de organização e funcionamento a ser decidido por maioria dos deputados, que acordam nas Regras de Procedimento. Assim, nas Regras de Procedimento do 9.º mandato parlamentar de julho de 2019, regra 33, prevê-se que os grupos políticos se formem com base em “afinidades políticas”.

Aliás, este aspeto da ‘afiliação’ foi adiantado por Attinà (1990), num artigo inovador publicado no *Jornal Europeu de Investigação Política (EJPR)*, em que conclui que apesar dos eurodeputados serem eleitos de forma nacional, organizados de acordo com interesses domésticos, a verdade é que, depois de eleitos, tendem em organizar-se em grupos políticos transnacionais. Esta nova corrente de pensamento foi posteriormente desenvolvida e aprofundada por Hix e Lord (1997) e por Kreppel e Tsebelis (1999). Adicionalmente, conforme demonstrado por McElroy e Benoit (2011), os eurodeputados eleitos estão duplamente condicionados, respondendo tanto a nível nacional perante os partidos pelos quais foram eleitos, e posteriormente, em relação aos grupos políticos nos quais se decidiram integrar. Sendo que a questão primordial neste ponto passa pelo critério de decisão utilizado, que como já foi mencionado, respeita a afiliações e ideologias políticas. Importa assim observar o espetro ideológico (Hix, 1998) que conduziu ao agrupamento dos eurodeputados formando grupos políticos, com base nos estudos que têm vindo a ser realizados por McElroy e Benoit relacionados com o posicionamento político e com a afiliação de grupos no Parlamento Europeu. Os autores sustentam que o posicionamento político é pelo menos bidimensional (Gabel e Hix, 2004; Hix e Lord, 1997; McElroy e Benoit, 2007), atendendo à dimensão esquerda-direita, e por outro lado, atendendo a aspirações de maior integração europeia. Sucintamente, os autores, num estudo

³ O Parlamento Europeu: A voz dos Cidadãos na UE, um breve guia do Parlamento Europeu, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017, disponível [emhttp://europa.eu](http://europa.eu)

com base em inquéritos realizados em 2004, 2007 e 2010, observaram que na extrema-esquerda do espectro se situa o Grupo da Esquerda Europeia Unida/Esquerda Nórdica Verde, e os três maiores partidos - o Sociais e Democratas, o Partido Popular Europeu e o ALDE, ocupam posições de centro-esquerda, centro e centro-direita, respetivamente. No extremo-direito do espectro situa-se o Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus e o Europa Livre e Democrata (que em 2019 foi sucedido pelo novo Grupo Identidade e Democracia). Relativamente ao Grupo dos Verdes, verifica-se uma gradual conversão à esquerda, no que respeita à dimensão económica.

Quanto à questão de continuidade de expansão do escopo da autoridade da UE, os partidos das extremas mostraram-se apreensivos, relativamente aos partidos centristas, demonstrando um crescimento de euroceticismo. Este crescimento mostrou-se particularmente acentuado no Grupo dos Verdes, que se tornaram também céticos relativamente a missões de segurança coletiva de âmbito europeu e relativamente à perspetiva federalista do funcionamento da UE.

Por fim, apesar de no estudo de 2010, os Socialistas e Democratas se terem posicionado ligeiramente mais à esquerda quanto a políticas de desregulamentação e o mesmo, tenha acontecido à direita no Partido Popular Europeu. Sendo interessante verificar que o tópico específico da política de imigração, os Socialistas e Democratas se tenham mostrado mais permissivos e que o Partido Popular Europeu o oposto.

3. SECA: passado, presente - e o futuro?

3.1 SECA: o passado

Importa agora no presente capítulo proceder a uma breve análise da evolução história do SECA, partindo da observação dos fatores que fundamentaram a sua criação, bem como dos desenvolvimentos que o próprio tem vindo a concretizar. O projeto de integração europeu, conforme já foi mencionado anteriormente, é uma realidade dotada de uma grande complexidade, sendo impossível a tarefa de especificar um único e estanque momento em que se possa ter por concluída a idealização de uma política de migração e asilo intergovernamental.

A necessidade de uma harmonização mais concreta e eficaz das políticas de migração e asilo, foi uma consequência prática da criação do Espaço Schengen, em junho de 1985. É de fácil compreensão o motivo que levou os Estados-Membros a encetar esforços no sentido da aprovação de uma política comum de migração e asilo, em parte devido à abolição das fronteiras internas entre os Estados-Membros, e por outro lado, devido à implicância que essa novidade teve na circulação de pessoas, bens e serviços dentro do território da União Europeia. Enquanto marco histórico do processo de integração do projeto europeu, a supressão das fronteiras internas dos Estados-Membros, soberanos na sua gestão fronteiriça, levou a um reforço redobrado de vigilância e proteção das fronteiras externas, conforme foi posteriormente consagrado na Convenção de implementação do Acordo de Schengen, em Junho de 1990, no seu Título II, Artigo 4.º.

Após a implementação do Espaço Schengen, e em linha com os desenvolvimentos concretizados em matéria de migração e asilo, outro marco importante que passaria a ter um caráter chave na idealização do SECA é a Convenção de Dublin, de 1990, de onde nasce a primeira versão do Regulamento de Dublin (futuramente alterado em 2003 e 2013), e que estabelece a impossibilidade de vários Estados-Membros serem responsáveis pelo mesmo processo de requerimento de asilo. Ou seja, todo o processo de atribuição de asilo, que compreende o seu pedido, passando pela análise e, finalmente a decisão de deferimento ou indeferimento, deve ser levado a cabo por apenas um Estado-Membro. Este Regulamento teve como objetivo prin-

principal dissuadir, ou mesmo, impossibilitar o fenómeno apelidado de “*asylum shopping*”⁴. Desta forma, o Regulamento de Dublin de 1990, estabeleceu condições necessárias que atribuem a determinado Estado-Membro a responsabilidade de análise dos pedidos de asilo, podendo verificar-se uma primeira abordagem intergovernamental no tratamento desta questão.

Com o desenvolvimento cada vez mais acentuado da integração europeia, houve a necessidade de enquadrar o seu funcionamento e distribuí-lo pelas diversas instituições europeias, tendo este importante passo sido consagrado no Tratado de Maastricht, ou comumente denominado Tratado da União Europeia, de 7 de Fevereiro de 1992. Este tratado ao instituir a União Europeia, fê-lo tendo em conta três pilares fundamentais que estabelecem as funções que cada instituição deve desempenhar. O primeiro pilar, apelidado pilar das Comunidades Europeias, ou ainda pilar comunitário, cumpre o propósito de agrupar as atividades tradicionais e os processos de trabalho e decisão das organizações originais da União Europeia, a Comunidade Económica Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Eurotom⁵. O segundo pilar, por outro lado, denominado pilar da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), tem como principal objetivo, como o próprio nome indica, salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais e a independência da União Europeia, reforçar a sua segurança e dos seus Estados-Membros, preservar a paz e segurança internacional em conformidade com os princípios ditados pela Organização da Nações Unidas, bem como, desenvolver e consolidar a democracia e o Estado de Direito, assim como o respeito e vinculação pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Por fim, o terceiro pilar da Cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI), respeita primordialmente a questões intergovernamentais, tendo como objeto o de proporcionar segurança aos seus cidadãos. Consequentemente, as áreas de migração e asilo, dado o seu carácter excepcionalmente complexo, foram integradas no terceiro pilar de Justiça e Assuntos Internos, demonstrando até a intergovernamentalidade da própria questão, uma vez que é reservado aos Estados-Membros, ao abrigo do princípio da soberania, a iniciativa legislativa e o direito de veto no que

⁴ Fenómeno caracterizado pelo envio de múltiplos pedidos de asilo, do mesmo requerente, dirigidos a vários Estados-Membros, ou apenas a um reduzido número de Estados-Membros, pelo facto do destino escolhido apresentar um processo de concessão de asilo mais flexível ou, pelo facto de haver a especulação de que determinado Estado é dotado de um sistema social mais protecionista.

https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping_en

⁵ Conteúdo disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>

concerne à regulamentação desta temática. Conforme foi explicitado, o enquadramento da matéria de asilo e migração no terceiro pilar reduziu drasticamente a possibilidade de intervenção da União Europeia, enquanto órgão de cúpula, no processo de iniciativa legislativa nesta área, iniciativa esta que cabe única e exclusivamente aos Estados-Membros.

O Tratado de Amesterdão de 1999, por sua vez, é um marco igualmente importante na presente temática, visto ter sido o responsável por mudanças significativas nas competências da União Europeia, pelo reforço do papel do Parlamento Europeu, no que toca à legitimidade legislativa, e conseqüentemente, pela passagem das áreas relacionadas com a livre circulação de pessoas, nomeadamente, migração, asilo e controlo fronteiriço, do terceiro pilar (o pilar da JAI) para o primeiro pilar (pilar das Comunidades). Ou seja, desta forma deixou de estar integrada na matéria dos assuntos intergovernamentais para passar a integrar os assuntos comunitários, e assim, permitir à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu participarem no processo legislativo e de tomada de decisão tendente à regulamentação da matéria de migração e asilo. A Comissão Europeia passa agora a ter legitimidade processual de iniciativa legislativa, cabendo ao Parlamento Europeu emitir um parecer, sendo o diploma devolvido ao Conselho Europeu para deliberação. Outro importante aspeto do Tratado de Amesterdão foi o da integração do Acordo de Schengen como parte do acervo da União Europeia, e conseqüentemente a vinculação obrigatória a este Acordo dos restantes países da Europa candidatos a aderir à União Europeia.

Acontece que o marco mais importante deste Tratado foi a delineação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (comumente conhecido por ELSJ), que futuramente seria o alicerce na edificação do SECA, bem como a consagração de “medidas em matéria de asilo concordantes com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967”⁶, conforme estipulado no Artigo 63.º, do diploma.

3.2 SECA: do passado ao presente

A concretização mais assertiva de uma harmonização intergovernamental de políticas de migração e asilo formou-se com a criação do Sistema Europeu Comum de Asilo, no Concelho Europeu de Tempere, de outubro de 1999. Esta reunião extraordinária do Concelho Europeu

⁶ Artigo 63.º, n.º 1 do Tratado de Amesterdão de 1999.

visava implementar os objetivos traçados no Tratado de Amesterdão, e concretizar o ELSJ, convergindo os aspetos comuns da política migratória e de asilo de cada Estado-Membro numa frente unificada. A formalização do SECA teve como consequência um aumento extraordinário no fluxo legislativo de regulação desta matéria, sendo possível distinguir duas fases do SECA. A primeira fase, compreendida entre 1999 e 2004, traduziu-se na aprovação de dois regulamentos e três diretivas de importância significativa e que têm vindo a alicerçar alterações necessárias neste sistema.

Em dezembro de 2000 foi aprovado o Regulamento que criou o Sistema Eurodac (European Automad Fingertip Recognition)⁷, que teve como finalidade o arquivamento das impressões digitais dos requerentes de asilo, de modo a evitar a duplicação de pedidos em Estados-Membros distintos. Posteriormente, em fevereiro de 2003 realizou-se a primeira revisão ao Regulamento de Dublin (Regulamento Dublin II)⁸, que estabeleceu os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. De seguida, foram aprovadas três Diretivas que passariam a ficar conhecidas pelo objeto que visam regulamentar, respetivamente, a Diretiva “Condições de Acolhimento”⁹, de janeiro de 2003, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros, a Diretiva “Estatuto de Refugiado”¹⁰, de abril de 2004, que estabelece as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida, e por fim a Diretiva “Procedimentos de Asilo”¹¹, de dezembro de

⁷ Regulamento CE 2725/2000, de 11 de dezembro de 2000. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32000R2725>.

⁸ Regulamento CE 343/2003, de 18 de fevereiro de 2003. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32003R0343>.

⁹ Diretiva 2003/9/CE, de 27 de janeiro de 2003. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>.

¹⁰ Diretiva 2004/83/CE, de abril de 2004. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>.

¹¹ Diretiva 2005/85/CE, de dezembro de 2005. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0085>.

2005, que estabelece as normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros¹².

Atendendo às diversas críticas que foram apresentadas pelos Estados-Membros, sentiu-se a necessidade de proceder a uma reforma profunda do SECA, dando azo a uma segunda fase, compreendida entre 2004 e 2013, que se caracteriza pela alteração e criação dos seus instrumentos legais, e que se pode afirmar ter sido concretizada com o Programa de Haia de 2004 do Conselho Europeu¹³, assim como a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, bem como ao Comité da Regiões, em junho de 2008, de um plano de ação, em que são delineados dez prioridades e objetivos a concretizar, precedido pelo Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo, aprovado em setembro de 2008, e por fim, pelo Tratado de Lisboa¹⁴, de dezembro de 2007, que vem regular o funcionamento da União Europeia, bem como o Programa de Estocolmo do Conselho Europeu¹⁵, de outubro de 2009, que definiu as orientações estratégicas, para os cinco anos, da programação legislativa e operacional no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, nos termos do Artigo 68.º do TFUE.

Este Tratado, também conhecido como Tratado do Funcionamento da União Europeia, manifesta-se no âmbito da presente dissertação, como o diploma mais importante uma vez que é nele que se encontram previstas e reguladas as competências e legitimidade legislativas quer do Parlamento Europeu quer do Conselho, conforme consagrado no Artigo 78.º do TFUE. Estabelece-se no TFUE que a competência legislativa na área da migração e asilo, cabe tanto ao Parlamento Europeu como ao Conselho, que devem deliberar de acordo com o

¹² Com o intensificar da situação migratória no Mediterrâneo Central, estas três diretivas sofreram uma revisão para que pudessem acomodar o melhor possível a situação atual e de forma a enquadrar melhor o sistema legislativo em vigor. A Diretiva “Condições de Acolhimento”, foi reformulada pela Diretiva 2013/33/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, em 26 de junho de 2013, a Diretiva “Estatuto de Refugiado” foi reformulada pela Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, em 13 de dezembro de 2011 e a Diretiva “Procedimentos de Asilo”, foi alterada pela Diretiva 2013/32/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, em 26 de junho de 2013.

¹³ Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia, 2005/C 53/01, de novembro de 2004.

¹⁴ Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

¹⁵ Programa de Estocolmo: Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, 17024/09 do Conselho Europeu, de outubro de 2009.

procedimento legislativo ordinário, assim como lhes compete a concretização e materialização, também sob o processo legislativo ordinário, do SECA¹⁶.

3.3 SECA: e o futuro?

Após a concretização do Programa de Estocolmo, novos objetivos foram traçados para a Área de Justiça e Assuntos Internos que passariam a consubstanciar uma forma distinta dos três programas precedentes. Neste sentido, criou-se antes uma agenda estratégica de orientações para o espaço de liberdade, segurança e justiça, para o período compreendido entre 2014 e 2020 (Pascouau, 2014). Em maio de 2015, é criada a Agenda Europeia para a Migração¹⁷, que pretende uma harmonização ainda mais eficiente das políticas de migração e asilo de modo a que a União Europeia consiga dar resposta à “crise de refugiados” que assolava o Mediterrâneo Central.

Conforme se pode verificar, as matérias de migração e asilo estão dotadas de grande complexidade, não só por serem questões sensíveis no que concerne à soberania dos Estados-Membros, mas também devido à diversidade de instrumentos e de complexas redes institucionais, característicos da União Europeia. Acontece que, como foi acima mencionado, o processo de harmonização normativo e legislativo já descolou e tem vindo a ser cada vez mais adaptado à realidade que pretende regular, os quais os momentos críticos, como a 'crise migratória', parecem ter um efeito acelerador na adoção de medidas urgentes e reformas políticas.

Assim, com a inclusão da matéria de migração e asilo no procedimento legislativo ordinário houve uma mudança no carácter deste tema, passando de uma perspetiva intergovernamentalista, em que cabe aos Estados-Membros a decisão concertada das políticas e medidas a aplicar, para uma perspetiva supranacionalista, em que passa a cair no âmbito das competências e legitimidade da UE o poder de decisão.

¹⁶ Tratado de Lisboa, Parte III, Título V.

¹⁷ Informação disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

4. Os legisladores da União Europeia

O direito da União Europeia, para além de se distinguir do direito internacional, tem um efeito direto ou indireto (consoante a matéria de que se trata) nas ordens legislativas nacionais dos Estados-Membros, tornando-se aliás parte integrante do sistema legislativo de cada um¹⁸. Assim, ao aderirem à União Europeia, os agora denominados Estados-Membros, cederam-lhe parte dos seus poderes soberanos, acordando que as decisões tomadas passariam a vinculá-los¹⁹. Importa agora esclarecer o modo como as diversas instituições adotam os distintos instrumentos jurídicos, sendo que antes de mais afigura-se oportuno uma breve descrição da evolução do procedimento legislativo no Parlamento Europeu, que não deixa de ser a instituição europeia cuja nova composição se visa analisar no presente trabalho.

Desde o Tratado de Roma²⁰ (CEE) de 1957, em que lhe foi atribuído poder consultivo, que o Parlamento Europeu tem vindo a ter os seus poderes e funções gradualmente aumentados e alargados. Posteriormente, foi com a consagração no Ato Único Europeu (1986) que se deu o novo reforço do domínio legislativo do Parlamento, com a introdução do processo de cooperação, tendo sido também introduzida a necessidade de um parecer positivo relativamente a tratados de adesão e de associação. Foi nesta altura que o Parlamento Europeu começou a ganhar relevância legislativa no seio do direito comunitário. Posteriormente, com o Tratado de Maastricht (1992) foi introduzido o processo de codecisão relativamente a certas matérias, sendo o processo de cooperação alargado a domínios, tendo sido este o momento em que o Parlamento Europeu alcança um papel relevante no procedimento legislativo europeu, passando a colegislador juntamente com Conselho. Com o Tratado de Amesterdão o processo de codecisão abrange a maioria das temáticas legislativas e o Parlamento Europeu assume a posição em que se encontra atualmente. Em 2003, com a entrada em vigor do Tratado de Nice, que veio alterar o Tratado da União Europeia e os Tratados que instituem as Comunidades Europeias, tanto os seus poderes legislativos como os de supervisão são reforça-

¹⁸ Os Processo de Decisão de Tipo Supranacional, em Fichas técnicas sobre a União Europeia, Martina Schonard, maio de 2019, in www.europarl.europa.eu/factsheets/pt

¹⁹ *Idem*, p. 1

²⁰ Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, disponível em: <https://eurlex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign?locale=pt>

dos, sendo ainda instituído o alargamento da votação por maioria qualificada a mais abrangentes domínios no Conselho. Em 2009 entra em vigor o Tratado de Lisboa e com ele a aplicação do método de votação por maioria qualificada no Conselho e do procedimento de codecisão (que passa a ser denominado por “processo legislativo ordinário”), agora abrangendo grande parte do domínio legislativo das matérias da União Europeia. Finalmente, chega-se à atualidade e em 2019 encontra-se em pleno vigor o Artigo 14.º do Tratado da União Europeia que dispõe que “*O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O Parlamento Europeu exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão*”. Desta forma, existe atualmente uma total equiparação legislativa entre o Conselho e o Parlamento Europeu.

Como já houve oportunidade de referir, o Tratado de Lisboa, ou como é comumente conhecido, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), integrou no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça os assuntos respeitantes à matéria de migração e asilo, no seu Artigo 67.º, n.º 2, estipulando que “*A União (...) desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.*”, tendo ainda previsto no Artigo 78.º, n.º 2 do mesmo diploma, que as medidas que integram o Sistema Europeu Comum de Asilo são adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, pelo Parlamento Europeu e o Conselho.

Assim sendo, o processo de tomada de decisão da União Europeia envolve as quatro instituições principais daquela organização, ou seja, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia, cabendo ao Conselho Europeu a definição e direção das prioridades políticas gerais da União Europeia, em conformidade com a legislação proposta pela Comissão Europeia, que por sua vez é adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

Por fim, o processo de decisão e adoção de medidas e políticas no âmbito da União Europeia, é realizado de acordo com o processo legislativo ordinário, também conhecido como “processo de codecisão”, havendo também outro tipo de procedimento, o denominado

processo legislativo especial para áreas específicas, sendo eles o processo de consulta e o processo de aprovação.

O processo legislativo ordinário encontra-se previsto no Artigo 289.º do TFUE, consistindo na “*adoção de um regulamento, de uma diretiva, ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão*” e estando definido no Artigo 294.º do mesmo diploma. Neste último artigo encontra-se previsto todo o procedimento detalhado do processo legislativo ordinário, que se inicia com a apresentação de uma proposta pela Comissão Europeia ao Parlamento Europeu (Artigo 294.º, n.º 2 do TFUE). Este prevê que são os próprios Tratados que remetem a adoção de um qualquer instrumento jurídico de cariz comunitário ao processo legislativo ordinário. De acordo com o que se encontra consagrado no artigo *supra* mencionado, o processo legislativo ordinário é composto por uma primeira leitura, uma segunda leitura, um momento de conciliação, uma terceira leitura, e, por fim a sua aprovação ou rejeição. As duas fases de leitura do documento legislativo são realizadas simultaneamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sendo a decisão adotada de acordo com o respetivo sistema de votação previsto para cada instituição.²¹

Assim, a Comissão Europeia, ao abrigo do longo leque de poderes de que é titular, por iniciativa própria ou sob requerimento de outras instituições ou Estados-Membros, tem legitimidade para elaborar propostas legislativas. Por outro lado, é possível que o impulso processual possa ter sido iniciado tanto pelo Parlamento Europeu como pelo Conselho, através de pedido dirigido à Comissão, que caso opte por não dar início ao procedimento legislativo atinente à adoção desse ato, deve apresentar uma causa justificativa plausível para tal.²²

Porém, se a proposta for aprovada é assinada conjuntamente pelos Presidentes e Secretários Gerais de ambas instituições. Depois de assinada, a proposta é promulgada e publicada no Jornal Oficial da União Europeia, entrando em vigor.

É possível sintetizar o procedimento que se acaba de descrever com recurso ao fluxograma²³ presente na página seguinte:

²¹ Artigo 294.º do TFUE.

²² Disponível para consulta em <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/faq/17/quais-sao-os-poderes-e-processos-legislativos-do-parlamento-europeu>

²³ Disponível em: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/051bd478-225d-4552-be4e-87e3ab677c79/handbook-olp-pt.pdf>

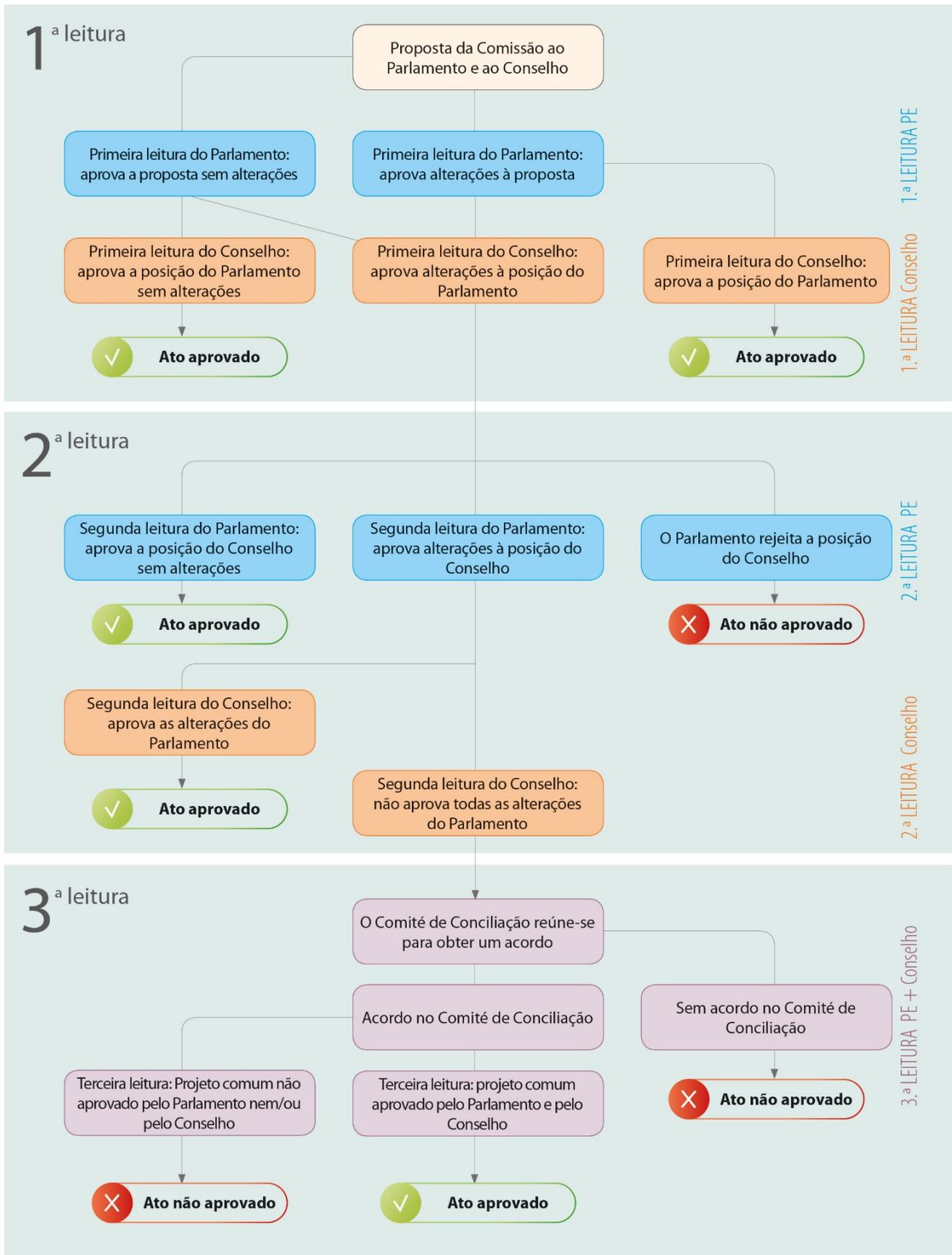


Figura 4.1 - Procedimento legislativo ordinário.

5. O Parlamento Europeu e o SECA às luz das eleições de maio de 2019

Tendo ciente o enquadramento teórico tecido no correspondente capítulo do presente trabalho, importa tecer certas considerações adicionais no sentido de tentar atualizar o observado em relação às afiliações dos grupos políticos. Uma das críticas traçadas no estudo concretizado por McElroy e Benoit (2010) passou pelo reconhecimento de um facto que hoje em dia não se verifica, que é o carácter limitado de medidas fundamentadas em manifestos das famílias parlamentares. Tanto é que, a análise realizada passou pelo recurso a estes manifestos, disponíveis nas páginas de internet dos diferentes grupos políticos. Considera-se, no entanto, que o enquadramento avançado por aqueles autores até é eficaz, devendo porém, ser aplicado atualisticamente. Adicionalmente, as coligações parlamentares europeias dos grupos políticos do PE são flexíveis, resultando na sucessão de alguns daqueles grupos por fusão.

Assim, os grupos políticos presentes nas eleições de 2019 para o 9.º mandato parlamentar são o Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos), constituído por democratas-cristãos pro-europeus de centro direita, dominado pelo partido alemão CDU/CSU e integrando ainda o partido nacionalista do húngaro Fidesz, liderado por Viktor Orban; a Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, por sua vez, é o partido de centro esquerda, pro-europeu social-democrata, que tem vindo a ser dominado por italianos e alemães; o Renovar a Europa, é o partido sucessor do ALDE, e pode considerar-se um partido de centro proeuropeu, e ainda o grupo liberal mais abrangente, integrando deputados franceses (o partido do presidente francês Emmanuel Macron, *La République en Marche* aderiu ao grupo em 2019), do Reino Unido, espanhóis e romenos; os Verdes/Aliança Livre Europeia, é um grupo de ambientalistas proeuropeu, composto maioritariamente por deputados Verdes alemães, e ainda, deputados catalães, escoceses e galeses; o Identidade e Democracia, é uma partido de extrema-direita, composto maioritariamente pela Liga de Salvini e o Frente Nacional de Le Penn; o grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus, é um grupo de conservadores moderadamente eurocéticos, e incluem o partido Conservador inglês e o Partido do Direito e Justiça polaco, tendo ainda sido integrado no presente ano pelo partido ultranacionalista espanhol Vox; o grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde, é um grupo de extrema-esquerda composto por deputados franceses, espanhóis, gregos e portugueses, que rejeita a austeridade fis-

cal e as políticas comunitárias de investimento privado; por fim o grupo dos Não-Inscritos, integra todos os deputados não aliados a nenhum outro grupo e composto pelo partido inglês do Brexit, o Movimento Cinco Estrelas italiano e o grego Aurora Dourada²⁴.

5.1 Parlamento Europeu e o SECA: e agora?

Na análise dos resultados eleitorais de maio de 2019, importa ter em consideração o pressuposto de que a intervenção do PE no processo legislativo ordinário, passa pela aprovação de diplomas que reuam pelo menos 376 votos, atendendo a que o PE é composto por 751 deputados. Desta forma, é previsível que os grupos políticos venham a formar entre si coligações quando tenham um mútuo interesse na aprovação, ou pelo contrário rejeição, de alguma medida em concreto, de modo a formarem o quórum necessário.

Com as eleições de maio de 2019, atualmente na sessão constitutiva, os 751 deputados estão distribuídos da seguinte forma:

Parlamento Europeu 2019 - 2024
Sessão constitutiva

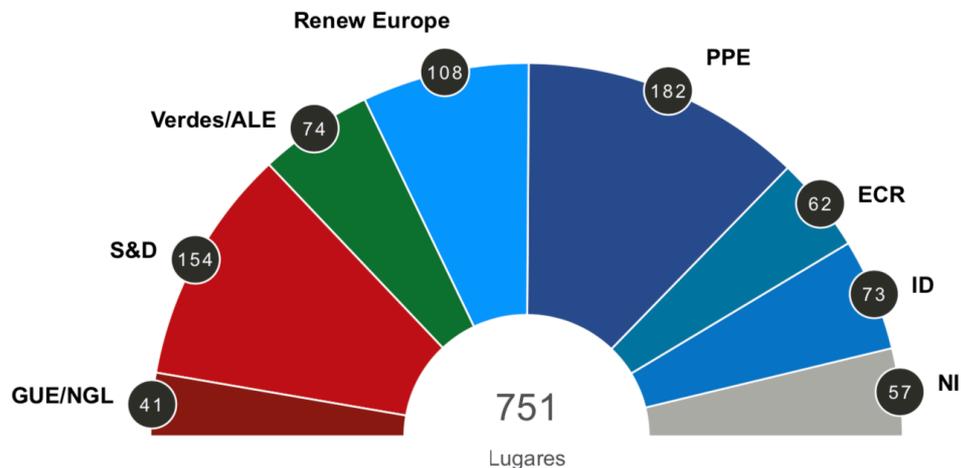


Figura 5.1 - Distribuição de lugares Parlamentares de cada Grupo Político, 2019-2024²⁵.

Verifica-se que o Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos) conseguiu 182 lugares atribuídos, sendo seguido por ordem decrescente pelo Grupo da Aliança Progres-

²⁴ Informação disponível em <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/political-groups> e <https://ig.ft.com/european-elections-2019-results/>

²⁵ Informação disponível em <https://eleicoes-resultados.eu/resultados-eleitorais/2019-2024/>

sista dos Socialistas e Democratas no com 154, de seguida pelo Grupo Renovar Europa com 108 lugares, e pelo Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia com 74 lugares atribuídos. O Grupo do Identidade e Democracia conseguiu 73 lugares e os Conservadores e Reformistas Europeus conseguiram 62 lugares. As posições finais são tomadas pelo Grupo dos Não Inscritos com ainda 57 lugares e pelo Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde com 41 lugares parlamentares.

Por outro lado, é interessante observar como foi a distribuição de votos pelos diferentes Estados-Membros, com enfoque especial nos países que têm sido mais afetados pela crise de migração e que, naturalmente, têm preferências específicas quanto à pretensão de continuidade de harmonização regulamentar ao abrigo do SECA, como é o caso da Itália, da Grécia, de Malta, de França e de Espanha. Assim, conforme dados disponíveis²⁶, tanto na Itália como em França, a maioria dos deputados eleitos optou por se afiliar no Grupo do Identidade e Democracia, na Grécia o vencedor foi o Partido Popular Europeu, e tanto os deputados da Espanha como os de Malta reforçaram a família dos Socialistas e Democratas.

Observa-se, desta forma, uma radicalização à direita por parte dos países italiano e francês, através do apoio ao Grupo Identidade e Democracia, cujas propostas eleitorais passam pela rejeição de políticas direcionadas na criação de um modelo supranacional, opondo-se a qualquer tipo de transferência de soberania nacional a qualquer órgão e/ou instituição Europeia²⁷. Este grupo ao defender o direito ao controlo nacional da gestão migratória enquanto princípio basilar, vai ao encontro de considerações características do governo italiano de Salvini e partilhadas pelo partido Frente Nacional de Marie Le Penn. Contrariamente, apesar de países como a Hungria e a Polónia partilharem desta perspetiva, a verdade é que os dois elegeram deputados que viriam a reforçar o Partido Popular Europeu.

Ora, esta grupo de centro-direita teve a maior representação parlamentar (com 182 lugares distribuídos) e de acordo com o exposto no seu manifesto, encara a questão da migração, de uma perspetiva securitária, considerando que o mecanismo mais eficaz para a redução da migração irregular passa pela melhoria e reforço das fronteiras externas da União Europeia, apostando nos acordos de proteção fronteiriça com a Turquia e com os países do Norte de

²⁶ Informação disponível em: <https://election-results.eu/seats-political-group-country/2019-2024/>

²⁷ Tradução livre da autora conforme informação disponível em: <https://www.id-party.eu>

África, fornecendo auxílio na implementação de centros de receção nestes últimos países de modo a prevenir e desincentivar travessias marítimas pelo Mediterrâneo Central, assim como pelo reforço da segurança interna, defendendo uma política de retorno para migrantes irregulares. Aprovam a implementação do Sistema Europeu de Mandato de Retorno e comprometem-se em iniciar uma espécie de “Plano Marshall” com África, através de investimentos financeiros. Consideram também que relativamente ao tópico da migração deve prevalecer o princípio da subsidiariedade do direito comunitário²⁸, sendo apologistas de uma reforma no Sistema Europeu Comum de Asilo que se foque numa coesão de políticas coerentes e simples, garantindo o célere tratamento de requerentes de asilo e na redução dos “*pull factors*” que derivam das divergências nas legislações nacionais²⁹. Contrariamente, ao Grupo Identidade e Democracia, o Partido Popular Europeu, ao apresentar medidas concretas que não se entendem contraditórias ao objetivo almejado pela UE da contínua evolução do SECA, somente considerado, não parece interferir com aquele objetivo, sendo expectável que iniciativas legislativas da Comissão que passem pela convergência de normas de migração e asilo, possam contar com o apoio desta família parlamentar.

Diferentemente, o grupo com a segunda maior representatividade no Parlamento Europeu, o Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas defende que a reforma no Sistema Europeu Comum de Asilo passa pela adoção de políticas mais justas, baseadas na partilha de responsabilidade e solidariedade entre os Estados-Membros de forma mais eficiente, bem como pela cooperação com os países de trânsito e de origem. Defendem, que uma gestão eficaz da migração passa pela abertura de canais legais de entrada, pelo apoio aos centros de acolhimento das respetivas cidades europeias, assim como por acordos celebrados com os países africanos de modo a lidar diretamente com a questão de raiz, através do Plano Europeu de Investimento para África. Defendem que a temática deve ser encarada reforçando uma gestão migratória que seja mais digna, justa e organizada³⁰.

²⁸ Previsto no Artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, protege a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros, garantindo autonomia dos mesmos na gestão de determinada competência.

²⁹ Informação disponível em <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/05/EPP-MANIFESTO-2019.pdf>

³⁰ Informação disponível em https://www.pes.eu/export/sites/default/_galleries/Documents-gallery/PES-Manifesto-2019_EN.pdf_2063069299.pdf

O Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus, por sua vez, partilha da opinião do Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos) em que, no que toca ao domínio da migração e do asilo, vigora o princípio da subsidiariedade, devendo haver um reforço significativo nos poderes dos parlamentos nacionais na regulação e gestão desta temática. Defendem a implementação de um “procedimento de cartão-vermelho”, que em suma considera que se um terço dos parlamentos nacionais autorizar, o procedimento legislativo é travado a nível europeu. Consideram que a gestão da crise migratória não passa pelo sistema de quotas e que a ameaça de sanções financeiras a certos Estados-Membros³¹ não é o caminho a seguir, devendo a soberania estatal ser, acima de tudo, respeitada. Por outro lado, defendem que a Agência Frontex pode e deve substituir a utilização de recursos nacionais, na gestão do controlo fronteiriço. Partilham da opinião de que na gestão desta questão, os países não-participantes não devem ser alvo de discriminação por esse motivo³².

Relativamente ao Grupo Renovar Europa (sucessor do Grupo da Aliança Liberal e Democrata para a Europa, ALDE), reconhece a ineficácia do atual sistema europeu de asilo e migração, considerando que a melhor opção é sem dúvida a de uma harmonização das normas naqueles domínios. Consideram que a ação europeia se deve basear nos princípios do estado de direito, principalmente no tratamento da questão migratória, defendendo a facilitação e simplificação do procedimento de requerimento de asilo e a integração da Agência Frontex nas instituições formais da União Europeia, enquanto principal responsável pelo controlo fronteiriço e segurança marítima. Por outro lado, defendem a utilização de recursos externos, provindos de países terceiros na gestão da questão, e a criação de canais de entrada seguros, sendo porém, apologistas da Política de Retorno, assim como o Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos). Por fim, reforçam a necessidade de uma distribuição mais igualitária, proporcional e justa da responsabilidade entre os Estados-Membros³³.

O Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde é fortemente apologistas da defesa dos direitos dos migrantes e refugiados, bem como da implemen-

³¹ Como no caso da Hungria em que o PE aprovou a aplicação de sanções a este país por violação do Estado de direito, disponível em <https://www.efe.com/efe/portugal/destacada/orban-anuncia-processo-contra-as-san-es-do-parlamento-europeu/50000440-3752015>

³² Informação disponível em <https://www.acreurope.eu/files-acre-system/jz/JZ-Programme.pdf>

³³ Informação disponível em https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2019_freedom_opportunity_prosperity_the_liberal_vision_for_the_future_of_europe_0.pdf

tação de canais de entrada legais e por fim, a finalização da reforma do Sistema de Asilo de Dublin. Defendem a promoção de uma cooperação mais eficaz entre a União Europeia e os países de origem. Acreditam que o atual procedimento de asilo não é célere o suficiente, apoiando o seu aceleração, devendo ainda ser facilitada a reunificação familiar, e integrada a penalização dos Estados-Membros que violem as normas correspondentes. Por fim, rejeitam qualquer tipo de criminalização ou penalização de organizações não governamentais, condenando ainda a militarização das fronteiras externas da União Europeia³⁴.

Por fim, o Grupo do Partido Os Verdes, defendem fortemente o direito ao asilo, chamando à atenção para a necessidade de alteração do Regulamento de Dublin, devendo a responsabilidade económica e social de acolhimento ser distribuída de forma a não sobrecarregar determinados Estados-Membros em detrimento de outros. Acreditam que uma maior harmonização das normas facilitaria a adoção de normas relacionadas com migração laboral. Apoiam igualmente a criação de canais de entrada legais e a reintrodução da possibilidade de o requerimento de visto humanitário poder ser iniciado em países terceiros, cujo apoio deve ser reforçado. São o único Grupo Político defensor de missões de resgate e salvamento europeias³⁵.

Da análise dos diferentes manifestos das várias famílias políticas europeias, é possível concluir pela convergência quanto à necessidade de reforma urgente do atual Sistema Europeu Comum de Asilo, e conseqüentemente, na perspectiva de certos grupos políticos, de uma maior harmonização das normas. Porém, relativamente àqueles grupos à direita do hemiciclo, conforme a Figura 2, estes tendem a adotar posições mais protecionistas relativamente à securização das fronteiras externas da União Europeia, defendendo políticas de retorno de migrantes em situação irregular e considerando que a entrada em território europeu deve ser entendida como um privilégio e não um direito. As pressões trazidas pela gestão ineficaz (como apelidam estes grupos) da ‘crise de refugiados’

Acontece que, se por um lado se encontra alguma resistência na harmonização de normas respeitantes à migração e asilo, a verdade é que, atendendo à maioria absoluta no Parla-

³⁴ Informação disponível em:

https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2019/01/7392-01_EL_Wahlpr19_A6_EN_V02_190321.pdf

³⁵ Informação disponível em <https://europeangreens.eu/priorities-2019-what-european-greens-fight>

mento Europeu de 376 votos, dificilmente as famílias *conservadoras* conseguirão sozinhas alcançar o quórum necessário, visto os três grupos políticos somarem apenas 147 votos. Por outro lado, tanto o grupo do PPE, do ERC, como do ID são defensores da soberania estatal no tópico da migração, que ao implicar a entrada de cidadãos estrangeiros nos seus territórios nacionais, consideram tratar-se de domínios da exclusiva gestão dos Estados-Membros. Apesar destes três grupos em conjunto não reunirem o quórum necessário para rejeitar normas de harmonização nesse sentido da gestão comunitária da questão da migração ou no sentido da harmonização da legislação desta matéria, a verdade é que são o reflexo de uma insatisfação generalizada no modo como a questão tem vindo a ser tratada.

Por outro lado, o facto dos temas ambientais e de sustentabilidade terem passado para o topo da discussão política, com o crescimento mais acentuado do Grupo dos Verdes, levanta questões interessantes no que concerne ao posicionamento destes grupos políticos no espectro esquerda-direita. Será previsível o aparecimento de um fenómeno de “lavagem ecologista” que beneficie certos grupos de extrema-direita, que passam a ter uma perceção mais positiva junto do eleitorado, e conseqüentemente, alargam o seu espectro e aumentam a expressividade da sua agenda. Porém, não temos informação suficiente que o mostre, nem tão pouco entra dentro do escopo deste trabalho proceder a tal análise.

Dados disponíveis no Eurobarómetro³⁶, revelam que a migração apesar de ter perdido alguma relevância enquanto tema de campanha, não deixa de estar no pódio, ocupando a terceira posição das questões mais relevantes. Em setembro de 2018, a imigração era considerada dos temas mais importantes de debate em, pelo menos, nove Estados-Membros, tendo este número sido reduzido para a quarta posição no período de fevereiro e março de 2019³⁷. Segundo este estudo, um dos motivos que pode explicar este decréscimo passa pelo facto de durante o inverno o número de chegadas de migrantes e refugiados ser mais diminuto³⁸. Por outro lado, o mesmo estudo conclui que cidadãos com um grau académico mais elevado tendem a

³⁶ Eurobarometer survey commissioned by the European Parliament Directorate-General for Communication Public Opinion Monitoring Unit April 2019 - PE 637.932, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/parlemeter-2019/report/en-eurobarometer-2019.pdf>.

³⁷ *Ibidem*, pp. 58.

³⁸ *Ibidem*, pp. 63.

considerar a discussão da migração mais importante do que aqueles com um grau mais reduzido.³⁹

Em suma, e recorrendo a um modelo inspirado na matriz de análise SWOT, é possível observar quão concretizado está o objetivo de harmonização das políticas do SECA, à luz do que foi apresentado nos manifestos dos grupos políticos, da seguinte forma:

	Fatores Positivos	Fatores Negativos
Fatores Internos	Forças: <ul style="list-style-type: none"> - Acordos celebrados com países terceiros, para a gestão do fluxo de refugiados que atravessam o Mediterrâneo; - Mais eficiência e celeridade do procedimento de asilo; - Proteção contra políticas de retorno; 	Fraquezas: <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de quotas e ameaça de sanções financeiras a certos Estados-Membros; - Criminalização de ONGs e ativistas na prossecução de missões de salvamento; - Ineficácia resultante da falta de convergência de normas;
Fatores Externos	Oportunidades: <ul style="list-style-type: none"> - Implementação do “Plano Marshall”, através de investimentos financeiros; - Integração da Agência Frontex nas instituições formais da União Europeia; - Reforma do regulamento de Dublin (distribuição proporcional da responsabilidade dos Estados-Membro); - Abertura de canais legais de entrada; - Celebração de mais acordos de cooperação com outros países estrangeiros 	Ameaças: <ul style="list-style-type: none"> - Rejeição da criação de um modelo supranacional; - Oposição à transferência de soberania nacional a qualquer órgão e/ou instituição Europeia; - Implementação de um “procedimento de cartão-vermelho”, através do qual o procedimento legislativo é travado a nível europeu, quando um terço dos parlamentos nacionais assim o autorizar;

Figura 5.2 - Análise SWOT da Política de Harmonização da SECA

Sucintamente, a harmonização de políticas integradas no SECA subentende um entendimento supranacional da matéria de migração e asilo. E embora haja alguns Estados-Membros que concordem com esta perspetiva, outros Estados-Membros, como Itália, Espanha e Grécia, têm alterado a sua perceção do tema para uma vertente mais intergovernamentalista da questão, como resultado da gestão atual desta questão a nível europeu, e por outro lado porque entendem que os interesses e motivações nacionais são melhor acautelados quando a decisão é nacional e doméstica, opondo-se a uma harmonização que possa ser prejudicial a esses interesses. Ora, é esta situação do panorama geral atual que se encontra representado nos programas e manifestos dos diferentes grupos políticos do PE.

³⁹ *Ibidem*, pp. 63.

6. Conclusão

O presente trabalho propôs-se analisar o impacto que os resultados das eleições europeias de maio de 2019 poderiam ter para a política europeia de harmonização regulamentar do SECA. No pressuposto do enquadramento teórico da integração europeia, o fenómeno de harmonização das políticas do SECA, subentende que haja ao nível dos Estados-Membros uma convergência quanto à gestão da questão migratória. Acontece, que a ‘crise de refugiados’ não afeta de igual forma todos os Estados-Membros, seja por razões geográficas ou de outra índole. Consequentemente, notou-se o crescimento de desconfiança em relação ao projeto europeu por parte de alguns Estados-Membros, em parte devido à ineficácia da resposta europeia face ao problema. Assim, alguns países acreditam que, ao admitir a entrada de cidadãos de países externos à UE no seu território, a gestão desta questão passa a cair na esfera da soberania estatal e que, não deve haver delegação a instituições da UE.

Ora, este descontentamento é manifestado através do voto nos deputados dos partidos nacionais que partilhem dos mesmos valores e princípios, e que compõem o PE, formando grupos políticos. Estes grupos por sua vez, não se organizam por nacionalidades, mas por afinidades políticas.

Desta forma, o objetivo da dissertação foi o entender se a nova dinâmica dos grupos parlamentares do PE, interfere com o objetivo europeu de harmonizar as políticas do SECA, e de que forma. Neste sentido, observou-se quão influente é o Parlamento Europeu (PE) no processo de tomada de decisão das medidas e políticas de migração e asilo na atualidade

Consequentemente, a pergunta de investigação que norteou o trabalho foi a seguinte: *Em que medida a nova composição do Parlamento Europeu (PE), no rescaldo das eleições europeias de maio de 2019, influencia a harmonização das políticas do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)?*

Para tal, foi adoptado um método qualitativo da pesquisa, com recurso a dados quantitativos relativamente à formação do PE, com enfoque no grau de interferência que o PE detem no procedimento legislativo ordinário, sendo o PE sendo este uma instituição constituída por grupos políticos representativos dos cidadãos europeus, importa ainda

Por fim, recorreu-se aos manifestos e programas eleitorais daqueles, para posicionar os grupos políticos no assunto. De forma a tornar a análise mais perceptível utilizou-se uma análise SWOT⁴⁰ (da sigla inglesa Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), da política de harmonização da SECA à luz das interpretações dos programas eleitorais dos grupos políticos.

Observando a forma como o fenómeno migratório tem afetado certos países da UE, exercendo uma forte pressão política interna que em vários casos se traduziu com a ascensão de movimentos e partidos de extrema-direita, seria expectável que no momento em que fosse possível interferir com o tratamento que tem sido dado a nível comunitário da questão, houvesse uma demonstração mais acentuada desse desagrado.

Porém, não se considera ter sido esse o resultado das eleições de maio de 2019. Na verdade, enquanto se esperava uma maior radicalização à direita de certos Estados-Membros, a verdade é que o crescimento mais acentuado verificou-se com o Grupo dos Verdes. Assistiu-se ainda à perda da maioria dos centros, tanto de esquerda como de direita, que acabaram por perder a coligação maioritária que detinham até à época. Não obstante, o partido de extrema-direita e o grupo dos conservados, o ID e o ECR, respetivamente, não terem aumentando a sua visibilidade parlamentar, não deixa de ser preocupante a tendência anti-integracionista destes partidos para efeitos da consolidação das políticas de harmonização do SECA.

Por outro lado, o inovador apoio a políticas ambientais e de sustentabilidade no seio da discussão, levanta questões interessantes no que concerne ao posicionamento destes grupos políticos no espectro esquerda-direita, e subreticiamente, no enquadramento do projeto europeu, em relação à harmonização das políticas de migração.

Em suma, considerando a pergunta de investigação de saber em que medida a nova composição do PE pode influenciar a harmonização das políticas do SECA, a resposta não pode deixar de ser positiva, pelo menos no que respeita a essa possibilidade. Ou seja, se por uma lado é possível afirmar que essa hipótese pode ser verificada, por outro lado, não quer dizer que venha de facto a concretizar-se. O momento de realização deste trabalho foi coincidente com o da sessão constitutiva do PE, que representa um período embrionário do 9.º

⁴⁰ Modelo de avaliação da posição competitiva de uma organização no mercado, criado e desenvolvido por Kenneth Andrews e Roland Christensen, professores na Harvard Business School.

mandato parlamentar daquela instituição. Adicionalmente, mesmo tendo em vista a imprevisibilidade de certos resultados eleitorais, nomeadamente o facto do crescimento dos partidos de extrema-direita ter ficado aquém das expetativas, a verdade é que os grupos políticos do PE são os mesmos desde sempre, com mais ou menos alterações e modificações. O que significa que seria expetável que as sinergias já existentes e consolidadas de outros mandatos anteriores, permanecessem inalteráveis. Porém, considera-se que tal não irá acontecer, em virtude daquilo que tem sido transmitido pelos Estados-Membros e que se encontra exposto nos manifestos e programas eleitorais dos grupos políticos do PE. E somente este facto, pode ser determinante no prosseguimento do projeto de harmonização das políticas do SECA. No entanto importa ter assente que o PE carece de um quórum de 376 votos para a aprovação de medidas e políticas. Ora, de momento, não existe nenhum grupo político que tenha conseguido reunir número equivalente de deputados, estando o consenso dependente da formação de coligações.

Acontece que, neste momento ainda não se afigura possível prever o modo como as famílias europeias do PE se irão coligar, ou que parcerias parlamentares irão formar. É apenas possível prever que haja acordo entre o Grupo ID e dos ECR, atendendo à convergência das medidas propostas nos seus manifestos, que seria preocupante não fosse o facto de terem um número de deputados inferior a metade do quórum necessário. Ainda assim, apesar do PE intervir ativamente no procedimento legislativo ordinário, que é o instrumento através do qual se concretiza a harmonização de políticas, não é a única instituição interveniente neste processo, o que faz com que as decisões não recaiam única e exclusivamente sobre o PE.

Concluindo, é possível que a nova composição do PE venham a travar o progresso de harmonização das políticas no SECA, no entanto, está ainda em aberto a evolução do seu futuro, que poderá ter uma tendência mais positiva caso as negociações entre os diferentes grupos parlamentares resultem frutíferas.

6. Bibliografia

Livros/Capítulos de Livros/ Artigos Científicos / Working Papers/Policy Papers

- Andersson, Ruben (2016) Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42:7, 1055-1075, DOI: 10.1080/1369183X.2016.1139446
- Attiná, F. (1990). 'The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties,' *European Journal of Political Research* 18/5: 557-579.
- Bigo, D. (2002) Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political* 27, pp.63-92.
- Buzan, Barry, Waever, Ole, e Wilde, Jaap de, *Security: A New Framework for Analysis*.
- Baumgartner, P. and Wagner, M. 'Sharing responsibilities in the Common European Asylum System', *CEASEVAL RESEARCH ON THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM*, 2018(04). Available at: <http://ceaseval.eu/publications>.
- Carmali, Sara (2008). "O Conceito de Segurança como 'Política de Exceção' - Uma avaliação crítica", *Relações Internacionais*, pp. 113-127.
- Carrera, S. & Guild, E., 2014. The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020 Subverting the "Lisbonisation" of Justice and Home Affairs? *CEPS Essay*, 13, pp.1-55. Disponível em: http://aei.pitt.edu/58408/1/Essay_No_13_SC_EG_AFSJ_Guidelines_2020.pdf
- Carrera, Sergio, Parkin, Joanna e Hertog, Leonhard den. 2013. *EU Migration Policy After the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy*. Centre for European Policy Studies. pp. 1-6. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eu-migration-policy-after-arab-spring-pitfalls-home-affairs-diplomacy>
- Carrera, Sergio (2011) *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean, Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*. Centre for European Policy Studies. 1-26. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-dialogue-migration-mobility-and-security-southern-mediterranean-filling-gaps>.
- De Brabandere, Eric (2013). 'The Impact of 'Supranationalism' on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organisations' in Duncan French (ed.), *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cusumano, Eugenio e Pattison, James (2018) The non-governmental provision of search and rescue in the Mediterranean and the abdication of state responsibility, *Cambridge Review of International Affairs*, 31:1, 53-75, DOI: 10.1080/09557571.2018.1477118.
- Deutsche, K. et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton U.P.
- Dinan, Desmond (2018) *Historiography of the European Parliament: Changing perceptions of the institution from the 1950's to today*, European Parliamentary Research Service.
- Gillingham, J. (1991) *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: the Germans and French from Ruhr Conflict to European Community* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Geddes, Andrew (2005). *Europe's Border Relationships and International Migration Relations*, University of Sheffield, *JCMSS* 2005 Volume 43.Number 4. Pp. 787-806.
- Guiraudon, Virginie (2003) The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach, *Journal of European Public Policy*, 10:2, 263-282, DOI: 10.1080/1350176032000059035.
- Haas, E. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. 1950- 1955*. Stanford, Stanford UP.

- Haddad, Emma. 2008. The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? Government and Opposition. 43 (2). pp. 190-205. Disponível em:
<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00250.x>
- Harrison, R. (1974). Europe in Question: Theories of Regional International Integration. Londo, Allen & Unwin.-
- Jupille, Joseph e Caporaso, James A. 1999. Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics. Annual Review of Political Science. Vol 2. Pp. 409-425. DOI:10.1146/annurev.polisci.2.1.429.
- Hix, S. and Lord, C. (1997). Political Parties in the European Union (New York: St. Martin's Press).
- Hix, Simon, Noury, Abdul e Roland, Gérard, 'Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001', British Journal of Political Science, 35 (2005), 209–34.
- K. Thelen e S. Steinmo (1988), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", em S. Steinmo et al. (ed.) Structuring Politics, citado; P. A. Hall, Governing the Economy, cita- do, p. 19. Como exemplo de concepção mais ampla veja-se J. Ikenberry, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Policy", em J. Ikenberry et al. (ed.) The State and American Foreign Policy. Ithaca. Cornell University Press.
- Kostakopoulou, Dora (2002), 'Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution', Oxford Journal of Legal Studies, 22, pp. 135-156.
- Kreppel, A. (1999). 'What affects the European Parliament's legislative influence?' Journal of Common Market Studies 37/3: 521-538.
- Küsters, H. J. (1982). Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Baden-Baden: Nomos)
- Küsters, H.-J. (1988). 'Die Verhandlungen Über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohl und Stahl,' in Schwabe (1988): 73-102.
- Lindberg, L. (1963). The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford UP.
- McElroy G. and Benoit K. (2010) Party policy and group affiliation in the European Parliament. British Journal of Political Science 40(2): 377–398.
- Michael R. Lucas (2002), 'Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organisations', Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH), IFSH Hamburger Beiträge 114, p. 9. 67
- Milward, A.S. (1984). The Reconstruction of Western Europe, 1945-1952 (London: Methuen & Co. Ltd.).
- Milward, A.S. (1992). The European Rescue of the Nation-State (London: Routledge).
- Moravcski, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", in Journal of Common Market Studies Volume 31, No. 4 December 1993, pp. 473-524.
- Moravcsik, Andrew, e Schimmelfennig, Frank (2009). "Liberal Intergovernmentalism", in European Integration Theory, Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2nd ed., pp. 67-87.
- O'Neill, M. (1996). The Politics of European Integration. A reader. London, Routledge.
- Ramos, Cláudia Toriz, "Teorias da Integração Europeia: Uma Breve Perspetiva", Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Porto. ISSN 1646-0502. 2 (2005) 327-344.
- Schimmelfennig, Frank (2012), "Europeanization beyond Europe", Living Reviews in European Governance, Vol. 7, (2012), No. 1: <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-1>
- Schweitzer, Reinhard, Consterdine, Erica & Collyer, Michael (2018) 'A review and analysis of the recent literature on the Common European Asylum System', on CEASEVAL Working paper: Evaluation of the Common European Asylum System under Pressure and Recommendations for Further Development, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex.
- Taylor, P. (1994a). Functionalism: the approach of David Mitrany. In Groom, A. e Taylor, P. (ed.). Frameworks for International Co-operation, London, Pinter Publishers, pp. 125-138.

Thelen, Kathleen (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2:369–404.

Viegas, Vera Lúcia (2004), Teoria da harmonização jurídica; alguns esclarecimentos, *Novos Estudos Jurídicos*, V. 9, n.º 3, pp. 617-654

Weinar, Agnieszka (2011), EU Cooperation challenges in External Migration Policy. Research Report, EU.US Immigration Systems 2011/02, Robert Schuman Centre For Advanced Studies.

Dissertações

Rijo, Diana Filipa Rodrigues (2017). A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: Um ator dividido sob escrutínio., Tese de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade do Minho Escola de Economia e Gestão. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/46741/1/Diana%20Filipa%20-Rodrigues%20Rijo.pdf>

Fontes Primárias

Tratados

1992. Tratado de Maastricht/Tratado da União Europeia. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>.

1997. Tratado de Amesterdão. Disponível em:

https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf

2007. Tratado de Lisboa. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>

1990. Schengen agreement Convention. Disponível em: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)

Fontes Secundárias

Documentos da União Europeia

Comissão Europeia. 2016. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Rumo a uma reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e ao melhoramento das vias jurídicas rumo à Europa das rotas. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatwedo/policies/europeanagenda-migration/proposalimplementationpackage/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

Comissão Europeia. 2011. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0560/COM_COM\(2011\)0560_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0560/COM_COM(2011)0560_PT.pdf).

Comissão Europeia. 2015. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf.

Conselho da União Europeia. 2004. Programa de Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Disponível em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2016054%202004%20INIT>

Conselho da União Europeia. 2003. Regulamento (CE) N.º 343/2003 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Esta-

dos-Membros por um nacional de um país terceiro. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003R0343>

Conselho da União Europeia. 2008. Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>

Conselho Europeu de Tampere. 1999. Conclusões da Presidência. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm

Dados Oficiais da UE

Standard Eurobarometer 83. 2015. Public Opinion in the European Union. Disponível em: http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2099_

Comissão Europeia. (2016) Factsheet The Common European Asylum system. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/20160713/factsheet_the_common_european_asylum_system_en.pdf

Parlamento Europeu. (2019) Fichas temáticas sobre a União Europeia. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/chapter/212/cidadaos-direitos-fundamentais-seguranca-e-justica>.

Parlamento Europeu (2019). European Elections 2019. Report on the developments in the political landscape. Kantar Public. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/political-landscape-developments/en-ee19-national-report-18-april-2019.pdf>

Comissão Europeia (2016). Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_-_to_europe_-_20160406_en.pdf

Artigos de Jornais On-line

Politico.eu (2019), European Parliament Elections 2019. Disponível em: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/european-parliament-elections-2019/>

Euroactiv.com (2019), EU elections 2019: Where do parties stand on migration? Disponível em: <https://www.euroactiv.com/section/global-europe/news/eu-elections-2019-where-do-parties-stand-on-migration/>

Programas eleitorais grupos políticos

ALDE Party (2019), Freedom, opportunity, prosperity: the Liberal vision for the future of Europe. Disponível em: https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2019_freedom_opportunity_prosperity_the_liberal_vision_for_the_future_of_europe_0.pdf

European Left Party (2019), New hope in springing up Europe. Disponível em: https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2018/11/Manifesto-European-Left_ENG.pdf

Socialists and Democrats Party (2019), A New Social Contract for Europe. Disponível em: https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/PES-Manifesto-2019_EN.pdf_2063069299.pdf

European Conservatives and Reformists (ECR) Party (2019), Retune the EU. Disponível em: https://ecrgroup.eu/vision_for_europe

European's People Party (2019), "Let's open the next chapter for Europe together. Disponível em: <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/05/EPP-MANIFESTO-2019.pdf>

Green Party (2019). Right now. For the future. Disponível em: <https://www.greenparty.org.uk/assets/images/national-site/eu-2019/eu-manifesto-online-19-05-07.pdf>